

Silvia Maria Dias Ferreira

***O papel das organizações do terceiro sector
na reforma das políticas públicas de protecção social***

Uma abordagem teórico-histórica

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2000

***O papel das organizações do terceiro sector
na reforma das políticas públicas de protecção social
Uma abordagem teórico-histórica***

Orientador: Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos

Dissertação apresentada
à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
para obtenção do grau de Mestre em Sociologia,
com o financiamento da Fundação para a Ciência e
Tecnologia, no âmbito do Programa Praxis XXI

Sílvia Maria Dias Ferreira

Coimbra, 2000

À minha família

Agradecimentos

Nunca os agradecimentos fazem justiça a todos aqueles perante quem nos sentimos em dívida. Por isso são sempre limitados, e prestam homenagem apenas aos que mais directamente estiveram envolvidos no nosso trabalho.

Assim, agradeço ao Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos, com quem tenho a imensa sorte de colaborar e com quem aprendi que a ciência é também uma maneira de nos empenharmos para um mundo melhor.

Agradeço a todos os amigos que tiveram a paciência de suportar os meus momentos mais impossíveis e sem a ajuda dos quais tudo teria sido muito mais difícil, em especial à Anabela Ferreira, ao Eduardo Basto, à Ana Cristina Santos e ao Nuno Serra. Agradeço também à minha família e aos meus amigos, que estiveram sempre disponíveis para o que fosse necessário e dos quais nunca faltou uma palavra de apoio.

Finalmente, agradeço àqueles com quem tive o prazer de contactar ao longo deste trabalho, e muito em especial os que tiraram tempo das suas vidas para responder às minhas solicitações.

SUMÁRIO

Introdução	1
------------------	---

Parte I

Em torno das discussões sobre o Estado-Providência e o Terceiro Sector

1. O Terceiro Sector nas transformações do Estado-Providência.....	17
1.1. Do surgimento da responsabilidade pública ao Estado-Providência keynesiano..	21
1.2. A crítica e a crise do Estado-Providência	28
1.3. O regresso da esfera não estatal	35
1.4. As transformações no Estado-Providência	43
2. Uma Discussão Relacional do Terceiro Sector	57
2.1. A localização estrutural do terceiro sector	61
2.2. O terceiro sector na mistura de bem-estar	69
2.3. Tensões nas relações entre o terceiro sector e o Estado	76
2.4. O relacionamento entre o Estado e o terceiro sector	85
3. Em Torno de Modelos de Estado-Providência e Terceiro Sector	93
3.1. O terceiro sector na Europa	97
3.2. O modelo liberal de Estado-Providência e terceiro sector	103
3.3. O modelo social-democrata de Estado-Providência e terceiro sector	107
3.4. O modelo conservador/corporativo de Estado-Providência e terceiro sector...	111
3.5. O modelo da Europa do Sul de Estado-Providência e terceiro sector	119

Parte II
O Estado-Providência e o Terceiro Sector em Portugal

4. Evolução das Políticas Sociais e das Misturas de Bem-Estar	129
4.1. A monarquia constitucional: a protecção social como responsabilidade do Estado	130
4.2. A Primeira República: a previdência social como responsabilidade do Estado.	138
4.3. O Estado Novo: A protecção social de regresso à sociedade	147
4.4. Década de 60: A lenta evolução de uma ideia de Segurança Social	154
4.5. 25 de Abril de 1974: Um Estado-Providência ou o caminho para o socialismo.	164
4.6. A Constituição de 1976: Um sistema de segurança social unificado e descentralizado	175
4.7. Primeira metade da década de 80: A ‘crise’ de um Estado-Providência em construção.....	187
4.8. O Reencaixamento da solidariedade na sociedade	203
5. A Reforma do Sistema de Segurança Social	221
5.1. O Estado-Providência Português no modelo do Sul da Europa	223
5.2. A reforma das bases da segurança social	237
5.3. As medidas de reforma da Solidariedade e da Segurança Social	252
6. O Terceiro Sector no Contexto da Reforma da Segurança Social	273
6.1. As organizações do terceiro sector na área da Segurança Social	274
6.2. As IPSS e Equiparadas e as suas organizações de cúpula	292
6.3. O papel das organizações do terceiro sector nas políticas públicas	321
6.4. As novas políticas e as OTS.....	344
Conclusão	359
Referências Bibliográficas	369

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evolução do número de pensionistas (número total e pensões mínimas)	228
Gráfico 2. Pobreza e desigualdade de rendimentos antes e após as transferências sociais (1996)	230

Índice de Quadros

Quadro 1. Modelos alternativos de Protecção Social	39
Quadro 2. Abordagens ao fornecimento de serviços sociais	49
Quadro 3. Diferenças Norte/Sul relativamente ao terceiro sector	58
Quadro 4. Os três sectores e seus discursos histórico-políticos	70
Quadro 5. Dimensão da Economia Social e do Sector Não-Lucrativo na Europa	98
Quadro 6. Receitas das organizações não-lucrativas, por fonte (1995)	102
Quadro 7. População coberta pela Previdência Social em 1971	161
Quadro 8. Instituições Particulares de Assistência anteriores ao Estatuto das IPSS de 1979	182
Quadro 9. Taxas anuais de evolução das despesas da Segurança Social (1971-85)	186
Quadro 10. Obrigações dos CRSS e das IPSS nos acordos de cooperação (1980/1983)	193
Quadro 11. Evolução das taxas de actividade, 1969-1996	195
Quadro 12. Número de desempregados e de subsidiados por desemprego (1985-93)	206
Quadro 13. Taxa de crescimento anual e estrutura das despesas com prestações dos Regimes	208
Quadro 14. Estrutura das despesas com prestações da Segurança Social, em % (1998)	226
Quadro 15. Despesas de Acção Social por áreas e intervenientes (1998)	236
Quadro 16. Evolução das Despesas da Segurança Social (1992-1998)	257
Quadro 17. Distribuição de utentes de acção social, por suporte jurídico do estabelecimento (1998)	262
Quadro 18. Registo das IPSS (1979-1999)	279
Quadro 19. Evolução do número de associações mutualistas e de associados (1930-2000)	285
Quadro 20. Distribuição regional das Associações Mutualistas (1998)	286
Quadro 21. Indicadores do Sector Mutualista (1995)	286
Quadro 22. Demonstração de resultados das IPSS (1993)	322

Índice de Siglas

ACP – Acção Católica Portuguesa
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
APS – Associação Portuguesa de Seguradores
BM – Banco Mundial
CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CES – Conselho Económico e Social
CGA – Caixa Geral de Aposentações
CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical
CIP – Confederação da Indústria Portuguesa
CLA – Comissão Local de Acompanhamento
CLBSS – Comissão do Livro Branco da Segurança Social
CNP – Centro Nacional de Pensões
CNRM – Comissão Nacional do Rendimento Mínimo
CNSDP – Caixa Nacional de Seguros das Doenças Profissionais
CRSS – Centro Regional de Segurança Social
D.C. – Despacho Conjunto
D.L. – Decreto-Lei
D.N. – Despacho Normativo
D.R. – Decreto Regulamentar
DGAS – Direcção-Geral da Acção Social
DGRSS – Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social
ESAA – Equipamentos Sociais com Autonomia Administrativa
FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social Europeu
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INSCOOP – Instituto António Sérgio para o Sector Cooperativo
INTP – Instituto Nacional do Trabalho e Previdência
IPC – Índice de Preços no Consumidor
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISSOPG – Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral
MAS – Ministério dos Assuntos Sociais
MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social
MTS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade

OE – Orçamento Geral do Estado
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OSS – Orçamento da Segurança Social
P. – Portaria
PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos
PCP – Partido Comunista Português
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Pequenas e Médias Empresas
PPR – Plano Poupança-Reforma
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
R.C.M. – Resolução do Conselho de Ministros
REAF – Regime Especial de Abono de Família dos Trabalhadores Rurais
REC – Regimes Especiais e Complementares
REP – Regime Especial de Previdência das Casas do Povo
RESSAA – Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RG – Regime Geral
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RNC – Regime Não-Contributivo
RNCE – Regime Não-Contributivo e Equiparados
RTR – Regime Transitório dos Rurais
SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SESS – Secretaria de Estado da Segurança Social
SGFP – sociedades gestoras de fundos de pensões
smn – Salário Mínimo Nacional
SNASM – Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos
SSV – Regime do Seguro Social Voluntário
SVIP – Serviço de Verificação de Incapacidades Permanentes
SVIT – Serviço de Verificação de Incapacidades Temporárias
TCO – Trabalhadores por Conta de Outrem
TSU – Taxa Social Única
UE – União Europeia
UEM – União Económica e Monetária
UGT – União Geral de Trabalhadores
UIPSS – União das Instituições Particulares de Solidariedade Social
UMP – União das Mutualidades Portuguesas
UMP – União das Misericórdias Portuguesas

Introdução

As motivações que suscitaram a realização deste trabalho inscrevem-se num conjunto de preocupações e reflexões pessoais e constituem uma tentativa de encontrar resposta para algumas das questões teóricas e políticas, no âmbito do bem-estar social e da sua promoção por parte dos diferentes actores. Este trabalho é parte de um interesse mais amplo pelo terceiro sector na segurança social e que teve um aprofundamento importante no meu trabalho na qualidade de assistente do Professor Boaventura de Santos, enquanto membro da Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Foi a partir do aprofundamento teórico das discussões acerca do Estado-Providência e do contacto com os debates teóricos em torno do terceiro sector que me confrontei com a diferença entre as promessas sobre o papel do terceiro sector no Estado-Providência e a realidade que esse papel assume em alguns contextos. A rebeldia às classificações e o perpétuo movimento das fronteiras do terceiro sector são, por si só, factor suficiente para considerar este trabalho apenas uma etapa. Além disso, o momento que agora vivemos, em termos de opções políticas sobre o futuro do nosso Estado-Providência, e o quadro global em que essas opções políticas se inserem, constituiu uma forte motivação para o desenvolvimento deste tema.

Por conseguinte, a dissertação que agora se apresenta pretende abordar as políticas sociais numa determinada área do Estado-Providência português, a segurança social, e situar aqui os debates e o papel do bem-estar provido pelo conjunto de organizações que não pertencem ao Estado, nem ao mercado, nem à família, cuja designação escolhida foi a de terceiro sector.

A temática e a discussão da reforma dos sistemas de protecção social globalizou-se, acompanhando nesta escala os processos económicos, sociais, culturais e políticos. Perante as transformações ocorridas nas últimas décadas, os Estados-Nação encontram-se pressionados no sentido da reformulação dos seus sistemas de protecção social, visando a sua adaptação a novos riscos e necessidades emergentes.

Todavia, se a abordagem das políticas sociais deixou, em grande medida, de ser produzida no âmbito da política doméstica dos Estados, passando a estar cada vez mais condicionada pelos contextos globais, não pode ser definitivamente abandonado o nível nacional de análise. Efectivamente, continuam a jogar-se a esta escala os efeitos das estratégias de

adaptação das particulares configurações político-institucionais às novas realidades sociais, económicas e políticas. No caso específico das políticas de protecção social, são de relevante consideração, por exemplo, a forma de Estado, as necessidades redistributivas, as configurações institucionais dos sistemas de protecção e os actores sociais em presença. Esta discussão servirá como base para reflectir sobre o caso português, à luz das problemáticas suscitadas nos debates sobre a reforma do Estado-Providência.

Um dos iniciadores das análises sobre as políticas sociais, Richard Titmuss, chamava precisamente a atenção para o facto da produção do bem-estar não provir apenas dos sistemas de protecção social estatais, mas também do sistema fiscal, das empresas e de múltiplas formas voluntárias, de solidariedade espontânea, de caridade ou de ajuda mútua (Pestoff, 1998). Por isso, a perspectiva que me proponho desenvolver resulta da tentativa de equacionar a protecção oferecida pelo Estado e aquela que é oferecida pelo sector privado não-lucrativo, propondo uma abordagem que tenha em consideração a distribuição relativa de cada uma destas áreas no sistema de segurança social, e o modo como se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, considerando sobretudo que ao reequacionamento do papel do Estado no fornecimento de bem-estar social corresponde, necessariamente, a reformulação do papel dos restantes intervenientes nesta área.

Assim, com esta análise pretendo dar conta não apenas da modificação nas intervenções de cada um dos pilares nas áreas da protecção social, mas também reflectir sobre as novas correlações no contexto da reforma da intervenção do Estado no domínio das políticas sociais. De resto, a nova vitalidade do terceiro sector tem sido amplamente discutida e surge frequentemente ligada à “crítica e crise do Estado-Providência”, ou seja, em contexto de crise e expectativas descendentes a respeito da produção estatal de bem-estar (Santos, 1999). O caso português necessitará, contudo, de uma análise mais cautelosa: trata-se da “crise” de um Estado-Providência que não chegou a existir por completo, e que foi sendo amplamente compensado por uma forte sociedade-providência, e da reemergência de uma sociedade civil que não se chegou a constituir e organizar autonomamente (Santos, 1993). Acresce que, mais particularmente, se trata de um sistema de segurança social desigualmente desenvolvido, na área da protecção dos trabalhadores e na área de protecção de todos os cidadãos, com diferentes actores sociais e diferentes configurações de bem-estar.

À luz deste quadro, procuro identificar os vários factores que pesam no actual momento de reforma da segurança social, entre os quais figuram as características do

Estado-Providência português, a distribuição entre os vários produtores de bem-estar, a configuração do sistema de segurança social, os diferentes actores em presença e as suas propostas políticas, bem como os efeitos dos modelos supranacionais de políticas e de reformas. A hipótese de trabalho que desenvolvo, neste sentido, é a de que, dadas as características do Estado-Providência português, a reforma das políticas sociais está sujeita a uma grande diversidade de influências, apontando para linhas de transformação que, se por um lado, apresentam propostas de ruptura com os modelos anteriores revelam, por outro, fortes continuidades relativamente a esses modelos.

Ao analisar simultaneamente as duas áreas da segurança social, ou seja, da protecção previdencial dos trabalhadores e da protecção de todos os cidadãos, procuro ter presente a forma como o desenvolvimento de uma foi condicionando o desenvolvimento da outra. Do mesmo modo, ao analisar em simultâneo as organizações do terceiro sector que actuam na área da previdência e as organizações que actuam na área da assistência, procuro compreender até que ponto as lógicas específicas de cada uma das áreas moldaram as organizações e o modo como a presença destas organizações moldou essas áreas da protecção social. A hipótese de que parto nesta segunda vertente do trabalho é a de que existem influências mútuas que pesam determinantemente nas características quer das organizações quer da área de protecção social com que se relacionam.

A minha análise segue assim os debates políticos e científicos em torno do Estado-Providência e, em especial, do papel que cabe ao Estado, ao mercado ou à comunidade na produção do bem-estar, desde o momento em que o Estado assumiu a responsabilidade por este. Parto dos autores das políticas sociais comparadas, procurando situar a análise das configurações de bem-estar em Portugal no contexto dos Estados-Providência desenvolvidos e das problemáticas relacionadas com as transformações associadas à sua 'crise'. Por conseguinte, analiso a evolução das políticas sociais e do quadro institucional da segurança social para ter presentes quer os seus efeitos ao nível do bem-estar, quer o modo como foi sendo desenhada a sua configuração institucional e as políticas posteriores. Discuto a distribuição da produção do bem-estar na área da segurança social e olho para o papel que o terceiro sector assume neste domínio, no sentido de enquadrar as recentes transformações e propostas políticas, simultaneamente no Estado-Providência português e nas discussões sobre o relacionamento entre o Estado e o terceiro sector. Também não deixo de atender às características do bem-estar produzido em cada uma das esferas e à forma como estas esferas se influenciam mutuamente,

transformando a natureza desse bem-estar e, como tal, atendo também às implicações das políticas que são desenvolvidas nestas áreas. Assumo assim que, independentemente de quem fornece o bem-estar, ao Estado caberá largamente a sua regulação e financiamento.

Algumas clarificações teóricas

A abordagem que efectuo nesta dissertação parte da tentativa de articular a discussão do terceiro sector com a do Estado-Providência, numa perspectiva que não é de todo a mais comum nas várias abordagens que normalmente se fazem, quer ao Estado-Providência, quer ao terceiro sector. Para realizar esta articulação parto do enfoque nas políticas sociais e do modo como elas influem no bem-estar e nos seus vários promotores.

Assim, entende-se que o desenvolvimento ou as políticas de retracção do Estado Providência, concebido simultaneamente como uma forma de Estado, representando uma organização específica de poderes políticos, e compreendendo um conjunto de organizações de criação e implementação de políticas, é explicável a partir de um grande conjunto de variáveis. Estas variáveis tanto podem beber nas teorias que se centram na distribuição dos recursos políticos entre as classes sociais e, especialmente, na força do movimento sindical e dos partidos de esquerda, procurando então explicar a expansão dos Estados-Providência, abordagem que nos é familiar em Gøsta Esping-Andersen (1990), como podem beber nas influências das estruturas das instituições políticas formais sobre os processos sociais e, portanto, sobre a viabilidade de estratégias políticas alternativas, que é mais comum nas abordagens do novo institucionalismo. Neste sentido, Paul Pierson (1994) propõe inclusivamente que se olhe de modo mais atento para as variáveis institucionais em momentos de retracção das políticas sociais, em especial para explicar o modo como os Estados-Providência resistem à mudança. Ao lado de outros autores, Pierson chama a atenção para o facto de que podem não ser já apenas os sindicatos ou os partidos de esquerda os únicos grupos que suportam o Estado-Providência, mas também outros grupos de interesse, com autonomia relativamente ao movimento operário, que se desenvolveram com os próprios programas sociais.

As organizações do terceiro sector podem, pois, ser colocadas no conjunto dos que apoiam o Estado-Providência, mesmo no contexto em que se discute qual deverá ser o papel do sector estatal ou do terceiro sector, pelo que as configurações institucionais em que se

enquadram pesam igualmente nas possibilidades de transformação dos Estados-Providência.

Daqui deriva, assim, a nossa escolha, que é simultaneamente pragmática e metodológica, do nome de terceiro sector, ou de organizações do terceiro sector (OTS)¹, e não de outras conceptualizações usadas para nomear esta realidade. Pragmática, porque aceitamos, ao lado de outros autores, que se trata da designação adaptável aos vários contextos. O facto de em cada lugar o terceiro sector poder significar coisas diferentes, designando ao mesmo tempo essa área das organizações que não são Estado nem são mercado, permite-nos uma linguagem comum que ultrapassa a complexidade de significados, de que procuraremos dar conta. Esta é a opção da maioria dos autores que utilizam este termo e é a opção da associação internacional de investigadores desta área, a *International Society for Third Sector Research* (ISTR).

Pestoff (1998) afirma que o conceito de terceiro sector é uma convenção que resume um conjunto diverso de organizações formais que não são nem agências governamentais nem empresas lucrativas sendo, portanto, definido em termos relacionais pela sua posição relativamente aos outros dois sectores. O terceiro sector distingue-se do Estado porque não fornece serviços públicos ou obrigatórios, e distingue-se do mercado porque não fornece serviços com fins de lucro, ao mesmo tempo que se distingue do sector informal porque se encontra formalizado em organizações.

Apresentamos e contextualizamos, em seguida, alguns dos quarenta e sete termos² usados para designar estas organizações, porque a nossa opção metodológica na discussão sobre terceiro sector e as suas organizações, ou o seu papel no Estado-Providência, é a de manter as designações utilizadas pelos diversos autores quando tal é relevante para a análise, já que nem sempre estas discussões se referem exactamente ao mesmo tipo de organizações.

- Sector voluntário (*voluntary sector*). É o termo preferencialmente usado no Reino Unido. Enfatiza a falta de coerção na adesão às organizações ou participação e o papel dos voluntários. Tende a privilegiar a forma associativa e a excluir as cooperativas e as mutualidades, bem como as organizações que, apesar de privadas, são de adesão obrigatória ou possuem uma autoridade legal (e às quais os autores preferem chamar QUANGO, ou seja *quasi-nongovernmental organisations*). Em contrapartida, não se restringe às formas organizacionais, podendo por vezes abranger as iniciativas de

¹ Usarei OTS como abreviatura do termo organizações do terceiro sector.

² Contabilizados por Adil Najam (1996), citado por Lewis (1999).

voluntariado que se expandem para o sector público. Por vezes designa também a área da família e da comunidade, podendo significar a mesma coisa que o sector da comunidade (*community sector*).

- Terceiro sector (*third sector*). É uma noção próxima da de sector não-governamental, tendendo a distinguir entre o sector mercantil ou lucrativo e sector público ou governamental. Este conceito foi inicialmente usado nos Estados Unidos nos anos 70, e traduz a tentativa de afirmação das próprias organizações. Ao contrário da terminologia maioritariamente usada nos Estados Unidos, este conceito permite abranger as cooperativas e mutualidades. Há quem, utilizando o conceito de terceiro sector, aponte ainda a existência de um quarto ou mesmo de um quinto sector, reportando-se ao sector da família ou ao sector da economia informal³.
- Sector não-lucrativo (*nonprofit sector*). Pretende enfatizar a existência de restrições legais e éticas à distribuição de ‘lucros’ (*nondistributional constraints*) e foi muito usado em estudos económicos e de gestão, que largamente dominaram a literatura inicial sobre o sector. Este conceito está associado ao próprio enquadramento legal do sector nos Estados Unidos para efeitos de isenção de imposto sobre o rendimento, referindo-se às *‘tax-exempt organisations’*, termo usado a partir da abordagem do direito⁴. É um termo muito frequente na literatura norte-americana, tendendo a reportar-se sobretudo às organizações voltadas para o fornecimento de bens e serviços a terceiros (*‘public benefit organizations’*) e excluindo as organizações de membros (*‘member-benefit organizations’*), em especial as que possuem um carácter comercial como as mutualidades e as cooperativas de consumidores e trabalhadores. Exclui também as organizações populares e as organizações religiosas. Este conceito começou a ser privilegiado nos Estados Unidos a partir dos anos 80, em detrimento de ‘sector voluntário’, ‘sector independente’ ou ‘terceiro sector’.

³ Por exemplo, Smith propõe que em vez de três sectores consideremos quatro ou cinco: um sector da família ou pessoal (*household* ou *personal sector*), que tem sido bastante desprezado, e que inclui ajuda mútua e informal, independentemente do facto de as pessoas viverem juntas; um sector das organizações que servem os seus membros (*member-benefit voluntary organizations*), onde se poderiam também incluir as organizações religiosas que operam para benefício dos membros ou crentes (Smith, 1991: 138).

⁴ Trata-se sobretudo das entidades da categoria 501 (c) (3) do *Internal Revenue Code*, que abrange os hospitais não-lucrativos, as organizações culturais (como, por exemplo, os museus), as organizações filantrópicas tradicionais, as fundações, as escolas, os centros de dia. O termo também se pode referir a outras organizações, englobadas na categoria 501 (c) (4), que inclui as associações cívicas e as organizações de serviços sociais que não têm deduções nos impostos e que podem prosseguir actividades políticas e comerciais. Todavia, exclui as mutualidades, os sindicatos, as cooperativas de consumidores e trabalhadores, as organizações de veteranos, os partidos políticos, as organizações populares e as organizações religiosas (DiMaggio e Anheier, 1990: 138).

- Sector intermédio (*intermediate sector*) e organizações intermédias. A sua ênfase assenta no facto de que as organizações se encontram em relação com todos os outros sectores (Estado, mercado e comunidade ou família). Baseia-se na ideia de que existe uma área de organizações intermédias, que medeiam a relação entre o indivíduo e o Estado, permitindo que o indivíduo não seja absorvido pelo Estado, evitando assim o seu isolamento. Esta noção inspira-se na filosofia Hegeliana e no pensamento social cristão do século XIX, sendo mais comum na tradição alemã. Porém, o conceito de organizações intermédias tem sido utilizado por alguns autores, como Evers (1995), para definir não uma esfera intermédia entre o indivíduo e o Estado, mas sim as organizações que existem numa esfera pública entre o Estado, o mercado e a comunidade, e onde estes se relacionam⁵.
- Economia Social (*économie sociale*). Ao contrário dos conceitos anteriores, é o termo preferido na Europa Continental e com origem nos países francófonos. O conceito existiu no século XIX, mas foi recuperado nos anos 70, no sentido que lhe foi dado por Charles Gide. Foi aceite pelos governos de alguns países europeus e tem vindo a ganhar influência crescente em instituições da União Europeia. Pretende ser mais abrangente, não só incluindo as associações e fundações, mas também as mutualidades e as cooperativas e, mais recentemente, outras formas de pequenas empresas lucrativas com fins sociais (*social enterprises*). A inclusão destas novas formas tem vindo a fazer com que alguns autores prefiram falar do conceito de economia solidária. É notória a diferença relativamente ao conceito de sector não-lucrativo, com o qual concorre em termos internacionais, na medida em que aceita a existência de fins lucrativos, ainda que limite a forma como os lucros são apropriados. Além disso, o termo de economia social tem também implícita a recusa de identificação de um sector específico, preferindo realçar as interações. Todavia, o uso do termo não é isento de problemas. Na Alemanha a economia social significa a economia social de mercado, e o equivalente do conceito francês são as organizações de benefício público ou as empresas comunitárias. Economia social, designa também uma parte da ciência económica que estuda assuntos sociais⁶.

⁵ Neste contexto é muito importante a chamada de atenção de Pestoff quando refere que se trata de ordens sociais ou instituições de governação e não de sectores, já que as primeiras se referem a tipos ideais abstractos, enquanto os segundos se referem a fenómenos empíricos, caso em que se usa o conceito de terceiro sector (Pestoff, 1998: 40).

⁶ A *social economy* (quando usado em inglês o conceito tem geralmente este outro significado) dedica-se à análise económica da vida na sociedade do indivíduo e dos grupos sociais. Algumas das áreas

- Sector não-governamental (*nongovernmental sector*) ou organizações não-governamentais. Enquanto sector é visto como uma rede de organizações ou instituições exteriores ao aparelho formal do Estado e funcionando independentemente, ainda que capazes de interagir com ele. O termo 'organizações não-governamentais' (ONG), e não o de sector, tende a ser usado para referência às organizações que trabalham nos países em desenvolvimento, sejam elas originárias dos países do Norte e que prestam ajuda nos países do Sul, sejam elas originárias destes países. Este nome é privilegiado na Europa, pois os norte-americanos preferem chamar-lhes *private voluntary organizations*. A categoria ONG pode ainda ser subdividida em grupos especializados como, por exemplo, *public service contractors*, *people's organizations*, *voluntary organizations*, *governmental NGOs*, *grassroots support organizations* e *membership support organizations* (Lewis, 1999: 4), entre muitos outros.
- Sociedade civil. Não tem, obviamente, o mesmo significado que têm os conceitos atrás mencionados, mas podemos muito recentemente encontrar este conceito quer no discurso político quer no discurso científico, a par com os anteriores, designando-se as organizações da sociedade civil sem por vezes se ter em conta que se refere a uma realidade muito mais ampla. O surgimento deste conceito está muito relacionado com a tentativa de escapar às fronteiras demasiado rígidas que alguns dos conceitos anteriores apresentam, em especial no contexto anglo-saxónico e na perspectiva apolítica e economicista que tem informado as análises.

A opção pelo conceito de terceiro sector também é metodológica porque adopta um dos primeiros termos usados no contexto da discussão sobre a crise do Estado-Providência e do papel do terceiro sector nessa crise⁷. Um dos primeiros autores a usar o conceito, Douglas, define-o muito cuidadosamente chamando a atenção para dois aspectos: que não está a usar o conceito em termos residuais, ou seja, que o terceiro sector possui identidade própria; e que não se deve olhar para ele como um espaço estanque, mas antes ter em consideração que as fronteiras são permanentemente atravessadas. Ao reportar-se à existência de três sectores, Douglas assinala que está a considerar apenas aqueles que têm existência ou identidade colectiva. Desta forma, não há o perigo de uma definição residual de terceiro sector incluir a família. O terceiro sector é, assim, a melhor expressão da ideia de liberdade

socioeconómicas de estudo são: economia da saúde e protecção social, educação e formação, trabalho e emprego, o papel dos sindicatos na economia, etc. Naturalmente, a *économie sociale* pode ser abordada sob a perspectiva da *social economy*.

na medida em que é constituído por uma identificação colectiva voluntária, enquanto que no caso do Estado, embora também exista uma racionalidade colectiva, a ideia base é a relação de autoridade imposta por lei. Assim, o terceiro sector partilha com o Estado uma racionalidade colectiva mas, ao contrário deste, prossegue bens colectivos sem invocar a autoridade da lei. Tanto o Estado como o terceiro sector distinguem-se do mercado no sentido em que neste último predomina uma racionalidade individual e a base de identificação reside na relação de troca na forma de transacções *quid pro quo* (Douglas, 1983: 27-28).

A utilização do conceito por Douglas tem outra particularidade que nos interessa neste trabalho. É que, se bem que reconhecendo uma identidade específica do sector, Douglas não o considera isoladamente, chamando a atenção para o permanente atravessar de fronteiras entre os três sectores:

Os governos têm uma palavra em quase toda a iniciativa e dinheiro em numerosas empresas privadas. Os governos usam frequentemente as instituições do terceiro sector como agentes para desempenharem tarefas que são suas, ou como canais para os seus fundos. As organizações do terceiro sector são, em alguns casos, quase totalmente dependentes dos fundos do governo; outras têm os seus próprios fundos para iniciar novas tarefas com vista a encorajar o governo a assumi-las. Muitas empresas comerciais e lucrativas criaram fundações com fins de caridade e outras desempenham elas próprias tarefas filantrópicas (Douglas, 1983: 14)⁸.

Queremos também ter presente que o proliferar da literatura sobre o terceiro sector e as suas organizações, bem como a sua própria conceptualização enquanto sector, surgiram num momento específico, que coincidiu com a chamada 'crise' do Estado-Providência. Por isso, existem também razões ideológicas ou políticas a ter em conta. Já em 1989, Ralph Kramer referia que era ideológica uma das razões para o surgimento do sector, fosse ele visto como travão à expansão do Estado-Providência, fosse ele visto como uma alternativa e um meio de expandir o bem-estar através de uma maior participação dos cidadãos (Kramer, 1990). Ainda assim, havia também outras razões para este surgimento, que se prendiam com a maior utilização das organizações não-governamentais para a

⁷ Como nota Smith (1991), a própria ideia de que existem mais do que dois sectores, o do governo e o dos negócios, só começa a emergir a partir dos anos 70.

⁸ Excepto quando se justificou a manutenção do original, optei por traduzir todas as citações de inglês e francês para português. Todas estas traduções são, assim, da minha responsabilidade. Em contrapartida, nos casos em que não considerei relevante para a discussão e/ou para os quais não existe tradução corrente para português, optei por não traduzir os conceitos usados na literatura estrangeira. Nos casos em que usei frequentemente estes conceitos e encontrei um correspondente adequado em português optei por efectuar esta tradução, fazendo menção ao uso na língua original.

implementação de políticas públicas, e que estavam muito ligadas às políticas de descentralização, desinstitucionalização e maior selectividade dos serviços sociais.

Escrevendo numa das mais importantes revistas desta área, também Hall refere: "a teoria não é neutra em relação aos valores. Ela é inevitavelmente apropriada, construída ou chamada para objectivos relacionados com a configuração do poder institucional e os interesses das clientelas" (1995: 5). Este autor refere que os estudos sobre as organizações não-lucrativas surgiram nos Estados Unidos num momento em que os grupos de interesses ligados a estas organizações visavam não só afirmar o sector, como defendê-lo dos 'ataques' reguladores do Estado. E esta acção serviu, em seu entender, não para fomentar mas, sim, para obstruir a investigação científica nesta área: "tanto a linguagem como a teoria das organizações não-lucrativas tem sido mais politicamente saturada do que a maior parte das iniciativas académicas e, demasiado frequentemente, tem sido mais usada para obstruir do que para expandir a investigação" (Hall, 1995: 9). Não é que todos os trabalhos então efectuados nesta área tenham estado exclusivamente vinculados a objectivos políticos das organizações. Todavia, mesmo muitos daqueles que o não estiveram viram os seus trabalhos serem selectivamente apropriados, em especial no que se referia a justificações para uma menor regulação do sector por parte do Estado ou para sustentar teses de privatização dos serviços públicos e envolvimento das organizações enquanto agentes das políticas públicas sem necessidade de regulação estatal.

Organização e metodologia

Feitas estas clarificações importantes como ponto de partida resta apresentar a organização do trabalho e a metodologia utilizada.

Esta dissertação está organizada em duas partes. A primeira parte é dedicada à discussão teórica acerca do Estado-Providência e o terceiro sector e na segunda parte efectua-se uma análise sobre a protecção social e o terceiro sector em Portugal.

Num primeiro capítulo, identifica-se a discussão em torno do desenvolvimento e 'crise' do Estado-Providência, dando conta, selectivamente, das propostas de vários autores e também das perspectivas políticas, que vieram a dominar desde os anos 80, sobre a 'crise' do Estado-Providência, a natureza dessa crise e o papel do terceiro sector no seu futuro. Procuo, igualmente, dar conta das novas políticas do período mais recente e as perspectivas teóricas e políticas que subjazem a essas políticas, no sentido de compreender

que questões se jogam neste momento em que o Estado-Providência não foi abandonado, mas as expectativas em relação a este parecem ter sofrido profundas transformações.

Num segundo capítulo, e tendo presente o contexto específico da produção teórica, aprofunda-se a discussão do conceito de terceiro sector, das organizações que o integram e das suas características. Procura-se igualmente discutir uma das questões centrais em torno do conceito, o da sua localização estrutural, já que esta questão o relaciona com os demais sectores do Estado, do mercado e da comunidade e, portanto, coloca-o no contexto dos debates sobre o futuro do Estado-Providência. Discute-se ainda neste capítulo o relacionamento entre as organizações e o Estado, e os efeitos deste relacionamento em termos da responsabilização que pelo Estado é exigida às organizações, quando para elas transfere a provisão de bem-estar público.

No terceiro capítulo, apresentam-se as tipologias correntes sobre Estados-Providência, descrevendo as suas características e o modo como se adaptaram às transformações pós-'crise' do Estado-Providência. Neste mesmo contexto, efectua-se uma apresentação do terceiro sector nos Estados-Providência desenvolvidos, e incluem-se algumas das tentativas de identificação de tipologias do terceiro sector, no modo como evoluíram as suas relações com o Estado, e como se situam no contexto das políticas públicas de protecção social, em especial nos debates nacionais sobre a relação entre o Estado e o terceiro sector. Ao articular estas duas perspectivas pretende-se realçar que uma configuração específica da provisão pública de bem-estar tem implicações no lugar que as OTS ocupam no Estado-Providência, e vice-versa.

A segunda parte, dedicada a Portugal, divide-se em dois momentos. Um de contextualização histórica e outro de análise do momento presente. Assim, num primeiro capítulo efectua-se uma abordagem histórica da evolução das políticas de protecção social em Portugal, na área da segurança social, acompanhando as filosofias e as medidas, bem como o modo como o sistema de segurança social se foi constituindo. Concomitantemente abordam-se, em cada momento, os principais aspectos do relacionamento entre o Estado e as organizações do terceiro sector na área da segurança social. Esta análise histórica remonta ao período da monarquia liberal para contextualizar o papel, então protagonista, das organizações não estatais no fornecimento de bem-estar e as primeiras tentativas do Estado para assumir a responsabilidade nas políticas sociais. Desenvolve-se, posteriormente, a análise ao longo das primeiras tentativas de seguro social obrigatório na Primeira República, da protecção social construída na proposta corporativa de protecção social durante o Estado Novo, do momento

de ruptura que consagra o direito à segurança social no período após o 25 de Abril de 1974, da constituição do Estado-Providência português em contexto de 'crise' a partir da década de 80, e das múltiplas tendências que a partir daqui se verificam.

No segundo momento, procura-se em primeiro lugar enquadrar o Estado-Providência português nas tipologias do Estado-Providência desenhadas internacionalmente e, em especial, discutindo a sua inserção num modelo do Sul da Europa, a par com países como a Itália, a Grécia e a Espanha. Procura-se identificar as características comuns mas também os aspectos em que o modelo português se distingue. Esta caracterização prévia serve para enquadrar o momento iniciado em 1996, apresentando-se politicamente como de reforma da segurança social e exibindo aspectos muito contrastantes. Aborda-se o contexto do discurso de crise e o debate em torno da reforma do sistema que culmina numa nova lei de bases da segurança social e afloram-se igualmente as medidas de reforma, enquadradas num discurso político voltado para uma mudança de prioridades. Procura-se aqui identificar as linhas de continuidade e de ruptura no modelo português, e a importância das discussões mais gerais sobre o bem-estar no moldar da filosofia e das políticas.

Num segundo capítulo, efectua-se uma caracterização das organizações do terceiro sector em Portugal, com actividade na área da segurança social, sejam elas da previdência, como é o caso das associações mutualistas, ou da acção social, como é o caso das genericamente denominadas IPSS. Parte-se para esta caracterização dentro dos quadros legais de classificação das organizações e das suas actividades, dando-se ênfase aos termos jurídicos e institucionais da sua relação com o Estado e da sua posição no campo da provisão do bem-estar. A partir de entrevistas realizadas a dirigentes das organizações de cúpula destas organizações e a funcionários de instituições do Estado responsáveis pela sua regulação, procura-se dar conta das suas filosofias e actividades, enfatizando a componente política deste papel e, ao mesmo tempo, a heterogeneidade interna de características e perspectivas. Num segundo momento, relacionam-se estas organizações com as políticas públicas e com os actores institucionais e discutem-se alguns dos aspectos da sua presença no campo da provisão do bem-estar, quer ao nível do tipo de bem-estar produzido, quer ao nível das implicações nas políticas públicas e no relacionamento entre as instituições públicas e as organizações. Finalmente, contextualiza-se estas organizações e algumas das discussões suscitadas na reformulação por que passa quer a área da acção social quer o relacionamento entre o Estado e estas organizações, em especial no que toca às problemáticas que estas reformulações suscitam.

Enquanto que na primeira parte, dedicada à discussão teórica, se parte da produção científica nas áreas do Estado-Providência, políticas sociais e terceiro sector, a segunda parte sustenta-se em várias fontes e metodologias de análise. Assim, efectuou-se recolha e análise de informação estatística, proveniente de diversas fontes, referente quer ao terceiro sector, quer ao sistema de segurança social, tendo em vista a caracterização destas duas áreas, a sua evolução e a sua dimensão. Procedeu-se à recolha e análise documental de legislação que abrange o período em que decorre a análise efectuada neste trabalho, nas duas vertentes seguintes: legislação da segurança social e de várias das suas áreas, legislação sobre as organizações do terceiro sector, quer em termos genéricos quer relativa às instituições da área da segurança social, no que diz respeito às normas que regem a sua actividade e a sua interacção com as instituições públicas. Procedeu-se à recolha e análise documental de documentação produzida pelas organizações representativas das organizações do terceiro sector da área da segurança social, em especial, estatutos, documentos programáticos, relatórios de actividades, imprensa do sector e documentação de conferências. Recorreu-se ainda a outra documentação como imprensa de âmbito nacional e documentos produzidos por instituições públicas como normativos, regulamentos, relatórios, etc. Foram efectuadas duas entrevistas exploratórias a dois actores privilegiados do sistema, a Dra. Maria Bento e o Dr. Fernando Maia, no sentido de procurar perceber aspectos específicos do sistema de segurança social e da sua história.

Para além das anteriores fontes de informação, as quais contribuíram para a elaboração de toda a segunda parte deste trabalho, recorreu-se a fontes e metodologias complementares para a discussão relativa ao momento presente. Mais concretamente, procedeu-se à recolha e análise de documentos produzidos no contexto do debate sobre a reforma da segurança social, em especial do Livro Branco da Segurança Social e da Lei de Bases e realizaram-se entrevistas semi-estruturadas a líderes e técnicos de organizações representativas de organizações da área da segurança social (União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, União das Mutualidades Portuguesas, Fenacerci – Federação das Cooperativas de Solidariedade Social) e a técnicos responsáveis de instituições de tutela, de apoio técnico e de fiscalização destas organizações (Direcção-geral da Solidariedade e Segurança Social e Inspecção-geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

Parte I

Em torno das discussões sobre o Estado-Providência e o Terceiro Sector

Capítulo 1

O Terceiro Sector nas transformações do Estado-Providência

Existe uma ideia mais ou menos generalizada de divisão do Estado-Providência em período de formação, consolidação, crise e pós-crise. O período de formação, durante o século XIX, corresponde à assunção pelo Estado de responsabilidades na protecção social das suas populações, que se liga à própria formação do Estado moderno. Caracteriza este período uma luta de classes que opõe comunismo e capitalismo, especialmente marcada nos anos 20 e 30, reflexo da reacção das classes operárias aos efeitos sociais da industrialização.

O segundo período, que Pierson (1991) designou de 'era dourada', começa após a Segunda Guerra, e marca sobretudo os anos 50 e 60, coincidindo com um período de rápido crescimento económico em muitos países do mundo e de expansão dos programas sociais visível em taxas de crescimento de despesas sem precedentes (Midgley, 1997: 137). O Estado-Providência surge como uma via intermédia (*The Middle Way*) para as propostas radicais do período anterior. É neste período que nos países centrais nascem os próprios conceitos de Estado-Providência e de segurança social, e se consolida a ideia de responsabilidade do Estado na garantia do acesso de todos os cidadãos à protecção social, concebida como um direito universal, e da sua intervenção na economia com vista a garantir as condições para o bem-estar social.

Trata-se do período do consenso social-democrata, baseado em ideias como o crescimento económico auto-sustentado e o pleno emprego, cuja base é o Estado-Nação. Keynes, o pai das ideias económicas em que se fundaram os Estados-Providência nascidos no pós-guerra, defendia o fechamento de fronteiras como única possibilidade para a construção de um Estado-Providência generoso:

Na próxima geração não existe esperança de uma uniformidade de sistemas económicos no mundo (...) todos precisamos de ser tão livres quanto possível de influências de mudanças económicas em outros lugares para que possamos fazer as nossas experiências favoritas em direcção à república social ideal do futuro; e (...) um movimento deliberado em direcção a uma maior auto-suficiência nacional e isolamento económico tornarão a nossa tarefa mais fácil..."⁹

⁹John Maynard Keynes (1982), citado por Goodin, 1998: 10-11.

O consenso social-democrata tinha subjacente um acordo entre as classes sociais e/ou entre os partidos políticos acerca da compatibilização de uma política keynesiana de pleno emprego e crescimento económico nacional, no contexto de um mercado internacional capitalista liberal e da criação de um Estado-Providência que protegesse os cidadãos contra as disfunções da economia de mercado. Ao governo cabia o papel de coordenação das relações entre sindicatos e empregadores, de assegurar as condições para o crescimento económico e de administrar o Estado-Providência. Ao nível partidário, este consenso implicava um acordo sobre as regras do jogo político, no qual se marginalizavam os extremos, se adoptava um estilo de negociação e compromisso e se assumia uma mobilização em favor do capital e do trabalho organizados e da economia keynesiana (Pierson, 1991: 129).

Em finais deste período os novos movimentos sociais começam a questionar a lógica do progresso económico e social e exigem a reapropriação da vida privada e do espaço público. Insistem na qualidade de vida e em valores pós-materialistas.

Um terceiro período, de crise, começa em meados da década de 70 e dura até ao final desta década (Mishra, 1995). O aumento da competição internacional e a inflação levaram ao abrandamento das taxas de crescimento económico o qual, por sua vez, levou ao aumento das taxas de desemprego dos trabalhadores menos qualificados e estas ao aumento das despesas sociais. A suspensão da convertibilidade do dólar em ouro em 1971, provocou o fim da era das taxas de câmbio fixas do sistema de *Bretton Woods* e inaugurou um período de incerteza financeira e económica. Por fim, o primeiro choque petrolífero, em 1973, e o conseqüente aumento global dos preços da energia atirou muitas economias para a recessão. Inaugurou-se então um período de estagflação, caracterizado por inflação sem crescimento económico. Esta mudança reflectiu-se nas políticas sociais. Por um lado, os Estados necessitavam de reduzir o nível de despesas sociais, por outro, os problemas económicos, levando à deterioração das condições sociais, traduzida no aumento do desemprego, da pobreza e dos sem-abrigo, provocavam uma pressão sobre os governos no sentido do aumento das despesas para acorrer a estas novas necessidades. Concomitantemente, o envelhecimento da população nos países industrializados exercia pressão no sentido do aumento das despesas com a segurança social e cuidados de saúde aos idosos (Midgley, 1997: 135-144).

Ao período de crise segue-se um período pós-crise (Mishra, 1995), o qual corresponde ao questionamento de muitas das premissas fundamentais do período anterior, e em especial

da referente à necessidade e eficácia da intervenção do Estado, quer na sociedade, quer na economia. Este período foi inaugurado com os governos de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América, em que o Estado-Providência keynesiano "foi relativizado como paradigma da sociedade capitalista avançada" (1995: 91). A economia keynesiana foi descredibilizada, em nome de políticas monetaristas de controlo da inflação e de retracção da intervenção estatal. Cortes nos programas sociais e ataques aos sindicatos sustentaram também a liberalização económica. Ao mesmo tempo, o liberalismo foi combinado com valores conservadores sobre o regresso da importância da família, da religião e da autoridade. A influência dos Estados Unidos nalgumas agências internacionais como o FMI e o Banco Mundial, promoveram a difusão internacional das ideias neoliberais (Midgley, 1997: 140). A conferência realizada pela OCDE em Paris, em 1980, fala de uma sociedade de bem-estar, e a sua publicação *The Welfare State in Crisis* (1981) também contribuiu para a inauguração da atmosfera política de mudança.

Refere Boaventura de Sousa Santos que ao fim do consenso social-democrata sucedeu-se o consenso económico neoliberal, ou consenso de Washington, o qual “diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controlo da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do défice público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais” (Santos, 2000c: 2-3). Em grande parte, este novo consenso já não é elaborado ao nível do Estado-nação, mas sim ao nível transnacional.

No momento presente não é ainda claro se nos encontramos perante um novo período do Estado-Providência ou na reformulação de algumas premissas do período anterior, tal como não é claro o momento em que este período começou, a ter começado.

Nos inícios dos anos 90 permanecem as intenções restritivas das políticas sociais e de controlo dos orçamentos públicos, mais incentivadas pela recessão económica então sentida e, em 1991, no caso da Europa, a assinatura do Tratado da União Europeia que estabelece os critérios de convergência para a União Económica e Monetária. Durante a primeira metade da década, praticamente todos os governos europeus tentam proceder a cortes nas despesas de segurança social. Estas tentativas dão-se sobretudo ao nível de reduções dos montantes das prestações, de redução dos períodos de atribuição e de restrição dos critérios de acesso, ou seja, ao contrário das diligências de Reagan e Thatcher,

e das teses do Banco Mundial (1994), não implicam reformas estruturais nos sistemas. As forças sociais que apoiam o Estado-Providência permanecem na defensiva. Em países como a França, a Bélgica, a Itália e a Alemanha os governos deparam-se com forte oposição dos sindicatos e de grupos de beneficiários que, no caso da França, se traduz numa greve geral em 1995 (Johnson, 1999: 59). Em 1997 a França volta a experimentar nova convulsão social em torno da segurança social. Todavia, se em Dezembro de 1995 essa greve começou por ser uma reacção dos funcionários públicos a medidas de reforma nas pensões, a que se juntaram os trabalhadores do sector privado, em Dezembro de 1997 trata-se do movimento dos desempregados (que abrange desempregados, sem-abrigo e imigrantes ilegais), cujas exigências começam por ser de aumento das prestações sociais mínimas mas acaba por ser pelo direito ao trabalho. Estas convulsões sociais exprimem o que já se chama a nova questão social. A Europa confronta-se com níveis de desemprego estrutural muito elevados e com a incapacidade de se manter fiel às promessas de pleno emprego que sustentavam muitas das suas políticas sociais. A protecção social, largamente baseada num determinado modelo de emprego, torna-se cada vez mais problemática em relação a um cada vez maior número de pessoas excluídas desse modelo.

Algumas transformações parecem assinalar uma mudança para um período de pós-Consenso de Washington em que o Estado, sem readquirir a centralidade da 'era dourada', parece ganhar algum protagonismo (Santos, 2000c). Com a queda do Muro de Berlim, em inícios de 90, o comunismo deixa de ser uma alternativa ou uma ameaça. A oposição entre estatismo e liberalismo descentra-se para a oposição entre Estado-Providência e mercado. Surge novamente uma via intermédia, mas desta vez entre o Estado-Providência e o neoliberalismo, (Giddens, 1999). Por outro lado, verifica-se que, na prática, as medidas de retracção e privatização pretendidas pelos ideários neoliberais não tiveram plena concretização, mesmo nos países onde o discurso foi levado mais a sério (Pierson, 1994), e não foram levadas à letra em muitos países (Esping-Andersen, 1996; Ferrera *et al*, 2000). A constatação de que as medidas neoliberais de reforma não são a única estratégia de adaptação possível dos Estados vai-se afirmando, à medida que se verifica que não só as políticas de retracção do período anterior não levaram à destruição do Estado-Providência no sentido do que a hegemonia do discurso neoliberal fizera antever, como é possível perspectivar um potencial efeito positivo da intervenção do Estado e da manutenção adaptada de um Estado-Providência contribuindo positivamente para o desempenho económico dos países.

Alguns autores influentes e o discurso político parecem, também, assinalar algumas mudanças relativamente ao período anterior. Giddens narra, a propósito de uma viragem política para a esquerda:

Alguns eventos importantes, como a chegada à presidência dos EUA de Bill Clinton em 1992, ajudaram a inverter a maré. Wim Kok tornou-se primeiro-ministro da Holanda, Lionel Jospin chegou ao poder em França, Romano Prodi ascendeu ao poder na Itália. A vitória do Partido Trabalhista também foi encarada em muitos países como um novo começo. "E então chegou Tony Blair!", proclamavam os autores de um livro que se debruçava sobre o estado da social-democracia na Europa de 1998, acrescentando que Tony Blair tinha derrotado "o próprio símbolo da crise da social-democracia nos anos 80 - o conservadorismo de Margaret Thatcher e respectivos sucessores (Giddens, 1999: 135).

As alterações políticas para governos de uma nova esquerda vêm acompanhadas de outras importantes alterações.

Ao nível europeu também se notam alterações importantes, marcadas sobretudo pelo fim do isolamento da Grã-Bretanha relativamente às instituições europeias e pela difusão da terceira via pelo 'New Labour' de Blair.

Nos EUA surge a ideia do Estado como empresário, proposta por David Osborne e Ted Gaebler (1992), em que este deve assumir no seu funcionamento as práticas e critérios do sector privado, ao mesmo tempo que se retira da provisão directa de serviços. O livro de David Osborne e Ted Gaebler serve de base à reforma da administração pública de Clinton, apresentada pelo Vice-presidente Al Gore, no 'Gore Report' de 1993 (Santos, 1999: 37).

1.1. Do surgimento da responsabilidade pública ao Estado-Providência keynesiano

Os marcos históricos das concepções integradas da intervenção do Estado na protecção social são, no Reino Unido, o Relatório Beveridge, de 1942, e a Conferência de Filadélfia da OIT, em 1944. Assinalam este momento, em termos de modelos: a criação dos seguros sociais obrigatórios na doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice, na Alemanha de Bismarck, em 1883-89; as leis soviéticas de 1918, que colectivizaram a protecção social e o serviço nacional de saúde, universal e gratuito; o *Social Security Act*, de 1935, nos Estados Unidos, no âmbito do *New Deal*, e onde se usa pela primeira vez a expressão

'*social security*', criando seguros de desemprego, velhice e morte para os trabalhadores e assistência social para os idosos, com base na ideia de 'libertação da necessidade'; a criação de um sistema de rendimentos mínimos para o qual cada um contribui de acordo com os seus meios, em 1943, na Nova Zelândia (Neves, 1996: 153-154); a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, a qual afirma que toda a pessoa tem direito à segurança social (Art.º 22º) e enuncia que esse direito geral se traduz no direito à assistência médica e serviços sociais necessários, no direito à segurança social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e perda de meios de subsistência (art.º 25º); a adoção de duas Recomendações na Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Filadélfia, em 1944, a Recomendação n.º 67 sobre a garantia dos meios de existência a todos os trabalhadores e a Recomendação n.º 69 sobre a garantia de protecção sanitária a todos os membros da colectividade nacional; a Convenção n.º 102 da OIT, em 1952, que se torna "padrão ou norma mínima internacional de segurança social" (Neves, 1996: 179), onde se elencam as prestações de acordo com 9 eventualidades (doença, maternidade, encargos familiares, desemprego, saúde, invalidez, velhice, morte, acidentes de trabalho e doenças profissionais), as regras de financiamento e administração, a caracterização das pessoas abrangidas e os níveis mínimos das prestações. Em 1961 é elaborada a Carta Social Europeia e em 1964 o Código Europeu da Segurança Social, que pretende funcionar como a Convenção n.º 102, com vista a harmonizar os sistemas europeus de protecção social (Neves, 1996: 181).

Começamos pela Alemanha bismarckiana e pela primeira experiência de seguro social obrigatório, que depressa contagiou muitos países europeus. O seguro social obrigatório visava a protecção social dos trabalhadores em eventualidades legalmente tipificadas, mediante prestações sociais de substituição de rendimentos perdidos. A criação do seguro social na Alemanha, bem como a intervenção do Estado na protecção social, inscreve-se no contexto histórico da unificação alemã e da luta dos conservadores no governo contra os socialistas e da estratégia de Bismarck de atenuar a sua influência crescente junto das classes trabalhadoras, adoptando algumas das suas ideias. Nas propostas que apresentou ao *Reichstag* entre 1881 e 1884, sobre os seguros sociais obrigatórios nos acidentes de trabalho, doença, invalidez e velhice, Bismarck invocou as exigências da moral cristã nos deveres para com os trabalhadores e não a influência das propostas dos socialistas sobre a política social, mesmo que os próprios conservadores do seu partido e os católicos fizessem reservas à proposta do Chanceler (Leal, 1998: 86-87). Assim, a criação dos

direitos sociais estava longe das intenções iniciais das propostas dos socialistas: foram concedidos como forma de evitar a transferência de maiores direitos políticos e eram uma ferramenta de controlo social e político.

A criação do seguro social obrigatório inscreve-se já no contexto de uma profunda transformação por que passavam as sociedades europeias, marcadas política e socialmente pela Revolução Francesa, e os seus ideais republicanos e de laicização da sociedade contra a ordem social do Antigo Regime, pela Revolução Industrial e as suas consequências sociais e pelo surgimento dos movimentos de raiz operária. Estruturado em formas ainda híbridas, mutualistas, cooperativas e sindicalistas, este movimento tem como raiz e património simbólico comuns a Revolução Francesa, o ascenso do liberalismo e dos ideais liberais, o crescimento do operariado e a degradação das condições de vida das classes trabalhadoras. É deste movimento que partem os modelos de seguro social sob a forma de socorros mútuos que o Estado depois copia com um formato obrigatório e universal. Em princípios do século XX, depois do passo precursor da Alemanha, os seguros sociais obrigatórios organizados pelo Estado já eram uma realidade em muitos países europeus. Narrava um dos decretos que criava um destes seguros em Portugal:

Na Inglaterra, em 1912, existiam 30:000 Friendly societies com uma população de cinco milhões de sócios; as Trade Unions com um encargo enorme de inabilidade e velhice, custando ao tesouro britânico mais de quinze milhões esterlinos por ano, as Work-house com as largas dotações de munificência e generosidade da alma inglesa, tudo isso não chegava também para as necessidades dos inválidos das minas de carvão, das grandes fábricas e da laboriosa população dos campos. Foi então que o valoroso estadista Lloyd George, honra da Inglaterra e glória da humanidade, lutou com fé, tenacidade e acção, contra as correntes conservadoras adversas, levando o Parlamento britânico a decretar em 1912 o bill dos seguros sociais obrigatórios contra a doença, invalidez e velhice... Os seguros sociais obrigatórios estão em vigor na Europa, além da Gran-Bretanha, na Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suíça, Suécia e Noruega" (Ministério do Trabalho, 1920: 40).

No século XIX proliferavam as correntes políticas e teóricas sobre a economia social, desde a tradição socialista à tradição social católica, passando pela tradição solidarista, liberal. Até cerca de 1870, os socialistas louvavam as virtudes do associativismo e da intervenção estatal, privilegiando as cooperativas de produtores¹⁰. Os católicos sociais representavam a doutrina

¹⁰ A partir de 1870 o pensamento colectivista de Marx, menos favorável relativamente à economia social, passou a ser mais influente. O próprio Karl Marx, no *18 de Brumário*, refere, a propósito do movimento mutualista francês, serem estas associações um instrumento de enfraquecimento da luta de classes e dos movimentos de mudança da sociedade: " [o proletariado de Paris] atira-se para experiências doutrinárias, bancos de troca e associações operárias, isto é, para um movimento no qual renuncia a revolucionar o velho

social da Igreja, defendendo a existência dos corpos intermédios entre o indivíduo e o Estado. Os liberais defendiam acima de tudo a liberdade económica e valorizavam a auto-ajuda, criando as primeiras cooperativas de crédito (Defourny, 1992: 31).

O positivismo de Comte e Spencer serve de base ao ideário republicano, e torna-se fonte inspiradora da laicização, a qual é defendida por republicanos, socialistas, mações e, em finais do século por anarquistas. O solidarismo, demarcado do socialismo e do liberalismo e também inspirado no positivismo, não concorda com o excessivo centralismo do Estado. Defende a obrigação moral da solidariedade. É "uma espécie de contrato que liga a humanidade inteira na responsabilidade: cada um recebe o que os outros dão e cada um dá o que os outros recebem". Defende o associativismo e projectos não estatais como o movimento cooperativo e mutualista, considerando que o Estado deve intervir numa escala mínima garantindo a aplicação dos 'contratos' em favor da justiça social (Martins, 1999: 23). Para Gide e a sua escola solidarista, a ajuda mútua e a educação económica através da cooperação transformariam a humanidade no sentido da abolição do capitalismo e do trabalho assalariado, sem sacrifício da propriedade privada ou das liberdades herdadas da Revolução Francesa. Esta escola solidarista viria a animar o modelo cooperativista de Rochedale, o qual viria a constituir a fonte de inspiração mais sólida do movimento cooperativo (Defourny, 1992: 31).

Entretanto, a Igreja inverteu a sua estratégia de antiliberalismo para uma estratégia anti-socialismo. Em 1891 surge a encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, marco da doutrina social da Igreja, considerada a primeira grande encíclica social. Esta encíclica está ligada ao contexto liberal e da revolução industrial, procurando responder a estas ao mesmo tempo que procura unificar a divisão que surgia no seio da Igreja. Significa sobretudo um reposicionar da Igreja perante uma sociedade que se estrutura autonomamente da ordem divina, com a soberania a passar a residir na nação e o povo a passar a ser a fonte de legitimação do poder (Fontes, 1994: 83). A encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, de 1931, retoma os princípios da *Rerum Novarum*, mas é onde surge pela primeira vez o termo subsidiariedade, que vem confirmar a divisão de tarefas entre o Estado e a Igreja católica, deixando a esta o reino sócio-assistencial.

Esta encíclica insere-se num segundo período da evolução da doutrina social da Igreja, em que uma nova ordem social cristã se define segundo uma concepção orgânica e corporativa

mundo, com a ajuda dos grandes meios que lhe são próprios, procurando antes realizar a sua redenção nas costas da sociedade, pela via privada, dentro das suas limitadas condições de existência, e, portanto,

da sociedade (Fontes, 1994: 88). Anheier, que identifica o domínio deste princípio nos países da Europa continental descreve-o assim:

Na sua formulação original o princípio da subsidiariedade advogava uma sociedade estática, com relações fixas e hierárquicas entre os indivíduos, família, grupos locais, grupos ocupacionais e o Estado. Neste sistema a unidade social maior não pode assumir as responsabilidades que podem ser resolvidas por uma unidade menor. Além disso, a unidade maior é obrigada a ajudar a unidade menor se esta for incapaz de atingir os seus propósitos ou objectivos. Portanto, o princípio contém dois elementos essenciais: protecção e obrigação (Anheier, 1992: 34).

O termo *welfare state* foi usado pela primeira vez em 1941, por William Temple, por contraposição ao *power state* da Alemanha nazi (Leal, 1998: 89). Mas foi Beveridge que, no seu relatório de 1942, *Report on Social Insurance and Allied Services*, o usou no sentido pelo qual agora o conhecemos. Beveridge propunha a criação de um seguro nacional assente nos princípios da universalidade e uniformidade, que possuiria a natureza de um serviço público, ou seja, organizado pelo Estado. Os objectivos deste seguro seriam, simultaneamente, eliminar a pobreza e garantir prestações sociais de substituição de rendimentos profissionais. O valor das prestações seria independente da condição profissional dos interessados e da natureza do risco social que determinasse a interrupção ou perda definitiva de rendimentos profissionais. Nas palavras do próprio Beveridge, este sistema de segurança social visava a redistribuição vertical e horizontal:

O plano para a segurança social avançado no meu primeiro Relatório foi, na essência, uma plano para redistribuir dinheiro entre tempos em que existem rendimentos e tempos em que não existem, entre ricos e pobres. Tirava dinheiro às pessoas quando tinham dinheiro, na forma de contribuições do seguro social e impostos de modo a devolvê-lo quando não pudessem ganhar dinheiro suficiente para comprar as coisas necessárias para uma vida saudável, para pagar tratamentos médicos de todo o género quando necessitassem de tratamento (Beveridge, 1948: 319).

Num segundo relatório (*Full Employment in a Free Society*, 1944), Lord Beveridge complementava o seu plano para a segurança social propondo um programa de pleno emprego, onde o Estado ficaria incumbido de manter a procura, deixando a produção à iniciativa privada. Num terceiro relatório (*Voluntary action, a report on methods of social advance*, 1948), sobre as necessidades que continuavam por satisfazer, Beveridge dedicava-se ao papel da ‘acção voluntária’, em que esta aparecia como supletiva ou

necessariamente fracassa" (Marx, 1984: 29).

complementar da protecção social pública, e que o Estado devia promover, salvaguardando as características específicas das instituições.

Segundo Beveridge, as *friendly societies* podiam expandir-se em campos complementares como o seguro social acima do mínimo garantido e dos subsídios na doença, na combinação de seguro e poupança, na manutenção de esquemas de dote para os filhos, de prestações familiares, de planos para tratamento médico para além da cobertura do sistema nacional de saúde, e também se podiam expandir em actividades secundárias como fundos para a benevolência, apoio ao desenvolvimento de serviços sociais para os seus membros (habitação, serviços para convalescentes, clubes para idosos, campos de férias, etc.) e alargamento do seu campo de solidariedade para actividades que beneficiem a sociedade no seu todo (1948: 300). Beveridge também avisava que as *friendly societies* tinham que se preparar não só para a concorrência do Estado, mas sobretudo para a concorrência com as empresas lucrativas (1948: 296-297).

Acerca da área da acção filantrópica (*charitable trusts*), onde o Estado também estendeu a sua acção, diz: "A acção voluntária é necessária para fazer coisas que o Estado não deve fazer, no aconselhamento ou na organização no uso do lazer. É necessária para fazer coisas que o Estado muito dificilmente fará. É necessária para servir de pioneira à frente do Estado e fazer experiências. É necessária para realizar serviços que não podem ser obtidos pagando-se por eles" (1948: 302).

A Conferência de Filadélfia da OIT, em 1944, procurou compatibilizar, em moldes modernos, os seguros sociais de inspiração bismarckiana com os regimes universais de inspiração beveridgiana. A Recomendação n.º 69 propunha a extensão dos cuidados de saúde a toda a população, independentemente de os esquemas de base funcionarem em lógica de seguro social ou de serviço público. Já a Recomendação n.º 67, sobre os meios de existência, inclinava-se para a protecção dos trabalhadores, com inspiração no seguro social tradicional, mas generalizando o campo de aplicação aos titulares de rendimentos profissionais, quer fossem assalariados ou não (Maia, 1996: 17-18).

Ao longo dos anos 60 verifica-se uma expansão das actividades do Estado nas áreas sócio-assistenciais dos sistemas de protecção social. O Estado intervém quer directamente na organização e prestação de equipamentos e serviços sociais, quer através da subsidiação das OTS com actividade nestas áreas. Por seu lado, estas organizações estão em período de franca multiplicação, para o que concorrem quer as políticas expansionistas do Estado, quer os efeitos dos novos movimentos sociais, que neste período propõem que se olhe mais

ao carácter qualitativo do que ao carácter quantitativo do crescimento económico e trazem para o centro do debate a questão da qualidade de vida.

Trata-se de um período importante para a área sócio-assistencial que não só tem que responder a novos problemas, como é o caso do envelhecimento das populações, da desindustrialização e da crescente participação da mulher no mercado de trabalho, como sofre igualmente o contágio das filosofias e práticas dos novos movimentos sociais e das novas organizações que surgem nesta área (Ascoli e Pavolini, 1999: 459). As mudanças de filosofia são profundas: a passagem da discricionariedade para o direito, com uma redefinição da concepção do utente como necessitado para o utente como cidadão e com uma regulamentação mais específica das modalidades das prestações; a passagem da selectividade para a universalidade, com base num dever público de fazer frente a situações de desvantagem dos cidadãos, a que subjaz o princípio da igualdade; a passagem de uma intervenção orientada para a satisfação das necessidades de subsistência para intervenções cujo objectivo é o de satisfazer um leque mais largo de necessidades, físicas, psíquicas, sociais; a passagem da marginalização para a inserção social, com base numa intervenção voltada para a reintegração do utente no contexto social, com ênfase em políticas de desinstitucionalização (1999: 459).

Segundo Ascoli e Pavolini, assiste-se, nos anos 70, a uma acentuação da divisão entre a influência solidarística anglo-saxónica e a baseada na subsidiariedade dos países mediterrâneo-continentais europeus (1999: 459). Também na década de 60 a Igreja Católica se actualiza. A encíclica *Mater et Magistra*, de 1961, reafirma o princípio da subsidiariedade, mas actualiza a doutrina social da Igreja, fazendo apelo à participação dos cidadãos, através dos corpos intermédios, que são as associações civis e outras, porque mais próximas das pessoas (Sousa, 1994). Esta mudança de ênfase nos protagonistas da acção social, incentiva a participação dos leigos nas OTS e implica uma laicização nas instituições de assistência ligadas à Igreja, que acompanhava a laicização que os novos movimentos sociais e as suas organizações estavam a trazer para o campo dos serviços sociais.

De facto, os anos 70 também viram emergir um novo terceiro sector menos institucionalizado e mais diversificado em termos de filosofias e objectivos. Por exemplo, em Itália, Pasquinelli (1992, 202-203) identifica um novo voluntariado bastante diferente do voluntariado tradicional, com um papel de activista social, identificando e documentando novos problemas, fornecendo serviços sociais onde as actividades públicas eram mais deficientes por se referirem a necessidades e grupos específicos; pretendendo

trabalhar nas causas da marginalização social, fazendo uma ampla abordagem dos serviços sociais com vista a criar redes de solidariedade e a construir novos padrões sociais; pressionando politicamente para a melhoria dos serviços sociais públicos e também para a obtenção de um lugar enquanto participante legítimo nos processos de decisão política; estruturado em organizações de pequena dimensão, raio de acção local, preferencialmente nos centros urbanos, caracterizadas pela ausência de hierarquias rígidas e por um grande peso dos jovens entre os seus membros.

Ao longo dos anos 80, esta divisão entre a influência solidarística e a influência do princípio da subsidiariedade parece esbater-se, dando lugar a um modelo misto, que implica um maior papel das OTS nos países europeus anglo-escandinavos e, uma maior responsabilização do Estado pela assistência nos países mediterrânico-continentais, ao mesmo tempo que em muitos países se envereda por uma estratégia de descentralização destes serviços. Em todos se mantém, ao longo da década de 80, o crescimento do número de OTS, mesmo em contexto de retracção da intervenção pública, enquanto que só em finais dos anos 80 se verifica efectivamente uma paragem na fase de crescimento dos serviços e do financiamento das estruturas sócio-assistenciais geridas pelo Estado (Ascoli e Pavolini, 1999: 460-461).

1.2. A crítica e a crise do Estado-Providência

A partir de meados dos anos 80, muita da literatura sobre o Estado-Providência assume o período de crise como uma fase do Estado-Providência, e preocupa-se em identificar as alterações em curso. Para esta literatura contribuem os autores marxistas e neomarxistas que concebem a ideia de crise como expressão das contradições inerentes ao Estado-Providência (Pierson, 1991: 147), os estudos efectuados acerca das políticas de retracção ou manutenção dos Estados-Providência nos anos 80, como é o caso de Ramesh Mishra (1984) as análises acerca das transformações no próprio capitalismo, do capitalismo organizado para o capitalismo desorganizado, do fordismo para o pós-fordismo ou do industrialismo para o pós-industrialismo, como é caso de Scott Lash e John Urry (1987), Claus Offe (1985), Bob Jessop (1988) e Gøsta Esping-Andersen (1985).

A partir de vários quadrantes políticos e bases teóricas surgem fortes críticas ao Estado-Providência. Papadakis e Taylor-Gooby (1987) identificam cinco ênfases específicas sobre

o carácter da crise do Estado-Providência, todas elas com perspectivas provenientes tanto da esquerda como da direita. Segundo os autores, estes temas surgem como uma espécie de nova ortodoxia, relacionada com a desilusão acerca do Estado-Providência (1987: 22). Tratava-se de críticas relativas ao fracasso da redistribuição operada pelos sistemas de protecção social, aos problemas fiscais e de crescimento económico inerentes ao Estado-Providência, à própria dificuldade do Estado-Providência manter o apoio popular, ao paternalismo e burocratização das suas instituições e críticas ao modo como os grupos não dominantes eram tratados no Estado-Providência, em especial as mulheres, as minorias étnicas e os imigrantes.

A crítica ao fracasso da redistribuição prometida pelo Estado-Providência chamava a atenção para o facto de, para além das transferências directas do bem-estar público, haver sistemas de bem-estar ocupacional e caritativo na estrutura geral de subsídios e regulações do Estado. Estes vários sistemas produziam um efeito conjunto a favor dos grupos sociais em melhor situação e mais poderosos, porque a estrutura de recompensas segue as pressões do mercado de trabalho, da estrutura de qualificações e dos interesses das classes altas (Papadakis e Taylor-Gooby, 1987: 25-26). Lois Bryson é crítica em relação à maioria dos trabalhos que têm vindo a ser feitos ao Estado-Providência, acusando-os de se limitarem a focar os benefícios direccionados para os mais pobres, excluindo não só a situação dos mais ricos mas também as mulheres e os grupos raciais ou minoritários (1992: 67). A autora alarga o campo analítico para o estudo da redistribuição operada pelo Estado, desde as formas tradicionais de provisão de bem-estar, entre as quais enumera a segurança social, a saúde, a habitação e a educação, a outras formas como o bem-estar ocupacional, ligado às recompensas das empresas aos trabalhadores, e fiscal, ligado quer à recolha de impostos quer às isenções ou reduções.

A evidência mostra que em sociedades com abordagens quer universais quer selectivas a desigualdade foi mantida (...). É certo que os benefícios da provisão do bem-estar social fornecem assistência e a vida é mais segura para os necessitados quando esses benefícios estão disponíveis. Mas também é nítido que os benefícios não atacam a desigualdade. Apesar das suas características positivas, o salário social raramente altera a posição relativa das pessoas na hierarquia social (1992: 131).

Apesar de tudo, Bryson não nega que tenha havido ganhos parciais em direcção a uma maior igualdade por parte dos grupos sociais em pior situação, e que tais ganhos não tenham sido conseguidos por pressão dos próprios grupos ou dos seus apoiantes. Todavia, uma das questões que agora se colocam, e que resulta da própria 'crise do

Estado-Providência' e da viragem para o liberalismo económico, é que as mudanças que se sucederam não afectam da mesma forma todos os grupos: "os benefícios e as vantagens daqueles que estão melhor foram largamente mantidos e mesmo melhorados. A maior parte do apertar do cinto foi feita por aqueles que estão no fundo da hierarquia social. De facto, existem numerosas provas de que aqueles que estão melhor estão melhor do que nunca. O fosso entre ricos e pobres está a aumentar" (1992: 229).

As críticas feministas e as críticas anti-racistas também começaram a surgir ao longo da década de 80, em grande medida na sequência dos movimentos sociais dos anos 70 e 80 e com mais referências às análises dos marxistas e socialistas, debruçando-se sobre o modo como o Estado-Providência traduz a organização do poder masculino contra os interesses das mulheres, o modo como exprime valores de grupos étnicos, religiosos e comunitários dominantes (Papadakis e Taylor-Gooby, 1987: 20-21). Bryson e, também, Ginsburg (1992), criticam os próprios estudos sobre o Estado-Providência, referindo que, na sua maioria, sofrem dos mesmos enviesamentos que as políticas, privilegiando em demasia o estudo dos grupos para os quais as políticas sociais estão mais directamente voltadas, menosprezando os efeitos destas políticas nos grupos que não pertencem ao núcleo do Estado-Providência, como as mulheres, as minorias étnicas e os imigrantes (Bryson, 1992: 23). Em termos gerais, e tendo em atenção que existe um vasto leque de correntes feministas e perspectivas críticas relativamente ao Estado-Providência (Williams, 1994: 43-81), a crítica feminista chama a atenção para o facto do Estado-Providência contar grandemente com o papel doméstico da mulher, assumindo-o como parte das suas responsabilidades na esfera privada. Também se insurge contra a ideia dominante de que só o Estado é que produz bem-estar, chamando a atenção para o bem-estar produzido na esfera privada. Esta crítica chama a atenção para que muitas políticas de retracção do Estado-Providência, baseadas na retórica do regresso à comunidade ou do fortalecimento do papel da família, têm implícita a ideia de que existirão mães e esposas não pagas a assumir a responsabilidade por estes serviços.

Norman Ginsburg (1992) efectua uma crítica ao Estado-Providência sob a perspectiva da raça, definindo este conceito como reportando-se à existência de grupos sociais não dominantes, distinguíveis quanto a nacionalidade ou etnia, procurando identificar regimes de raça e políticas sociais racializadas. Segundo Ginsburg, todos os Estados-Providência têm imersos os processos de racialização: "o impacto da política social contemporânea nas desigualdades raciais é bastante diferente em cada Estado-Providência, mas em todos eles

o bem-estar social mitigou e reforçou as desigualdades raciais e o racismo institucional” (1992: 5). Pode acontecer que este racismo não seja explícito na legislação ou nas práticas burocráticas e profissionais, ou ainda nas necessidades estruturais e socioeconómicas do capitalismo, mas seja um racismo institucional¹¹. A retórica da crise do Estado-Providência também serviu para justificar políticas de imigração restritivas e mesmo cortes nos direitos sociais dos imigrantes.

Quer as discussões relativas à distribuição, quer as discussões relativas à posição de determinados grupos no Estado-Providência não têm sido dominantes. De qualquer modo, a crítica feminista tem sido muito mais eficaz, tanto na capacidade de contagiar as discussões centrais em torno do Estado-Providência, como na capacidade de oferecer propostas alternativas de análise. Já a crítica anti-racista é mais marginal e não tem surgido nem nas análises nem nas discussões sobre o Estado-Providência.

Os debates acerca da crise da acumulação e da crise da legitimação são também comuns a todo o espectro político. As teorias em torno da ideia de uma crise de acumulação olham para a relação entre as políticas de bem-estar e o sistema económico, enquanto que na ênfase numa crise da legitimação, os autores tendem a olhar para o bem-estar público como uma parte essencial das políticas do governo para a obtenção do apoio popular.

As críticas da nova direita aos efeitos do Estado-Providência na economia podem ser resumidas nas seguintes ideias: é antieconómico, porque mina a disciplina do mercado e os incentivos ao investimento e ao trabalho; é antiprodutivo, porque retira recursos em capital e trabalho do sector privado da economia para o sector não produtivo da burocracia; é ineficiente ao patrocinar interesses e sectores especiais, promovendo um sistema que favorece os produtores organizados em detrimento dos consumidores (Pierson, 1991: 48). Esta retórica funcionou e ainda funciona nos ataques ao Estado-Providência e está associada às teses em defesa da privatização de determinadas áreas da protecção social.

É dos marxistas e neomarxistas a ideia de crise como expressão das contradições inerentes ao Estado-Providência (Pierson, 1991: 147). Um dos primeiros trabalhos é de 1973, acerca da crise fiscal do Estado. Defendia-se coexistirem no Estado-Providência, duas funções contraditórias, a de acumulação e a de legitimação. O Estado-Providência tinha que permitir a acumulação lucrativa do capital e, ao mesmo tempo, manter o apoio e a lealdade das classes e

¹¹ Refere-se aos processos políticos e administrativos no Estado-Providência que resultam num tratamento discriminatório negativo das minorias étnicas e possui múltiplas formas como, por exemplo, a estereotipização dos clientes pertencentes às minorias étnicas, o não reconhecimento como legítimas das suas necessidades particulares ou a aceitação de pressões racistas por parte da comunidade.

criar também condições para a reprodução da força de trabalho. A função de legitimação era financiada por rendimentos provenientes da própria acumulação e, assim, estes custos crescentes da legitimação minavam o processo de acumulação lucrativa (1991: 148).

Ultrapassando a ideia de crise de natureza apenas económica, e assumindo o Estado-Providência como uma forma institucional e administrativa criada para gerir as contradições inerentes ao capitalismo, Claus Offe escrevia, em 1984, sobre uma crise da própria capacidade do Estado (através do sistema político-administrativo) para gerir as crises do sistema económico e do sistema normativo. Para este autor, o Estado teria como função mediar entre o subsistema económico do capitalismo e o subsistema da legitimação, de modo a impedir as consequências disfuncionais do primeiro sobre o segundo. Após 25 anos de sucesso na gestão desta crise começaram a surgir problemas inerentes à própria lógica contraditória do Estado-Providência expressas em vários fenómenos: numa crise fiscal, dada a tendência para um crescimento descontrolado do orçamento público necessário para financiar as estratégias de desmercadorização, criando desincentivos, quer ao investimento, quer ao trabalho; num fracasso administrativo, resultante da incapacidade do Estado cumprir as suas próprias exigências administrativas e programáticas e patente na ineficácia dos instrumentos indirectos de política pública, nas lutas dentro do próprio Estado, nos imperativos exteriores de responsabilização pública e representação democrática; num fracasso da legitimação, traduzível numa intervenção crescentemente particularista e *ad hoc*, minando as normas políticas de igualdade e levando à perda da lealdade das massas (1991: 58-59).

Alguns autores falam de uma reorganização das relações capitalistas socioeconómicas, que leva a uma transição, a partir dos anos 50, de uma fase de capitalismo organizado para outra de capitalismo desorganizado, em que o Estado-nação e os actores económicos do capitalismo organizado dão lugar a mecanismos reguladores mais complexos e fragmentados. Esta reorganização é causada por mudanças estruturais na acumulação de capital e mudanças nas estruturas do próprio capitalismo organizado, traduzidas em processos como a distribuição das actividades industriais pelo globo, o aumento da produção e trabalho flexíveis e um aumento de importância do sector dos serviços (O'Brien e Penna, 1998: 146-147). Ao mesmo tempo, os novos movimentos sociais, o maior acesso à cultura popular, ao consumo e a uma maior diversidade de estilos de vida levam a uma fragmentação de interesses e a uma redefinição dos problemas sociais e implicam uma mudança de ênfase da política de classe e temas relacionados com a redistribuição de

recursos e rendimentos para questões de qualidade de vida, igualdade de participação, auto-determinação e direitos humanos. As próprias políticas sociais do Estado-Providência contribuem para a fragmentação das classes sociais ao fazer com que estas deixem de ser definidas em relação aos meios de produção para passarem a ser definidas a partir da posição em que estão relativamente a essas políticas. Perante esta fragmentação, os novos conflitos são trabalhadores organizados *versus* trabalhadores não organizados, mulheres, famílias e crianças *versus* organizações e instituições dominadas por homens e centradas no trabalho, empregados *versus* desempregados, etc. (1998: 151).

Na mesma linha, mas com ênfase nas funções e formas do Estado, considerando o Estado-Providência como um instrumento de governação do Estado, se fala da crise do regime de acumulação fordista e da reestruturação da economia mundial, iniciados em meados de 70. Esta reestruturação tem como aspectos determinantes: o surgimento de novas tecnologias, capital e conhecimento intensivos, como motivo e motor da expansão económica, reorientando os recursos do Estado para a promoção de sectores de ponta ou reestruturação de sectores em declínio; o processo de internacionalização, que faz com que as empresas multinacionais escapem ao controlo do Estado e o espaço económico nacional já não pareça o melhor ponto de partida para fomentar o crescimento, a inovação ou a competitividade; a transição de um modelo de crescimento fordista baseado na produção em massa, economias de escala e consumo de massa para outro orientado para a produção flexível, a inovação e as economias de alcance e padrões de consumo em mais rápida mutação e mais diferenciados, que implicou a reorientação do papel do Estado no sentido da subordinação das políticas de bem-estar às exigências de flexibilidade; a redefinição da hierarquia macroeconómica global e uma redefinição das hierarquias entre as regiões em todas as escalas espaciais (desde global a local) que tem como agentes fundamentais as empresas transnacionais e os bancos (Jessop, 1993: 14). Segundo Jessop, verifica-se uma mudança do Estado-Providência keynesiano para o ‘*workfare state*’¹² Shumpeteriano, o qual tem como objectivos a promoção da inovação de produtos e processos, da inovação organizacional e de mercado, a melhoria da competitividade estrutural das economias abertas através da intervenção na oferta e a subordinação da política social a exigência de flexibilidade do mercado e competitividade estrutural (1993: 19).

¹²Jessop explica que o termo ‘*workfare*’ não quer dizer que a pré-condição para o apoio social passe a ser trabalhar, fazer formação profissional ou provar vontade de o fazer, mas sim um objectivo mais amplo das políticas sociais.

Já Esping-Andersen identifica problemas endógenos e exógenos no Estado-Providência. Os problemas endógenos têm que ver com o facto de os esquemas de protecção social estarem cada vez mais inadequados às necessidades e riscos. Estes, por sua vez, são gerados por mudanças como as ocorridas nas estruturas familiares (como o aumento do número de famílias monoparentais), nas estruturas ocupacionais (com maior profissionalização e diferenciação) e no ciclo de vida (cada vez menos linear e estandardizado). Segundo refere, "O Estado-Providência contemporâneo reporta-se a uma ordem social passada; os seus ideais de universalismo e igualdade emergiram por referência a uma classe operária relativamente homogénea. A maior diferenciação ocupacional e de ciclo de vida que caracteriza a sociedade pós-industrial implica também necessidades e expectativas mais heterogéneas" (Esping-Andersen, 1996: 9). Os problemas exógenos resultam das mudanças económicas, como o abrandamento do crescimento e a desindustrialização, e das mudanças demográficas, em especial o envelhecimento populacional. A partir dos anos 70 estes problemas suscitaram diferentes respostas, que tiveram que ver não só com as opções políticas, mas também com as próprias características dos sistemas.

Com excepção de Esping-Andersen, a maioria destes autores também critica o paternalismo do Estado-Providência, acusando as suas estruturas de serem centralizadas, burocráticas e não responsabilizáveis. Esta é mais uma das críticas partilhada por todo o espectro político. Mas enquanto a nova direita considera o Estado-Providência uma negação da liberdade, por recusar aos indivíduos a liberdade de escolha sobre os serviços sociais e por se basear num regime fiscal progressivo que é confiscatório, os neomarxistas acusam o Estado-Providência de exercer controlo social, enquanto forma do Estado capitalista desenvolvido, promovendo a reprodução das relações sociais capitalistas¹³.

Num território mais ou menos comum estão as críticas à crescente burocracia dos sistemas de protecção, ao facto das suas políticas permitirem a intrusão das burocracias na vida quotidiana dos cidadãos e das comunidades, de concentrarem a vigilância e o poder discricionário nas mãos dos agentes do Estado e à ausência de democracia (Pierson, 1991: 52-53). Boaventura de Sousa Santos analisa a crise do fordismo na sua dimensão

¹³ Esta última crítica, mais ligada ao marxismo tradicional, responde sobretudo às teorias sociais-democratas sobre o Estado-Providência, referindo que muitas das políticas públicas não surgiram das classes trabalhadoras mas, sim, dos conservadores e das elites. Referem que o surgimento dos sistemas públicos de protecção destruíram a capacidade da classe trabalhadora gerir o seu próprio bem-estar através das associações de socorros mútuos e dos sindicatos e desmobilizaram as classes trabalhadoras para mudanças políticas e económicas mais radicais.

político-cultural, descrevendo-a como uma revolta da subjectividade pessoal e solidária contra a cidadania atomizante e estatizante. Refere este autor que "a cidadania social e o seu Estado-Providência transformaram a solidariedade social numa prestação abstracta de serviços burocráticos benevolentemente repressivos, concebidos para dar resposta à crescente atomização da vida social mas, de facto, alimentando-se dela e reproduzindo-a de modo alargado" (Santos, 1994: 214). Segundo o autor, esta crise surgiu com as críticas radicais do movimento estudantil dos anos 60 ao produtivismo, ao materialismo e às opressões do quotidiano, tanto na esfera da produção, como na da reprodução social, críticas que foram grandemente retomadas pelos novos movimentos sociais dos anos seguintes.

1.3. O regresso da esfera não estatal

Se com o Estado-Providência as fronteiras entre Estado e sociedade civil se haviam tornado mais ténues, com a ortodoxia da crise do Estado-Providência surgiu a ortodoxia do regresso da sociedade civil ou da comunidade. A novidade foi, porém, a identificação de um terceiro sector distinto tanto do Estado como do mercado¹⁴. Foi a partir desta altura que começaram a surgir estudos procurando englobar e afirmar num só sector todo o conjunto de organizações que se identificava como não pertencendo à burocracia estatal e não prossequindo fins lucrativos.

Se há um aspecto bastante frequente nas propostas que apontam para a ultrapassagem dos problemas relacionados com o Estado-Providência ou a sua crise e contradições, é a revalorização de uma esfera não estatal, seja ela chamada sociedade civil, comunidade, terceiro sector, sociedade providência, etc. Simultaneamente, esta revalorização serve para sustentar tanto a defesa da retracção do Estado, através de medidas de desregulação e privatização, como teses de reforma do Estado, democratização e expansão dos direitos, tanto a defesa do regresso a uma comunidade tradicional e autoritária como a defesa da democratização e reconstituição da sociedade civil.

¹⁴ Em 1985, Streeck e Schmitter propunham mesmo a identificação de um quarto modelo de ordem social ou modo de co-ordenação, a associação, a par com os tradicionais modelos do Estado, mercado e comunidade, já que a emergência e a lógica de funcionamento de sistemas de acomodação negociada de interesses e concertação política emergentes nas sociedades ocidentais já não seriam cabalmente explicadas nem pelas lógicas dos anteriores três modos de co-ordenação nem pelas misturas entre eles (Streeck e Schmitter, 1985: 2-3)

Em termos políticos, o terceiro sector também serve tanto para a direita como para alguma esquerda. Do lado dos neoconservadores considera-se que a transferência de responsabilidades pelo bem-estar do Estado para as organizações voluntárias tem a vantagem de ressuscitar a economia moral da caridade, com a generosidade do dador e a gratidão do recipiente, substituir a transferência forçada de recursos dos ricos para os pobres. Para outros ainda, a retirada do Estado deixa espaço para uma cidadania activa, para a realização de 'boas acções' e para a restituição da ajuda à comunidade.

Para a esquerda que não está desconfiada que o terceiro sector serve sobretudo para a retracção e que está ligada às OTS, estas têm vantagens que permitem a melhoria dos instrumentos de protecção social: têm muito mais sensibilidade do que o Estado para as necessidades da comunidade e mais capacidade de responder à mudança, estando mais aptas para inovar; a sua pequena dimensão, a sua especialização e a sua organização de baixo para cima torna-as menos vulneráveis à formalização ou captura por parte de grupos de trabalhadores profissionais; a sua independência torna-as mais eficazes na representação das necessidades de bem-estar perante o governo; a auto-ajuda e auto-organização dão poder aos cidadãos, tornando-os mais do que meros clientes passivos do Estado-Providência (Taylor, 1992). O que é certo, porém, é que, perante as transformações que se verificavam ao nível do próprio terceiro sector, todas estas perspectivas não têm subjacente um único modelo de organizações. Da parte de muitos dos autores que analisam a crise do Estado-Providência nos moldes em que atrás referimos, surgiu a valorização de uma esfera não estatal, na tentativa de procurar alternativas globais ao modelo em crise. Estas propostas não faziam referência apenas ao terceiro sector, mas a todo um conjunto de organizações da sociedade civil. Propunha-se a própria reconstituição da sociedade civil a partir dos novos movimentos sociais, das suas propostas, dos seus valores e das suas formas organizativas. São sobretudo os autores neomarxistas (ou pós-marxistas) da crise do Estado-Providência que valorizam a sociedade civil, mas na medida em que algumas das suas críticas apontam para a despolitização da sociedade civil operada pelo capitalismo, consideram que não basta a reconstituição da sociedade civil, pois é necessária a sua própria regeneração. Claus Offe propõe um programa de restauração da sociedade civil que parte do reconhecimento dos efeitos negativos do estatismo social nas formas da vida, de participação, de solidariedade e de autonomia. A sociedade civil de Offe é constituída pelas instituições do trabalho, produção, distribuição, relações familiares e relações com a natureza e deve ser politizada através de práticas que pertencem a uma esfera intermédia entre as orientações e preocupações privadas e o modo de

fazer política institucional sancionado pelo Estado. Offe defende uma politização das instituições da sociedade civil por via dos novos movimentos sociais, associados aos valores pós-materialistas (Cohen e Arato, 1992: 43-35). Para este autor, a solução para a crise de legitimação do Estado-Providência está na troca não mercadorizada fora do sistema estatal e do mercado, através de cooperativas, voluntariado, auto-ajuda e economia informal. Também são os sistemas participativos de pequena escala que permitirão um menor paternalismo. Na tradição pluralista de Tocqueville, outros autores, como Rosanvallon, concebem a esfera política não no interior da própria sociedade civil mas, sim, como uma esfera mediadora entre Estado e sociedade civil (Cohen e Arato, 1992: 75-79). A sociedade civil é concebida por Rosanvallon como integrada por associações como grupos de vizinhos, redes de ajuda mútua, estruturas locais fornecendo serviços colectivos, e um espaço de experimentação social para o desenvolvimento de novas formas de vida, novos tipos de solidariedade e de relações sociais de cooperação e trabalho. A sociedade civil tem, como mediador entre si e o Estado, a sociedade política, concebida como espaço em que é defendida a autonomia dos grupos e a articulação do conflito entre eles e onde decorre o debate sobre escolhas colectivas, incluindo, portanto, a esfera pública (1992: 38). Rosanvallon propõe assim um programa orientado para a sociedade civil como forma de ultrapassar os problemas do Estado-Providência keynesiano. A ultrapassagem da crise do Estado-Providência teria de incluir uma redução da procura do Estado, a reintegração da solidariedade na sociedade através da reinstalação da ajuda mútua como uma função da sociedade e a produção de uma maior transparência e visibilidade do social.

Já Boaventura de Sousa Santos (2000b: 160-161), recusa a dicotomia Estado/sociedade civil, criada pela teoria política liberal, e em especial o facto de com esta dicotomia se ter ocultado que, embora reciprocamente autonomizados, Estado e sociedade civil se integram, não podendo ser concebidos separadamente e muito menos em termos de oposição. Esta dicotomia levou à reprodução da sociedade civil na forma de Estado, o que deu origem ao Estado capitalista, e à reprodução do Estado na forma de sociedade civil, o que resultou no desarme social e político para a maioria dos cidadãos. Na base deste desarme está o facto de esta dicotomia ter ocultado a natureza das relações de poder na sociedade e restringido o poder político ao poder do Estado. A alternativa de Santos a esta dicotomia é que se olhe para as sociedades capitalistas no sistema mundial a partir de seis espaços estruturais – doméstico, da produção, do consumo, da comunidade, da cidadania e mundial – integrando

seis modos básicos de produção de poder, de direito e de conhecimento, inter-relacionados, estruturalmente autónomos e articulados de formas específicas.

Santos propõe uma reinvenção do Estado de modo a que, em vez de ele actuar através da imposição de uma forma de sociabilidade, actue na criação de condições para que possam ser experimentadas sociabilidades alternativas em cada um dos seis espaço estruturais, muitas das quais coincidem com as propostas dos novos movimentos sociais. Este Estado é um Estado-Providência, composto por seis dimensões da providência social correspondentes aos seis campos estruturais, e a sua actuação é no sentido de permitir as condições em que, a partir do reconhecimento das diversas formas de poder e opressão, o poder seja transformado em autoridade partilhada, a partir do reconhecimento de diversas formas de direito que não apenas o direito Estatal, o direito despótico seja transformado em direito partilhado e que, a partir do reconhecimento de diferentes formas de conhecimento, o conhecimento regulação seja transformado em conhecimento emancipação (2000b: 310-316). Este autor não abandona a ideia de Estado-Providência mas antes considera que seria deste o papel de criar condições para a coexistência, em equilíbrio de forças, das formas dominantes e das suas alternativas.

Numa linha mais próxima à teorização sobre o terceiro sector ou a economia social surgia também a proposta da afirmação do sector. Segundo Kramer (1990: 6), conceitos como *new political economy*, *welfare pluralism*, *third-party government*, *nonprofit federalism*, e *franchise state* no Reino Unido e Estados Unidos, *indirect public administration*, na Finlândia, Alemanha Ocidental e Dinamarca, e *économie sociale* em França, ou ainda *the shadow state*, tentam todos descrever e explicar o processo de interpenetração do Estado pelo mercado e pelo sector voluntário.

Uma das primeiras 'alternativas' ao Estado-Providência que mencionava o papel das OTS (e também o da comunidade e do mercado) foi o pluralismo de bem-estar (*welfare pluralism*)¹⁵. Todavia, o pluralismo de bem-estar não se constituiu como uma proposta única e consensual. A ideia surgiu, em finais dos anos 70, inspirada num relatório sobre as organizações voluntárias no Reino Unido, o *Wolfenden Report*¹⁶. Este Relatório chamava a atenção para a existência de quatro sistemas (ou sectores) de satisfação de necessidades sociais – estatal, voluntário, comunitário e lucrativo – e afirmava a desejabilidade de

¹⁵ Traduzimos *welfare pluralism* por pluralismo de bem-estar para nos podermos aproximar mais do conceito de Estado de bem-estar, pois entendemos que o conceito se propunha como alternativa ao de *welfare state*.

expansão e melhoria do sector voluntário, sem que tal significasse que a provisão deste devesse substituir a do Estado (Johnson, 1987: 55-56). Tratava-se sobretudo de uma tentativa proveniente das próprias OTS com o objectivo de o afirmar.

O pluralismo de bem-estar foi levado para a agenda política, quer da direita, quer da esquerda. Taylor (1992) refere que em finais dos anos 70 existiam três modelos alternativos de protecção social, Estado-Providência, Pluralismo de Bem-Estar e Nova Direita, que distinguem o papel de cada um dos três actores (governo, sector lucrativo, sector voluntário) em termos de provisão, financiamento ou regulação do bem-estar.

Quadro 1 - Modelos alternativos de Protecção Social

Abordagem	Função	Provisão	Financiamento	Regulação
Estado-Providência		Governo	Governo	Governo
Pluralismo de Bem-estar		Sector Voluntário	Governo	Governo e Sector Voluntário ('estruturas mediadoras')
Nova Direita		Sector Lucrativo, c/ uma rede de segurança do Sector Voluntário	Fontes Privadas	O mercado, através da escolha individual

(Fonte: Taylor, 1992)

Na vertente que ficou mais conhecida nos anos 80, o pluralismo de bem-estar foi associado às teses de retracção do Estado e largamente utilizado na retórica política para justificar medidas de retracção. A este pluralismo ficaram ligados autores como Richard Rose (1984) na Inglaterra, e Lee Rainwater e Martin Rein (1986) nos Estados Unidos, que também usaram no mesmo sentido o termo de economias mistas de bem-estar e que faziam equivaler os quatro sectores produtores de bem-estar - estatal, voluntário, comunitário e lucrativo. Os autores concluíam que era indiferente qual dos sectores fornecia o bem-estar, já que a diminuição do bem-estar num sector poderia não significar uma perda mas sim uma transferência para outro sector. Esta equivalência resultava numa retracção em termos de direitos.

Em 1981, Roger Hadley e Stephen Hatch haviam proposto um pluralismo de bem-estar que não fazia equivaler os quatro sectores e defendiam uma distribuição diferenciada de papéis (provisão, financiamento e regulação), reservando para o sector voluntário e para o sector informal um papel importante na provisão, e para o Estado um papel mais forte no financiamento e na regulação, devendo este ser o árbitro final na avaliação da qualidade e

¹⁶ Wolfenden Committee (1978). Trata-se de um relatório elaborado por um comité de peritos e cientistas sociais, chefiado por Lord Wolfenden, com o objectivo de analisar prospectivamente o papel e funções das organizações voluntárias no Reino Unido para um período de 15 anos.

por um papel activo no incentivo ao envolvimento das organizações na provisão. O sector lucrativo deveria ter um papel muito limitado, pois é uma negação de alguns dos objectivos para os quais foram criados os serviços sociais, só sendo aceite essa participação desde que regulado, sujeito a salvaguardas quanto à qualidade dos serviços e quando se verifique que não tem efeito prejudicial sobre os outros sectores (Johnson, 1987: 57).

A descentralização e a participação eram outras duas componentes fundamentais desta versão do pluralismo de bem-estar, por se considerar terem implicações antiburocráticas e anti-profissionalizantes. A descentralização era efectuada em dois movimentos, um do Estado central para o Estado local e outro dentro do próprio Estado local. No primeiro caso a descentralização visava reduzir o papel do Estado como meio para a participação, a qual implicava envolvimento, não só na provisão dos serviços, mas também no processo político. No segundo caso implicava um sistema em que os trabalhadores sociais seriam menos distantes e estariam em contacto com a comunidade, trabalhando em bairros, conhecendo e apoiando as fontes de ajuda informal e voluntária. Por fim, também deveria existir descentralização em termos de poderes de decisão e alocação de recursos (1987: 58-59).

Outros autores consideram que o terceiro sector seria empobrecido se fosse apenas tomado como veículo para o fornecimento de serviços financiados pelo Estado. Defendia-se um papel mais amplo das organizações de auto-ajuda e advocacia/protesto, de assegurar que o Estado e as empresas lucrativas se empenhem no bem comum, na justiça e progresso e sirva os interesses de mais do que os ricos e poderosos. Eram consideradas outras organizações do sector voluntário para além das tradicionais, como por exemplo, as organizações colectivas e cooperativas de grupos minoritários raciais e de classe e as empresas lucrativas. Pretendia-se juntar a resistência e a co-produção das organizações com a aceitação do mercado. Os conceitos-chave propostos eram: comunidade, democracia, iniciativa, autogestão e governo aberto. O governo teria o papel de ajudar a criar a cultura e o ambiente material para uma sociedade mais humana e racional (Van Til, 1988: 126).

Nos Estados Unidos, Douglas é um dos primeiros autores a usar o conceito de terceiro sector, recuperando-o do Relatório da *Filer Commission*¹⁷. A sua argumentação enquadra-se igualmente na ortodoxia da crise, com uma ênfase em algumas das críticas neoliberais. O terceiro sector resolveria a revolta do contribuinte, permitindo que se uma minoria ainda quisesse pagar mais por mais bem-estar o pudesse fazer voluntariamente através do

terceiro sector e permitiria o fornecimento de serviços sociais em áreas onde a profissionalização e a burocratização não deviam intervir, mas sim a vontade de dedicar tempo e atenção (Douglas, 1983: 155).

Diferentemente de alguns autores que lhe servem de referência para a crítica ao Estado-Providência, Douglas não defende a participação do sector privado lucrativo nem defende a substituição do Estado pelas OTS. O contributo do terceiro sector na resolução dos problemas do Estado-Providência estaria na sua capacidade de fornecer serviços alternativos aos do Estado e não serviços pelos quais o Estado é responsável, ao contrário do que já estaria a acontecer. Douglas propõe mesmo que, em caso de retracção da participação do Estado no fornecimento de serviços sociais públicos, o terceiro sector evite assumir esses mesmos serviços e espere que a pressão pública obrigue o governo a voltar a fornecê-los: "Se estamos à procura de organizações que forneçam aquilo que a maioria dos cidadãos considera ser necessário, então devemos olhar ou para as instituições do governo existentes ou reformar essas instituições" (1983: 152-153).

Nos EUA também surgiu outra perspectiva que enfatizava mais a colaboração do que a separação. Salamon (1989) denomina de *third party government* a forma específica de Governo nos Estados Unidos, na qual o governo federal utiliza as entidades não federais e não-governamentais para realizarem os seus objectivos, transferindo para estas os fundos destinados a determinadas áreas ou programas, mas deixando-lhes uma grande discricionariedade relativamente aos gastos dos fundos e ao exercício da autoridade pública. O autor explica esta forma de governo como resultado da estrutura federal americana e da estrutura política pluralista, surgindo como um meio de conciliar a necessidade de aumento do papel do Estado na promoção do bem-estar com a enraizada aversão ao aparato administrativo do Estado (Salamon, 1987: 110). Salamon defendia um federalismo não-lucrativo (*nonprofit federalism*) onde as vantagens das organizações não-lucrativas são combinadas com as vantagens dos governos, evitando melhor as fraquezas dos serviços estatais e das organizações não-lucrativas. Quanto às organizações não-lucrativas, o autor apresentava como vantagens: a capacidade de personalizar a provisão de bens e serviços, de operar em escala local, de ajustar os cuidados às necessidades em vez do ajustamento à estrutura das agências governamentais, de reduzir a escala das instituições públicas necessárias e a de permitirem um grau de competição entre fornecedores. As fraquezas do

¹⁷ Douglas vai buscar o conceito ao relatório *Giving in America*, elaborado pela Filer Commission (The Commission on Private Philanthropy and Public Needs), criada em 1973, com o objectivo de estudar o papel

sector não-lucrativo eram: insuficiência de recursos (insuficiência filantrópica), tendência para focar subgrupos particulares excluindo outros (particularismo filantrópico), controlo das necessidades e prioridades das organizações por parte daqueles que controlam os recursos (paternalismo filantrópico) e falta de profissionalismo (amadorismo filantrópico). Quanto aos governos, as vantagens são: a capacidade de gerar um fluxo de recursos mais estável, de estabelecer prioridades com base num processo político democrático, de tornar o acesso aos cuidados um direito em vez de um privilégio e de melhorar a qualidade dos cuidados implementando padrões de controlo de qualidade. A fraqueza do governo seria a sua dificuldade em responder rapidamente a necessidades específicas, pois tem que obedecer às regras da maioria (1987: 111-113)

Poderíamos afirmar que a reemergência da *économie sociale* foi a contrapartida, na Europa, do surgimento do terceiro sector nos EUA. Outro paralelismo com os Estados Unidos e o Reino Unido é o facto do ressurgimento da *économie sociale* ter também partido da iniciativa das próprias organizações que a constituem, através de uma coligação entre cooperativas, mutualidades e associações nos anos 70. O termo surgiu numa revista publicada por uma importante associação de socorros mútuos, a *Revue de l'Economie Sociale*, em 1986, e na obra de Thierry Jeantet, *The Modernization of France by the Social Economy*. Segundo Defourny, para este ressurgimento concorreram três razões: as necessidades de financiamento e de maior capacidade de pressão junto do Estado por parte das organizações, a existência de experiências sociais e económicas nascidas desde os anos 60, que se podiam inserir numa nova economia social, contribuindo assim para uma certa identidade, e também a 'crise' do Estado-Providência e a falência do socialismo centralizado, deixando um vazio ideológico para cujo preenchimento a economia social pretendia contribuir (Defourny, 1992: 35).

À semelhança do que acontecia com os pluralistas de bem-estar, também os autores da economia social perspectivavam as organizações em interacção com outros sectores, só que esses sectores eram: o Estado nacional, o Estado local, as empresas lucrativas e os sindicatos. Em 1983, Desroche colocava a economia social em interface com o sector público através de organizações autorizadas e grandemente financiadas pelo Estado para a produção de serviços públicos. Nesta situação os serviços públicos fixariam as normas e os orçamentos e as organizações encarregavam-se da gestão dos serviços, mantendo-se independentes do Estado em termos de gestão das suas estruturas. A interface da economia

do terceiro sector nos Estados Unidos e, sobretudo, de o afirmar.

social com o sector público local concretizava-se através da gestão de determinadas responsabilidades das autoridades locais, em colaboração entre autoridades locais e associações locais e comunidades. A interface entre a economia social e o sector privado tradicionais realizava-se, por exemplo, através da participação dos trabalhadores na propriedade, gestão e lucros das empresas. A quarta interface passava-se ao nível da colaboração entre as organizações da economia social e os sindicatos na gestão de empresas (Defourny, 1992: 37-38).

1.4. As transformações no Estado-Providência

Jessop (1993) identifica várias estratégias do ‘*workfare state*’ schumpeteriano, dentro da mesma região ou do mesmo Estado relativamente a áreas diferentes, as quais, em termos de tipos-ideais podiam ser, para além do neoliberalismo, o neocorporativismo e o neo-estatismo. O primeiro caracterizar-se-ia, em termos ideais, por políticas de privatização, liberalização, imposição de critérios económicos no sector público e, no sector privado, desregulação e um quadro político e legal que passivamente apoiasse as soluções do mercado. O neocorporativismo procuraria equilibrar competição e cooperação, já que valorizaria a importância dos interesses económicos privados e dos acordos colectivos para a estabilidade de uma economia socialmente imersa e regulada. A implementação das políticas seria mais flexível, através da extensão da regulação auto-regulada (*regulated self-regulation*) e governação dos interesses privados (*private interest government*). O Estado envolver-se-ia menos directamente em políticas de oferta e enfatizaria mais as políticas industriais privadas. A organização corporativa poderia tornar-se mais selectiva privilegiando sectores de ponta e trabalhadores mais qualificados. O neo-estatismo implicaria uma conformidade com o mercado, mas com uma abordagem da reorganização económica promovida pelo Estado, onde este interviria para guiar o desenvolvimento das forças de mercado. O Estado definiria os objectivos estratégicos relativamente às novas tecnologias, à transferência tecnológica, aos sistemas de inovação, às infra-estruturas, etc. Seria favorecida uma política de mercado de trabalho que fosse no sentido da requalificação profissional e flexibilidade de competências, em vez de flexibilidade de custos de mão-de-obra.

As diferentes respostas referidas por Jessop são variações de importantes transformações na forma como as políticas dos Estados-Providência são concebidas. A reconceptualização ocorre sobretudo ao nível das políticas de protecção social dos grupos mais desfavorecidos e dos desempregados, enquanto que ao nível dos esquemas baseados no seguro social, em especial dos esquemas de pensões, as incursões privatizadoras se deparam com importantes resistências de um vasto leque de actores sociais e das próprias configurações institucionais, não indo tão longe quanto pretendido na maioria dos países (Pierson, 1994). É no campo da protecção social exterior ao seguro social que o relacionamento entre o Estado e o terceiro sector se reconfigura com a introdução do elemento mercantil, já que nos países onde as OTS actuam na área do seguro social, em especial as mutualidades, já em concorrência com os esquemas privados ocupacionais, não surge uma alternativa credível ou suficientemente forte à proposta pelas empresas lucrativas ou ao seguro social obrigatório público. A retórica da privatização não distingue entre as empresas lucrativas e as OTS, mas, para grande parte deste sector, como pode ser o caso das mutualidades, o papel complementar à protecção social pública torna mais problemático o desmantelamento, ou mesmo a redução, dos esquemas públicos de seguro social, na medida em que deixam de ter o que complementar.

Uma outra alteração, a surgir igualmente como ortodoxia, é o chamado '*workfare*', que afirma que o Estado deve colocar em empregos ou deve obrigar a trabalhar aqueles que estão nas margens e deve obrigar a aceitar e a permanecer em empregos os que estão desempregados. Esta ortodoxia exprime-se em reformas nos programas sociais que começam nos anos 80 nos EUA e no Reino Unido e que, nos anos 90, podemos já encontrar em praticamente todos os países europeus (Standing, 1999: 316). Esta ortodoxia surge com três variantes, consoante a maior ênfase nos incentivos ou nas obrigações: para os sociais-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 (1999: 312). Assim, em muitos programas sociais, sejam eles de assistência social ou de protecção no desemprego, o acesso às prestações (por tempo limitado ou limite indeterminado) passa a estar condicionado a um trabalho (seja ele no mercado de trabalho formal, seja ele em serviços comunitários, seja ele emprego protegido ou subsidiado) ou a educação ou formação (seja ela formação profissional ou formação para procurar emprego). A diferença

de perspectivas pode ser caracterizada a partir das duas posições que nos anos 80 surgiam nos Estados Unidos em torno desta questão. Para os republicanos, o '*workfare*' visava reduzir as despesas sociais empurrando as pessoas para o mercado de trabalho. Para os democratas, tratava-se de aumentar as possibilidades de emprego, o que implicava aumento de despesas com investimento em formação, aconselhamento, apoio às famílias e mesmo intervenções ao nível do emprego de modo a torná-lo disponível e mais atractivo (Pierson, 1994: 123)¹⁸. Na Europa continental a medida assumiu o nome de “activação”, ao conceber os programas sociais através de uma abordagem que privilegia o conceito de exclusão social e, portanto, formas de integração que não se restringem à compulsão da rápida integração no mercado de trabalho (Gough, 2000).

Uma das ideias-chave destes programas, que é igualmente partilhada pela direita e pela esquerda política, é a da reciprocidade, ou seja, a de que não há direitos sociais sem obrigações, o que configura uma nova perspectiva relativamente aos direitos do Estado-Providência. A diferença surge então entre aqueles que concebem os direitos e as obrigações em termos individuais, o que pode sustentar uma retracção em termos de direitos pois a obrigação imposta não oferece possibilidades de recusa, e os que concebem os direitos em termos colectivos, o que pode implicar uma maior responsabilização da sociedade para com os seus membros (Goodin, 1998). Entre os defensores de um rendimento básico universal discute-se igualmente se as obrigações de prestação de serviços à comunidade devem constituir uma contrapartida do direito universal ou se este é, antes, o instrumento que permitirá uma maior disponibilidade dos cidadãos para a participação na vida cívica (Little, 1998). Standing afirma que o problema da obrigação é não estar igualmente distribuída. Para este e outros autores, um direito de cidadania tem que ser universal e igual, pelo que a imposição de deveres associados a determinadas prestações atribuídas àqueles que não podem escolher não os aceitar (ou seja, ficar sem as prestações) torna-as não direitos. Do mesmo modo, a imposição de trabalho, quando não vem acompanhada de medidas de garantia de emprego ou seu equivalente, não permite uma igualdade de oportunidades no acesso ao direito, já que não existe emprego para toda a gente (Standing, 1999: 318). Na sua proposta para uma terceira via, Giddens sugere que o primeiro *slogan* de uma nova política seja "não há direitos sem obrigações", referindo que já não se podem tratar os direitos como reivindicações incondicionais e que a expansão do

¹⁸ Pierson exprime a diferença de forma interessante: "onde os conservadores vislumbraram uma oportunidade para expandir o uso do pau, os liberais procuraram novas 'cenouras'" (Pierson, 1994: 124).

individualismo tem de provocar extensão dos deveres (Giddens, 1999: 63), mas tende para uma versão menos restritiva porque defende a aplicação universal do princípio, e não apenas aos pobres e mais necessitados.

Nesta discussão entre direitos e responsabilidades surge uma vertente política da filosofia comunitarista que se apresenta como uma via intermédia entre o liberalismo e o estatismo e que procura afirmar-se como movimento social, de que Eitam Etzioni tem sido o principal porta-voz, e com sucesso em termos de penetração na retórica do discurso político de líderes proeminentes como Tony Blair, no Reino Unido, Bill Clinton, nos Estados Unidos, e o chanceler Kohl, na Alemanha, acompanhando todo o espectro político-partidário, desde os sociais-democratas, os democratas-cristãos e os verdes na Alemanha, aos trabalhistas, liberais-democratas e conservadores, no Reino Unido, aos republicanos e democratas, nos Estados Unidos (Tam, 1998: 2). Por exemplo, Tony Blair terá usado como retórica política as ideias comunitaristas para moldar o novo Partido Trabalhista (Johnson, 1999: 203, Frazer, 1998: 117). Entre as propostas políticas dos comunitaristas políticos destaque-se: 1) a comunidade surge como uma alternativa ao Estado e ao mercado como mecanismo para a distribuição de certos bens, como cuidados sociais e bem-estar; 2) existe uma ligação entre o gozo de direitos pelos indivíduos e as suas obrigações e deveres; 3) as organizações e associações estão enraizadas no território local e são responsáveis perante as pessoas desse território (Frazer, 1998: 117). No espírito desta corrente surgem, no Reino Unido, teses como o apelo para o regresso aos valores tradicionais da família e da comunidade, ou mesmo a defesa de que não devem ser dados mais direitos, e até de que devem ser retirados alguns, para que as pessoas comecem a exercer os seus deveres (Johnson, 1999: 203).

Ao nível do relacionamento entre o Estado e o terceiro sector também se verificam mudanças, nem sempre em sentido único.

Nos anos 80, a lógica de retracção da intervenção estatal nas políticas sociais reflectia-se sobre o sector, por via indirecta das restrições orçamentais nos programas sociais e dos mecanismos de transformação da actuação do Estado na área do bem-estar. Ainda assim, as OTS não chegaram a ser objecto das políticas de retracção e o seu número continuou a crescer (Ascoli e Pavolini, 1999). Todavia, as transformações qualitativas iam sendo mais profundas, pois a elas subjazia uma transformação no próprio Estado. Ralph Kramer afirmava, a propósito da crescente interpenetração do Estado pelo mercado e pelo sector voluntário:

Apesar do Estado-Providência poder ser percebido como estando a ser 'desmantelado', em 'retracção' ou num 'impasse' – pelo menos o seu crescimento abrandou – uma entidade chamada 'Estado contratual' emergiu rapidamente à medida que as organizações voluntárias têm sido usadas para fornecer serviços públicos nos campos da saúde, educação, serviços sociais pessoais, habitação, ambiente e desenvolvimento comunitário. Através das suas subvenções, subsídios, pagamentos por serviços, o estado tornou-se, em todo o lado, um parceiro, um patrono ou um comprador de serviços às organizações voluntárias, cujo número aumenta cada ano (Kramer, 1990: 3).

Smith e Lipsky referiam que a prática da contratualização era já utilizada desde meados dos anos 60, nos Estados Unidos, quando o Estado utilizava as organizações não-lucrativas como uma ferramenta no fornecimento de serviços sociais públicos (Smith e Lipsky, 1993: 10). No entanto, a partir da década de 80, sob as políticas de Reagan e a sua lógica de devolução dos serviços sociais à comunidade (OTS e responsabilidade individual), esta prática serviu para travar o impulso de expansão dos direitos para uma lógica universalista que se aproximasse mais da realidade europeia. Assim, provisão pública e provisão privada foram colocadas em oposição e defendeu-se que o sector privado deveria compensar a redução do sector público (1993: 17).

Uma das transformações do Estado pós-fordista neoliberal é a subcontratação, por parte das organizações públicas, do fornecimento de serviços sociais e a introdução de competição no fornecimento destes serviços, ao mesmo tempo que os seus trabalhadores sociais possuem cada vez mais funções relacionadas com a recolha e tratamento de informação e menos funções mais directamente relacionadas com os cuidados sociais. O Estado passa a ter uma relação mercantil ou quase mercantil com os fornecedores e os clientes, a provisão estatal de serviços sociais é racionada e residualizada e uma parte importante de serviços tem que ser comprada aos sectores lucrativo e não-lucrativo. Em termos gerais o efeito é a fragmentação e a transferência de funções de bem-estar para a comunidade, as organizações voluntárias e o sector lucrativo, enquanto o Estado centraliza o poder sobre a organização e distribuição desses serviços (O'Brien e Penna, 1998: 157).

Neste contexto, Smith e Lipsky (1993: 12) referem que é a própria obrigação política entre o Estado e os cidadãos que é afectada, na medida em que se trata de uma transferência de responsabilidades de um actor cujas decisões são objecto de sancionamento e salvaguardas democráticas para actores não sujeitos ao mesmo tipo de regras e onde a monitorização dos programas é geralmente desadequada. As políticas públicas passam também a depender da qualidade das organizações privadas. Outro efeito assinalado foi ao nível da equidade no acesso aos serviços, pois, surgindo como intermediárias entre o Governo e os cidadãos, as

organizações escudam o governo da sua obrigação de equidade na provisão de serviços e impõem a sua lógica legítima inerente às suas noções particulares de elegibilidade e tratamento (1993: 208-211).

Aquilo que, sobretudo ao nível das organizações, Smith e Lipsky imputam à cultura de contrato, Taylor e Lewis (1997) e Perri 6 e J. Kendall (1997) imputam a um conjunto mais amplo de transformações, muitas das quais têm vindo associadas à cultura de contrato desde os anos 90. Estes autores identificam mudanças ao nível do relacionamento entre o Estado e as OTS e mudanças mais gerais ao nível das próprias políticas: a tendência das políticas públicas prestarem menos atenção aos serviços e actividades complementares das organizações (advocacia, informação, auto-ajuda, desenvolvimento) e olharem mais para as organizações como produtoras de serviços e agentes do próprio governo; o facto de o governo estar a abandonar o investimento directo em serviços preferindo a compra destes, fazendo com que seja levado a determinar cada vez mais o modo como esses serviços são fornecidos sem que tal implique que assume a responsabilidade por eles; o facto de os acordos entre as agências governamentais e as OTS possuírem uma natureza crescentemente legalista, com obrigações e regras legalmente estabelecidas; o estreitamento dos acordos de financiamento de acordo com as regras cada vez mais ditadas pela entidade financiadora; o facto de as OTS serem cada vez menos vistas pelas autoridades públicas como alternativa de confiança, preferível ao sector lucrativo; a existência de uma concorrência crescente pelo financiamento do Estado entre as OTS e entre estas e as organizações do sector lucrativo e mesmo do sector público; uma preferência crescente pela compra de serviços específicos em detrimento do investimento através de subsídios; legislação geral mais exigente sobre padrões de qualidade de serviços ou de qualificações de pessoal; a existência de uma pressão para a assimilação de valores e técnicas tipicamente associados ao sector privado lucrativo e ao mundo dos negócios.

O pluralismo de bem-estar já não é aquele que havia sido inicialmente preconizado. Não foi a privatização dos serviços do Estado que se verificou, uma vez que este manteve o financiamento e a regulação, mas também não foi apenas uma maior participação do terceiro sector na provisão. Em vez disso, surgiu um outro tipo de economia mista, que colocou em concorrência público e privado, lucrativo e não-lucrativo. As abordagens ao Estado-Providência podem agora ser quatro:

Quadro 2 - Abordagens ao fornecimento de serviços sociais

Abordagem	Provisão	Financiamento	Regulação
Estatista	Governo	Governo	Governo
Economia mista tradicional	Governo Org. Voluntárias	Governo Fontes privadas	Governo Associações auto-reguladas
Economia mista contemporânea	Governo Org. Voluntárias Org. Lucrativas	Governo Fontes privadas Pagamentos	Governo Associações auto-reguladas Mercados
Mercantilista	Org. Lucrativas	Pagamentos	Mercados

(Fonte: Johnson, 1999: 24)

A introdução de competição faz emergir, na área dos serviços sociais, os quase-mercados¹⁹. A ideia é que as agências governamentais ou não-governamentais, lucrativas ou não-lucrativas concorram pelos contratos que o Estado oferece. Assim, introduz-se a disciplina da concorrência nos serviços públicos, já que se considera que esta induz a confiança e o aumento da escolha, dando poder aos utilizadores. Valoriza-se a eficiência, a escolha, a liberdade e a equidade, todos eles elementos do mercado.

O problema com os quase-mercados, refere Johnson, é que nem sempre a concorrência acontece, porque pode haver insuficiência de fornecedores e barreiras à entrada e saída do mercado, tal como existe muitas vezes uma tendência para os compradores (as agências governamentais) usarem os fornecedores já conhecidos, renovando consecutivamente os contratos. O outro problema diz respeito ao facto de os custos destes mecanismos poderem ultrapassar quaisquer ganhos que existam em termos de aumento da competição. Trata-se de custos relacionados com as actividades de negociação, gestão e monitorização e da eventual necessidade dos compradores intervirem para ultrapassar as imperfeições estruturais e informacionais existentes no mercado (Johnson, 1999: 122).

Também Laville e Roustang identificam esta nova orientação referindo-se a uma alteração na forma de regulação das OTS. No período de crescimento do Estado-Providência existia uma regulação tutelar, efectuada pelo Estado, em que as organizações realizavam objectivos sociais a partir de financiamentos públicos, funcionando no campo da economia não mercantil e complementando o Estado, e asseguravam um serviço público, enquadradas por legislação e regulamentação estatal e sujeitas ao controlo da administração pública. Com a 'crise' do Estado-Providência e a deslocação do financiamento do Estado dos subsídios às organizações para subvenções aos indivíduos consumidores, as organizações ficaram sujeitas a uma

¹⁹ Os quase-mercados não implicam privatização mas, sim, mercadorização. Trata-se da tentativa de copiar os mecanismos de mercado num sistema de propriedade pública ou num sistema em que esta propriedade é transferida para fornecedores privados através de um sistema de regulação (Pestoff, 1998: 85).

regulação pela concorrência, em que a colectividade local ou o consumidor, subvencionados pelo Estado, escolhem os fornecedores de serviços (Laville e Roustang, 1999: 221).

Em suma, nos anos 90 o Estado já não tem que se retrair totalmente em nome da eficiência do mercado, mas pode ser como o mercado. Estas características vão a par com uma nova forma de Estado. Em 1992, David Osborne e Ted Gaebler propõem um 'Estado-empresário' que se comporte, em termos de eficiência, eficácia, competitividade e serviços aos consumidores como uma organização do sector privado. Defendem também a descentralização, por permitir maior flexibilidade e responsabilidade, maior eficácia operacional, maior vontade e capacidade para inovar e maior empenho e produtividade (Osborne e Gaebler, 1992: 253). Os cidadãos devem tornar-se primeiro consumidores e depois clientes do Estado. Ou seja, já não são os cidadãos enquanto participantes activos das políticas mas sim os indivíduos no mercado escolhendo serviços.

É neste contexto que o Estado pode retornar ao palco, tornando-se insubstituível para a implementação das reformas necessárias. Como nota Santos (2000c: 5) o próprio Banco Mundial começa por reconhecê-lo no seu Relatório de 1996, e em 1998 é o seu *Chief Economist* e vice-presidente, Joseph Stiglitz, que propõe um pós-consenso de Washington (Stiglitz, 1998). Na base destas mudanças do Banco estão sobretudo duas experiências: a reforma dos sistemas de protecção social dos países de Leste e as resistências que em muitos desses países surgiram quanto ao desmantelamento dos sistemas existentes, a par com o recrutamento de novos funcionários e consultores, mais familiarizados com os sistemas de protecção social dos países desenvolvidos e mais sensíveis às garantias sociais fornecidas por estes, bem como a experiência dos milagres económicos dos países do sudoeste asiático, que também demonstraram a importância do investimento do Estado em áreas como a educação e a saúde (Deacon *et al.*, 1997: 65-66).

Stiglitz, propõe um pós-Consenso de Washington, em que o Estado ganha novamente um papel proeminente. Segundo refere, ao contrário da discussão em torno do Consenso de Washington, já não é o tamanho do governo mas, sim, as actividades e os métodos do governo que importam: o Estado que deve desempenhar um importante papel na regulação, protecção social e bem-estar e deve servir de complemento aos mercados, levando a cabo acções que façam os mercados funcionar melhor e corrigindo os “fracassos do mercado”. Em alguns casos, o Estado pode ter mesmo o papel catalisador, permitindo resolver o problema de insuficiente inovação. Duas das áreas centrais em que o governo deve servir de complemento ao mercado é o da formação de capital humano e o da transferência de tecnologias (Stiglitz, 1998).

A Europa também funciona como contraponto a um modelo de desregulação. No mesmo ano em que o Banco Mundial publicou o seu relatório sobre os sistemas de pensões (Banco Mundial, 1994) a Comissão Europeia publicou o *Livro Branco sobre a Política Social Europeia* (Comissão Europeia, 1994). Trata-se, este último, de um documento bastante amplo nas áreas que aborda e que reúne as contribuições das instituições da UE, Estados-membros, empregadores, sindicatos e outras instituições civis onde se afirma o compromisso em manter e adaptar o modelo europeu de Estado-Providência e compatibilizar altos níveis de competitividade das economias, crescimento económico e altos níveis de protecção social (1994: 51). A resistência do Reino Unido à assunção de compromissos sociais no âmbito da União Europeia, com a sua recusa na assinatura do protocolo social do Tratado de Maastricht e a crise económica e social de inícios da década de 90, levaram a um processo de reflexão, iniciado pela Comissão Europeia, sobre o modo de combinar competitividade e protecção social. É neste contexto que, em 1993, surge o *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, produzido pela Direcção-Geral para a Política Industrial, documento que significa, pela primeira vez, o delinear de uma acção concertada da União para a resolução dos problemas do emprego²⁰ e, em 1994 o *Livro Branco sobre a Política Social Europeia*, da Direcção-Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais. O relatório sobre a *Protecção Social na Europa*, de 1995, também virá a sugerir iniciativas de equilíbrio entre a necessidade de baixar os custos das empresas e a manutenção da protecção social. O ano de 1997 marca um momento importante em termos de definição da protecção social na Europa. Com o Tratado de Amesterdão e o fim das resistências do Reino Unido à dimensão social da Europa, os artigos do protocolo social foram integrados no texto do Tratado, dando um impulso aos Estados para prosseguirem estratégias concertadas a este nível. Foi o caso da definição de uma Estratégia Europeia de Emprego, na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo. Ainda que os instrumentos não se comparem com os instrumentos da integração económica e monetária, esta Estratégia inaugurou uma nova vertente da integração, através da elaboração de uma estratégia coordenada para o emprego, através da fixação de um conjunto de objectivos e mecanismos de avaliação, que os Estados se comprometeram a desenvolver através de Planos de Acção Nacionais e a avaliar em conjunto periodicamente. Nesta estratégia apontavam-se orientações no sentido de tornar os sistemas de protecção social mais favoráveis ao emprego,

²⁰ Ver, por exemplo a Resolução do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997: Directrizes Europeias para o Emprego para 1997 (COM98 574).

através de uma aposta nas medidas activas de emprego, redução dos encargos sociais das empresas na contratação de trabalhadores, redução da carga fiscal sobre o trabalho pouco qualificado e de baixa remuneração, implementação de medidas de conciliação da vida profissional e familiar com criação de estruturas adequadas para o acolhimento de crianças, a licença parental e o trabalho a tempo parcial. Num Relatório às Comunicações da Comissão de 1995, o Parlamento Europeu²¹ reconhecia a existência de um modelo social europeu constituído por traços comuns dos sistemas de protecção social dos vários países, que consistiam, basicamente, na participação do Estado no financiamento, numa elevada abrangência em termos de pessoas protegidas e a inserção no direito público e num conjunto de elementos enformadores como a cidadania social, a participação do Estado e a solidariedade social. A Comunicação da Comissão "Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia", de 1997 surge na sequência do debate sobre o futuro da protecção social na Europa iniciado em 1995²². Nesta Comunicação perspectivavam-se os sistemas de protecção nas suas potencialidades para agir como factor produtivo, contribuindo para a estabilidade económica e política e ajudando as economias europeias a serem mais eficientes e flexíveis. Em 1999, a Comissão publicava uma Comunicação onde prosseguia as linhas da sua Comunicação de 1997 e da Cimeira do Luxemburgo, propondo, entre outras: medidas de incentivo ao emprego e segurança em períodos de inactividade temporária, um equilíbrio na gestão financeira dos sistemas de pensões (com equilíbrio entre regimes em capitalização e em repartição) e flexibilização da reforma com desincentivo da 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 envolvendo 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 qualidade²³.

Já se torna possível construir um argumento em defesa do Estado-Providência em que este contribui para a capacidade de resposta dos países aos desafios da globalização económica (Ferrera *et al.*, 2000).

²¹ Ver Parlamento Europeu (1997).

²² 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).

²³ Comissão das Comunidades Europeias, Comunicação da Comissão "Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social" (COM (1999) 347).

Os pactos sociais parecem ser recuperados neste novo momento do Estado-Providência, mas são pactos diferentes dos do período do consenso social-democrata, agora 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. Estes pactos sociais, assinados em países como Holanda, Bélgica, Finlândia, Irlanda, Portugal, Espanha, Itália e Grécia a partir dos anos 80 têm em comum vários aspectos: partem da iniciativa do Estado, introduzem medidas de flexibilidade dos mercados de trabalho, mas frequentemente procuram incluir novas formas de protecção social, procuram a redução dos défices orçamentais evitando decisões unilaterais ou problemas graves de equidade, procuram partilhar os custos da promoção da competitividade e os benefícios do crescimento (Rhodes, 1998). Estes pactos sociais são diferentes dos existentes no corporativismo keynesiano, sendo facilitados por condições menos exigentes. Perante o desemprego e as possibilidades de deslocalização, os empregadores podem impor acordos que fomentem a competitividade e a flexibilidade. Os sindicatos estão muito mais enfraquecidos e já não podem fazer exigências relacionadas com o aumento dos salários e da redistribuição. O Governo tem um papel mais importante, oferecendo reduções de impostos e contribuições ou permitindo a manutenção dos benefícios sociais ao mesmo tempo que necessita destes parceiros para atingir os objectivos de convergência. (Rhodes, 1998; Ferrera *et al.*, 2000).

Com o 'regresso do Estado', o terceiro sector não perdeu o protagonismo. Pelo contrário, ele pode até surgir como parceiro do Estado nas suas responsabilidades exclusivas, contribuindo, mesmo politicamente, para o desenho das políticas públicas, como demonstra a seguinte afirmação: "o que quer que aconteça no futuro próximo, tal como as filosofias do mercado dominaram os últimos 20 anos, o debate em torno da política da Terceira Via, sociedade civil, e terceiro sector e grupos voluntários será o cerne do debate político, discussões e estruturas políticas para os próximos 20" (Giddens, 1999: 16).

Giddens propõe também uma 'terceira via' entre social-democracia e liberalismo. Concorda com Osborne e Gaebler quando estes afirmam que é necessário elevar o nível da eficiência administrativa: "a maioria dos governos ainda tem muito que aprender com o que as empresas fazem melhor – controlo de objectivos, rigor de análise, estruturas de decisão flexíveis e participação dos trabalhadores" (Giddens, 1999: 71). Porém, ao contrário destes, refere que, se a reinvenção do governo implica a adopção de soluções copiadas do mercado "também deve significar a reafirmação da eficiência da governação

perante os mercados" (1999: 72). O terceiro sector adquire um papel central, pois as OTS existem aos níveis a que a globalização veio dar importância, o nível local e o nível supranacional.

Por isso, para Giddens, o novo estilo de organizações que está a surgir, em especial os grupos de auto-ajuda com algum grau de profissionalização, emergem de uma sociedade que se tornou mais activa e de uma cidadania mais reflexiva, que podem produzir novas relações dentro do próprio terceiro sector e um governo e economias renovados²⁴.

A adopção do conceito de terceiro sector e não do de sector voluntário, como é corrente no Reino Unido, tem implicações importantes. A este conceito está associada uma visão muito mais ampla do que é o terceiro sector, atenta à diversidade de organizações que funcionam fora da esfera do Estado e do mercado e, portanto, do seu papel, não só nas políticas sociais, mas também na economia. É neste quadro que o autor propõe uma nova economia mista, que procura uma sinergia entre os sectores público e privado, fazendo uso do dinamismo dos mercados mas sem perder de vista o interesse público. Defende que se criem novos processos de negociação entre as OTS e as empresas, em que o terceiro sector adquira um papel fundamental na transformação das próprias empresas de modo a que estas se tornem mais responsáveis social, cultural e ecologicamente.

Além disso, as parcerias não se dão apenas ao nível da provisão de serviços, mas também ao nível da participação na definição das políticas. As OTS e o governo deverão entrar em novos processos de negociação em que as organizações possam ter um papel mais activo do que o de meras fornecedoras dos serviços, podendo também participar na definição das políticas. Por seu lado, o governo deverá também ser mais exigente em relação às organizações, exigindo a modernização em termos de utilização do tempo ou controlando a forma como o financiamento é fornecido. Tal como o Estado, o próprio terceiro sector também se deve transformar no sentido de uma atitude de empresariado social, assumindo uma posição mais agressiva em termos de gestão das organizações, mais próxima do modo como as empresas activam o capital financeiro e usando o capital social do mesmo modo que o capital financeiro (Giddens, 2000).

²⁴ Entre Giddens e alguns políticos do *New Labour*, mais próximos das propostas políticas comunitaristas, existem algumas diferenças relativamente à concepção do terceiro sector. Giddens enfatiza o seu conceito de reflexividade e as novas formas de organização da sociedade civil e de empenho cívico, nomeadamente os pequenos grupos e, entre estes, sobretudo os grupos de auto-ajuda, cujo sentimento de pertença não se liga a nenhum território geográfico mas, sim, a preocupações semelhantes. Giddens também reconhece que o maior aumento destes grupos se deu entre as classes mais ricas e que as pessoas mais pobres têm tendência para limitarem os seus contactos sociais informais à família mais próxima. Por isso defende que o governo devia ajudar a 'reparar a sociedade civil no seio dos grupos dos estratos mais pobres' (1999: 77).

Obviamente, esta é uma questão muito contestada, pois não só implica a defesa da interiorização de uma lógica de mercado nas OTS, como tem na base a ideia de uma intervenção do Estado nesse sentido. Deste modo, a terceira via não é só entre o mercado e o Estado, é também entre as OTS e o Estado. Assim, permanecem muitas questões incómodas para discutir, como refere Anheier:

Quem determina os papéis apropriados para o governo, o sector voluntário e o sector lucrativo? Onde é que acaba a complementaridade e começa a competição?

Será que a Terceira Via apenas é um quadro neocorporativo com tonalidades pragmáticas e aparentemente não ideológicas?

As diferenças em poder e legitimidade já não interessam? Quem desenha e vigia as futuras parcerias que envolvem o terceiro sector?

Quem decide o que é que significa responsabilização, para quem e com que objectivo?

Os valores devem ser partilhados? E se os valores dos grupos do sector voluntário e do governo não coincidirem? Quem decide quais os valores que são partilhados e quais os que não o são?

Será que o *Compact*²⁵ desenha o retrato de um sector voluntário benigno mas acaba por omitir as 'partes não controladas' e o 'lado negro' do sector?

Qual é o papel do governo nacional *versus* local em várias áreas políticas, particularmente no contexto da devolução?

A Terceira Via não olha para o papel das organizações religiosas e atribui importância ao terceiro sector não reconhecendo as suas frequentes raízes religiosas. Qual é o papel da Igreja e de outras comunidades religiosas? (Anheier, 2000)

Laville (1993: 89-122) fornece-nos um exemplo de como nem sempre as lógicas dos serviços públicos se compatibilizam com as lógicas das iniciativas privadas, com efeitos negativos para as segundas quando as primeiras se impõem. Laville estuda, em quatro países europeus (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), as actividades de grupos, sobretudo de auto-ajuda, que fornecem serviços de proximidade²⁶ e as actuações públicas em programas de "tratamento socioeconómico do desemprego". Estas actuações públicas de incentivo ao emprego traduzem-se nas 'iniciativas locais de emprego' (rótulo criado pela OCDE), consistindo em programas de apoio ao surgimento de actividades autofinanciadas, como os empregos de utilidade colectiva ou empregos de iniciativa local. Através de aconselhamento, formação e financiamento, estes programas visam o desenvolvimento de pequenas e médias empresas para a inserção dos desempregados (Laville, 1993: 112). Existe uma grande convergência destas iniciativas ao nível europeu, consideradas como forma de aproximar as políticas económicas e políticas de emprego, dado o papel das instâncias supranacionais na

²⁵ Trata-se de um convénio sobre as relações entre o governo, o sector voluntário e a comunidade.

estruturação das reflexões sobre as políticas públicas: "a activação das trocas entre peritos ao nível europeu conduz a uma homogeneização na abordagem dos problemas sociais e nos programas que delas decorrem" (1993: 120).

São intervenções que têm como objectivo a criação de itinerários de inserção, operam uma transformação da noção de trabalho, em que este é considerado como positivo em si mesmo, tem uma duração limitada e é incentivado através da redução dos custos patronais, e a actividade económica que é mobilizada como meio ao serviço da inserção inscreve-se em áreas antes intocadas tanto pelo mercado como pelas intervenções públicas. Além disso, o financiamento destas actividades é efectuado através de programas públicos, cuja lógica é a da duração limitada, procedimentos pré-determinados e normas administrativas que dificultam a inovação. Estas intervenções realizam-se também dentro de determinados limites: são intervenções reservadas a categorias sociais particularmente desfavorecidas, os domínios de actividade económica são as tarefas de interesse colectivo não ocupadas pela iniciativa privada e os organismos que intervêm são os equipamentos do sector público, não-lucrativo ou das colectividades locais.

As diferenças em relação às intervenções dos serviços de proximidade das organizações não-lucrativas são grandes. Estas iniciativas procuram criar postos de trabalho permanentes, integrados nas normas laborais em vigor (tanto em termos de salários como em termos de direitos sociais), procurando uma combinação entre trabalho remunerado e trabalho benévolo e entre interacção social e produção económica. As suas actividades não visam áreas socialmente úteis mas, sim, áreas de interesse colectivo para os participantes. Além disso, funcionam numa lógica de projecto e, portanto, no longo prazo, com efeitos no ambiente local na medida em que procuram mobilizar meios para a concepção e a realização de actividades novas e, neste processo, criam condições para uma nova configuração dos recursos locais.

²⁶Como por exemplo, creches criadas e geridas pelos pais em França, grupos pais-filhos na Alemanha, auto-ajuda em serviços ao domicílio a idosos, empresas de inserção em França, empresas comunitárias no Reino Unido, cooperativas de solidariedade social, etc. (Laville, 1993).

Capítulo 2

Uma Discussão Relacional do Terceiro Sector

As diferentes conceptualizações sobre o terceiro sector têm vindo a estruturar-se em dois pares de universos teóricos. Um que opõe os estudos sobre o terceiro sector nos países do Norte e nos países do Sul, e outro que opõe os estudos do terceiro sector na tradição anglo-saxónica e na tradição da Europa continental.

No caso da divisão Norte/Sul, as dificuldades de comunicação são muito mais notórias. David Lewis (1998)⁵³ surpreende-se com a existência do que chama dois "universos paralelos" teóricos, a despeito de práticas de intensa colaboração entre organizações e indivíduos do Norte e do Sul, que vão desde actividades das organizações do Norte nos países do Sul a experiências de implementação de ideias do Sul no Norte. Tanto mais que, como assinala Lewis, as preocupações que deram origem ao actual interesse sobre o terceiro sector, seja no Norte seja no Sul, não são essencialmente diferentes. De facto, Santos (1999) faz notar que uma das novidades mais notórias na presente reemergência do terceiro sector é estar a surgir com igual pujança nos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial: “se nalguns destes países tais organizações resultaram da consolidação e, por vezes, do declínio dos novos movimentos sociais, noutros, sobretudo nos mais periféricos, o surto de tais organizações decorreu da mudança de estratégia dos países centrais no domínio da assistência internacional, a qual passou a ser canalizada preferencialmente para actores não estatais” (Santos, 1999: 16).

Assim, enquanto no Norte as preocupações quanto ao terceiro sector surgem na sequência da "crise do Estado-Providência" e das medidas neoliberais de restrição das despesas públicas, no Sul surgem no contexto do fracasso do modelo desenvolvimentista estatal e da implementação das medidas de ajustamento estrutural levadas a cabo sob orientação e apoio de instituições multilaterais de inspiração neoliberal, como são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial⁵⁴. Há, pois, muito mais paralelismo do que o

⁵³ Parte deste texto virá a constituir a introdução de uma obra editada pelo autor (Lewis, 1999), que procura ultrapassar a divisão teórica Norte/Sul e contribuir para o enriquecimento de cada um dos universos teóricos, através da abordagem de temas de investigação e conceitos comuns ou que podem ser geralmente utilizados. Para um estudo da actividade de agências como o FMI e Banco Mundial no desenho de uma política social global, ver Deacon *et al.*, 1997.

⁵⁴ Esta semelhança não deverá ter muito de surpreendente se tivermos em conta que o que acontece é que os modelos e conceitos sobre o terceiro sector são desenvolvidos no Norte e aplicados no Sul, que muitos dos

aparente, pois trata-se, quer no Norte quer no Sul, de um certo reconhecimento das limitações da intervenção estatal e de uma intenção desreguladora, valorizando o que não é o Estado e pode limitar a sua expansão (Lewis, 1998). Todavia, como assinala Lewis, também existem diferenças entre uma e outra realidade, pois trata-se de países ricos *versus* países pobres, onde as prioridades relativamente às necessidades de bem-estar das populações e os problemas são diferentes.

Abaixo apresentamos de forma resumida as principais diferenças identificadas pelo autor relativamente aos dois universos teóricos.

Quadro 3 - Diferenças Norte/Sul nos universos teóricos relativamente ao terceiro sector⁵⁵

Norte	Sul
Foca as diferentes explicações para a existência das organizações do terceiro sector (OTS)	Analisa o crescimento e evolução das ONG no desenvolvimento e ajuda
Foca a crescente relação entre Estado e terceiro sector, como por exemplo, o aumento do uso de contratos	Foca as suas relações com os Estados, os doadores e a acção comunitária
Concentra-se preferencialmente nas organizações que prestam serviços de bem-estar e na prestação de serviços e menos nas organizações de mudança social e nas actividades de advocacia	Analisa o seu papel no campo da ajuda internacional (<i>aid industry</i>) e no desenvolvimento dos países
Atribui grande importância a temas como a estrutura organizacional e temas de gestão das organizações	Estuda a sua relação com a mudança social. O tom geral é de documentar e sugerir o potencial das ONG para transformar positivamente processos de desenvolvimento
Foca as organizações em si mesmas e constrói o conceito de um sector distinto, para ser analisado em si próprio.	As ONG são vistas ao lado do Estado, do governo local, dos doadores e das empresas como um actor entre outros actores-chave nos processos de desenvolvimento
Existem jornais especializados sobre estas organizações e o terceiro sector	Os artigos científicos são publicados em jornais dedicados ao desenvolvimento
Os investigadores provêm das áreas das políticas sociais e das organizações	Os investigadores são provenientes da área dos estudos sobre o desenvolvimento

As diferenças entre o universo teórico anglo-saxónico e o universo teórico da Europa continental têm sido mais referidas pelos autores deste último (Defourny e Develtere, 1999; Laville *et al.*, 2000). Na base desta diferença está o próprio entendimento do campo empírico, e o modo como o conceito é definido nos dois universos, como fica sugerido nos dois termos, o de sector não-lucrativo e o de economia social. Resulta deste entendimento um enfoque teórico com maior predomínio, na literatura anglo-saxónica, das análises ao papel das organizações enquanto fornecedoras de bens e serviços sociais e, na literatura da

modelos de desenvolvimento implementados no Sul são igualmente modelos de desenvolvimento do Norte, e que são as agências de desenvolvimento e os doadores do Norte que muitas vezes financiam a investigação sobre as ONG.

⁵⁵A partir de Lewis, 1998: 3-5.

Europa continental, para o papel das organizações enquanto fornecedoras de bens e serviços que são económicos mas alternativos à lógica de mercado das empresas lucrativas. O projecto internacional *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, desenvolvido a partir do Institute for Policy Studies da Johns Hopkins University, é um exemplo da tradição anglo-saxónica. Na sua base apresenta-se uma proposta de definição e de classificação do conceito de sector não-lucrativo que pudesse ser geralmente aceite e aplicável em todos os países. Define-se o **sector não-lucrativo** como o conjunto de organizações que: são formais, no sentido em que as organizações devem ter alguma realidade institucional, não só as que se encontram legalmente enquadradas mas também aquelas que não o sendo possuem alguma continuidade organizacional; são privadas, no sentido de institucionalmente separadas do governo em termos de estrutura básica, mesmo que recebam importantes apoios governamentais; não distribuem os seus lucros aos proprietários e directores sendo antes reinvestidos nos objectivos da organização; são auto-governadas, no sentido em que possuem procedimentos internos de governação, não sendo controladas por terceiros; são voluntárias, no sentido de envolverem algum grau de participação voluntária nas actividades da organização ou na sua gestão (Salamon *et al*, 1999: 465-466). No âmbito deste projecto também foi elaborada uma classificação internacional que tem em conta a actividade económica principal das organizações, conhecida como *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO). A definição de sector não-lucrativo que se faz neste estudo não corresponde exactamente ao conceito de sector não-lucrativo na legislação americana, já que admite a integração de algumas cooperativas, mutualidades e grupos de auto-ajuda, desde que o objectivo lucrativo seja secundário e o objectivo principal seja o fornecimento de serviços que beneficiem a comunidade local, e admite também a integração de organizações de culto religioso (1999: 6-7). Todavia, como veremos a seguir não deixa de ser mais restrita do que a sua concorrente europeia, a economia social.

O conceito de **economia social** abrange cooperativas, mutualidades e associações cujos princípios de funcionamento são: a finalidade de serviço aos membros ou à colectividade mais do que de obtenção de lucro; autonomia de gestão; democracia no processo de decisão, traduzida na regra 'uma pessoa – uma voz', em que a qualidade de membro e a sua participação nas decisões não depende do capital que detém; prioridade das pessoas e do trabalho na repartição dos rendimentos, que possui práticas diversas como remuneração limitada do capital, repartição dos excedentes entre os trabalhadores ou membros

utilizadores, aplicação dos fundos no desenvolvimento da actividade, etc. (Defourny e Develtere, 1999: 38-39). A economia social não se define relativamente a ramos de actividade específicos, podendo incluir qualquer actividade económica, desde que sujeita às formas organizativas de cooperativa, mutualidade e associação (mais ou menos formalizadas) e aos seus princípios.

As abordagens sobre economia social tendem a possuir um carácter mais qualitativo do que quantitativo. Privilegia-se a discussão sobre as tipologias de associações, de que é bem demonstrativo o interesse que os autores desta área dedicam à análise da evolução das organizações ou do sector, e a atenção dedicada às iniciativas de carácter inovador, como é o caso das chamadas 'empresas sociais' ou dos 'serviços de proximidade'. Ainda que o enfoque também privilegie a actividade económica das organizações, alguns autores apontam que as organizações da economia social não podem ser medidas com os mesmos instrumentos que as empresas com fins lucrativos (salários, rendimentos, etc.), pois possuem resultados sociais com ganhos económicos indirectos (o número de deficientes cuidados em casa e não nos hospitais, o grau de solidariedade entre pessoas de diferentes idades no mesmo bairro).

Assim, podemos observar duas diferenças entre o conceito de sector não-lucrativo e o de economia social, ou seja, a relativa ao critério da distribuição do lucro e a relativa às regras de democracia interna. Também podemos encontrar diferenças entre os países anglo-saxónicos e os países da Europa continental em termos de concepções sobre o papel e o lugar das OTS.

Nos Estados Unidos, muita da teorização do terceiro sector partiu da ciência económica que tentava explicar o surgimento das organizações não-lucrativas como espaço distinto do Estado e do mercado. Surgiram assim várias teorias que explicavam o sector como resultado do fracasso do mercado ou do Estado, ou ainda como resultado de uma combinação das deficiências de ambos (Anheier, 1990). Estava também adquirida a ideia de que a competição é o padrão básico de comportamento organizacional dentro do terceiro sector e de que esta competição caracteriza a relação entre o governo e as OTS, quer no mercado de bens quer no mercado político (Seibel, 1990: 45).

Na Europa, a reflexão acerca das OTS esteve muito mais ligada à busca de alternativas para a ultrapassagem da crise do Estado-Providência, com a ultrapassagem da economia capitalista, já que concebe que o sector está desde a origem ligado à sua expansão, tendo muitas vezes servido de fonte de modelos que deram lugar a políticas públicas. Assim, em

vez de se apresentar como alternativa ao Estado e afirmar-se sobretudo nesta oposição, o terceiro sector (ou economia social) na Europa tende a opor-se mais, e afirmar-se nessa oposição, à economia de mercado. As organizações são uma alternativa à lógica mercantil, reafirmando os seus princípios como a sua maior diferença relativamente às empresas lucrativas e enfatizando que os resultados produzidos pelas suas actividades económicas são apropriados colectivamente e não individual e privadamente. Por isso, a teorização europeia tem subjacente a tentativa de "criar 'economias de reforma' (*reform economies*) incluindo não apenas formas de caridade e serviço voluntário mas também acção colectiva baseada na auto-ajuda e na participação de cidadãos socialmente comprometidos" (Laville *et al.*, 2000: 102).

Portanto, o conceito de terceiro sector é mais amplo na Europa, e as organizações envolvidas são vistas como parte da 'economia social' em vez do terceiro sector (...). As lutas empreendidas no século XIX levaram a compromissos legalizando organizações onde uma categoria de agente, para além do investidor, é classificada como beneficiária. O estatuto legal das organizações (cooperativa, mutualidade, associação) abrange um grupo de organizações da economia social onde o factor determinante não é a exigência não-lucrativa mas o facto de que são impostos limites ao interesse material dos investidores. Portanto, a linha de demarcação não deve ser desenhada entre organizações lucrativas e organizações não-lucrativas mas entre organizações capitalistas e organizações da Economia Social, sendo que as últimas se dedicam a gerar riqueza colectiva e não rendimentos de investimento individual (2000: 102).

Uma outra diferença da tradição europeia é a recusa da ideia que existe uma demarcação entre os sectores do Estado, do mercado, da comunidade e do terceiro sector. Esta relutância está expressa não só no conceito de economia social como em abordagens em termos de três pólos, de misturas de bem-estar ou de economia mista. Debruçar-nos-emos sobre esta forma de abordagem ao terceiro sector mais tarde.

2.1. A localização estrutural do terceiro sector

Como refere Santos, uma das discussões fundamentais a realizar acerca do terceiro sector é a sua localização estrutural. Discutir esta localização estrutural é já, segundo o autor, relacionar o terceiro sector com os demais sectores: "O debate sobre a localização estrutural do terceiro sector centra-se à volta da questão de saber o que verdadeiramente o distingue dos sectores tradicionais público e privado, sendo certo que a distinção do

terceiro sector se constrói a partir da combinação de características, tanto do sector público, como do sector privado" (Santos, 1999: 26).

De facto, no contexto histórico em que surgiu (melhor dizendo, ressurgiu), o terceiro sector apresentou-se como tendo capacidade de resolver alguns dos problemas do Estado-Providência, quer ao nível do tipo de bens e serviços que fornecia e do modo como os fornecia, quer ao nível do seu contributo para a democracia. Por isso grande parte da literatura inicial se centrou na identificação das características do terceiro sector por referência com as do sector privado lucrativo e do Estado, e por isso as organizações foram diferentemente valorizadas consoante o papel que poderiam desempenhar. É assim que verificamos que as preocupações de comparação das características das OTS com as dos restantes sectores é comum às duas literaturas. Todavia, enquanto na literatura anglo-saxónica se incide na identificação das particularidades do terceiro sector, na literatura europeia a ênfase é colocada na identificação das semelhanças.

Uma das razões para esta diferença consiste, em nosso entender, no facto de o terceiro sector, no caso da tradição europeia, estar delimitado pelas suas organizações, enquanto que no caso da tradição anglo-saxónica o terceiro sector se define relativamente ao tipo de bens que fornece. Na base desta diferença está a própria tradição legal destes dois mundos. Anheier (1990) chama a atenção para as diferenças do papel do terceiro sector nos vários países a partir da sua tradição legal, consoante se trate de países de sistema legal anglo-saxónico (*common law countries*) e países de sistema legal de tradição românico-germânica (*civil law countries*). Para já interessa-nos reter que, em termos gerais, se pode afirmar que nos países de tradição românico-germânica as organizações tendem a ser descritas a partir das suas características formais, ou seja, através da identificação das características básicas da organização interna. Nos países de tradição anglo-saxónica as organizações tendem a ser caracterizadas com base na definição de quais as esferas de actividade que são de interesse público e outras regras acerca da obtenção do estatuto de organização não-lucrativa.

Ao associar a categoria de sector não-lucrativo à sua definição para efeitos fiscais e ao identificarem como organizações da economia social as cooperativas, mutualidades e associações, as duas tradições teóricas recuperam a filosofia que subjaz a estas duas tradições legais. É por isso que, por exemplo, o *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* não se preocupa em identificar as várias formas legais das OTS nos vários países, enquanto que o estudo comparativo elaborado no âmbito do programa comunitário

Third System and Employment não deixa de se reparar que a forma jurídica das OTS é contextual, dependendo de circunstâncias tão diferentes como o enquadramento legal dos vários tipos de organizações, a tradição organizativa, etc., variando de país para país e acaba por se assinalar que se verifica nos diversos países europeus a escolha de diferentes formas jurídicas para os mesmos serviços (Vivet e Thiry, 2000: 14).

É também por esta razão que um dos debates mais frequentes nos Estados Unidos, nos anos 80, é o estatuto das organizações que fornecem bens e serviços para os seus membros e não para o público em geral, enquanto que esta distinção na Europa continental é irrelevante para efeitos de reconhecimento.

No mundo anglo-saxónico é comum distinguir-se entre as '*public benefit nonprofit*' e as '*member benefit nonprofit*'. Como Smith, define, as primeiras são "grupos voluntários cujo principal objectivo é beneficiar e servir não-membros (o público) em vez dos membros" e as segundas são "grupos voluntários cujo principal objectivo é beneficiar e servir os seus membros em vez de estranhos ou não-membros" (Smith, 1993: 53). A literatura americana discutiu bastante as funções das organizações não-lucrativas a partir do tipo de interesses defendidos ou do tipo de bens produzidos. Enquanto muitas das teorias económicas procuravam explicar porque é que o Estado ou o mercado não produzem os bens públicos que as organizações não-lucrativas produzem, alguns autores da teoria política inseriam a discussão sobre o interesse colectivo e os bens públicos no contexto da democracia pluralista.

Seguindo Mancur Olson e a sua teoria sobre a lógica da acção colectiva, Douglas (1987) atribuía um importante papel ao terceiro sector na realização dos diferentes valores sociais numa sociedade pluralista por fornecer bens públicos ou colectivos⁵⁶ cujo valor não é largamente aceite pela sociedade de modo a serem assumidos pelo governo. Este autor identificava três formas de organizações não-lucrativas, as '*public benefit organizations*', as '*mutual benefit organizations*' e as organizações políticas ou grupos de pressão. As primeiras definia-as como organizações constituídas para prosseguirem um benefício público com fundos privados e representando uma alternativa ao governo, permitindo uma maior diversidade. É por prosseguirem um objectivo público que estas organizações podem

⁵⁶ Douglas refere que os bens públicos são aqueles cujo valor é maior do que o preço que pagaríamos individualmente por eles (justiça social, ambiente saudável, liberdade, etc.). Estes 'valores' mudam de sociedade para sociedade e mesmo dentro de uma sociedade há visões diferentes sobre esses 'valores'. Quando estes valores são largamente aceites pela sociedade o governo pode incorporá-los (Douglas, 1983: 30). Olson refere que os benefícios comuns ou colectivos são chamados de bens públicos pelos economistas.

exigir (e possuem) uma situação legal e fiscal mais favorável. As segundas são constituídas para fornecer um bem colectivo aos seus membros, com um carácter mais ou menos exclusivo, mas em princípio não servem um objectivo público. A organização colectiva é um meio de promover os seus interesses individuais. São delas exemplo os clubes de membros, sindicatos, associações profissionais, cooperativas de consumidores e produtores (Douglas, 1983: 30). As terceiras, as organizações políticas, não visam fornecer o benefício elas próprias mas, sim, persuadir o governo a fazê-lo. Neste grupo incluem-se os partidos políticos, os grupos de interesse e os grupos de pressão (1983: 51-52).

Douglas refere também que a distinção entre estes três tipos de organizações é algo artificial e arbitrária pois nas suas actividades todas elas podem em algum momento comportar-se como as outras. Por exemplo, as organizações de carácter mutualista podem beneficiar mais do que os seus membros e as organizações filantrópicas podem complementar o seu papel defendendo os interesses dos seus clientes em termos de políticas públicas.

Apesar dos três grupos de organizações apresentados por Douglas, os estudos tenderam a centrar-se nas organizações de benefício público. Constatando a confusão conceptual existente na literatura americana sobre o terceiro sector, e a insuficiência das classificações existentes, Lohmann (1992) propôs o conceito de 'comuns' (*commons*) e de 'bens comuns' (*common goods*) para construir a teoria que falta à análise do sector⁵⁷. Cada sector é teoricamente associado a um tipo distinto de bem: os mercados produzem bens privados, os Estados produzem bens públicos e os comuns produzem bens comuns. Ao contrário do bem público, o bem comum não tem que ser universalmente percebido como bem ou indivisível no seu impacto⁵⁸. Dentro de determinado grupo de referência podem ter a qualidade de indivisibilidade e universalidade como os bens públicos, mas fora desse grupo o bem comum pode ser objecto de indiferença ou mesmo ser considerado mau (1992: 320).

Esta distinção em torno do grau de abertura das organizações e do tipo de bem produzido tem consequências em termos da comparação entre as OTS e o Estado. Se, como vimos atrás, podemos apontar vários graus de abertura das organizações dentro do sector, quando comparamos as OTS com o Estado no campo da produção de bens e serviços sociais, a

Olson define bem comum, colectivo ou público como o bem que "uma vez consumido por uma pessoa X_i , num grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ não é passível de ser negado às outras pessoas desse grupo (Olson, 1998: 13-14).

⁵⁷ E também para não aderir às teorias da escolha racional subjacentes à maioria da teorização americana.

⁵⁸ O autor acrescenta que quando os objectivos comuns são universalmente percebidos como benéficos e indivisíveis no seu impacto, o resultado teórico é a convergência dos comuns com o Estado. Uma espécie de

literatura, e em especial a análise organizacional, reconhece que as organizações são mais fechadas e possuem um relacionamento diferente relativamente aos seus beneficiários. Smith e Lipsky (1993) apontam que na selecção dos beneficiários dos serviços sociais e no fornecimento de serviços, o governo tem que usar critérios universalistas ou justificar a selecção com base em critérios como a equidade, eficiência e justiça. Por seu lado, as organizações têm uma maior liberdade na selecção da sua clientela com base em critérios explícitos, compatíveis com a sua missão, sejam eles a residência, a etnia, a religião, etc. Não só a equidade não é para as OTS um critério rígido de selecção, como uma das suas características distintivas é o seu particularismo. Os critérios de elegibilidade também não são levados tanto à risca, tendendo as organizações a exigirem menos provas da situação do cliente. Em alternativa tendem a criar barreiras ao acesso, de modo a dissuadir eventuais 'oportunistas' que não têm verdadeira necessidade dos seus serviços ou então aqueles a que não pode atender. Neste último caso, as organizações podem arranjar mecanismos de exclusão dos mais necessitados ou daqueles que necessitam de cuidados mais exigentes (*creaming*). Em contrapartida, as organizações possuem uma maior sensibilidade, pois têm que responder mais perante os clientes e suas famílias individualmente, já que estão mais próximas deles (1993: 122-125).

Como já referimos, a definição europeia parte da identificação das formas organizativas do terceiro sector: as associações, cooperativas e mutualidades. A identificação das diferenças entre estes três tipos de organizações é, todavia, mais difícil do que à partida parece, sobretudo se não se olhar unicamente para organizações com personalidade jurídica ou institucionalmente formalizadas.

Existem associações de facto ou actividades informais, quer nos países do Norte quer nos países do Sul, que se podem igualmente enquadrar nestas formas. Em primeiro lugar as organizações distinguem-se quanto às suas funções e âmbito. As mutualidades e as cooperativas tendem a servir apenas os seus membros. Já as associações tanto podem servir os seus membros como uma comunidade mais larga. A segunda grande distinção é quanto ao tipo de produtos e vantagens que oferecem. Enquanto as mutualidades e, regra geral, as associações oferecem bens e serviços não mercantis, as cooperativas fornecem este tipo de bens e serviços. Os bens e serviços são distribuídos pelos membros ou colectividade de acordo com modalidades muito variadas no caso das associações. No caso das mutualidades

‘vontade geral’ como a proposta de Rousseau. O autor refere que não há teoria política ou económica que justifique a produção privada de bens públicos.

e cooperativas, os bens e serviços beneficiam os membros, no primeiro caso em razão da sua necessidade e no segundo caso em razão das transações das cooperativas. A terceira diferença relaciona-se com a contribuição financeira dos membros. No caso das associações, efectua-se através de quotizações ou donativos, enquanto no caso das mutualidades efectua-se através de quotizações periódicas. Nas cooperativas os membros subscrevem parte do capital ou fazem contribuições periódicas e, caso saiam, podem recuperar os montantes entregues. Por fim, a quarta diferença diz respeito ao modo como os excedentes são distribuídos. Nas associações e mutualidades eles nunca são restituídos aos membros, enquanto nas cooperativas eles podem ser parcialmente distribuídos. Nas associações estes excedentes são reinvestidos nos objectivos das associações, no caso das mutualidades pode ser constituída uma reserva ou permitir uma redução das quotizações ou aumento dos benefícios e no caso das cooperativas os excedentes são entregues aos membros que podem constituir reservas para melhorar os serviços e desenvolver a actividade.

Em termos de áreas de actividade, é possível estabelecer algumas diferenças. Podemos encontrar cooperativas em praticamente todas as áreas de actividade. No âmbito das cooperativas, mas sem que possuam explicitamente esse rótulo, também é possível incluir sindicatos ou uniões de produtores, certos grupos de agricultores, artesãos ou pescadores, caixas ou uniões de crédito, empresas com uma finalidade social (Defourny e Develtere, 1999: 34-35). No caso das mutualidades, o seu âmbito de actividade é mais restrito, surgindo geralmente na área da complementaridade às prestações da segurança social, nos serviços de saúde e serviços sociais, e no seguro mútuo na cobertura de vários riscos. As associações surgem nas mais diversas áreas e, em termos gerais, correspondem às organizações não-lucrativas (ainda que estas também tendam a incluir algumas mutualidades) (1999: 35-36).

Em termos de distinções relativamente às organizações privadas lucrativas ou às organizações governamentais, e reportando-se sobretudo à realidade dos países do Norte, é reconhecido que algumas organizações estão por vezes mais próximas do sector lucrativo do que das suas congéneres não-lucrativas, como é o caso das grandes cooperativas, enquanto as pequenas cooperativas se aproximam mais das pequenas e médias empresas (PME) do que das grandes cooperativas. Assim, tal como as PME, as pequenas cooperativas contribuem para o desenvolvimento local através do uso de recursos locais e a criação de emprego, possuem flexibilidade e capacidade de adaptação e, tal como as PME, têm dificuldade em realizar investimentos que necessitem de muito capital. As grandes

cooperativas aproximam-se mais das grandes empresas permitindo economias de escala e têm um potencial limitado para a inovação social. Porém, diferentemente das empresas, dão menos prioridade às exigências de resultados em capital, não sujeitando todas as suas decisões a esse critério. No caso das mutualidades, existe também proximidade com as empresas lucrativas por terem de actuar no mercado em concorrência com estas. Todavia, diferentemente do sector lucrativo, têm capacidade de oferecer maiores vantagens por não terem o lucro como principal objectivo e terem de reinvestir os rendimentos nos próprios benefícios (custos de gestão e de *marketing* mais baixos, menor individualização dos riscos, coberturas colectivas e solidariedade entre os associados) (Defourny, 1992: 38-42). No caso das organizações não-lucrativas, Defourny recupera a literatura dos economistas americanos, nomeadamente no que se refere ao facto de responderem a necessidades que não podem ser expressas em termos monetários, ou porque não são suficientemente lucrativas ou porque são adequadas para actividades onde não há informação suficiente sobre as condições de compra, consumo ou natureza do produto (a chamada teoria dos custos de transacção).

Tal como a comparação com as organizações lucrativas, também a comparação com o Estado se refere aos países desenvolvidos e aos seus Estados-Providência. As vantagens são, em termos genéricos, as mesmas das apontadas na literatura anglo-saxónica – capacidade de iniciativa, maior proximidade, maior rapidez, custos mais baixos, maior proximidade entre produtores e utilizadores, maior autonomia e iniciativa dos indivíduos –, porém, existe uma maior ênfase nas desvantagens – capacidade financeira limitada, riscos de má gestão, risco de exploração dos trabalhadores, prioridade às solidariedades próximas que pode aumentar a desigualdade, um certo grau de corporativismo, atipicidade em muitos dos empregos que cria – e chama-se a atenção de que a relação preferencial é de complementaridade negociada com o sector público, mencionando-se os problemas associados ao facto de as organizações deterem o monopólio ou quase monopólio em determinadas áreas (Defourny, 1992: 43-45).

Foi certamente a inclusão das cooperativas e, sobretudo, das empresas sociais que trouxe, em termos teóricos, uma maior ênfase na identificação das diferenças relativamente às empresas lucrativas. Todavia, a análise económica destas organizações não partiu da economia neoclássica, mas procurou uma alternativa a esta. A literatura europeia foi beber na análise de Polanyi acerca da imersão social da economia e dos quatro princípios de comportamento económico para assegurar a produção e distribuição de bens e serviços: o mercado, a

redistribuição, a reciprocidade e a administração doméstica. Assim, relativiza-se o mercado, o lugar da troca mercantil e monetária, enquanto único princípio económico de base, ainda que se admita que seja o princípio dominante e que, ao contrário dos outros, não se encontre imerso nas relações sociais (Laville e Roustang, 1999: 227). Laville e Roustang propõem, assim, três pólos económicos modernos: a economia mercantil, onde a distribuição de bens e serviços está confiada ao mercado, que se apresentava como princípio organizador das relações fundadas na liberdade e igualdade entre indivíduos; a economia não mercantil, onde a distribuição de bens e serviços é organizada sob a tutela do Estado-social, e em que o princípio da redistribuição, através da concessão de direitos individuais, foi mobilizado para resolver o fracasso do princípio do mercado na sua promessa de harmonização social; a economia não-monetária, onde a distribuição de bens e serviços está confiada à reciprocidade e à administração doméstica, não só no âmbito das tradicionais comunidades herdadas (caso da família), mas também das modernas práticas de reciprocidade e cooperação voluntárias que fizeram surgir organizações que não têm como objectivo principal a rentabilização do capital investido (1999: 227-228).

Na literatura europeia têm-se vindo a impor uma concepção das organizações que recusa a ideia de fronteiras nítidas entre sectores ou mesmo a própria ideia de sectores.

É também na imersão das OTS que Seibel (1990) encontra o seu carácter distintivo relativamente às burocracias estatais e organizações privadas lucrativas. Refere este autor que as OTS possuem uma função socioeconómica, simultaneamente alocativa e integradora. Esta dupla função, que não pode ser decomposta, surge da dependência de recursos das organizações, que não possuem nem financiamento público regular, como as organizações estatais, nem lucros. A mobilização de recursos de que necessitam (donativos e voluntariado) fica dependente de recompensas não monetárias, sejam elas reputação, redes, sentido de comunidade ou outras, o que as torna não só fornecedoras de bens e serviços mas também importantes factores de coordenação política e social, e onde os membros dirigentes possuem um papel crucial (1990: 46).

A imersão das organizações molda-as em função do ambiente social e político em que existem, tal como molda o seu relacionamento com o governo e em particular o relacionamento dos seus directores com os agentes do Estado. Por isso elas não podem ser comparadas em termos de vantagem competitiva nem com o sector lucrativo nem com as instituições públicas: "os padrões das relações entre governo e terceiro sector não seguem necessariamente a lógica da superioridade em termos de qualidade e eficiência (1990: 46).

2.2. O terceiro sector na mistura de bem-estar

A discussão anterior, quer sobre as várias tradições teóricas, quer a referente à imersão das organizações, demonstra bem a complexidade das fronteiras do terceiro sector. Evers (1995) procura colocar o terceiro sector em relação às misturas de bem-estar, elaborando assim um esquema de fronteiras abertas, onde integra a enorme diversidade de organizações que constituem o terceiro sector, ao mesmo tempo que as valoriza mais em outros papéis para além dos de produção de bens e serviços, como os de expressão de interesses, elementos de integração social e participação democrática e vozes importantes nos discursos políticos.

Evers critica as abordagens exclusivamente economicistas, e em especial as da economia neoclássica, que isolam as organizações da sociedade, que constroem ficções de sequências históricas em que as organizações surgem para colmatar os fracassos do Estado e do mercado, valorizados como os dois produtores principais de bens privados e públicos, e nota que a haver uma sequência histórica ela começaria com os movimentos sociais, os quais por sua vez impulsionam as OTS para o fornecimento de determinados bens e serviços, os quais, por sua vez, poderiam ser depois apropriados pelas políticas públicas ou por contratos sociais mais amplos (1995).

O esquema de Evers coloca o terceiro sector no contexto de configurações de bem-estar específicas, recuperando a ideia de pluralismo de bem-estar ou de misturas de bem-estar. Para Evers, a ideia de misturas de bem-estar exprimiria variações na importância que é atribuída às instituições da comunidade, mercado, Estado e associações. Assim, enquanto a ideia de pluralismo de bem-estar definia uma combinação concreta de agentes que fornecem o bem-estar, o conceito de mistura de bem-estar reportar-se-ia aos efeitos sinérgicos dessa interação.

Para Evers existem três sectores distintos, o Estado central, a economia de mercado e a comunidade, com as suas racionalidades específicas e dando origem a configurações e a discursos políticos distintos. Essas esferas ou sectores influenciam-se mutuamente e a racionalidade específica de uma das esferas pode minar a racionalidade da outra. Na economia mista e nos discursos histórico-políticos sobre uma ordem justa, estas racionalidades assumem uma ordem hierárquica específica, que tem implicações nas políticas sociais (1995: 163). As OTS são incorporadas no discurso sobre a ordem social e a economia mista de acordo com as racionalidades dominantes em cada momento e são,

também, objecto de contradição entre diferentes racionalidades, dado o espaço de tensão que ocupam. Por exemplo, na mistura entre os discursos liberais e conservadores surgem contradições na mistura entre o impacto dos valores familiares e comunitários relativamente às regras da esfera do mercado.

Quadro 4 - Os três sectores e seus discursos histórico-políticos

	Racionalidade	Política	Discurso
Estado central	Orientações fortemente universalistas, requerendo regras e padrões uniformes	Socialismo	Foca o trabalhador ou o cidadão. Orientações universalistas, vendo o localismo e os particularismos criados por subgrupos e comunidades como uma barreira para o progresso geral. Forte crença em sistemas de serviços centralmente planificados e normalizados
Economia (de mercado)	Orientações instrumentalistas, escolha individual e anonimato. As relações sociais são mediadas pelo dinheiro	Liberalismo económico	Concentra-se na dimensão do 'livre mercado' individual, nas pessoas enquanto consumidores e nas suas escolhas, dando um papel secundário aos papéis e direitos das pessoas enquanto cidadãos
Comunidade	Normas e tradições de obrigações e ligações pessoais	Conservadorismo	Pretende construir a sociedade de acordo com o modelo da comunidade e da família, naturalizando a autoridade, a subordinação e as obrigações dos cidadãos para com um Estado patriarcal. Muitas políticas sociais e organizações voluntárias conservadoras servem para ajudar a família a manter o seu papel central.

Estes três sectores, com as suas racionalidades específicas, constituem vértices de um triângulo que possui no centro uma área que é o espaço público, o qual se apresenta como campo de tensão, sem fronteiras claras, onde estes diferentes discursos e racionalidades coexistem e se intersectam. Trata-se de um campo social estruturado sobretudo por associação livre, representação de interesses sociais e políticos, solidariedade, ajuda e auto-ajuda. Este espaço exerce influência e é influenciado pelo seu ambiente. O terceiro sector existe nesse espaço e é por isso que Evers prefere usar o termo sector intermediário (*intermediate sector*), na medida em que se reporta à área em que as organizações voluntárias se relacionam com todos os outros sectores (Estado, mercado e comunidade). Esta posição do terceiro sector tem quatro facetas importantes: enquanto dimensão específica do espaço público na sociedade civil; enquanto campo de tensão inter-relacionando-se fora e dentro desse espaço; enquanto intermediação entre diferentes esferas sociais e racionalidades; enquanto misturas na mistura de bem-estar (*mixes in the welfare mix*).

Em primeiro lugar, o terceiro sector é constituído por uma dimensão específica de organizações do espaço público na sociedade civil. São organizações com um objectivo socioeconómico, na medida em que fornecem bens, serviços e ajuda prática tanto a membros como a não-membros. A razão porque têm de ser pensadas como campo de tensão é o facto de estarem enraizadas em tendências culturais, sociais e ideológicas, só podendo ser entendidas por referência a elas, reflectindo as convicções dos seus fundadores e membros. Sendo parte do campo de tensão, recebem influências de várias racionalidades e de outras organizações nesse espaço (igrejas, partidos, movimentos sociais). Além disso, não se limitam a produzir bens e serviços, pois enquanto dimensão da sociedade civil, o terceiro sector é parte de uma atitude cívica específica, de um projecto de reforma ou de um discurso.

Em segundo lugar, o terceiro sector inter-relaciona-se dentro do espaço público e fora desse espaço com o Estado, o mercado e o sector informal da família e da comunidade, sendo moldado pelas influências que vêm das instituições destes sectores e, ao mesmo tempo, gerando tensões, ideias e conflitos que atravessam as fronteiras e permeiam esses sectores geralmente estáveis (Evers, 1995: 162-163). Esta situação determina as características do terceiro sector. Assim, as organizações estão simultaneamente abertas e a limitar o impacto das diferentes racionalidades, as quais se justapõem nelas. Esta grande variedade e abertura é partilhada com o sector da comunidade, distinguindo-se ambos da administração pública e da economia de mercado.

Em terceiro lugar, a qualidade intermediária do terceiro sector e a cooperação conflitual tornaram-se de importância central em sociedades complexas onde os diferentes sectores e subsistemas se misturam, pois ajuda na intermediação e no equilíbrio entre as diferentes racionalidades, mantendo em contacto versões de um interesse privado e parcial com definições de interesse público. Evers aponta três linhas de tensão estrutural desafiando a intermediação: as relações entre economia de mercado e esfera pública; as relações entre o mundo formal das instituições do Estado central e o mundo plural das OTS e comunidades; as relações entre as organizações formais e os mundos informais da família, relações pessoais, vizinhança, comunidades e redes sociais. A primeira linha de tensão verifica-se nas tensões entre a economia de mercado, caracterizada por racionalidades instrumentais, e a esfera pública, onde valores solidários, sociais e democráticos desempenham um papel importante. Exemplos de lugares onde esta tensão ocorre são: sindicatos, actividades económicas de pequena escala ou esquemas experimentais de emprego em cooperativas.

Aqui, a dimensão é por vezes mais importante que a distinção entre lucrativo ou não-lucrativo, pois torna-se difícil manter os compromissos sociais e culturais perante orientações instrumentais quando as organizações se tornam maiores e operam à distância (Evers, 1995: 167). A segunda tensão traduz-se na dicotomia pluralidade *versus* uniformidade. É a tensão entre o mundo formalmente institucionalizado das instituições do Estado central, com discursos históricos e projectos de progresso, lógicas e princípios universalistas e poderosas estratégias de intervenção e o mundo do terceiro sector, representando diferentes tipos de particularismos e a par com a variedade social encontrada ao nível das diferentes comunidades e culturas, traduzidos numa pluralidade de interesses e preocupações livremente organizadas de acordo com os seus pontos de vista, necessidades e preferências específicos. A terceira tensão, entre organizações formais representativas de regras formais e profissionalismo e os mundos informais, resulta em grande medida da transformação das sociedades actuais em sociedades de serviços, onde o trabalho da família foi descentrado em interações com áreas e tipos de instituições de fornecimento de serviços múltiplos e fragmentados. Assim, as regras gerais e claras do lado informal transformaram-se dando lugar a situações onde a incerteza e a possibilidade de diferentes atitudes e soluções predomina, permitindo a negociação entre contributos profissionais e formais e contributos individuais (Evers, 1995: 170).

O quarto aspecto importante relacionado com a localização do terceiro sector na esfera pública enquanto espaço intermédio é o facto de as organizações serem elas próprias misturas (*'mixes in the welfare mix'*). Enquanto polivalentes e híbridas, as OTS misturam diferentes tarefas, papéis e racionalidades. Muitas têm que agir sob múltiplas influências e sob dependências paralelas (públicas e privadas, mercado e comunidade). Isto dá origem a transformações organizacionais e a diferentes tipos de carreira organizacional, pelo que tanto podem demonstrar uma elevada como uma baixa estabilidade (por exemplo, organizações com base na igreja *versus* organizações e iniciativas que surgiram em finais dos anos 60). Também podem ter características polivalentes, exercendo diferentes funções (por exemplo, serem fornecedoras de serviços aos membros ou não membros e ao mesmo tempo exercerem funções de pressão política e canal de interesses relativamente a determinada área de decisão política).

Uma das consequências deste esquema analítico de Evers é chamar a atenção de que as misturas de bem-estar não são sempre as mesmas em todas as sociedades, nem em todos os momentos nem em todas as áreas da mesma sociedade no mesmo momento. Seguindo o

esquema de Evers, Pestoff assinala que ao nível macro a ideia de mistura de bem-estar exprime a variação na importância que é atribuída às instituições do mercado, Estado e sociedade. Ao nível micro esta variação tem que ver com a variação dos limites entre público e privado, lucrativo e não-lucrativo e com a variação das responsabilidades do Estado, do mercado ou do terceiro sector. O que é mais relevante assinalar é que, porque estas ordens sociais possuem diferentes racionalidades, não é indiferente a passagem de uma ordem social para outra, pois tem consequências em termos dos valores dominantes a elas associados (Pestoff, 1998: 51).

Assim, se esta análise permite abordar as transformações sociais em termos de predominância destas diferentes racionalidades, também permite enunciar propostas sobre diferentes configurações de bem-estar e suscita questões mais amplas em termos de transformação social. Seguindo a análise de Boaventura de Sousa Santos (1994: 204 ss), podemos identificar três períodos da modernidade, caracterizados por articulações específicas entre os três princípios da regulação: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. Num primeiro período do capitalismo liberal, ao longo do século XIX, assistimos à hipertrofia total do princípio do mercado, em que a tensão construída entre a subjectividade colectiva do Estado centralizado e a subjectividade atomizada dos cidadãos autónomos e livres é decidida a favor do princípio do mercado que governa a sociedade civil e se compatibilizam os direitos civis e políticos, definidos numa relação vertical entre cidadão e Estado, com o princípio do mercado. O domínio deste princípio implica uma separação entre Estado e sociedade civil, em que esta é vista como o mundo do associativismo, que representa o exercício da liberdade, da autonomia dos indivíduos e dos seus interesses, ou seja, uma esfera pública construída a partir da racionalidade do mercado. Num segundo momento, que corresponde ao capitalismo organizado e se exprime no Estado-Providência, há um maior equilíbrio entre o princípio do mercado e o princípio do Estado sob pressão do princípio da comunidade, o qual sugere uma obrigação política horizontal entre indivíduos ou grupos sociais, e se exprimiu nas lutas sociais de classe que levaram ao surgimento da cidadania social. Porém, por decorrer no marco da democracia liberal, a obrigação política horizontal do princípio da comunidade teve de se submeter à obrigação política vertical entre cidadãos e Estado, e os direitos sociais foram integrados nessa relação vertical. Daqui resultou que as lutas pela cidadania social levaram a uma maior legitimação do Estado capitalista. Por outro lado, este segundo período também foi marcado pelo esbatimento da distinção entre Estado e

sociedade civil. Para Santos, esta interpenetração e o concomitante esbatimento da distinção entre Estado e sociedade civil são característicos do Estado-Providência keynesiano, que marca a crescente intervenção do Estado na regulação dos mercados e da sua crescente disponibilidade para proteger os interesses empresariais, e a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo colectivo, tentando responder às exigências dos trabalhadores e dos partidos operários (Santos, 2000b: 136-138).

O terceiro período, do capitalismo desorganizado, corresponde a "uma fase de re-hegemonização do princípio do mercado e de colonização, por parte deste, do princípio do Estado e do princípio da comunidade" que está traduzido nas políticas neoliberais de Thatcher e Reagan nos anos 80 e na 'crise' do Estado-Providência. Prolonga-se a interpenetração entre Estado e sociedade civil com transformações que decorrem sob a égide do princípio do mercado no contexto de uma perda de protagonismo do Estado-nação e que, no contexto das políticas sociais, Santos exprime da seguinte forma: "desregulação, privatização, mercado interno do Estado, comparticipação nos custos, mercadorização, cidadania activa, ressurgimento da comunidade são algumas das denominações do variado conjunto de políticas estatais com o objectivo de reduzir a responsabilidade do Estado na produção de bem-estar social" (2000b: 143).

Muitas das discussões que abordaremos ao longo deste trabalho inscrevem-se nas novas tensões surgidas com a penetração do princípio do mercado em novas esferas. Pensar em termos de princípios ou racionalidades dominantes permite também pensar em termos de transformação social, como faz Santos. Este autor refere que, após um período em que se considerou que o Estado era irreformável e que, portanto, tinha de ser reduzido ao mínimo, se assistiu, a partir de inícios da década de 90, a um período em que se considera que o Estado é reformável. Esta reforma do Estado tem, porém, duas possibilidades, consoante essa reforma seja feita a partir do princípio do mercado ou a partir do princípio da comunidade. A primeira possibilidade está patente na proposta de David Osborne e Ted Gaebler (1992) de um 'Estado-empresário' que intervém menos na oferta de serviços e deve incorporar na administração pública o *ethos* e as práticas do sector privado, submetendo-a a "critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial" (Santos, 1999: 37). A segunda possibilidade é a proposta do autor de uma concepção de Estado enquanto novíssimo movimento social, através de uma articulação entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide desta. Assim, propõe que a obrigação política vertical entre

cidadão e Estado, que traduz a cidadania, assente na obrigação política horizontal, que traduz a comunidade, e a democracia representativa seja combinada com a democracia participativa. Para tal, Santos propõe também uma reforma da administração pública, ou antes, uma refundação democrática em que o Estado e o terceiro sector experimentam novas constelações políticas na produção dos quatro bens públicos – legitimidade, bem-estar, segurança e identidade – através de uma lógica de complementaridade e não de substituição, reconhecendo-se que "só o Estado pode garantir um pacto político de inclusão assente na cidadania". Por outras palavras: "é tão importante reconhecer os limites do Estado na sustentação efectiva deste pacto como a sua insubstituíbilidade na definição das regras de jogo e da lógica política que o deve enformar" (1999: 47). A par com esta refundação democrática da administração pública terá de ser também efectuada uma refundação democrática do terceiro sector. Isto porque nem todas as OTS estão em condições de contribuir para a refundação democrática do Estado. Há organizações que não são realmente independentes e se encontram em grande promiscuidade com o Estado e com o mercado, há organizações onde a democracia interna e responsabilização não existem, há que reconhecer o particularismo existente em muitas organizações e há relações com o Estado que se fundam mais em lógicas de autoritarismo e desresponsabilização mútua. Santos refere que é no próprio terceiro sector que tem de se operar uma democratização, e que grande parte desta democratização passa pela própria acção do Estado na abertura de espaços que permitam o surgimento destas organizações, através de políticas de diferenciação positiva relativamente ao sector privado capitalista (1999: 47-48).

Desta discussão constatamos que é na relação entre o Estado e o terceiro sector que se jogam as possibilidades para a democratização quer da administração pública, quer do próprio terceiro sector. Refere Santos que na discussão sobre o relacionamento entre Estado e terceiro sector:

A questão central é a de determinar o papel do terceiro sector nas políticas públicas e (...) tal depende tanto do próprio terceiro sector como do Estado, como ainda do contexto internacional em que um e outro operam, da cultura política dominante, e das formas e níveis de mobilização e de organização social. Tal papel pode limitar-se à execução de políticas públicas, mas pode também envolver a escolha das políticas e, em última instância, a formação da própria agenda política e pode ser exercido tanto por via da complementaridade como por via da confrontação com o Estado (1999: 34).

2.3. Tensões nas relações entre o terceiro sector e o Estado

As relações entre o terceiro sector e o Estado são as mais discutidas e, no entanto, as menos estudadas. Como já referimos, grande parte da afirmação do terceiro sector fez-se contra o Estado. Por isso, não foram poucas as vozes que se levantaram contra os efeitos negativos deste relacionamento no terceiro sector, mas poucas estudaram como é que estas relações aconteciam em termos empíricos e confundiram tipos-ideais com a realidade, ainda para mais uma realidade marcada pela diversidade e fluidez de fronteiras.

Em 1992, Salamon apontava algumas preocupações frequentes acerca das relações entre Estado e terceiro sector. Do lado do sector não-lucrativo as preocupações eram de várias ordens. Surgia o medo de que o envolvimento das organizações nos programas governamentais lhes retirasse a sua independência, tornando-se agentes do Estado, ficando vulneráveis à retaliação política e perdendo as suas capacidades enquanto reservatórios de novas ideias ou ideias menos populares e, assim, o seu papel de agente da mudança social. Afirmava-se o perigo das organizações terem de passar a desenhar as suas actividades de acordo com as prioridades do Governo, cujas preocupações têm geralmente um âmbito nacional, e não das comunidades locais que serviam. Além disso, afirmava-se que a pressão para o fornecimento de serviços pode limitar a actividade das organizações, diluindo assim o seu papel de advocacia. Em segundo lugar surgia também o medo que o financiamento do governo distorcesse a missão das organizações (*vendorism*), ao fazer com que estas se concentrassem em determinadas áreas que podem não ser aquelas que consideram importantes ou em que gostariam de trabalhar. Igualmente se incluía aqui a preocupação com a perda de poder da própria direcção da organização para os técnicos, a partir do momento que estes passassem a ter acesso a fontes de financiamento fora da esfera de influência dos directores. Em terceiro lugar, surgia o medo de que o envolvimento com os programas governamentais criasse um grau indesejável de burocratização e profissionalização nas organizações. Esta burocratização era imposta pelo Estado, na medida em que este tinha de assegurar a manutenção de determinadas características dos seus programas, mesmo que fossem as organizações a fornecê-los. Destas características faziam parte exigências de gestão financeira eficaz, contabilidade, manutenção de padrões mínimos de qualidade, objectivos de promoção de programas básicos, adesão a certos objectivos políticos nacionais como igualdade de oportunidades, direitos dos deficientes, protecção ambiental. O acréscimo de requerimentos sobre a

aplicação e o controlo regulador faria com que as organizações tivessem de desenvolver processos de gestão internos que reduziriam a sua flexibilidade e ameaçariam o seu carácter informal e voluntário. Além disso, os programas governamentais por vezes possuem exigências que fazem com que haja maior confiança nos trabalhadores profissionais do que nos voluntários (Salamon, 1995: 107).

Salamon afirmava que se exagerava largamente em relação a estes perigos, pois não só a maioria deles não se deve especificamente à relação com o Estado, como aqueles que efectivamente existem foram largamente exagerados. Quer o perigo de perda de independência, quer o perigo de distorção da missão, não são específicos da relação com o Estado, podendo igualmente ocorrer se o financiador for uma organização privada, já que as organizações são financeiramente dependentes. Não há, segundo Salamon, evidência empírica de que estes perigos tenham aumentado com o aumento das relações com o governo. Aliás, no que toca ao tipo de serviços que podem oferecer, Salamon regista que muitos dos financiadores do sector privado não apoiam determinado tipo de actividades das organizações, em especial aquelas voltadas para as minorias e os pobres (1995: 106).

Quanto à burocratização, pode existir alguma realidade relativamente às consequências do relacionamento com o Estado. Todavia, estes temores são largamente exagerados. Salamon chama a atenção para dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, as pressões para melhor gestão, controlo financeiro mais apertado e uso de profissionais não vêm apenas do governo e têm sido uma tendência há já algum tempo e até iniciada pelo próprio sector, o que o governo aproveitou (1995: 107). Em segundo lugar, o governo não possui tanta capacidade de controlo e de responsabilização das organizações como parece. Salamon refere que essa capacidade depende do tipo de disposições que surgem nessas relações. Por exemplo, as formas de financiamento através do pagamento aos clientes dos serviços ou reembolso por serviços prestados tornam muito difícil qualquer controlo de custos ou de qualidade. Já na atribuição directa de subsídios ou na compra de serviços por parte do Estado existe maior capacidade de controlo, mas surgem outros factores que acabam por a inviabilizar, como é o caso da inexistência de competição entre os fornecedores, da inexistência de instrumentos de medida do desempenho efectivos ou da inexistência de preocupações governamentais sobre o desempenho. A verdade é que muitas vezes a inexistência de medidas de avaliação do desempenho acaba por ser compensada por controlos de contas e relatórios que efectivamente aumentam o trabalho das organizações, mas não fornecem qualquer meio de avaliação eficaz.

As ameaças à independência das agências, à prossecução dos objectivos das agências e do estilo interno de gestão podem resultar do envolvimento nos programas públicos, mas essas ameaças não parecem ser tão sérias a ponto de defender o desmantelamento da parceria que foi criada. De facto, mais problemáticas devem ser as preocupações do lado público – de que contar com as organizações não-lucrativas para fornecer serviços publicamente financiados pode minar objectivos públicos e inflacionar custos (Salamon, 1995: 109).

As duas maiores ameaças que Salamon aponta verificarem-se na relação entre organizações e Estado são, por um lado, o perigo de uma tensão entre o seu papel de provedoras de serviços e o de advocacia, ou seja, entre o de fornecedoras de serviços financiados pelo governo e o de críticas do governo e das suas políticas. Por outro lado, existe também um perigo relacionado com determinadas características das organizações, como sejam a importância dos voluntários, o seu sentido de independência, o seu carácter frequentemente informal e não burocrático e a sua direcção, por cidadãos privados de acordo com as linhas que considerem importantes (1995: 111).

Naturalmente, tudo depende muito das organizações ou dos valores em causa. Pasquinelli (1992) prefere apontar, em relação às associações voluntárias, um papel potencialmente antagonista relativamente aos valores socialmente dominantes: "solidariedade, qualidade de vida, lutas de apoio a grupos com necessidades especiais e advocacia, são temas que questionam os objectivos da sociedade e perguntam para onde nos encaminhamos e porquê" (1992: 209). Para o autor existe uma contradição entre aquilo que as associações voluntárias propõem e aquilo pelo que são valorizadas: enquanto propõem definições alternativas e sentidos diferentes, são valorizadas pela provisão de serviços que o Estado não consegue fornecer. O crescente apoio financeiro do Estado leva as associações a canalizar as suas energias e recursos da provisão de serviços para a organização e profissionalismo: "assim, elas vêm-se a si próprias como capazes de serem medidas pela produtividade e eficiência, gradualmente desenraizadas dos seus atributos originais e desviadas dos objectivos para os quais foram criadas" (1992: 209). Assim, as associações estão perante uma escolha difícil: ou jogar o jogo da sociedade e transformarem-se organizacionalmente, perdendo as características culturais específicas, ou manterem-se à parte e promover valores de solidariedade, sob o risco de marginalização e de se tornarem mais um entre muitos grupos de interesse sem qualquer influência (1992: 209).

Estas discussões remetem-nos para questões importantes nos debates sobre o relacionamento entre o Estado e o terceiro sector e que demonstram bem as áreas de tensão

no confronto entre várias racionalidades ou lógicas dentro do sector e das organizações ou entre as organizações e as agências públicas, sejam elas inerentes às próprias perspectivas analíticas ou aos modelos de sociedade que as enformam. Uma dessas questões é a da responsabilização (*accountability*), que toca não só às organizações, mas também ao relacionamento entre os cidadãos e o Estado, e a questão do tipo específico de relacionamento entre as organizações e o Estado e, em especial, os mecanismos desse relacionamento. Trata-se também, de um modo mais geral, da própria questão sobre aquilo por que as organizações são valorizadas, enquanto simplesmente prestadoras de serviços e fornecedoras de bens, ou também enquanto advogadas dos grupos que representam.

A responsabilização é necessária quando delegamos em outro a função de desempenhar tarefas por nós e tem dois lados: o de prestar contas (*giving an account*) e o de pedir contas (*taking into account*). Esta responsabilização pode ser operacional, ou seja, uma responsabilização fiscal, processual ou relacionada com a qualidade do serviço, ou pode ser política, isto é, uma responsabilização relacionada com as prioridades (Taylor, 1996: 58).

A ideia de responsabilização existe quer no sector público, quer no sector privado lucrativo, quer no sector privado não-lucrativo, ainda que possua significados e mecanismos diferentes. No sector público, essa responsabilização é entre o Estado e o cidadão (e os serviços estatais, que respondem hierarquicamente a um corpo eleito) e está relacionada com discursos de responsabilidade social e ética. É uma responsabilização democrática. Presume-se também que a gestão do Estado se baseia numa racionalidade instrumental isenta de valores.

Uma das características das OTS é a existência de uma múltipla responsabilização, ou seja, são responsáveis por coisas diferentes perante diferentes clientelas (*stakeholders*)⁵⁹, o que tem que ver com o seu carácter intermediário. A responsabilização perante os utilizadores e os membros é uma das principais e mais problemáticas. Regra geral tem que ver com a capacidade das direcções das organizações para exprimirem os interesses dos utilizadores e membros ou das suas comunidades, o que passa pela democracia interna. Aliás, é pelas direcções (*boards*) que passa a maior parte da responsabilização: "os membros dos comités

⁵⁹ O conceito de *stakeholder* é utilizado nos estudos das organizações e foi adoptado dos estudos sobre as empresas. Um *stakeholder* é o grupo ou a pessoa que pode fazer exigências legítimas sobre a organização, e podem ser os accionistas, os credores, os gestores, os empregados, os clientes, os fornecedores, as comunidades locais, o governo e o público em geral. Cada um destes grupos fornece recursos importantes à organização e espera que os seus interesses sejam satisfeitos. Também é possível distinguir entre *stakeholders* primários e secundários, sendo os primeiros aqueles sem os quais a organização não sobrevive e os segundos aqueles que podem afectar a organização, mas que não são essenciais para a sua sobrevivência ou com os quais a organização não tem qualquer transacção (Pestoff, 1998: 107).

de gestão fazem parte de uma cadeia que envolve prestar contas ao mundo exterior, pedir contas aos trabalhadores pagos e não pagos e ter em conta as perspectivas das clientelas" (Taylor, 1996: 61).

No sector voluntário existe uma presunção de responsabilidade, relacionada com a participação e a confiança (*trust*). A primeira tem que ver com a democracia interna e com o controlo das organizações por parte dos utilizadores. A confiança tem que ver, sobretudo, com o facto das organizações não terem como objectivo principal o lucro. Outra particularidade do sector é uma racionalidade baseada em valores (*value rationality*) que faz com que o seu compromisso de responsabilidade seja mais para com os valores do que para com os processos. Tanto mais que, naquelas organizações de serviços humanos em que os resultados são difíceis de prever ou de medir, as tentativas de 'prestar contas' são menos em termos de regras literais e mais em termos de ética substancial. Isto passa-se ao nível da responsabilidade política acerca das políticas e das prioridades e também permeia a responsabilidade operacional dos processos e da qualidade dos programas. Além disso, nem toda a responsabilização está expressa em normas e sanções (1996: 60).

E, ao mesmo tempo, uma das maiores críticas feitas ao governo era a dificuldade de responsabilização dos seus próprios serviços. Considerava-se que o Estado estava dominado pelos fornecedores (profissionais e sindicatos) ou ainda pelos seus funcionários, sem responsabilização perante os utentes, e que as formas de responsabilização democrática eram muito insuficientes, atribuindo aos cidadãos um papel passivo.

Taylor identifica duas propostas diferentes, uma inspirada no mercado e outra inspirada na noção de democracia comunitária ou associativa, a partir das quais o terceiro sector é apresentado como uma das soluções para o problema da responsabilização no Estado-Providência e na sociedade em geral (1996: 57-58).

A proposta inspirada no mercado parte do pressuposto de que neste os serviços são comprados a vendedores independentes, pelo Estado ou pelos indivíduos, e que a responsabilização é perante o consumidor através de mecanismos de mercado neutrais⁶⁰. Neste caso, as organizações voluntárias são vistas como concorrentes no mercado, ainda que privilegiadas porque partilhando valores de serviço público comuns às instituições públicas, e de maior confiança do que os fornecedores que possuem o lucro como finalidade. As políticas visam

⁶⁰ Obviamente que a ideia de que o mercado é responsável perante o consumidor é contestável. Pestoff refere que as empresas não são responsáveis perante os seus clientes mas, sim, perante os accionistas e os membros da direcção. Também é contestável a ideia de que os consumidores de serviços sociais são consumidores no

substituir a responsabilização através do processo democrático por uma responsabilização perante o consumidor através do mercado. A aparência da responsabilização democrática pode ser mantida através da responsabilidade do Estado pela compra ou financiamento de uma importante parte do bem-estar, enquanto a responsabilidade pela provisão é dispersa por organizações independentes, de forma a permitir que os consumidores disciplinem os fornecedores através dos mecanismos de mercado.

Todavia, em muitos casos, como seja o dos serviços sociais ou a saúde, o Estado ainda age como comprador, o que esbate a linha de responsabilização entre o consumidor e o fornecedor que o mecanismo de mercado exige. Aqui, a responsabilidade pelas prioridades ainda é do Estado perante os cidadãos. Esta forma de responsabilização estaria a ser substituída pela responsabilização para com o consumidor no mercado (1996: 62).

No modelo da democracia associativa dá-se às comunidades locais e aos cidadãos a responsabilidade de fornecer serviços de acordo com as suas necessidades e valores. Aqui, a responsabilidade é relativa aos valores da comunidade através de mecanismos comunitários ou associativos, dominando uma racionalidade de valores provenientes da religião e da solidariedade. As organizações voluntárias são vistas como instituições mediadoras, que restabelecem os laços da responsabilidade comum e ultrapassam quer o excessivo individualismo do mercado quer a “não responsabilização” do Estado central. Aqui, procura-se recriar a responsabilização política ao nível da comunidade, considerando-se que os serviços serão mais eficientes e responsáveis se for dada ao cidadão a oportunidade de os gerir e se responsabilizar por eles. A responsabilização operacional é facilitada pelo facto de que a provisão está imersa em redes comunitárias que partilham e constroem estes quadros de valores. O sector público teria um papel secundário, servindo e policiando estas associações primárias (1996: 59), mas a responsabilização seria das associações voluntárias ou comunitárias perante os seus membros.

Taylor concorda que a responsabilização múltipla tem maiores potencialidades para oferecer na resposta à questão da responsabilização do que a *'thin democracy'*. Porém há que ter em consideração a confusa, complexa e por vezes menos virtuosa realidade das associações (1996: 65). A multiplicidade de fornecedores de recursos e outras clientelas levam a conflitos e a negociações internas. A responsabilização pode desaparecer entre as

sentido corrente do termo, já que não podem escolher. São consumidores cativos, e daí a necessidade de padrões no fornecimento dos serviços (Pestoff, 1998: 62).

tentativas de reconciliar diversos interesses ou então uma organização pode evitar assumir posições fortes quando há o risco das suas clientelas discordarem delas. (1996: 66).

Assim, Taylor assinala que é importante distinguir entre um 'bem comum', que pode ser a competência das associações, e o bem comum, que é a competência única do Estado democrático. Por isso, ao mesmo tempo que a diversidade do sector voluntário tem potencialidade para abranger diversas necessidades, não existe qualquer garantia de que, deixadas entregues a si, as organizações voluntárias possuam um padrão de fornecimento de serviços que seja equitativo e acessível a todos. Elas podem definir a sua própria clientela, a menos que sejam contratadas pelo Estado, e podem aplicar condições morais ou outras ao apoio que fornecem. Todavia, "ainda que as organizações voluntárias não sejam responsabilizáveis perante o 'interesse público', elas podem ser uma excelente via para a responsabilização perante o leque de 'públicos interessados'" (1996: 67).

Do lado das OTS, a questão da responsabilização serve para dar conta também dos problemas que surgem na organização inerentes à responsabilização ascendente (Santos, 1999).

Santos distingue entre responsabilização ascendente e responsabilização descendente, caracterizando a primeira como "a prestação de contas e a satisfação das exigências" postas por doadores institucionais e a segunda como "a consideração das aspirações, prioridades e orientações dos membros das organizações ou das populações por elas servidas perante as quais as organizações devem igualmente ser responsáveis". No primeiro caso, que o autor exemplifica com as organizações do Sul, os doadores são frequentemente internacionais, e muitas vezes organizações não-governamentais do Norte: "como a satisfação de tais exigências é normalmente condição da continuação de financiamento, a responsabilização ascendente converte-se num poderoso factor condicionante das prioridades e orientação da actuação das organizações dependentes".

A outra dificuldade refere-se aos próprios métodos da responsabilização. O contrato tem surgido como o instrumento privilegiado de responsabilização das organizações perante o governo. Assim, a responsabilização contratual surge como uma alternativa à responsabilização política, apontando-se-lhe a vantagem de facilitar a responsabilização por criar um conjunto de explicações e justificações muito claras, identificando as responsabilidades de cada uma das partes.

Taylor faz um elenco dos perigos apontados por vários autores que se têm debruçado sobre a questão da cultura de contrato (*contract culture*), chamando a atenção para o facto de que esta cultura se refere a um tipo específico de contrato e comportamento, mais próximo da

lógica de mercado, e que resulta também do facto de as organizações voluntárias se encontrarem em concorrência com as organizações lucrativas no mercado. Esta competição empurra as organizações para a cultura do sector lucrativo, levando a uma mudança de objectivos baseados em ‘missão’ para objectivos baseados na geração de rendimentos. Em termos de conteúdo, a cultura de contrato tende a fazer desaparecer as funções das organizações relativamente ao fortalecimento do poder dos consumidores e dos cidadãos, tornando-se meras prestadoras de serviços, tende a reforçar o *status quo* e a diminuir a inovação, o risco e a incerteza. Verifica-se também a canalização dos esforços para as áreas que podem ser quantificáveis, facilmente especificadas e que correspondem aos objectivos governamentais. Esta reorientação dos valores para os resultados também leva a uma alteração do papel das direcções, as quais passam a ter menos uma função de programação e planeamento dos programas e de definição dos objectivos e prioridades e mais uma função de vigilantes do desempenho do pessoal executivo na implementação do contrato (Smith e Lipsky, 1993: 88-89). Acresce ainda que por causa do controlo financeiro e programático do governo as organizações tendem a tornar-se maiores e mais burocráticas e a sofrer uma uniformização em termos das suas abordagens (1993: 135).

Mas há clarificações conceptuais a efectuar. A primeira é ao nível da distinção entre subsídio e contrato, os dois tipos de relação financeira entre o Estado e as OTS no que se refere à prestação de serviços. Em termos gerais o subsídio é uma contribuição geral para uma organização que não pretende apoiar um resultado identificado e que não é legalmente exigível. O contrato é um acordo feito para a produção ou fornecimento de determinado resultado com a magnitude de um pagamento determinado a partir de um preço acordado (Taylor e Lewis, 1997: 20, 42). Batsleer e Paton (1997: 50-51) relativizam um pouco as diferenças entre os contratos e subsídios, referindo que, uma vez que também têm subjacentes poderosos instrumentos de controlo, podem apresentar o mesmo risco de criação de dependência e distorção de objectivos que é frequente a literatura do sector apontar aos contratos⁶¹.

Como demonstram Taylor e Lewis (1997: 30), os contratos podem variar bastante, tal como os seus efeitos. Uma das mais importantes variações é o grau de discrição e flexibilidade que

⁶¹Quer a prática quer a grande discussão acerca da contratualização entre o Estado e as OTS surgiram no Reino Unido em finais dos anos 80. O facto de os contratos terem sido parte da redefinição das relações entre o governo e o terceiro sector neste país, no contexto da retracção das políticas sociais, contribuiu grandemente para o modo extremamente crítico com que os contratos foram olhados, quer por parte das organizações, quer por parte dos cientistas ligados ao sector. A discussão dos autores que aqui apresentamos procura uma análise menos normativa da prática do contrato.

especificam e que oferecem às partes, e também o modo como são implementados. Nos os dois pólos estão os contratos flexíveis, baseados na confiança, e os contratos com especificações estreitas e baseados em penalizações. Os primeiros, que seriam os contratos de gestão em parceria (*partnership management*), são baseados na confiança e possuem um elevado nível de flexibilidade e discricção, onde as especificações são definidas num período de negociação anterior entre as partes, podendo ser constantemente renegociadas. Estes contratos implicam uma relação contínua entre as partes, sendo a atitude da entidade pública de apoio e desenvolvimento através de um envolvimento directo na organização e apoio profissional ao seu desenvolvimento. Por isso exigem da parte do pessoal da agência pública um maior conhecimento do terreno e das organizações e uma maior disponibilidade e dispêndio de tempo para o envolvimento directo. Por outro lado, pelo processo de negociação, a OTS tem capacidade de participar no próprio desenho da política pública. Os contratos mais baseados em penalizações (*contract manager e service contracts*) são os que não se sustentam numa relação de confiança, especificando os detalhes do contrato muito pormenorizadamente (até ao nível do detergente que o fornecedor deve usar), baseando-se a monitorização em resultados pré-especificados, de preferência privilegiando as regras sobre o fornecimento de serviços, mais fácil de observar do que os resultados. Este tipo de contrato não é tão exigente em termos de conhecimento do terreno e capacidade de acompanhamento e apoio por parte dos trabalhadores da agência pública. As tarefas passam a ser predominantemente de monitorização e controlo. Todavia, é muito mais exigente para o pessoal das OTS, exigindo mais tempo para negociação e mais tempo dedicado à recolha e fornecimento da informação necessária.

Além disso, na análise dos contratos, não é suficiente a perspectiva legal, formal e técnica da estrutura e conteúdo dos documentos contratuais para a identificação dos elementos formais das relações entre as partes. Para Batsleer e Paton, também se devem analisar outros aspectos menos formais, tendo em conta a complexidade das organizações, o modo como cada uma das partes desempenha o seu papel, a interpretação que cada uma faz do contrato e dos seus termos, das normas e dos valores implícitos que não ficam escritos, as relações de poder e dependência existentes e as margens de liberdade e autonomia de cada uma das partes dentro e fora dos contratos e na própria elaboração/negociação destes (1997: 49-50).

Em suma, os efeitos dos contratos, quer sobre as políticas públicas quer sobre as organizações, dependem em grande medida dos modos como são definidos os contratos e dos objectivos da contratualização.

2.4. O relacionamento entre o Estado e o terceiro sector

A despeito do facto de muita da discussão acerca do terceiro sector ter surgido no contexto da 'crise' do Estado-Providência e de se passar em torno da afirmação do sector perante o Estado, bem como dos efeitos das transformações das políticas públicas sobre as OTS, não existem quadros analíticos estabelecidos acerca desta relação. Sintomaticamente afirmam Gidron *et al.*:

Apesar de todo o interesse sobre as organizações não-lucrativas, o seu relacionamento com o governo ainda está largamente por explorar; portanto, não existem conceitos, modelos, teorias ou paradigmas de investigação amplamente aceites. Em vez disso são usadas numerosas metáforas: nova economia política, *third-party government*, *nonprofit federalism*, *the enabling state*, ou *the franchise state* nos Estados Unidos; *indirect public administration* na Finlândia, Alemanha e Dinamarca; e economia social em França (1992: xiii).

Muitos destes conceitos são simultaneamente um modo de analisar e descrever a realidade de parceria entre governo e terceiro sector. Estes autores também identificam três estratégias possíveis de relacionamento entre as organizações voluntárias e as organizações da administração pública: a auto-exclusão e a assimilação/simbiose como dois extremos e a cooperação conflitual (*conflictive cooperation*) como estratégia intermédia. A vantagem desta sua tipologia é o facto de distinguir entre vários conjuntos de organizações, dando azo a diferentes culturas de relacionamento com o Estado.

A auto-exclusão verifica-se na recusa, por parte das organizações, de reconhecimento ou apoio por parte do Estado. Aqui, tal como acontece com outras organizações da esfera pública, algumas OTS desenham e mantêm uma linha de demarcação entre elas e os poderes políticos no governo. Geralmente são organizações ligadas a amplas atitudes civis, religiosas, ideológicas ou políticas, que antes pertenceram a movimentos revolucionários (socialistas ou comunistas) ou estão ligadas a movimentos alternativos contemporâneos (movimentos alternativos ou contraculturais). A assimilação ou simbiose verifica-se através da assimilação das regras, atitudes e discursos da burocracia estatal ou do mercado tornando-se quase-Estado ou quase-mercado, sendo geralmente levada a cabo por associações de caridade com base nas Igrejas ou organizações burguesas.

A cooperação conflitual é uma estratégia intermédia entre os dois extremos anteriores, que se veio a desenvolver ao longo do tempo como forma de equilíbrio entre a ordem e a mudança conflitual e o predomínio das orientações reformadoras sobre as revolucionárias. Traduz uma

relação entre o sector público e a maioria política, por um lado e, por outro lado, entre o sector político e as organizações não-lucrativas e outras. É uma cultura de conflito civilizada, baseada em organizações da esfera pública respeitadas e preparadas para cooperar com os outros actores sociais e políticos e organizações apesar das controvérsias ideológicas. Foi assim criada uma rede de relações contratuais mútuas entre organizações voluntárias e governos, equilibrando autonomia e integração. Isto foi possível devido à garantia do direito de organização de interesses e uma cultura de gestão de conflitos nos países democráticos.

Refere Evers que em cada país o equilíbrio entre a mudança conflitual e a ordem é específico, e as diferentes culturas e relações entre Estado e organizações voluntárias, e as respectivas atitudes e culturas, desenvolvem-se de forma específica com vista a obter este equilíbrio. Estas variações tanto podem ser de acentuação de controvérsias, por exemplo a respeito de objectivos e modos de fornecimento de serviços, como de limitação dos conflitos, passando por relações onde existe uma delimitação clara de papéis e responsabilidades (Evers, 1995: 166).

Kuhnle e Selle (1992: 78) referem que a maior parte das abordagens sobre o terceiro sector tende a descurar a dinâmica das relações das organizações com o Estado, ou assume que o Estado é imperialista ou que os sectores permanecem estáticos. Segundo os autores, para compreendermos as características das organizações voluntárias, temos de compreender também o governo. Referem, aliás, que não podemos compreender um sem compreender o outro. Além disso, em diferentes países ou em diferentes períodos, tanto o Estado como as organizações voluntárias podem ser descritos de maneira diversa (1992: 77). Também estes autores desenham uma tipologia das relações entre governo e terceiro sector, e fazem-no partindo de dois eixos: o grau de dependência da organização relativamente ao Estado em termos de financiamento e controlo e a proximidade das organizações relativamente ao Estado no que toca ao alcance, frequência e facilidade de comunicação e contacto. Surgem assim quatro tipos de relações: a relação de dependência integrada, em que se verifica dependência em financiamento e controlo e proximidade em termos de comunicação e contacto; a dependência separada em que há dependência quanto ao financiamento e controlo mas uma distância nos contactos com as agências públicas; a autonomia integrada, em que existe independência relativamente ao financiamento e controlo público mas proximidade em termos de comunicação e contacto; a autonomia separada, que corresponde a independência em termos de financiamento e controlo e distância nos contactos com as agências públicas.

A autonomia integrada constitui o tipo ideal de pluralismo: grupos de pessoas organizam-se e tentam ter um impacto nas políticas públicas e temas que as afectam sem serem integradas nos processos de decisão e implementação. Muitos analistas referem que, por causa das mudanças nas políticas públicas, as organizações moveram-se da autonomia separada (que constitui o ideal de Estado mínimo) para a dependência integrada ou a dependência separada (Kuhnle e Selle, 1992: 77).

A dimensão política das relações entre o governo e as OTS sobressai se tivermos em consideração a importância das políticas públicas para o desenvolvimento do sector. Chaves e Monzón (2000: 78) apresentam-nos uma tipologia de políticas públicas relativamente ao que preferem designar por terceiro sistema, diferenciando entre as políticas voltadas para o desenvolvimento do sector e as políticas incluídas em políticas mais amplas mas com efeitos no sector ou organizações (por exemplo, políticas de emprego e de economia social). As primeiras dependem da visibilidade, reconhecimento social e político do sector, do seu papel e da funcionalidade em relação aos objectivos das políticas públicas e podem ser políticas de ordenamento (*ordering policies*) ou políticas de processos (*policies of procedures*). As políticas de ordenamento reconhecem a existência de um sector e visam criar um quadro institucional, estrutural, cultural e material para o seu desenvolvimento, através de medidas como: a criação de um quadro jurídico-fiscal vantajoso para o seu desenvolvimento, quer em termos de reconhecimento e valorização, quer em termos de enquadramento legal das próprias organizações (estatutos, fiscalidade), quer em termos de relacionamento com a administração pública (participação na elaboração e aplicação das políticas, discriminação positiva); apoio à visibilidade social e promoção do seu papel na sociedade (inserção no sistema educativo, promoção da investigação); medidas de apoio ao sector (disposições fiscais, departamentos para a promoção da economia social). As políticas de processos são condicionadas pelas políticas de ordenamento, mais circunscritas e transitórias, geralmente relacionadas com a prioridade dada a um problema específico. Tendem a ser medidas de carácter económico-financeiro.

Todavia, para além das políticas mais directamente relacionadas com o sector, as políticas em áreas em que as OTS actuam também são importantes, tanto mais quanto estas políticas podem contemplar o próprio papel do sector, como é o caso da área do emprego na Europa. Segundo Saidel (1989: 342), a negociação entre os dois sectores ocorre em todos os momentos do processo político, desde a identificação dos problemas e fixação da agenda, passando pela formulação e legitimação, até à implementação e avaliação. Do lado do

governo a interacção política verifica-se desde o processo de planeamento, através do pedido de propostas, da marcação de audiências, ao convite de testemunhas e ao estabelecimento de corpos consultivos. Mesmo a assistência técnica e a formação oferecidas possuem uma componente política pois permitem o cimentar de importantes alianças. Ao nível informal também se desenvolvem relações entre o pessoal das agências públicas e das organizações, abrindo canais para a comunicação entre os sectores. Do lado das organizações não-lucrativas, a interacção política também parece verificar-se em todos os níveis do processo político. Representantes das organizações exercem uma importante influência enquanto membros de corpos consultivos e *task forces* enquanto advogados de mudanças nos programas. A interacção informal também é muito importante, sobretudo através da troca de ideias nas fases iniciais do processo político e oferecendo um *feedback* das organizações acerca dos programas implementados (1989: 342).

Saidel refere ainda dois outros importantes papéis políticos das organizações nos Estados Unidos, que são: o de voz independente, contrapondo-se quer ao governo, quer ao sector lucrativo e exercendo pressão a todos os níveis; o de mecanismo de isolamento, quando os serviços são fornecidos pelas organizações e não pelo governo, permitindo desviar do governo a insatisfação pública, a frustração ou a fúria (1989: 343).

Por fim, a dimensão administrativa inclui interacções relacionadas com questões de gestão e eficácia e eficiência organizacional. Importantes componentes são os processos de contratação, elaboração de relatórios e avaliação. Os problemas envolvidos na interacção recíproca a este nível incluem a questão dos prazos dos pagamentos, as exigências para acesso a subsídios, a ambiguidade na linguagem dos contratos e a capacidade de gestão em geral (1989: 343).

Najam (1999) constrói um modelo analítico para dar conta do modo como se desenrolam os papéis das organizações enquanto monitores, advogados, inovadores e fornecedores de serviços em vários momentos do processo político, ou seja, do momento em que a agenda política é definida, passando pelo desenvolvimento das políticas até à sua implementação (1999: 153). O papel de monitorização das OTS é desempenhado em nome dos cidadãos. Tem que ver com a sua actividade de vigilantes e denunciadores, recolhendo informação quer das políticas implementadas, quer de factos com impacto em novas políticas. É um papel anterior ao de advogadas, pois relaciona-se mais com a identificação de problemas. No papel de advogadas, as organizações procuram influenciar directamente pelas políticas que defendem ou contra as políticas a que se opõe. É sobretudo um papel pró-activo, procurando a mudança, mais do que reactivo. Para obterem uma maior eficácia, as organizações

procuram construir coligações estratégicas e apoio público através de divulgação de informação, educação pública ou mobilização de recursos.

No papel de inovadoras, as organizações desenvolvem e demonstram modos diferentes de fazer as coisas e os ganhos das suas inovações, fornecendo não só os exemplos práticos das suas experiências, mas também o seu conhecimento prático, técnico e gestor. Afirma-se frequentemente que esta é uma das suas maiores vantagens relativamente ao governo, o qual está vinculado à adopção de programas que provem ser politicamente realizáveis. Por fim, o fornecimento de serviços é aquilo que as organizações fazem mais. Neste papel as organizações actuam na satisfação de necessidades, fornecendo directamente os serviços, muitas vezes por subcontratação, ou ainda fornecendo serviços de consultoria ou aconselhamento aos governos e políticos. Além disso, como referem Smith e Lipsky (1993), à medida que são crescentemente fornecedoras de serviços públicos, o seu papel político aumenta pois representam o próprio Estado-Providência perante os cidadãos.

As análises de Saidel e de Najam têm a grande virtude de chamar a atenção para a diversidade de papéis das OTS da área dos serviços sociais, bem como da diversidade de trocas possíveis entre as organizações e as agências públicas, diversidade que tende a ser omitida na maioria das análises sobre o terceiro sector, demasiado focalizadas no papel de fornecedoras de serviços e nas interacções que ocorrem subordinadas a este papel. Boris e Mosher-Williams (1998) definem advocacia como "esforços para influenciar a política pública", uma definição que visa ter em consideração "o papel das organizações não-lucrativas de dar oportunidade à voz pública que sustenta uma sociedade civil democrática" (1998: 488). Em termos práticos, este papel passa pela actividade de pugnar por ou contra uma causa e por apoiar ou recomendar determinada posição com vista à influência dos centros de decisão. A actividade de *lobby* faz parte da advocacia e significa mais especificamente o acto de se dirigirem directamente aos legisladores com vista a influenciar o seu voto⁶². Referem as autoras em relação à actividade política das organizações:

As associações voluntárias podem ter impactos positivos ou negativos na sociedade e nos seus membros. Valores e interesses são promovidos, advogados ou mantidos através das associações, e ocorrem conflitos de interesses. Conflitos que não são resolvidos tornam-se questões políticas que são resolvidas através do sistema político ou através da sociedade. O Estado desempenha um papel central na definição dos parâmetros e na regulação da

⁶²Ver Susan Rees (1999) sobre práticas de advocacia, *lobby* e educação pública das organizações não-lucrativas de âmbito nacional com influência no Congresso americano.

actividade das associações através, por exemplo, de leis sobre as actividades de *lobby* que afectam as organizações isentas de impostos. Por seu lado, as organizações voluntárias monitorizam as actividades do Estado, do mercado e de outras organizações voluntárias (1998: 489).

Uma outra área mal analisada e também substancialmente política, é a das organizações de segundo grau, chamadas associações de cúpula⁶³. Podem ser associações de organizações, redes, coordenadoras, consórcios, uniões, federações cuja actividade é política. Esta é uma das formas de colaboração das organizações entre si, geralmente constituídas para objectivos de advocacia. Referem Kramer *et al.* (1993: 158) que estas organizações têm uma importante função representativa e legitimadora e que o seu papel pode variar entre um papel político ou um papel de troca de informação, planeamento e coordenação. Melville (1999) descreve-as como organizações de membros que fornecem serviços às organizações suas associadas e podem representar interesses/causas ou representar as organizações constituindo-se em coligações⁶⁴. Visam representar a perspectiva dos seus membros perante o governo, a comunidade e outros corpos. Entre as suas actividades incluem-se a informação e divulgação de serviços, o apoio aos membros, a coordenação, advocacia e representação, a investigação e preparação e concepção de propostas políticas para os seus membros ou outras partes interessadas. Podem apoiar as organizações através de subsídios e patrocínios. Também podem assumir o papel de monitores do sector ou dos padrões de fornecimento dos serviços e fornecer formação e servir não só de canal político dos interesses das suas associadas, mas também das pessoas que usam os serviços das organizações.

Melville (1999) refere que a criação das organizações de cúpula tanto pode resultar da iniciativa de um grupo particular como da iniciativa do Estado, já que, para este, as organizações são um meio de orientação da política e de comunicação com um grupo de organizações fornecedoras de serviços e, por vezes, até com os utilizadores desses serviços. O autor refere que na Austrália a iniciativa de criação de organizações de segundo grau representativas dos novos movimentos sociais proveio do Estado. Entre 1984 e 1996 o governo incentivou a criação de cúpulas de cúpulas como meio de conter a influência política de determinados grupos de pressão, ao mesmo tempo que para permitir a gestão das relações com um número crescente de interesses em momento de rápida

⁶³ Outros nomes comuns: '*umbrella association*', ou também '*dome*', ou '*roof*', ou '*welfare associations*'.

⁶⁴ As suas formas organizativas podem ser muito diversas: associação de organizações, redes, coordenadoras, federações, centros nacionais, consórcios, encontros ou fóruns, uniões, coligações, conselhos, frentes, etc.

mudança nas políticas de bem-estar. As próprias organizações têm vindo crescentemente a organizar-se e a coligar-se (mesmo onde anteriormente eram impensáveis coligações) para lidarem com a cultura de contrato que na Austrália também se tornou dominante no relacionamento entre o governo e as organizações.

Apesar da existência de organizações de cúpula e do grau de participação política que estas organizações possuem ao nível da decisão política não ser muito positivamente considerada nas teorias liberais da escolha pública (*public choice*), já que se apresentam como um elemento da distorção da livre concorrência de interesses dos indivíduos ou das organizações, também nos Estados Unidos as políticas de privatização e contratualização parecem ter incentivado o desenvolvimento destas organizações. Referem Smith e Lipsky (1993) que a introdução da concorrência no mercado e a contratualização reforçou a identidade colectiva das organizações, levando-as a criar corpos nacionais representativos que se tornaram actores-chave no processo político relativo à contratualização e às áreas sociais em questão, ao mesmo tempo que os próprios governos passaram a consultar mais as organizações relativamente às políticas, já que passaram a depender mais delas para o fornecimento de serviços sociais (1993: 93-93). Deste modo, o regime contratual nos Estados Unidos assumiu características corporativas:

Numa ordem pluralista os políticos agem depois de pesar os argumentos e a influência dos grupos em competição por favorecimento, enquanto que o corporativismo coloca à mesa da criação das políticas os actores-chave afectados por essas políticas. Governantes e dirigentes do sector juntam-se numa relação de negociação. A política pública é feita em consulta próxima com as partes afectadas; espera-se que aqueles que são consultados se empenhem no que foi acordado. O corporativismo poderá tornar os fornecedores de serviços mais poderosos mas também constringer a sua advocacia (1993: 179).

Se o reforço da concorrência no mercado pelo contrato dos serviços sociais aproximou os Estados Unidos dos regimes corporativos, como apontam Smith e Lipsky, já na Alemanha a introdução da concorrência pelos fundos públicos entre as organizações parece ter tido um efeito diferente, retirando o monopólio das tradicionais organizações de cúpula da área dos serviços sociais (chamadas *welfare associations*) na regulação e na negociação com as instâncias públicas, bem como no acesso a fundos públicos, levando a uma desinstitucionalização e transformação do corporativismo alemão (Zimmer, 1999).

Capítulo 3

Em Torno de Modelos de Estado-Providência e Terceiro Sector

Anteriormente abordámos as discussões dominantes e mais gerais em torno do Estado-Providência, sua crise e reforma, do papel das organizações do terceiro sector no Estado-Providência e o modo como as transformações têm também influído sobre as OTS e mesmo sobre as definições e papel atribuído ao sector. Aproveitaremos aqui alguns esforços comparativos que têm sido efectuados no sentido de dar conta da diversidade de Estados-Providência, de terceiro sector no contexto desses Estados-Providência, das estratégias de adaptação às mudanças endógenas e exógenas e dos diferentes papéis do Estado e do terceiro sector.

Tentamos, por isso, organizar alguma discussão no quadro da tipologia de Estados-Providência desenvolvida por Esping-Andersen (1996), e por Mauricio Ferrera (1996), que integra os países do Sul num grupo autónomo. Socorremo-nos de uma abordagem geral, de Anheier (1990), que divide o terceiro sector em três grupos coincidentes com os três modelos de Esping-Andersen, a partir do regime legal dominante nestes países e da discussão de Ascoli e Pavolini (1999) e cuja ênfase se coloca nas tradições religiosas de cada país. Recentemente, Salamon e Anheier (1998a;b) também procuraram uma aproximação a uma explicação do terceiro sector com base nas suas origens sociais, relativamente coincidente com a tipologia de Esping-Andersen, dada a aproximação em termos das causas do desenvolvimento de determinadas configurações.

Como veremos, estas tipologias são muito gerais e, no limite, só nos permitem vislumbrar o lugar que o terceiro sector ocupa tradicionalmente nestes Estados-Providência, não dando plenamente conta do impacto das transformações recentes.

Esping-Andersen construiu uma tipologia de regimes de Estado-Providência a partir de um índice de desmercadorização, definido pela capacidade dos indivíduos e famílias manterem um nível de vida aceitável independentemente da sua participação no mercado (Esping-Andersen, 1990: 37) e fez depender este grau de desmercadorização não só do nível das prestações sociais, mas também das condições de elegibilidade e restrições nos direitos, do nível de substituição dos rendimentos que as prestações permitem e do leque dos direitos.

Mauricio Ferrera (1996), propôs uma classificação institucional dos modelos de Estado-Providência europeus baseada no modo como o bem-estar é fornecido, ou seja, o modelo de cobertura dos esquemas de protecção social. Ferrera distingue entre dois pólos: a cobertura universal, em que toda a população é protegida por um único esquema, e a cobertura ocupacional, quando diferentes grupos profissionais são protegidos por diferentes esquemas. Assim, Ferrera identifica quatro modelos, sendo que três deles não divergem substancialmente dos modelos identificados por Esping-Andersen: um modelo escandinavo, um modelo continental e um modelo anglo-saxónico. O quarto modelo é constituído pelos países da Europa do Sul. Não foi Ferrera o primeiro autor a distinguir os países do sul da Europa no contexto dos Estados-Providência europeus, ainda que tenha sido o primeiro a não considerar este grupo como um subdesenvolvimento do modelo dos países da Europa continental. Já Stephan Leibfried (1992), focando o regime de política social (e não de Estado-Providência) na sua análise das políticas de luta contra a pobreza identificara um '*Latin Rim*', pela debilidade das medidas de protecção social nesta área e pela importância das organizações religiosas, da família e do sector não-lucrativo no preenchimento das lacunas da protecção social pública.

A primeira tentativa que conhecemos de combinação de uma tipologia do sector não-lucrativo com a tipologia de Estado-Providência desenvolvida por Esping-Andersen é de Anheier (1990), que parte da estrutura jurídica dos países. Esta estrutura distinguiria o tipo de relacionamento do Estado com as OTS e o grau de envolvimento directo do Estado na provisão de bem-estar. A tipologia de Anheier distingue, em termos genéricos, entre os países com base no sistema legal anglo-saxónico (*common law countries*) e os países de tradição legal românico-germânica (*civil law countries*). Segundo a Comissão Europeia, estas duas tradições têm na base diferentes formas de reconhecimento legal das organizações, ainda que se admita que há inúmeras organizações que não possuem qualquer reconhecimento legal (não incorporadas). Nos países de tradição legal românico-germânica esse reconhecimento faz-se através da publicação dos seus estatutos e lista dos seus directores no jornal oficial. O reconhecimento pode não ser feito caso os estatutos ou o quadro de directores não esteja em conformidade com a lei. No caso dos países anglo-saxónicos, não existe uma forma geral de reconhecimento legal destas organizações mas, sim, diferentes formas de reconhecimento que têm em consideração as áreas de actividade que prosseguem. Existe aqui uma avaliação menos formal e administrativa e mais política. Todavia, e como a Comissão Europeia assinala, não existe um país onde o tratamento das

OTS não seja um híbrido entre as duas tradições. Tal acontece sobretudo no que toca ao reconhecimento legal para efeitos de tratamento fiscal mais favorável, pois tal estatuto é geralmente atribuído de acordo com os objectivos prosseguidos e que são considerados de interesse público (Comissão Europeia, 1997: 29-32).

Salamon e Anheier ensaiaram uma teoria sobre as origens sociais do terceiro sector em termos internacionais, fazendo-a coincidir, em termos gerais, com algumas das premissas que subjazem à tipologia de Esping-Andersen. Estes autores procuram demonstrar que as teorias dominantes sobre o surgimento do terceiro sector não são suficientes para explicar a sua diversidade nos vários países, nomeadamente a teoria do falhanço do mercado ou do governo, a teoria da oferta, as teorias da confiança a teoria do desenvolvimento do Estado-Providência e a teoria da interdependência (Salamon e Anheier, 1998a).

A teoria das origens sociais de Salamon e Anheier (1998a) tem em consideração que as organizações não-lucrativas estão imersas em estruturas sociais e económicas com profundas raízes históricas, de que é bom exemplo o papel que desempenharam nas lutas entre a Igreja e as autoridades seculares na Europa. Os autores identificam quatro regimes: o regime estatista, onde o aparelho do Estado é pequeno e o terceiro sector é de reduzida dimensão, orientado para o fornecimento de serviços sociais e em que o financiamento das organizações provém maioritariamente de pagamentos dos utilizadores, existindo condições para o controlo do Estado sobre as organizações (Japão); o regime liberal, onde os gastos sociais do Estado e o seu aparelho administrativo são pequenos, os gastos sociais públicos são reduzidos, o sector não-lucrativo possui uma dimensão elevada e é orientado para o fornecimento de serviços sociais, os fundos das organizações provém sobretudo de donativos privados e existe pouca cooperação e consulta com o Estado (Reino Unido e EUA); o regime social-democrata, onde são elevadas as despesas sociais públicas com serviços públicos, é amplo o aparelho administrativo, reduzida a dimensão do sector não-lucrativo, que é orientado sobretudo para a advocacia, e o financiamento provém sobretudo de donativos privados, ainda que exista uma parte média de financiamento público (Suécia); e o modelo corporativo, onde os gastos públicos são elevados e o aparelho do Estado é grande, o terceiro sector possui grande dimensão e está orientado para o fornecimento de serviços sociais, o financiamento provém sobretudo do governo e existe uma intensa cooperação e consulta com o governo (Alemanha e França) (Salamon e Anheier, 1998a; 1998b).

Segundo as hipóteses de Salamon e Anheier, estes quatro tipos de regimes desenvolver-se-iam a partir das diferentes relações de forças entre as classes sociais. O regime liberal

seria resultado do predomínio da classe média, o regime social-democrata seria resultado do desafio da classe operária ao poder da classe média, o regime conservador seria resultado da presença de classes ligadas à terra e ao seu confronto com as classes média e operária, e o regime estatista seria explicado pela importância de elementos conservadores e o seu controlo sobre o aparelho do Estado (Salamon e Anheier, 1998a: 228-230). Noutro trabalho, os autores acrescentam outros elementos influentes no moldar dos regimes não-lucrativos, como sejam o grau de desenvolvimento da burocracia estatal e a relação entre o Estado e a Igreja (Salamon e Anheier, 1998b). Ragin, comentando o trabalho inicial de Salamon e Anheier⁶⁵, chama a atenção para o papel crucial da relação entre o Estado e a Igreja, em especial para a distinção entre os países que permaneceram católicos, como foram os casos de Itália e França, e aqueles que estabeleceram igrejas nacionais, como foi o caso da Suécia e do Reino Unido, e também para a distinção entre países como França e Itália, onde o Estado se desenvolveu em momentos diferentes, e ainda para as ligações entre Estado e Igreja (Ragin, 1998: 269).

Vários autores chamam a atenção para a importância da Igreja e da sua relação com o Estado no moldar das relações entre Estado e terceiro sector e da configuração do terceiro sector. Por exemplo, Kramer *et al.* (1993: 117) refere que, quer em Itália quer na Holanda, a relação histórica entre o Estado e a Igreja é muito mais importante do que qualquer das teorias do fracasso do Estado ou do mercado ou do terceiro sector.

Todavia, também há que ter em atenção que nem o papel da Igreja nem a sua relação com o Estado são sempre os mesmos. Se nos países escandinavos e no Reino Unido o facto de terem existido Igrejas estatais e de não ter existido um conflito entre Estado e Igreja ajuda a explicar porque é que nunca se chegaram a criar relações muito estreitas entre terceiro sector e Estado, no caso dos países da Europa continental e meridional há vários outros aspectos a ter em consideração. Nestes países existe uma história de conflito entre o Estado e a Igreja, com tentativas de controlo por parte do Estado. Isto aconteceu, por exemplo, na Alemanha, na Holanda, na Itália e em França. Enquanto em França este conflito subsistiu, na Alemanha, Holanda e Itália partiu-se para um compromisso de reconhecimento mútuo e de divisão de tarefas e esferas de acção. Uma das esferas de acção delegada para a Igreja foi a actuação na área assistencial. Já no século XX surgiu uma relação mais subtil de

⁶⁵ Na primeira abordagem os autores incluíram a Itália juntamente com a Suécia no mesmo modelo social-democrata (Salamon e Anheier, 1998a).

contraposição, com a Igreja a tentar afirmar-se como sistema de valores e organizativo parcialmente antitético ao Estado (Ascoli e Pavolini, 1999: 448).

O segundo factor a ter em consideração é o grau de heterogeneidade religiosa (1999: 454). A concorrência entre confissões na Alemanha e na Holanda explica uma organização do próprio terceiro sector e uma cultura corporativa diferentes da existente em países como a Itália, onde a Igreja Católica foi dominante, com maior capacidade de impedir a proliferação de outros actores sociais.

3.1. O terceiro sector na Europa

Antes de ensaiarmos uma combinação dos vários modelos de Estado-Providência e do papel do terceiro sector, procuramos apresentar um retrato do terceiro sector nos países da Europa comunitária, a partir de dados referentes a dois estudos internacionais que temos vindo a referir. Os primeiros dados referem-se ao estudo elaborado pelo CIRIEC (2000) e engloba todas as organizações da economia social, ou seja, cooperativas, mutualidades e associações. O segundo estudo, da Johns Hopkins (Salamon *et al*, 1999), diz respeito apenas às organizações não-lucrativas, pelo que exclui as cooperativas e as mutualidades⁶⁶. Ambos apresentam a percentagem de pessoas a trabalhar nestas organizações, numa medida de tempo equivalente a emprego a tempo inteiro (ETI) em percentagem do emprego civil em cada país. Enquanto o estudo do CIRIEC apenas nos fornece dados relativos a empregados, os dados da Johns Hopkins apresentam informação relativa a empregados e também o tempo de trabalho voluntário, ainda que apenas a uma parte que corresponderá aproximadamente às associações da economia social.

O que nos é dado ver no quadro seguinte é que o total do emprego nas cooperativas, mutualidades e associações apresenta uma percentagem relativamente importante no total do emprego civil nos países europeus (6,6%), com as associações a sobressaírem relativamente às cooperativas e mutualidades (4,7%). Ainda assim, as cooperativas têm um peso relativo importante, constituindo cerca de metade da totalidade dos empregos na economia social em países como Espanha, Itália, Espanha, Finlândia e Suécia. As mutualidades (mais de saúde do que de seguro) representam 5 a 7% do emprego na

economia social na França e Alemanha. No caso da Espanha elas também têm uma importância considerável, ainda que estejam consideradas entre as cooperativas de seguro nas estatísticas do CIRIEC.

Quadro 5 - Dimensão da Economia Social e do Sector Não-lucrativo na Europa

Org. Economia Social(a)					Organizações do Sector Não-lucrativo (b)							
% Empregados (ETI)					% Trabalhadores (ETI)		Áreas de Actividade % Trabalhadores (ETI) sector não-lucrativo					
Coop.	Mutu.	Assoc.	Total	Emprega- -dos	Voluntá- -rios	Saúde	Serv. Sociais	Educ.	Desenv.	Cultura	Advoca- -cia	
Irlanda	2,7	0,1	9,8	12,6	9,8	2,6	23,3	13,0	43	5,7	10,5	0,5
Reino Unido	0,6	0,1	6,7	7,3	6,4	5,1	8,0	16,0	25,4	12,5	27,5	1,8
Dinamarca	3,4	-	9,2	12,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Suécia	2,6	0,2	2,4	5,1	2,3	-	1,7	12,9	11,6	5	39,2	8
Finlândia	3,8	-	3,1	6,9	3,1	3,7	13,1	15,5	12,4	1,6	32,6	16,8
Holanda	2,1	-	12,6	14,7	12,5	7,5	28,9	20,5	23,3	1,7	17,3	3
Alemanha	1,4	0,4	4,0	5,8	4,5	3,0	21,8	27,2	7,6	4,4	19,7	3,3
Áustria	1,6	0,2	5,1	6,9	4,2	1,2	9,1	49,9	6,9	0	6,5	3,5
Bélgica	0,9	0,3	4,6	5,9	10,2	2,8	23,9	22,9	30,5	8,3	11,1	0,5
França	1,4	0,5	4,1	5,9	4,7	5,0	9,2	27,4	14,6	4,7	30	1,9
Luxemburgo	1,2	0,0	2,9	4,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanha	3,4	0,0	4,0	7,5	4,0	2,2	10,5	30,8	20,6	9,2	15,2	5,9
Itália	2,5	-	3,4	5,9	2,1	1,4	14,0	34,0	21	4	17	2
Portugal	1,1	0,0	1,4	2,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Grécia	0,3	0,0	1,5	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1,7	0,2	4,7	6,6	4,5	3,2	-	-	-	-	-	-

(a) Elaborado a partir de CIRIEC (2000)

(b) Elaborado a partir de Salamon *et al* (1999);

A classificação das actividades por forma organizativa não deixa, porém, de levantar dificuldades inultrapassáveis, pois a escolha da forma organizativa e das actividades varia de país para país, em especial no que toca aos serviços colectivos. Se as mutualidades tendem a focar-se na área da previdência complementar à segurança social e as cooperativas são também a forma organizativa de diversas actividades, existem outras actividades que podem ser desenvolvidas por qualquer das formas. A protecção da saúde e de bens tanto pode ser desenvolvida por mutualidades como por cooperativas. Os serviços sociais e a integração social tanto podem ser desenvolvidos por cooperativas como por associações (Demoustier, 2000: 34). Além disso, mesmo internamente as organizações vão-se tornando mais complexas. Um exemplo paradigmático é o caso das cooperativas de habitação, que têm vindo a desenvolver serviços complementares para além do acesso à habitação, como sejam actividades sociais e culturais, cuidados ao domicílio (Alemanha), protecção do ambiente

⁶⁶ A primeira tentativa que conhecemos de uma 'medição' das organizações da economia social na Europa foi efectuada pela Comissão Europeia (DG XXIII). Todavia, esta abordagem foi bastante incompleta já que se

(Reino Unido) e protecção de idosos e pessoas com menos recursos (Irlanda) (2000: 34). Também os bancos cooperativos ou mutualistas, constituídos com o propósito de oferecer acesso a serviços bancários e crédito a agricultores e a operários, têm vindo a desenvolver outros objectivos e actividades, como sejam o microcrédito, o investimento ético, os financiamentos para objectivos de solidariedade, etc. Uma vez mais este sector possui uma importância não insignificante em alguns países. Eles são 30% do mercado na Áustria, Finlândia e França e entre 20 e 25% na Alemanha e Holanda (2000: 36).

Os dados também nos permitem observar significativas variações entre os diferentes países, desde a Holanda, a Dinamarca e a Irlanda, onde o emprego em cooperativas, mutualidades e associações representa entre 13% e 15% do emprego total no país, à Grécia e Portugal, onde apenas atinge cerca de 2% a 3%. Não podemos deixar de referir que, da comparação entre os dados do CIRIEC e os dados da Johns Hopkins, o número de associações em Portugal se encontra subestimado, o que se deve à enorme dificuldade relativa ao acesso a esta informação, não só em termos de organizações existentes mas sobretudo a relativa ao número de trabalhadores.

Assim, para o caso de Portugal, a percentagem de associações que surge no estudo do CIRIEC reporta-se apenas a associações da área da saúde e serviços sociais – ainda que nem todas as da área da saúde –, e associações culturais e recreativas. Se tivermos em conta este aspecto ficamos certamente mais próximos de países como Espanha e Itália, onde o peso das organizações na área da saúde e serviços sociais no emprego (excluindo voluntários), e de acordo com os estudos da Johns Hopkins, se situa entre 1 e 2% para a Espanha e Itália, enquanto que na área da cultura se situa entre cerca 0,1 e 0,5%. Em termos relativos, nos dados apresentados pelo CIRIEC, o emprego em IPSS, que não mutualidades e associações de bombeiros⁶⁷, constitui 1,3% do total do emprego, enquanto que o emprego em associações socioculturais constitui apenas 0,1%⁶⁸ (Vivet e Thiry, 2000: 23). Não existem dados, em Portugal, das associações que não possuam estatuto de IPSS, quer sejam associações de moradores e de bairro e associações de melhoramentos, associações de doentes, associações de reformados, associações de pais e também

baseou num inquérito às organizações de cúpula dos vários países (Eurostat, 1996).

⁶⁷ A avaliação dos empregados nas associações de bombeiros subestima igualmente o número de trabalhadores envolvidos, já que para além das 10 000 pessoas empregadas existem ainda 29 000 trabalhadores voluntários. Todavia, é-nos impossível calcular o trabalho voluntário em termos de equivalência a empregos a tempo inteiro já que não possuímos dados sobre o número de horas de trabalho.

⁶⁸ Na área cultural e recreativa o peso do emprego é por norma muito baixo, enquanto que o voluntariado assume um peso muito importante. Nos dados do CIRIEC, a partir de estatísticas do INE, as associações culturais e recreativas em Portugal possuem 4 100 trabalhadores e 36 654 voluntários.

associações ambientalistas, associações de mulheres, associações anti-racistas e iniciativas de desenvolvimento local, entre outras possíveis.

Os restantes países encontram-se todos numa situação intermédia, entre cerca de 6% e 7%. Se tomarmos esta medida como a da dimensão do sector, incluindo empregados e voluntários, e muito grosseiramente, somarmos o total de cooperativas, mutualidades e associações (dados do estudo CIRIEC) com o total de tempo de voluntários em organizações não-lucrativas (dados do estudo Johns Hopkins), verificamos que a economia social na Holanda apresenta uma dimensão considerável, muito afastada dos outros países, seguida da Irlanda. Os países onde a economia social também apresenta uma importante dimensão são ainda o Reino Unido, a Dinamarca, a Finlândia e a França.

Segundo os dados da Johns Hopkins, o trabalho voluntário nas organizações não-lucrativas (maioritariamente associações, como se pode ver pela grande proximidade entre as duas percentagens) apresenta igualmente uma importância considerável, tanto mais se atendermos que o trabalho voluntário está igualmente calculado no correspondente a trabalho a tempo inteiro. Existem países onde o trabalho voluntário nas organizações não-lucrativas possui mais importância do que o trabalho de empregados, como acontece na Finlândia e em França, outros ainda em que o trabalho voluntário é quase tão importante como o de empregados, caso do Reino Unido e da Alemanha. Em contrapartida, na Irlanda e na Bélgica a importância do voluntariado é pequena relativamente ao emprego nas organizações não-lucrativas.

Outra grande variação a observar reporta-se às áreas de actividade das organizações e, como podemos verificar no quadro, referente a seis das áreas de actividade da classificação INCP0. As áreas da saúde e dos serviços sociais são aquelas onde as organizações não-lucrativas mais actuam e, em alguns países, ocupam mesmo cerca de metade da actividade destas organizações, como é o caso da Holanda, Alemanha, Áustria e também da Bélgica. É todavia de assinalar o caso da Áustria, onde cerca de metade do sector não-lucrativo actua na área dos serviços sociais. A Espanha e a Itália também se destacam com cerca de um terço das organizações na área dos serviços sociais. As organizações não-lucrativas na Irlanda e a Bélgica, por sua vez, estão mais presentes na área da educação (43% e 30,5% respectivamente). Em contrapartida, em países como a Suécia, o Reino Unido e a Finlândia, as organizações estão proporcionalmente menos presentes na área dos serviços sociais mas, em contrapartida, e no caso da Suécia e Finlândia, estão presentes nas actividades culturais e recreativas, o que acontece também com alguma importância

relativa na França e no Reino Unido. Neste último é a presença das organizações de desenvolvimento que se destaca. Destaca-se também o grande peso das organizações de advocacia na Finlândia (17%). Assim, nos países escandinavos, existe uma presença pouco importante do terceiro sector nos serviços sociais e de educação, contrabalançada por uma elevada participação no associativismo cultural, recreativo e cívico.

A Irlanda encontra-se distante do Reino Unido no que toca ao peso das organizações não-lucrativas na área da saúde, sendo importante o peso das organizações no ensino (43%). No Reino Unido existe um peso importante das organizações de educação mas na área do ensino superior, o que se deve, sobretudo, às medidas de privatização levadas a cabo na era Thatcher. Na Irlanda, a importância da acção na área do ensino é parcialmente explicada pelo papel da Igreja Católica.

Os países da Europa continental são, como se pode constatar, muito mais heterogéneos, verificando-se, é certo, uma grande importância das actividades nos serviços sociais e saúde na sua generalidade, mas destacando-se a França com um importante peso das organizações culturais e recreativas e de desenvolvimento. A Bélgica, por sua vez, destaca-se pela importância que possui a educação, sendo as suas organizações um misto de privado e público, tal como os hospitais, o que levou o CIRIEC a excluí-las da sua estatística⁶⁹. Aliás, refere o CIRIEC que neste país, tal como na Irlanda, as escolas não-lucrativas e os hospitais estão numa fronteira muito pouco nítida entre público e privado, o mesmo se passando com as mutualidades belgas, cujo principal objectivo é a recolha de quotas e reembolsos do sistema de segurança social obrigatório (Vivet e Thiry, 2000: 12). A Itália e a Espanha seguem próximas dos países da Europa Continental, com um importante peso das organizações na saúde e serviços sociais, mas aproximam-se mais de países como a Holanda e o Reino Unido, no que toca à importância da educação, ou da Holanda, no que toca à importância das organizações culturais e recreativas. A Espanha também se destaca por possuir um importante peso da área do desenvolvimento e uma não desprezível importância das organizações de advocacia.

É também ao nível das fontes de receitas das organizações não-lucrativas que podemos identificar o seu lugar no Estado-Providência. O quadro que a seguir apresentamos, evidencia, em primeiro lugar, as receitas das organizações não-lucrativas por fonte (a), distinguindo entre os subsídios e pagamentos do sector público e os rendimentos

provenientes do sector privado, quer se trate do valor do trabalho do voluntariado, dos donativos da filantropia privada, quer ainda se trate de pagamentos por serviços ou outros pagamentos. Em segundo lugar, apresenta-se a importância das receitas provenientes do sector público por área de actividade (b).

Quadro 6 - Receitas das organizações não-lucrativas, por fonte (1995)

	(a) % Receitas, por fonte				(b) % de Receitas Provenientes do Sector Público (excluindo contributo voluntariado)							
	Sector Público	Volunt.	Priv.	Pagam.	Saúde	Serviços sociais	Educação	Desenv.	Cultura	Advoca.	Intermed	Outros
Irlanda	67,6	12,5	6,1	13,8	89,4	50,3	78,0	95,6	51,9	66,3	10,0	40,2
Reino Unido	36,4	21,9	6,9	34,8	39,0	40,0	63,0	61,0	12,0	61,0	4,0	24,0
Suécia c)	13,6	48,7	4,8	32,9	51,0	60,0	46,0	11,0	31,0	33,0	7,0	20,3
Finlândia	25,2	30,9	3,7	40,3	66,0	57,4	29,8	4,2	22,6	41,8	3,6	14,4
Holanda	46,0	22,0	2,1	29,9	96,1	66,2	91,1	7,0	26,7	4,2	0,0	22,8
Alemanha	42,5	33,9	2,3	21,3	93,8	65,5	75,4	57,0	20,4	57,6	10,4	75,6
Áustria	41,3	18,1	5,0	35,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	65,9	14,1	4,0	16,0	76,3	65,8	77,0	47,4	41,0	84,0	1,4	44,3
França	33,4	42,3	4,3	20,0	80,2	58,3	72,3	37,1	29,6	44,9	3,0	35,1
Espanha	25,2	21,5	14,8	38,5	36,7	48,6	53,1	12,0	24,3	30,0	10,0	38,1
Itália c)	29,9	25,5	3,6	40,9	72,0	57,0	49,0	28,0	17,0	80,0	7,0	32,3

Fonte: a partir de Salamon *et al.* (1999) e c) Salamon *et al.*, (1996)⁷⁰

No que se refere às várias fontes de receita, não deixa de ser evidente a importância que os fundos provenientes do sector público apresentam em alguns países, ainda que também fique evidenciado que o contributo do voluntariado é geralmente muito importante. É também de realçar o peso insignificante da filantropia privada, contrastando com o peso dos pagamentos por serviços prestados pelas organizações. Atendendo à desagregação por áreas, fica também evidenciado o peso muito importante, em quase todos os países, que o financiamento público possui no orçamento global de áreas como a saúde, os serviços sociais e a educação. Todavia, também são de assinalar diferenças importantes entre os países. É na Irlanda e na Bélgica que as organizações não-lucrativas mais dependem do financiamento público, países onde, em algumas áreas, não existe uma clara demarcação entre público e privado. Tal pode ser verificado na importância que os fundos públicos assumem nos casos da saúde e educação na Irlanda, com 89% e 78%, respectivamente, nas duas áreas que abrangem 66% de toda a actividade das organizações não-lucrativas. Na Bélgica também se verifica um peso do financiamento público que varia entre 66% nos serviços sociais e 77% na educação, com as actividades na área da saúde a serem financiadas em 76% pelo orçamento público.

⁶⁹ A não inclusão das escolas e hospitais belgas explica a discrepância de valores entre a percentagem de emprego nas associações nos dados do CIRIEC e a percentagem de emprego em organizações não-lucrativas nos dados da Johns Hopkins que surge no quadro e que é efectivamente considerável (de 4,6% para 10,2%).

Como também já havíamos verificado, são as áreas onde 77% das organizações não-lucrativas belgas actuam. Este peso do financiamento público explica a fraca importância dos pagamentos por serviços, mesmo relativamente aos restantes países, além do contributo dos voluntários ser igualmente reduzido. A Holanda e a Alemanha partilham igualmente um grande peso do financiamento público em áreas centrais do sector não-lucrativo, como é o caso da saúde, onde o financiamento público constitui a quase totalidade das receitas. Também a educação, que representa uma importante área de actividade do sector não-lucrativo holandês, é financiada em 91% pelo sector público. A área dos serviços sociais, onde parece existir uma tendência relativamente comum aos países da Europa continental, ocupa entre 20 e 27% das actividades das organizações e com um financiamento público entre os 58% a 65%.

Dois grupos de países que se aproximam quanto à baixa importância das receitas do sector público são, por um lado, a Suécia e a Finlândia e, por outro, a Espanha e Itália. Porém, na Suécia e na Finlândia é muito elevado o contributo do voluntariado. É de destacar o grande peso que têm os donativos privados em Espanha, no que se distingue de todos os países, o que é parcialmente explicado pela importância de uma lotaria gerida por uma fundação (ONCE), que serve para apoiar um conjunto de organizações de pessoas com deficiência (Salamon *et al*, 1999: 174). A importância dos fundos públicos no financiamento das actividades relacionadas com serviços sociais não se encontra muito distante do dos países nórdicos e mesmo dos demais países, mas a importância destas actividades no total do sector é bastante elevada. Igualmente na educação se verifica um peso do financiamento público próximo do dos países nórdicos mas o peso das actividades nesta área também é elevado.

3.2. O modelo liberal de Estado-Providência e terceiro sector

O Estado-Providência liberal inclui países como a Austrália, os Estados Unidos, a Nova Zelândia, o Canadá, a Irlanda e o Reino Unido. É caracterizado por Esping-Andersen como possuindo um grau de desmercadorização muito baixo, já que os direitos são atribuídos na condição de necessidade por parte dos cidadãos. O Estado encoraja o mercado activamente, através de subsídios à subscrição de esquemas privados, ou passivamente, garantindo apenas um mínimo de protecção que não desmotive a participação no mercado

⁷⁰ Os dados da Suécia e da Itália dizem respeito aos anos de 1992 e 1990 e foram elaborados a partir dos

de trabalho. Neste último caso as regras de acesso aos direitos são estritas, frequentemente associadas ao estigma, e os benefícios são modestos, já que imperam normas de uma ética do trabalho tradicional e liberal na qual a protecção social não deve nunca desincentivar a opção dos cidadãos pelo trabalho em vez da protecção social. Fomenta assim um dualismo político de classe entre aqueles que podem ter acesso a razoáveis níveis de protecção social, sobretudo por via do mercado, e aqueles – geralmente da classe trabalhadora – que apenas têm acesso a uma protecção social pública débil. Este tipo de regime remete a maior parte das funções de bem-estar para o funcionamento dos mercados e para a provisão privada, deixando aqueles que não têm acesso ao bem-estar do mercado dependentes dos serviços estatais pobres, estigmatizadores e de baixo nível de benefícios. Em termos institucionais o modelo anglo-saxónico caracteriza-se por prestações de montante fixo e modesto, financiamento por impostos e instituições centralizadas e geridas pelo Estado (Ferrera, 1996).

No que toca às transformações a partir dos anos 80, Esping-Andersen observa que os países que seguiram efectivamente a via neoliberal foram os EUA, o Reino Unido e, com menos intensidade, a Nova Zelândia, o Canadá e a Austrália. Nestes países seguiu-se, nos anos 80, uma estratégia voltada para o mercado, de desregulamentação e flexibilidade salarial. Nas políticas sociais combinou-se a passividade, através do não ajustamento dos programas sociais às mudanças económicas e maior selectividade, o que resultou numa erosão gradual dos benefícios ou da cobertura. No Reino Unido e na Nova Zelândia, os únicos deste grupo que possuíam fortes Estados-Providência, estas alterações trouxeram uma mudança radical nos seus regimes e uma aproximação ao modelo residualista dos Estados Unidos. No Reino Unido, as políticas de passividade reflectiram-se sobretudo nos benefícios universais, em especial nas pensões e benefícios para a infância, e apostou-se na selectividade com um grande aumento dos benefícios dependentes de condição de recursos. As classes médias foram encorajadas a optar por formas privadas de seguro (como foi o caso das pensões⁷¹) e verificou-se uma ênfase nas medidas de activação, ou '*workfare*', limitando-se a duração dos benefícios de desemprego e condicionando-os a critérios estritos de activação.

dados da primeira fase do projecto da Johns Hopkins (Salamon *et al*, 1996).

⁷¹ O programa nacional de pensões, o SERPS, foi praticamente destruído, através de uma estratégia que começou por ser, em inícios de 80, de congelamento dos benefícios, e avançou na introdução de alterações que levaram a uma considerável erosão dos benefícios (calculava-se que essas alterações iam levar a uma erosão da taxa de substituição para metade da sua percentagem em 1980) (Pierson, 1994: 58). Ao mesmo

Nos EUA, a redução ocorreu tanto na rede pública de segurança (assistência social e desemprego), como nos planos de pensões ocupacionais, em especial entre os trabalhadores jovens e de baixos salários, enquanto os planos de pensões individuais aumentaram. Já no caso do sistema público de pensões, a *Social Security*, resistiu bastante bem às tentativas de privatização (Pierson, 1994). Na Austrália e no Canadá, as políticas foram mais selectivas do que passivas, tendo conseguido eficazmente proteger os grupos de elevado risco. Em termos de resultados gerais, as políticas neoliberais de retracção caracterizam-se por um aumento da pobreza e da desigualdade social e, por outro lado, pelo aumento do emprego, ainda que um emprego de baixos salários e qualificações, sobretudo nos serviços (Esping-Andersen, 1996: 15-17).

Na tipologia de Anheier, estes países (Reino Unido, EUA, Canadá e Austrália) integram o modelo do sistema legal anglo-saxónico (*common law countries*), onde as OTS estão mais voltadas para o mercado, sendo tendencialmente mais parecidas com as organizações do sector privado lucrativo do que com as agências estatais, e se enfatiza o voluntariado e predomina o princípio do voluntarismo caritativo. As leis sobre as organizações voluntárias ou não-lucrativas nos países de sistema legal anglo-saxónico (EUA, Reino Unido, Irlanda, Canadá, Austrália) têm a sua inspiração no *Statute of Charitable Uses* inglês, de 1601.

Randon e Perri 6 verificaram que só nestes países, e em todos eles, se verificam restrições legais a práticas de campanhas ou advocacia por parte das organizações não-lucrativas (as que possuem o tratamento fiscal mais favorável sob a secção 501 (c) (3)) ou das '*charities*' inglesas⁷². Nos EUA e no Canadá, as restrições são impostas por limitação da proporção de despesas que pode ser gasta nestas actividades⁷³. No Reino Unido, esta restrição é feita pela entidade que regula estas organizações, a *Charity Commission*, sendo, portanto, mais arbitrária. Em 1981, esta comissão proibia campanhas acerca de "causas de pobreza que subjazem às estruturas sociais, económicas e políticas dos países e das comunidades" (Randon e Perri 6, 1994: 48). Estes países também impõem restrições ao *lobbying* dos corpos políticos e executivos do Estado e apelos ao público em geral, ainda que os EUA sejam mais desconfiados relativamente a esta última prática (1994: 50).

tempo eram criados generosos incentivos à adesão aos esquemas de pensões privados e introduzida a possibilidade de *opting out* do SERPS.

⁷² Apesar de terem verificado que esta prática não se verifica em nenhum país de tradição legal românico-germânica os autores não conseguiram encontrar nenhuma justificação para as restrições com base no sistema legal.

⁷³ Nos EUA as organizações que estão sob a categoria 501 (c) (3), as *charities*, estão proibidas de gastar mais de um quarto do seu orçamento em actividades políticas (Smith e Lipsky, 1993).

Salamon e Anheier explicam o baixo nível de despesas sociais e a importante dimensão do terceiro sector no regime não-lucrativo liberal por existir, nestes países, uma importante classe média urbana que nunca confrontou uma classe alta fundiária e manteve à margem elementos da classe operária. O caso americano é mais paradigmático porque não houve disputa de poder com uma classe fundiária e a classe operária estava dividida por causa da diversidade étnica e racial. Estas características explicam uma importante hostilidade ideológica e política relativamente à expansão das actividades do Estado em matéria de protecção social e uma preferência por abordagens voluntárias. Por isso, o apoio político a um sistema de bem-estar centrado no Estado foi muito mais fraco do que no Reino Unido (Salamon e Anheier, 1998a: 241; 1998b: 9). Aliás, Salamon (1987) havia usado o termo '*third party government*', para se referir à utilização das organizações não-lucrativas e outras, por parte do governo federal, para levarem a cabo programas públicos sem necessidade de intervenção directa do Estado. Segundo Anheier, o '*third party government*' é o equivalente da administração indirecta e do corporativismo dos países de tradição legal românico-germânica: "O governo por terceira parte permite actividades públicas sem expansão das estruturas políticas e burocráticas e no contexto básico de um contrato de serviços que regula mais as relações económicas do que as relações de autoridade corporativa entre o governo e as organizações não-lucrativas" (Anheier, 1990: 378).

Como em quase todo o lado, as organizações do sector voluntário precederam a intervenção pública no domínio da protecção social no Reino Unido e foram usadas como agentes da política pública. Em inícios do século XX e à medida que o Estado ia assumindo responsabilidade por algumas áreas sociais, discutia-se se deviam existir dois sectores mutuamente exclusivos em que a caridade privada teria proeminência ou se as organizações voluntárias deveriam suplementar os serviços públicos, que forneceriam um padrão básico para todos. Foi este papel supletivo e complementar que Beveridge defendeu no seu Relatório de 1942. Durante o período de crescimento do Estado-Providência surgiram novos tipos de organizações, como grupos de auto-ajuda a pessoas portadoras de determinada deficiência, organizações comunitárias de advocacia e aconselhamento, entre outras.

A eleição de Margaret Thatcher, em 1979, trouxe a retórica política sobre as virtudes da autoconfiança local, ao mesmo tempo que as despesas sociais eram cortadas, as actividades de advocacia das organizações eram desincentivadas e o financiamento das organizações era restringido através do processo de centralização do governo. Contudo, como não aconteceu nos Estados Unidos, o governo teve que responder ao aumento do desemprego

para taxas superiores a 10% e fê-lo utilizando as OTS para o lançamento de programas de empregos de baixos salários financiados publicamente. Em finais dos anos 80 e inícios de 90 procurou-se transformar os serviços públicos através da implementação de sistemas organizados com base em princípios de mercado e orientados para os consumidores, em nome dos princípios da escolha e da eficiência. A compra foi separada da provisão e surgiu uma cultura de contrato, na qual o Estado financiava os serviços que o sector voluntário e o sector privado forneciam em condições de concorrência. O sector voluntário era olhado em termos puramente instrumentais: "tinham que fazer o que o financiador queria que fosse feito, tinham que ser eficientes no que se refere aos custos e tinham que fazer um bom trabalho" (Lewis, 1999: 261). Os contratos de serviços surgiam preferencialmente no financiamento através de projectos, pois permitiam um maior controlo das actividades das organizações. Entretanto, estes contratos eram olhados com muita suspeição por parte do próprio sector, temendo-se que pusessem em causa a independência das organizações voluntárias e destruíssem o seu papel de advocacia.

Com a eleição do *New Labour*, grandemente inspirado nos ideais comunitaristas, esta perspectiva relativamente ao sector voluntário mudou. O sector voluntário voltou a ser valorizado em si. Em 1998, após uma consulta a vários departamentos públicos e organizações do sector voluntário, foi elaborado um convénio (o *Compact*) sobre as relações entre o governo, o sector voluntário e a comunidade. Este acordo valoriza o papel do sector voluntário e da comunidade, reconhece e apoia a independência do sector, reconhece-lhe o direito a fazer campanhas, a comentar a política do governo e a desafiar essa política, independentemente das relações financeiras que possam existir, e a decidir sobre os seus próprios assuntos. O conceito de parceria surge de forma nova, não só referindo-se à colaboração entre o governo e o sector voluntário, mas referindo-se também ao modo de perspectivar os serviços públicos e a intervenção nestas áreas, implicando o abandono da ideia de concorrência e confronto (Lewis, 1999: 264-265).

3.3. O modelo social-democrata de Estado-Providência e terceiro sector

Segundo Esping-Andersen (1990), o Estado-Providência social democrata predomina nos países escandinavos e é o mais desmercadorizador. Na base dos seus sistemas de protecção social existe uma ideia de direitos universais de cidadania, em que o acesso aos direitos não é

dependente da necessidade ou do grau de desempenho no mercado de trabalho mas, sim, da condição de cidadão ou de residente no país. Nestes países, o acesso aos benefícios é quase universal e está concebido de modo a incluir as necessidades e gostos das classes médias. Os benefícios são de montante fixo bastante generoso e financiados por impostos, ainda que se tenham constituído esquemas complementares de seguro social (1990: 27-28). A assistência social possui um papel pouco importante, tendo como função principal a integração social. Neste modelo existe um princípio de estratificação baseado em benefícios universais e um elevado grau de igualdade de benefícios, sendo a redistribuição um dos principais objectivos das políticas. Este regime procura socializar os custos da família e da maternidade, maximizando a independência individual e permitindo à mulher escolher a inserção no mercado de trabalho em vez da vida doméstica. Aqui, o direito ao trabalho possui tanta importância como o direito à protecção social. Isto porque este regime tem na sua base o compromisso de pleno emprego e depende deste, dado os elevados custos da protecção social que garante (1990: 27-28). Este regime minimiza as diferenças de classe e de género e permite um maior acesso das mulheres ao trabalho remunerado.

Na Dinamarca, Finlândia e Suécia, apostou-se inicialmente no pleno emprego e na igualização do estatuto da mulher. O emprego expandiu-se sobretudo nos serviços no sector público, foram alargados os serviços sociais, em especial creches e jardins de infância, e foram melhorados os subsídios de maternidade e as licenças de maternidade/paternidade. Ainda que estas medidas tenham sido bem sucedidas nos resultados, em termos de baixos níveis de pobreza e de desigualdade (aqui também entre sexos), o problema maior é o da elevada fiscalidade e o do grande absentismo. A partir de inícios de 90, e perante a crise económica que atravessaram, estes países efectuaram medidas de ajustamento, com um carácter pragmático e sem grandes controvérsias ou visões alternativas, dada a manutenção do grande apoio popular às políticas sociais. As medidas procuraram conter os custos e reduzir os incentivos negativos ao trabalho, através de maiores exigências e menores níveis de prestações como subsídios de doença, licenças de maternidade/paternidade e subsídios de desemprego. Sem desaparecer a universalidade, as pensões aproximaram-se da lógica bismarckiana de maior correspondência dos benefícios às contribuições. As medidas enfatizaram também a 'activação', com uma maior ênfase em políticas de '*workfare*', de maiores exigências de trabalho e formação ligadas ao seguro de desemprego e, numa lógica de investimento social, uma mudança de prioridades das políticas dos idosos para políticas voltadas para jovens e adultos. Ao nível dos serviços

sociais, grandemente estatizados e centralizados, implementaram-se políticas de maior descentralização e de privatização do fornecimento dos serviços, ainda que vinculando-se estes fornecedores a regras definidas centralmente (Esping-Andersen, 1996: 10-14).

De acordo com a tipologia de Anheier (1990: 377) estes países encontram-se dentro do grupo dos países tradição de legal românico-germânica (*civil law countries*), mas constituem um subgrupo especial. Aqui, o sector privado não-lucrativo é o menos desenvolvido, pelo menos em termos de fornecimento de serviços sociais, em resultado do predomínio do princípio da solidariedade nacional e da intervenção do Estado na distribuição dos bens e serviços sociais. O predomínio do princípio da solidariedade e o fornecimento de serviços sociais e bens semipúblicos via burocracia estatal transforma-os de bens em direitos. Todavia, em alternativa ao papel de fornecedoras, as OTS possuem um importante papel político, estando mesmo integradas no próprio processo de decisão política. Salamon e Anheier explicam as características do modelo social-democrata, em termos históricos, a partir da capacidade da classe operária exercer poder político, ainda que em aliança com outras classes, e num contexto de uma igreja enfraquecida, dominada pelo Estado, e de uma monarquia limitada. E referem que a importância do voluntariado e o papel desempenhado pelo sector não-lucrativo de advocacia e expressão pessoal o aproxima do ideal do sector da sociedade civil, funcionando com vista a facilitar a expressão dos grupos e dos indivíduos (Salamon e Anheier, 1998b: 9).

Nos países nórdicos, as associações funcionam sobretudo como canal das exigências públicas perante o Estado, mobilizando redes no sentido de pressionar para o fornecimento estatal de serviços sociais. As características determinantes da relação entre as associações e as autoridades públicas são moldadas pelos princípios da colectivização das necessidades no sector dos serviços sociais em resultado de uma confiança no Estado enquanto organizador da sociedade nacional, da promoção da integração social e da igualdade dos sexos (Laville *et al.*, 2000: 110). Bem demonstrativa é a afirmação de Pestoff (1998) acerca das OTS nos países nórdicos:

Desde os anos 30 as organizações voluntárias tiveram um impacto decisivo no nosso entendimento de quais é que eram os problemas e responsabilidades públicos e de como os resolver nos Estados-Providência nórdicos. Além disso, afectaram positivamente o desenvolvimento organizativo e os valores do Estado-Providência. Nas chamadas 'sociedades amigas do Estado'⁷⁴ do tipo escandinavo, a sociedade civil e as organizações

⁷⁴ No original, "*state-friendly societies*".

voluntárias desempenharam uma função integradora importante no novo projecto político social dos anos 30 (Pestoff, 1998: 36).

Na Suécia, as organizações de caridade emergiram após a queda da monarquia absoluta, do enfraquecimento do Estado central e da Igreja estatal na primeira metade do século XIX. O sector voluntário surgiu logo em estreita colaboração com o governo. As questões sociais eram abordadas em termos das suas problemáticas e não de qual dos intervenientes se ocuparia delas. A sua transformação no sentido de uma abordagem mais profissionalizada ("o médico substituiu o padre"), em inícios do século XX, também não alterou a relação com a administração pública. O seu papel era sobretudo o de inovadoras em termos de áreas de intervenção e abordagens que depois a administração pública assumia. Após a II Grande Guerra, com a constituição do Estado-Providência, muitas organizações tornaram-se dispensáveis em várias áreas, mas continuaram a agir noutras áreas, reforçando o seu papel de experimentadoras de serviços sociais que posteriormente o governo usava para desenhar planos nacionais e alargar a toda a população, tornando-os direitos. Eram poucas as organizações que resistiam a esta estratégia e muitas até instigavam esta estratégia por parte do Estado, num contexto em que o apoio público a esta actuação era muito grande (Lundström, 1996).

Nos anos 80, o discurso sobre a crise e o papel do terceiro sector também teve impacto na Noruega e as organizações voluntárias foram redescobertas, com ênfase nos termos sociedade civil e terceiro sector e redes sociais. Algum discurso político (dos sociais-democratas) olhava agora para as organizações voluntárias como úteis: "em parte porque oferecem a oportunidade para envolvimento pessoal e actividades úteis, para realizações culturais e divertimento; em parte porque realizam um trabalho socialmente útil no sector da saúde e do bem-estar e criam redes sociais; em parte porque funcionam como escolas da democracia. De repente não existe limite para o seu papel progressista" (Kuhnle e Selle, 1992: 91).

A ênfase no papel da sociedade providência (*welfare society*) também é proposta por Pestoff para a Suécia. Este autor refere que "existe uma crescente urgência na Suécia de encontrar modelos para renovar o sector público e rejuvenescer o Estado-Providência" (Pestoff, 1998: 6). Para o autor, isto faz-se através de um maior envolvimento dos cidadãos como co-produtores dos serviços que procuram, a par com a manutenção do financiamento público dos serviços sociais. As duas vias indicadas para esta renovação são a democracia civil e as empresas sociais. Todavia, Pestoff também não vê este desenvolvimento como

fácil, dada a dificuldade de aceitação da ideia de terceiro sector ou economia social na Suécia. Refere que existe um debate ideológico muito extremado entre público ou privado, Estado ou mercado, socialismo ou conservadorismo, *laissez faire* ou economia planeada, que deixa pouco espaço para soluções voluntárias, mutualistas e cooperativas (1998: 7-8).

3.4. O modelo conservador/corporativo de Estado-Providência e terceiro sector

O Estado-Providência conservador/corporativo integra os países da Europa continental (Alemanha, França, Itália, Áustria e Suíça) e caracteriza-se por um grau moderado de desmercadorização, variando de acordo com o cumprimento das regras actuariais, na medida em que os direitos estão ligados ao desempenho no mercado de trabalho. O sistema de segurança social é inspirado no seguro social e predominantemente financiado por contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Persiste um grande grau de segmentação nos programas ocupacionais e um elevado nível relativo de despesas com as pensões dos funcionários públicos (Esping-Andersen, 1990: 73). Também existe assistência social generosa para aqueles que não estão incluídos nos esquemas contributivos. Aqui, o enfraquecimento dos laços do mercado é contrabalançado com a existência de fortes mecanismos de controlo social, seja através da ligação ao emprego seja através das obrigações familiares (1990: 53).

As influências históricas que mais pesam sobre este modelo são conservadoras ou/e católicas (1990: 53). O peso da Igreja Católica determina a persistência de um forte compromisso com a preservação da importância da família, dominando o princípio da subsidiariedade, segundo o qual o Estado só deve intervir quando a capacidade da família está esgotada (1990: 27). Em consequência, tipicamente, o seguro social exclui as esposas que não trabalham, sendo os seus direitos derivados dos do marido, os benefícios familiares encorajam a maternidade, e são subdesenvolvidos serviços familiares como creches. Este modelo reproduz as diferenças de classe no mercado de trabalho, mantém as diferenças entre os sexos e desencoraja a participação da mulher no mercado de trabalho.

Segundo Ferrera (1996) os traços político-institucionais do modelo da Europa central continental (Alemanha, França, Benelux, Áustria e Suíça) são: sistemas de base laborista que, em termos gerais, se definem por o acesso às prestações depender essencialmente da situação de trabalhador ou da de familiar deste, as prestações serem proporcionais ao

rendimento, o financiamento ser maioritariamente por contribuições dos trabalhadores e empregadores, existir uma forte participação dos sindicatos e das associações representativas dos empregadores na gestão das instituições da Segurança Social (tripartismo), bem como alguma autonomia destas relativamente ao Estado, e a assistência social, atribuída em condição de necessidade, possuir um papel muito importante para os não incluídos.

No que se refere às estratégias de adaptação recentes, Esping-Andersen (1996) refere que na Alemanha, França e Itália a opção foi a de subsidiar a saída do mercado de trabalho, especialmente através de antecipações da idade da reforma, com manutenção dos altos padrões de protecção social na área do seguro social. Isto criou uma dualização entre trabalhadores, geralmente homens, que possuem elevados salários, grande segurança no emprego e elevados benefícios sociais, e os que estão de fora, dependendo do salário do chefe de família ou das transferências sociais. O desemprego dos jovens é elevado, e os elevados custos salariais, que resultam também da antecipação da idade da reforma e do elevado desemprego, não incentivam nem a criação de novos empregos nem o emprego a tempo parcial, ou então incentivam a saída das relações laborais formais, quer através do trabalho clandestino, quer através do emprego por conta própria. A dependência das famílias do salário e benefícios sociais do chefe de família faz com que os direitos existentes sejam ferreamente defendidos pelos eleitores e sindicatos, o que reforça as características do modelo (Esping-Andersen, 2000: 18-20).

No que se refere às relações entre o Estado e o terceiro sector, encontra-se aqui o segundo grupo de países de tradição legal românico-germânica (*civil law countries*), que são a França, a Alemanha, a Áustria e a Itália. A característica comum dos sistemas corporativos é o facto de o terceiro sector ter um papel importante no fornecimento de serviços sociais, ao mesmo tempo que o Estado possui um importante papel financiador e regulador, e ainda o facto de este regime de serviços regulado fazer surgir um isomorfismo entre as organizações e o governo. Laville *et al.* identificam, porém, no grupo destes países, duas variantes. Uma, de orientação social (França e Bélgica), onde é dada prioridade à institucionalização de serviços sociais fora da família. Outra, de orientação familista (Alemanha e Áustria), onde a regulação dos serviços sociais é menor e se privilegiam meios financeiros de incentivar a mulher a assumir o seu papel doméstico (Laville *et al.*, 2000: 111).

Salamon e Anheier identificam também um modelo corporativo (França e Alemanha) em que os Estados foram forçados ou induzidos a aliar-se às organizações não-lucrativas, de forma que estas "funcionam como um dos vários mecanismos pré-modernos que foram

deliberadamente preservados pelo Estado no seu esforço para assegurar o apoio de elites sociais chave, descartando exigências mais radicais sobre a protecção social" (Salamon e Anheier, 1998b: 9). Segundo refere Anheier (1990: 376), enraizados numa mistura de reformismo estatista (ou corporativismo tardio) e catolicismo, estes países desenvolveram um sector não-lucrativo orientado para o Estado, parecendo-se mais com as agências estatais do que com as empresas lucrativas.

O peso da tradição católica tem como consequência o domínio do princípio da subsidiariedade e, conseqüentemente, o incentivo à manutenção do fornecimento de determinados bens e serviços sociais na família ou organizações comunitárias. Este princípio é uma das marcas mais indeléveis da importância da Igreja Católica em alguns países como a Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha e Áustria (Kramer *et al.*, 1993: 93), enformando ainda hoje as relações Estado/sociedade civil em muitos destes países.

Porém, como veremos mais abaixo, torna-se factor relevante o facto de existir ou não uma Igreja católica forte. Por outro lado, o próprio princípio da subsidiariedade pode ser utilizado de diferentes formas. Como Kramer reconhece, este princípio tem vindo a ser partilhado pela direita e pela esquerda. A direita quer um Estado fraco que só intervém na lei, na ordem e na liberdade económica. A esquerda opõe-se à intervenção burocrática do Estado e apoia a advocacia e a co-produção de serviços sociais pelos cidadãos (1993).

Já o domínio de uma tradição corporativa levou, por exemplo na Alemanha e Áustria, ao surgimento de uma forma de administração, denominada 'administração indirecta ou mediada', significando a criação, por parte de corpos da administração pública ou pelo próprio governo, de organizações semipúblicas ou semiprivadas (QUANGO's) e a transferência para estas de tarefas, poder e funções públicas, permitindo assim que o Estado delegue assuntos públicos em agências especializadas. Estas organizações possuem um elevado grau de independência relativamente ao governo, possuem funções de poder oficial (*statutory power functions*) e têm uma personalidade jurídica específica (Anheier, 1992: 376). Estas formas permitem reduzir o tamanho organizacional do Estado e esbatem a demarcação entre a esfera privada e a esfera governamental, sendo que em alguns países são parte do sector não-lucrativo e noutros não. Porém, também servem para ocupar um espaço que poderia ser ocupado por organizações privadas sem fins lucrativos. O actual corporativismo da Europa central (*contract corporatism*), traduz-se no reconhecimento e canalização do conflito social, como os conflitos religioso e laboral, através de associações

de cúpula (*peak associations*). Estas associações negociavam os temas políticos com base na cooperação, procurando soluções comuns.

Nestes países, ao mesmo tempo que os Estados acordavam com as Igrejas uma convivência de respeito mútuo, foi limitado o surgimento de outras organizações, nomeadamente as de cariz operário, como foi o caso das associações de socorros mútuos, cujo crescimento se deu em finais do século XIX e inícios do século XX. Estas organizações cedo tiveram o seu desenvolvimento enfraquecido, quer pela incorporação das suas reivindicações e funções pelos sistemas de seguro social obrigatório, quer pela própria repressão por parte dos Estados autoritários (Ascoli e Pavolini, 1999: 451).

A partir de finais dos anos 60 iniciou-se um processo de secularização na Europa, quer nos países do Sul, quer nos países do Norte e Centro, que passou pelo surgimento de numerosas organizações laicas e pelo esbatimento das raízes eclesiástico-religiosas das organizações tradicionais. Muitas das organizações laicas surgidas nessa época estiveram ligadas aos movimentos sociais e faziam uma crítica aos serviços assistenciais e às modalidades de acção filantrópico-caritativa das organizações tradicionais (1999: 458).

Na Alemanha e Holanda, a concorrência entre várias confissões religiosas levou a uma organização hierárquica e mais centralizada das organizações filantrópicas das Igrejas. O domínio quase exclusivo destas organizações na área sócio-assistencial e esta estruturação interna criaram associações de cúpula muito fortes, capazes de entrarem numa relação com o Estado que replicava a cultura neocorporativista de relacionamento com os parceiros sociais (1999: 454).

As associações de cúpula da área dos serviços sociais alemãs (*welfare associations*)⁷⁵, onde estão inscritas quase todas as organizações não-lucrativas, são uma peça fundamental do corporativismo, encontrando-se em redes sobre assuntos específicos com representantes dos partidos políticos, dos sindicatos e profissionais das várias unidades administrativas do governo. Até há pouco tempo a sua autoridade não tinha sido questionada já que o sector está estruturado ao longo de linhas ideológicas e religiosas (sendo as mais importantes a social-democrata, a católica e a protestante), lógica que se manteve com o alargamento da actividade destas organizações para os novos *länder*, após a Reunificação, mesmo sendo estes bastante seculares.

⁷⁵ As maiores *welfare associations* são a Cáritas, de inspiração católica, e a Diakonie, de inspiração protestante.

Seibel refere que, na Alemanha, os actores políticos dominantes são as associações de cúpula e os partidos políticos, possuindo o Estado um grau de autonomia muito fraco. Isto reflecte-se ao nível do terceiro sector, onde as suas relações com o governo significam em grande medida uma relação entre as associações de cúpula do terceiro sector e os partidos políticos, sendo a política social um dos campos de concertação não competitiva entre o Estado, os partidos políticos e as OTS (Seibel, 1990: 49). Referem Anheier e Seibel:

Em última instância, o Estado-Providência alemão não é um assunto do Estado⁷⁶. Não só existem os enormes corpos administrativos auto-regulados do seguro social (saúde, fundos de pensões, acidentes) – o que os torna largamente independentes de controlo e influência directos do governo – mas também os serviços sociais são produzidos, na sua maioria, por associações de bem-estar autónomas. Todavia, estas últimas, apesar de serem independentes em termos de governação, são dependentes dos subsídios públicos num grau considerável (1997: 136).

Nos anos 60, as instituições não-lucrativas alemãs já eram equivalentes funcionais das instituições do sector público. Foi nesta altura que o princípio da subsidiariedade foi institucionalizado e estritamente interpretado em favor das associações de bem-estar (*welfare associations*). Surgiu assim um mercado protegido que excluía quer o sector privado, quer as organizações não filiadas nas associações de bem-estar. Às organizações da área da saúde e dos serviços sociais que fossem filiadas foi atribuída uma situação privilegiada na lei. O governo foi legalmente obrigado a colaborar exclusivamente com as associações de bem-estar e a fornecer-lhes um substancial apoio financeiro, ao mesmo tempo que estava assegurada a sua independência e a autodeterminação das organizações locais (Zimmer, 1999: 41-42).

Nos anos 80, estas organizações eram acusadas de terem perdido os laços com as suas clientelas locais e terem-se transformado em enormes burocracias. Por outro lado, os grupos de ajuda mútua e iniciativas locais de grau mais informal, bastante ligados aos novos movimentos sociais e a temáticas diferentes (grupos de mulheres, movimento homossexual e diversos grupos de auto-ajuda), acusavam as organizações tradicionais de já não conseguirem representar uma sociedade crescentemente mais heterogénea. Além disso, as mudanças políticas nos anos 80 também trouxeram algumas transformações no relacionamento entre o Estado e as organizações.

Verificou-se uma liberalização do princípio da subsidiariedade, que veio minar a posição monopolista das associações de bem-estar, e uma destas organizações, sem filiação religiosa

⁷⁶ No original: "the German welfare state is not a state affair at all".

e política, começou a aceitar a filiação das novas iniciativas e grupos. Entretanto, os problemas financeiros relacionados com uma redução nas receitas fiscais, os custos da reunificação e os efeitos do desemprego nos fundos de seguro, levaram a uma reformulação importante ao nível das formas de apoio financeiro do Estado. Em início dos anos 90, o princípio da subsidiariedade foi desinstitucionalizado e alterações na legislação da saúde e serviços sociais levaram a uma desregulação do mercado da saúde, serviços sociais e cuidados ocupacionais, serviços de apoio domiciliário, etc. Organizações não-lucrativas menos estabelecidas e sector privado lucrativo foram colocados em pé de igualdade com as associações de bem-estar, tornando-se todos elegíveis para receber os subsídios do governo e os pagamentos dos fundos de seguros ocupacionais (1999: 44).

Em resultado destas alterações verifica-se actualmente na Alemanha uma dupla tendência. As organizações não-lucrativas estão a tornar-se cada vez mais parecidas com empresas, usando técnicas de gestão e *marketing* e substituindo assistentes sociais por gestores. Outras organizações enveredaram por uma estratégia diferente, procurando preservar a sua cultura e identidade, apelando cada vez mais à mobilização de voluntários. Ao mesmo tempo têm vindo a ser crescentemente reconhecidas actividades de carácter mais informal, como grupos de vizinhos, as quais são crescentemente aceites como fornecedores de serviços e integradas nos processos de planeamento local das políticas sociais. Esta nova concorrência entre os quatro sectores é caracterizada por Zimmer como pluralismo de bem-estar, ocorrendo não só ao nível da provisão de serviços mas também ao nível da participação nos processos de decisão. É sob este pluralismo de bem-estar que se está a dar a transformação e a desinstitucionalização do corporativismo alemão (1999: 45-46).

A França será, no conjunto dos países do modelo conservador/corporativo, o país que mais se distingue da Alemanha. Aliás, a França tem uma posição polémica no modelo conservador/corporativo. No seu enfoque nas políticas de luta contra a pobreza, Stephen Leibfried coloca este país junto com a Grécia, Espanha, Portugal e Sul de Itália num regime residual de políticas sociais (Pereirinha, 1997: 199)⁷⁷.

Por outro lado, tal como nos países conservadores/corporativos a família possui um papel central nas políticas sociais. Todavia, ao contrário do tipo ideal, a França não desincentiva a participação da mulher no mercado de trabalho a tempo inteiro e reconhece os seus

⁷⁷ Alguns autores franceses apontam que o sistema de segurança social francês combina as duas lógicas, de seguro e de solidariedade, a primeira através da lógica de segurança, contida nos mecanismos de cobertura de riscos, a segunda com a redistribuição vertical (mínimo social, mínimo de velhice e rendimento mínimo

direitos como mães e mulheres 'trabalhadoras'. Jane Lewis, refere que a participação da mulher no mercado de trabalho em França é incentivada por um sistema que privilegia uma redistribuição horizontal entre famílias com e sem filhos, mais do que uma redistribuição vertical entre ricos e pobres. A introdução dos benefícios familiares e a centralidade da política familiar na segurança social francesa não teve que ver com qualquer ideia de compensar as mulheres pelo seu trabalho doméstico nem veio na sequência das exigências das mulheres, antes se baseia numa lei da família que até aos anos 70 assumiu que os interesses da mulher seriam os mesmos que os do marido (Lewis, 1992: 165-166).

A França têm na sua história uma tradição estatista cuja base e fonte inspiradora é a Revolução Francesa, que não só era avessa à existência de corpos intermédios entre o cidadão e a República, na linha de Rousseau, como à Igreja Católica. Porém, após a supressão das organizações do Antigo Regime em 1791, começaram a surgir outras organizações, como associações voluntárias e associações de socorros mútuos, quer de influência católica, quer de influência operária. Os governos centralizados e anticlericais viram as organizações católicas (mutualidades e associações) como uma recuperação do antigo regime e de tendências corporativas e nas organizações operárias o anarquismo e o domínio da classe trabalhadora. Em 1901 as associações foram legalizadas. Mas manteve-se o conflito entre o governo e a Igreja Católica. Em inícios de 1900, as associações mutualistas adquiriram uma base tendencialmente de classe média e as cooperativas tornaram-se mais radicais e marxistas (Archambault, 1997: 104-105). Mesmo em termos societais, a oposição entre Republicanismo e Catolicismo ainda persiste, inclusive no campo das organizações, e mesmo no âmbito das organizações de influência católica é possível encontrar as mais conservadoras, especialmente na área do ensino, e as mais centristas ou até de esquerda, sobretudo na área da saúde e serviços sociais⁷⁸.

Em 1990, Seibel escrevia, acerca do terceiro sector em França, que as associações não só são independentes do governo como estão numa certa relação de competição em termos de política e de provisão de serviços sociais. Não existe qualquer repartição de tarefas entre governo e organizações da economia social, ainda que o governo exerça um controlo legal sobre todas as instituições privadas que fornecem serviços sociais e de saúde. O Estado possui um elevado grau de autonomia e as associações de cúpula uma posição fraca.

garantido, ajudas à habitação, e prestações familiares sobre condições de recursos) e horizontal, dos rendimentos, cuja gestão incumbe ao Estado (Épitier e Leteurre, 1995).

⁷⁸ Estas últimas estão representadas numa associação de cúpula, a UNIOPSS, representativa do pensamento social da Igreja da encíclica *Rerum novarum* (Archambault, 1997: 119).

Apesar das associações terem um estatuto consultivo relativamente ao Estado, as associações de cúpula francesas não pertencem ao sistema governamental permanente de decisão, como acontece na Alemanha. O que liga as OTS ao governo em termos de influência política é, segundo Seibel, o *tissu associatif*. Trata-se das redes de notáveis que possuem reputação e poder e que acumulam cargos na política nacional, em gabinetes e no parlamento, com cargos locais (câmaras e parlamentos regionais) e possuem como base estrutural as associações. Nas associações de cúpula encontram-se presentes estes notáveis ou ainda a igreja católica. (Seibel, 1990: 50-51).

A ideia de um sector englobando as associações, as cooperativas e as mutualidades não existiu até meados dos anos 70, dadas as diferenças de tratamento legal entre as organizações e mesmo as diferenças das próprias orientações políticas e religiosas dos subsectores (Archambault, 1997:103). Em meados dos anos 70, as várias organizações, cooperativas, mutualidades e associações ultrapassaram as diferenças e uniram-se num "Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Cooperatives et Associatives", em 1975, e o termo "*économie sociale*" foi recuperado. O governo francês teve um papel importante na formação da ideia de um sector único, perspectivando-o como um importante instrumento para a política social, com a criação, em 1981, de uma *Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale*. Muitas outras iniciativas como a elaboração de uma Carta da Economia Social, em 1980, a criação de centros de investigação, lançamento de revistas e organização de conferências, consolidaram a ideia de sector (Defourny, 1992: 33-34). Foi este conceito que acabou por se impor ao nível das instituições da Comunidade Europeia, com a criação de uma unidade de Economia Social na DGXXIII, da Comissão Europeia, em 1989.

A partir de 82, o governo socialista procurou crescentemente explorar as potencialidades das organizações de *économie sociale*, nomeadamente de grupos de ajuda ao domicílio para reduzir a procura de hospitais, centros e grupos de auto-ajuda, educação permanente para jovens sem qualificação ou desempregados, formação profissional, manutenção de rendimentos, abrigos temporários para os 'novos pobres'. Exemplar deste novo contexto é a aplicação em parceria entre as organizações e as agências locais do governo da componente local de um programa de rendimento mínimo garantido (Archambault, 1997: 105-106, 125). A economia social passou a integrar a política de descentralização do governo francês, ao mesmo tempo que procurou criar no público a consciência da existência da economia social como uma entidade independente.

Mais recentemente tem também sido dedicada atenção ao papel de iniciativas da sociedade civil que não encaixam facilmente nas formas tradicionais da economia social (cooperativas, mutualidades e associações). Estas iniciativas têm sido consideradas quanto à sua capacidade de resolução de problemas como o desemprego e a exclusão social e às alternativas que oferecem, quer aos serviços do Estado, quer às formas tradicionais da economia e ainda às possibilidades de participação cívica que oferecem. Por isso alguns autores preferem falar de economia solidária, na medida em que com elas se acentua a mistura público/privado, lucrativo/não-lucrativo. Referem Laville e Roustang (1999) que este conceito procura acentuar uma ambição primeira da economia social, que consistia na recusa das clivagens entre económico, social e político:

Uma multiplicidade de práticas socioeconómicas surgidas desde há 20 anos pretendem simultaneamente atacar a crise de integração social através do emprego e as crises dos laços civil e cívico. A noção de economia solidária não é expressão do que seria desejável que fosse feito. Tenta, antes, problematizar as práticas sociais locais. Ela apoia-se também na convicção de que as realizações ainda limitadas são susceptíveis de um importante desenvolvimento, tendo em conta a terciarização das economias, na condição de que novas relações possam ser estabelecidas com os poderes político e administrativo" (Laville e Roustang, 1999: 218).

3.5. O modelo da Europa do Sul de Estado-Providência e terceiro sector

O primeiro autor a falar num quarto regime (mais no sentido de regime de política social do que de regime de Estado-Providência no sentido de Esping-Andersen) foi Stephan Leibfried, incluindo neste quarto regime, a que chamou *Latin Rim*: a Grécia, a Espanha, o sul de Itália, Portugal e a França. Ao centrar a sua análise nas políticas de luta contra a pobreza ele identificou, em Espanha, Portugal e Grécia, traços semelhantes aos do modelo anglo-saxónico relativamente à ênfase na entrada no mercado de trabalho através da aplicação de medidas residuais de protecção social e, em todos os países, um regime de políticas de bem-estar católico, com tradições de provisão de bem-estar baseadas nas organizações religiosas e na família, e um importante papel do sector voluntário. Uma das características mais importantes deste quarto regime seria a predominância de estruturas familiares tradicionais com um papel fundamental das solidariedades primárias e obrigações mútuas (Martin, 1997; Pereirinha, 1997). Esta característica havia sido igualmente identificada e estudada em Portugal, sob o conceito de sociedade-providência, que funcionaria como mecanismo de compensação das falhas do

Estado-Providência. Boaventura de Sousa Santos define sociedade-providência como "as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatajuda 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, 1993: 46).

Maurizio Ferrera tem vindo a analisar um quarto modelo, o modelo da Europa do Sul, compreendendo os Estados-Providência da Itália, Espanha, Portugal e Grécia (1996). Os sistemas de segurança social nestes países partem de uma base ocupacional e partilham várias características com os países do modelo conservador/corporativo. Todavia, Ferrera considera não se tratar apenas de um sub-desenvolvimento deste modelo, tanto mais que se verifica que estes países não possuem o mesmo grau de "sub-desenvolvimento" em todas as áreas da segurança social. De facto, neste modelo Ferrera identifica não só características próprias dos regimes corporativos, mas também características dos regimes universalistas e algumas especificidades.

Estivill nota a existência de traços comuns e de coincidência histórica entre os quatro países no desenvolvimento dos seus sistemas de protecção social. Um desenvolvimento desigual do capitalismo entre as suas regiões, marcando polarizações Norte/Sul e polarizações entre mundo rural e mundo urbano, a existência de Estados débeis, com fracos recursos e legitimidade, pouca maturidade institucional e administrativa, forte tradição centralista e a presença de períodos ditatoriais longos, uma forte presença da Igreja Católica e, no caso da Grécia, da Igreja Ortodoxa, dominando a intervenção social, com a manutenção, por parte do Estado, de uma função supletiva e tutelar, a presença de associações de socorros mútuos na área previdencial e, com alguma excepção da Itália, uma adesão ao seguro social obrigatório e depois à segurança social mais tardia do que a seguida nos países centrais (Estivill, 2000: 2-5).

Segundo Ferrera, os traços característicos deste modelo são, em primeiro lugar, a existência de um sistema de manutenção dos rendimentos (com base no seguro social obrigatório) altamente fragmentado em termos ocupacionais, resultado de uma incompleta integração dos vários esquemas profissionais. Os países com maior fragmentação são a Grécia e a Itália, seguidos da Espanha, bastante próxima do nível de fragmentação do modelo continental, e de Portugal, com o menor nível de fragmentação. Em segundo lugar, existe uma elevada polarização interna dos sistemas de protecção, com extremos de generosidade, acompanhados por grandes lacunas. Por um lado, existe um núcleo de beneficiários bastante bem protegidos, com prestações substitutivas do rendimento bastante generosas (doença, maternidade, desemprego temporário) – aqueles que se encontram nos sectores centrais da

força de trabalho. Por outro lado, são muito ocasionais e fracamente subsidiados os que se encontram no mercado irregular ou não institucional ou não se encontram no mercado de trabalho. Em terceiro lugar, a família assume um papel muito importante na mediação entre uma enorme variedade de sistemas de mercado de trabalho e sistemas de manutenção do rendimento, já que se torna fundamental que pelo menos um dos membros da família permaneça integrado no centro do mercado de trabalho e do sistema de protecção. Em quarto lugar, verificou-se a tentativa de implementação de serviços universais na área da saúde, através da criação de Serviços Nacionais de Saúde. Nos 4 países, a referência à saúde como um direito básico dos cidadãos (e não apenas dos trabalhadores) é feita nas Constituições nacionais. Todavia trata-se de uma universalidade não cabalmente desenvolvida onde, apesar da retórica universalista, existem distorções distributivas nas oportunidades de acesso aos cuidados de saúde; persistem esquemas ocupacionais muito favoráveis (nomeadamente para os funcionários públicos) ao lado dos sistemas nacionais de saúde destes países, em especial em Portugal e na Grécia; existe uma grande promiscuidade entre público e privado que gera mais iniquidades. Como refere Ferrera, nos países do modelo da Europa do Sul a criação de um serviço universal de saúde não só não promoveu um reforço da esfera pública e expulsou a provisão privada, mas, pelo contrário, gerou uma coligação público/privado muito peculiar. Em quinto lugar, estes sistemas são caracterizados por particularismo e clientelismo, resultado de uma baixa penetração do Estado nas instituições de bem-estar, visível não só na mistura entre público e privado na área da saúde, mas também na existência de práticas de manipulação do sistema através de trocas de favores ao nível individual e local, muitas vezes para fins eleitoralistas, muito facilitadas pelas possibilidades de atribuição discricionária de benefícios. Verifica-se um baixo grau de penetração do Estado no bem-estar, reflectido no baixo nível de gastos públicos com despesas sociais.

As instituições de política social em Itália, Espanha, Portugal e Grécia podem formalmente assemelhar-se às de outros países 'corporativos' (e Católicos). Todavia, a etiqueta sociopolítica que inspira o seu funcionamento é enormemente diferente. Os direitos de bem-estar não estão imersos numa cultura política aberta e universalista e num Estado weberiano sólido, imparcial na administração das suas regras. Em vez disso, assentam numa cultura fechada e particularista e num aparelho de Estado 'suave', ambos ainda muito imbuídos da lógica de relações patrono-cliente que tem sido uma constante histórica nesta parte da Europa (Ferrera, 1996: 29).

Em termos de resultados, estes regimes são caracterizados por uma rede básica de protecção social subdesenvolvida, grande importância dos fundos ocupacionais e um

importante papel dos parceiros sociais na política de manutenção de rendimentos, baixos níveis de emprego e elevado desemprego, em especial entre os jovens (com excepção de Portugal), importante presença da economia subterrânea, problemas demográficos relacionados com um rápido envelhecimento da população, persistência de famílias alargadas desempenhando um importante papel na protecção social, baixo nível de emprego feminino (com excepção de Portugal) e serviços familiares pouco desenvolvidos, protecção social num estado de permanente austeridade, subdesenvolvimento institucional e financeiro, pressão para, por um lado, atingir os níveis de protecção dos países europeus mais avançados e, por outro, para obedecer aos critérios de convergência económica e monetária (Ferrera *et al.*, 2000: 48).

O processo de ajustamento destes países têm-se caracterizado pela degradação dos benefícios dos grupos ocupacionais mais privilegiados, medidas no sentido da melhoria dos benefícios mínimos, nomeadamente através da criação de esquemas de rendimentos mínimos garantidos (com alguns desequilíbrios e atrasos em Itália e na Grécia), actuações no sentido de remediar as deficiências ao nível dos benefícios e serviços familiares, racionalização e, em alguns casos, descentralização do quadro organizacional dos serviços nacionais de saúde, tentativas de combate à corrupção, ao clientelismo, à evasão fiscal e à economia subterrânea. Sob pressão da internacionalização económica foi possível, através de novos pactos sociais ou diálogo entre o governo e os parceiros sociais, proceder a reformas no mercado de trabalho e promoção da competitividade, a par com tentativas de melhoria dos níveis sociais. As redes básicas de protecção têm sido, aliás, um pré-requisito quer para o combate à pobreza e à exclusão, quer para facilitar a transição pós-fordista, com as implicações que esta tem em termos de flexibilidade social e económica (2000: 49-57).

Como já vimos, se o modelo do Sul consegue reproduzir algumas características do modelo conservador corporativo, das quais destacamos o facto de tal como estes países, e com excepção do caso da saúde, terem iniciado os seus sistemas na base do seguro social obrigatório e terem confiado no papel da família, e em especial da mulher das classes trabalhadoras, para as tarefas de reprodução social, desincentivando a sua participação no mercado de trabalho, atribuindo-lhe direitos derivados dos do marido e não socializando as suas responsabilidades de educação e manutenção das crianças.

Estivill assinala, como também já fora identificado para Portugal por Santos, a centralidade na cobertura das necessidades principais da família e sobretudo da mulher e a importância da pertença à localidade, ao círculo de amigos e às trocas recíprocas.

O outro aspecto já igualmente realçado é a presença da Igreja Católica, bem como a tradição de divisão de tarefas entre o Estado e a Igreja. Porém, como nestes países a Igreja Católica ocupa uma posição dominante, não foram necessárias formas de integração e estruturação das organizações à imagem das fortes associações de cúpula que existem na Alemanha e na Holanda, pelo que as organizações permaneceram fragmentadas no território. Esta fraca estruturação, aliada ao papel de intermediação da própria Igreja entre o Estado e as organizações, faz com que as organizações não estejam envolvidas nos processos de decisão (Ascoli e Pavolini, 1999: 451, 454). De resto, tal como em todos os países, também nestes se assistiu quer a um crescimento no número de organizações, quer a um processo de secularização, que se traduziu na criação de organizações laicas ligadas ou inspiradas nos novos movimentos sociais e numa certa laicização das próprias organizações da Igreja.

Segundo Estivill, o mundo associativo na Europa do Sul tem verificado uma diversificação de funções e uma maior profissionalização e qualificação, com uma maior dependência relativamente ao sector público, dada a menor diversificação das fontes de financiamento e a crescente canalização das suas actividades para o campo assistencial, da saúde, da inserção e da formação. Nota-se também uma nova cultura e novos perfis de membros, com um maior sentido de cidadania social e luta pela preservação dos bens públicos e colectivos. Por outro lado, verificam-se também contradições crescentes "entre as grandes organizações, capazes de negociar com as instâncias políticas e administrativas e as pequenas iniciativas, mais preocupadas com os problemas locais e do território, com as relações internas dos seus membros e com a definição de novos espaços de intervenção, participação e experimentação e menos sensíveis à cultura de gestão" (Estivill, 2000: 14-15).

Em Itália, a inexistência de reconhecimento oficial de um sector distinto do Estado e da economia contrasta com a importância que algumas OTS, em especial as que actuam na área da saúde, serviços sociais e educação, na implementação de políticas públicas. Existe uma interdependência funcional entre Estado e sector não-lucrativo e ausência de regulação eficaz por parte do governo e, portanto, o fracasso no apoio ao sector a partir de critérios de utilidade pública. Neste país existem tendências para "concentrar as iniciativas da sociedade civil num colete de forças que pode ser sujeito a considerável controlo político" e tendências para as elites políticas aceitarem acordos com grupos informais. O clientelismo é, sem dúvida, a característica mais marcante da relação entre o Estado e o terceiro sector neste país, para o qual contribuíram a presença da Igreja Católica e a influência da patronagem política na produção de políticas (Ranci, 1995: 249-250).

O passado determinante do panorama do terceiro sector é a sua evolução em resultado da filosofia política, da intervenção estatal e centralização e do carácter semioficial da Igreja Católica. O *Catholic Welfare System (opere pie*, ou obra pia) era legalmente e financeiramente autónomo do Estado (Anheier, 1990: 373-374). Kramer *et al.* apontam que até há pouco tempo havia poucos corpos intermédios entre Estado e sociedade civil, sendo a Igreja a preencher todo o espaço participativo através da sua rede de associações religiosas (Kramer *et al.*, 1993: 48).

O relacionamento entre o Estado e a Igreja foi bastante conflituoso. A Igreja resistiu ao surgimento do Estado e, em meados do séc. XIX, quando terminou a unificação da Itália, a elite política tentou limitar o poder da Igreja Católica (por exemplo, através da supressão das ordens religiosas) e integrar o movimento socialista, então emergente e com expressão ao nível da protecção social, nas organizações de socorro mútuo operárias. Também em finais do século XIX se tentaram criar os seguros sociais de velhice e invalidez que, ainda que voluntários e privados, eram organizados e regulados pelo Estado e o Estado ficou encarregue dos serviços de saúde. Porém, a intervenção do Estado na área social com alguma importância só se verificou a partir dos anos vinte, sob o regime fascista de Mussolini. Até aí, os serviços sociais eram do quase exclusivo domínio da Igreja Católica, através das '*opere pie*', dedicadas aos doentes, deficientes e órfãos, de instituições educativas e de grupos paroquiais. O Estado procurou então integrar as organizações religiosas dentro do sector público. Ainda que em 1890 estas organizações tivessem sido formalmente anexadas pelo Estado e denominadas *Instituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza* (IPAB), passassem a ser maioritariamente financiadas pelo Estado e fossem obrigadas a possuir uma 'carta pública', elas continuaram a funcionar como organizações privadas fortemente influenciadas pela Igreja e relativamente livres do controlo público. Igualmente, os hospitais religiosos foram obrigados a servir todo o público, sem discriminação na base de crença religiosa, tornando-se parte do sistema nacional de saúde, como membros da administração pública, percebidos como entidades públicas mas com capacidade para nomearem as suas próprias administrações. Esta lei (1890) garantia às IPAB financiamento público para itens de capital como renovação de edifícios e contratos do sistema nacional de saúde. Além disso, o seu estatuto público não impedia que elas fossem administradas de acordo com a vontade dos fundadores (sobretudo as da Igreja Católica). Apesar da expansão das políticas públicas de bem-estar no período de Mussolini, as relações entre Estado e Igreja tornaram-se mais cordiais, tendo sido o catolicismo reconhecido como religião oficial do Estado através de um '*concordato*' em 1929. Esta manteve a sua forte

influência sobre as organizações enquanto que da parte do governo se verificava uma forte restrição ao associativismo independente, como era o caso das associações de socorros mútuos, hostilidade esta que também era partilhada pela Igreja.

Em finais de 60 verifica-se a primeira tentativa para o estabelecimento de uma nova relação entre os sistemas públicos e privados de provisão de bem-estar e uma intervenção do Estado nas áreas laboral, da protecção à juventude e infância, do estabelecimento de um serviço nacional de saúde. A década de 70 continuou esta tendência com as revoluções sociais que trouxeram a liberalização do aborto e o divórcio, com uma diminuição da religiosidade popular e com o enfraquecimento dos laços políticos entre Igreja e partidos. É também nesta altura que a Igreja começa a perder o seu domínio cultural e político e que se começam a desenvolver serviços inovadores para substituir as organizações tradicionais.

O efeito dos novos movimentos sociais da década de 70 é marcante no campo das organizações, que herdaram muitas das capacidades, líderes e redes informais criadas durante os movimentos sociais. Verifica-se, assim, a proliferação de novas agências voluntárias, as quais vieram substituir as ideias de caridade típicas das organizações até então existentes por um novo altruísmo baseado no conceito de justiça social. Nasceram então numerosos grupos de advocacia e auto-ajuda, que mostram o seu descontentamento com as organizações representativas (partidos) e vêm preencher o espaço participativo deixado vazio após os anos 70. Surgem também as cooperativas de solidariedade social, como modo de fornecer serviços sociais ou oportunidades de trabalho para não-membros (Kramer *et al.*, 1993: 51).

Assim, a originária rede de associações de serviços sociais da Igreja é ampliada por organizações de voluntários seculares e religiosas de nível local e nacional no campo da saúde e bem-estar social. Todavia, veio a verificar-se uma incapacidade de suportar muitas das políticas surgidas com os movimentos reformistas dos anos 70 e mesmo um abrandamento ou até regressão das tendências de modernização, através de medidas mais punitivas, introdução de elementos de mercado e revisões de leis. Nos anos 80, e em ambiente de problemas financeiros e críticas à burocracia do Estado, os políticos voltaram-se para as organizações não-lucrativas e procuraram envolvê-las na implementação de políticas públicas. Tal como em muitos países, o recurso a relações reguladas por contratos veio cada vez mais substituir os subsídios públicos às organizações. Todavia, contrariamente ao que se passa geralmente nos contratos, não há especificações detalhadas sobre os serviços contratados nem a fixação de montantes

relativos aos serviços, pelo que a diversidade de contrato para contrato é grande (Ranci, 1995: 263).

Segundo Ranci, algumas destas organizações nem sequer podem ser facilmente consideradas de um terceiro sector, já que não possuem uma natureza privada e independência de entidades exteriores. Com efeito, muitas organizações não estão institucionalmente separadas do governo, e possuem um estatuto quase-público que as sujeita a um conjunto complexo de autorizações legais. Por outro lado, podem obter fundos que são exclusivamente atribuídos às agências estatais. Em segundo lugar, muitas organizações são internamente controladas pelas autoridades públicas e pela Igreja. Além disso, muitas organizações não religiosas foram criadas e fortalecidas pelos partidos políticos e têm de apoiar os seus candidatos e as suas políticas (Ranci, 1995: 252). O envolvimento das organizações na política não se efectua através de organizações autónomas representativas do sector mas, sim, através da intermediação da Igreja ou de instituições políticas. Com efeito, muitas delas estão subordinadas a associações de cúpula ligadas à hierarquia da Igreja que negociam com o Estado. Além disso, a própria fraqueza do Estado produz um sistema de negociações fragmentado e não planeado. Na área dos serviços sociais, onde a correlação de forças é claramente a favor das organizações não-lucrativas, é muito difícil ao governo obter alguma capacidade de regulação, sendo geralmente forçado a aceitar as condições contratuais que as organizações impõem. Por outro lado, como estas estão dependentes dos fundos do governo, e dada essa mesma ausência de regulação, proliferaram ligações entre políticos e líderes das organizações (1995: 258).

Parte II

O Estado-Providência e o Terceiro Sector em Portugal

Capítulo 4

A Evolução das Políticas Sociais e das Misturas de Bem-Estar

Guibentif (1997) nota que o sistema de segurança social português foi sendo desenhado ao longo do tempo por imitação do modelo inglês e alemão no início do século, do modelo italiano nos anos 30, do modelo francês nos anos 60 e do modelo europeu nos anos 80. De facto, tal confluência é já de si suficientemente diversa para dar conta de um sistema que interiorizou várias particularidades e se desenvolveu fazendo confluir modelos, configurações institucionais e actores sociais muitas vezes em direcções diversas.

De facto, é possível periodizar o sistema de protecção social em relação a estes modelos. A primeira tentativa de criação do seguro social obrigatório na doença, nos desastres de trabalho e na invalidez, velhice e sobrevivência e de bolsas de trabalho verificou-se em decretos de 1913 e 1919 cuja inspiração era a Inglaterra, como se verifica nos próprios decretos criadores, e era ainda muito vinculada aos seguros sociais das associações de socorros mútuos. E, igualmente, a tentativa do Estado de responsabilização pública pela área da assistência social e da saúde, no contexto da relação conflitual da Primeira República com a Igreja Católica, detentora destas áreas da protecção social. Um segundo momento decorre durante o Estado Novo, no contexto do projecto corporativo expresso no Estatuto Nacional do Trabalho, de 1933, que se inspira no modelo da Itália fascista. São instituídos os seguros sociais obrigatórios e prevê-se que os corpos intermédios tomem a iniciativa da criação dos seguros sociais obrigatórios, através de caixas de previdência por profissão ou empresa e, para os trabalhadores rurais e pescadores, casas do povo e casas dos pescadores. No campo da assistência e da saúde é feita a assunção do princípio da subsidiariedade expresso na encíclica do papa Pio XI, *Quadragesimo Anno*, e no contexto da aliança entre o Estado e a Igreja Católica. Um terceiro momento, em inícios dos anos 60, em que discretamente alguns actores familiarizados com o plano Beveridge, de 1942, e as Recomendações da Organização Internacional do Trabalho tentam transformar a protecção social corporativa num sistema de segurança social universal idêntico aos sistemas desenvolvidos nos países europeus no pós-guerra. Um quarto momento, marcado pela Revolução de 74 e que dura até 79, onde coincidem perspectivas e iniciativas inovadoras, algumas das quais com inspiração em modelos próximos dos países sociais-democratas, com a permanência de estruturas e quadros legais herdados do anterior regime,

o que, sobretudo na área da assistência social, cria bloqueios que nunca mais foram ultrapassados.

Um quinto momento, que se inicia em 1980, contextualizado em termos internacionais pela 'crise' do Estado-Providência e, internamente, por uma adesão ao liberalismo e conservadorismo, que ensaia tentativas de destruir as vertentes mais socializantes criadas no momento anterior, em especial o sistema nacional de saúde e o esquema mínimo universal (o que consegue, neste último caso), revinculando o sistema à sua matriz laborista, abandonando a ideia de construir um sistema de assistência social abrangente e baseado numa concepção de direitos e interessado em entregar à iniciativa privada, lucrativa ou não-lucrativa, parte importante da protecção social.

Neste contexto as políticas sociais são também marcada pela adesão à CEE, em 1986, o que contribui, por uma lado, para a vinculação do sistema aos objectivos de ordem macro-económica e às políticas de reestruturação de empresas e sectores e, por outro lado, por via dos programas europeus de luta contra a pobreza e de outros programas apoiados pelos fundos estruturais, alguma modernização e desenvolvimento em programas e medidas de luta contra a exclusão e desenvolvimento de parcerias com as instituições do terceiro sector. Todavia, estas intervenções decorrem à margem do próprio sistema de segurança social, nomeadamente do seu subsistema de acção social, sem integração na estrutura do sistema e com a assunção de um carácter provisório.

Fica já patente neste período que algumas das premissas da privatização neoliberal não eram facilmente compatíveis com as necessidades de reestruturação da economia. Por exemplo, as intenções de alargamento do sector privado ficaram-se pela legislação promotora da sua criação apoiada por incentivos fiscais, mas à margem do sistema público de pensões, cuja função de amortecedor das medidas de reestruturação dificultavam a privatização.

4.1. A monarquia constitucional: a protecção social como responsabilidade do Estado

Até ao Séc. XIX, quando o Estado assume a beneficência como um dos seus encargos administrativos, propondo responsabilizar-se pela coordenação das acções de beneficência, são inúmeros os tipos de iniciativas privadas, remontando a épocas muito antigas. Tal não quer dizer que o Estado ou o Monarca não tenham estado por vezes implicados na criação e apoio

de estabelecimentos e instituições de beneficência e de saúde. Frequentemente encontramos textos que remetem as origens da economia social e do associativismo em Portugal para momentos muito remotos (Costa, 1991: 18-29; Rosendo, 1996: 140-229). Assim, para além dos hospícios para peregrinos (albergarias), para velhos, para mendigos, para órfãos (asilos), para doentes (hospitais, leprosarias) e para crianças pobres, todos eles pertencentes a ordens religiosas e militares, referem-se as associações mútuas de seguros marítimos que cobriam os riscos relacionados com o comércio marítimo nos séculos XIII e XIV, e mesmo na forma de seguros obrigatórios através da Companhia das Naus criada por D. Fernando em 1380, ou as mais recentes (séc. XIX) sociedades humanitárias voltadas para a salvação de náufragos e auxílio a estes e suas famílias em caso de invalidez e, ainda, para socorro em caso de outras desgraças como acidentes e epidemias, sociedades estas que vieram dar origem às Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários. Mencionam-se as confrarias laicas medievais (séc. XII) voltadas sobretudo para o socorro mútuo mas também para o auxílio da alma e do corpo dos pobres, possuindo hospitais e albergarias. Estas confrarias eram diversas, agregando pessoas a títulos diversos. Existia a confraria dos "homens bons"⁷⁹ que prestavam socorro mútuo em eventualidades relacionadas com a vida de armas – socorro em caso de ferimento, resgate em caso de cativo, pagamento de uma soma em caso de morte do cavalo, manutenção em caso de invalidez, acompanhamento no funeral e pagamento de missas no caso de falecimento –, as dos mareantes, que prestavam socorro mútuo entre os pescadores e seus familiares – socorro religioso e moral mas também material às viúvas e órfãos, nomeadamente através do seu hospital e do pagamento de despesas de funeral – entre muitas outras de cariz profissional (mercadores, cordoeiros, ourives, sapateiros, barbeiros, pedreiros, etc.). Existiam também confrarias eclesiásticas, cuja criação dependia de uma autoridade eclesiástica, que cuidavam da salvação da alma e das despesas de funeral, as confrarias da nobreza, dedicadas a obras de piedade e devoção, e as irmandades, voltadas para o auxílio aos pobres. Referem-se também os "celeiros comuns", o primeiro dos quais é criado por D. Fernando em 1576, e posteriormente por iniciativa de municípios e paróquias ou a pedido dos habitantes das povoações, que consistiam em instituições de crédito agrícola que emprestavam sementes de cereais aos agricultores em anos de escassez e eram administrados por um autarca ou um eclesiástico. E referem-se sobretudo as importantes Misericórdias, tendo a primeira sido fundada em 1484, pela rainha D. Leonor, a partir de uma confraria já existente, e, com a ajuda de outras confrarias, a Misericórdia de Lisboa. Esta misericórdia veio a servir de modelo para a

⁷⁹ A Associação dos Homens Bons de Beja, fundada em 1297, é hoje considerada por alguns mutualistas a primeira associação de natureza mutualista prosseguindo fins de previdência de que há notícia em Portugal. Um excerto dos estatutos pode ser encontrado em Rosendo, 1996: 187-188).

criação de muitas outras, inicialmente incentivadas pela monarquia, que sugeria a sua criação aos municípios ou enviava agentes com a incumbência de fomentar a sua criação, acabando por se estender aos territórios ultramarinos onde Portugal tinha presença. Estas instituições não só foram criadas sob impulso estatal como se desenvolveram e funcionaram em estreita colaboração com o Estado, quer nacional quer local, na linha, aliás, do que já era corrente: criação muitas vezes por iniciativa régia e funcionamento sob autoridade da Igreja, sobretudo através das Ordens e Irmandades Religiosas. O Estado intervinha, quer financeiramente, geralmente através da construção de hospitais e outros estabelecimentos, quer regulando a distribuição dos 'legados pios'.

Estas novas instituições trouxeram algumas novidades relativamente às anteriores: eram criadas por carta ou documento régio (e não por mero acordo entre os fundadores) mas possuíam um carácter privado e uma estrutura democrática, eram interprofissionais e interclassistas, agregando trabalhadores manuais e intelectuais e impedindo os estatutos que pudessem ser controladas pela nobreza ou alto clero. Todavia, na sua evolução esta composição interclassista parece ter-se progressivamente esbatido com, por exemplo, a proibição de entrada dos cristãos-novos e das mulheres, ganhando progressivamente um carácter elitista ao nível local (Sá, 1998: 54). Possuíam uma dupla função de socorro mútuo e de auxílio dos pobres, material – em especial através dos hospitais das Misericórdias – e espiritual. Mais tarde as Misericórdias vieram também a intervir no campo do crédito agrícola e artesanal. O objectivo principal da criação das misericórdias era o de agregar os hospitais e os serviços assistenciais das numerosas confrarias e corporações, permitindo assim ampliar a acção destas ao mesmo tempo que evitavam a sua fusão coerciva. Por acordo com a Santa Sé, as Misericórdias eram definidas como confrarias sob protecção régia, cuja criação e vida interna, no que toca à gestão dos hospitais e gastos com a caridade, não estavam sujeitas a sancionamento e vigilância do poder eclesiástico, o qual apenas vigiava a parte 'espiritual' da instituição. Ao mesmo tempo a vigilância régia era mínima, limitada aos casos nos quais ela era expressamente ordenada pelo rei, ao mesmo tempo que a protecção directa do monarca lhes permitia apelar a este, quando as autoridades municipais ou eclesiásticas locais lhes colocavam problemas (1998: 56).

Desde a sua criação, as Misericórdias tiveram um estatuto que as beneficiava relativamente às demais instituições, ao serem-lhes concedidas condições preferenciais no exercício de determinadas obras de caridade. O quase monopólio na realização de enterros, ou pelo menos os enterros com a maior solenidade, foi fundamental na sua consolidação, na medida em que daí lhes provinham muitas doações testamentárias. Tal devia-se grandemente a "uma vontade

política de as favorecer e de as transformar num denominador comum institucional em todo o Reino e espaços administrativos ocupados pelos portugueses" (1998: 51).

É com os governos liberais que pela primeira vez a beneficência é considerada um dos encargos da administração do Estado, com a garantia dos socorros públicos consagrada na Carta Constitucional (Art.º 145º, parágrafo 29º). Vários factores contribuíam para esta maior implicação do Estado no bem-estar das populações. Em primeiro lugar, ainda que não estivéssemos a experimentar uma Revolução Industrial como a Inglaterra e a França, a industrialização existente fazia já sentir alguns dos seus efeitos sociais, nomeadamente ao nível da concentração de população nas cidades, tornando evidente a insuficiência das formas de protecção social existentes:

O Estado não podia manter-se de todo alheado do esforço de protecção social exigido pela insuficiência da acção particular no quadro da acentuação de um processo de mudança da sociedade portuguesa que, sobretudo a partir dos meados do século XIX, passará a assistir aos primeiros passos da industrialização, à crescente organização do operariado fabril nas principais concentrações urbanas, à degradação das condições de vida nestas áreas e ao avolumar de tensões sociais (Maia, 1985: 20).

Mas não eram só as condições de vida que se degradavam no contexto da industrialização que explicam estas alterações. Experimentávamos também os ecos da Revolução Francesa, dos seus ideais de individualismo e as noções de direitos individuais, e o seu anticlericalismo.

A primeira instituição considerada de referência para o lançamento da assistência pública em Portugal é o Conselho Geral de Beneficência, criado em 1835 por D. Maria II, que visava definir um plano de actividades para a beneficência a fim de extinguir a mendicidade. A partir de 1836 criaram-se vários estabelecimentos públicos de assistência social, como os asilos de infância, os asilos de mendicidade, os asilos para velhos e inválidos, as casas de correcção, creches, dispensários, lactários (Maia, 1985: 20). Em 1868 é atribuída às Câmaras Municipais a superintendência sobre determinados estabelecimentos e, em 1897, a "superintendência dos estabelecimentos pios e dos serviços de beneficência pública é atribuída à administração política e civil, ao Conselho Geral de Beneficência, composto pelo ministro, patriarca, director-geral da administração política e civil e seis vogais. (...) Ao Estado cumpre fomentar a caridade individual e fiscalizar as instituições que surjam da sua iniciativa" (Martins, 1999: 91).

As reformas que inauguram a instauração do regime liberal em Portugal, em 1834, também inauguram uma das principais fontes de conflito que durará até 1926, opondo liberais, maioritariamente republicanos, e conservadores, maioritariamente monárquicos. Trata-se da

extinção das ordens religiosas e da nacionalização das suas casas e bens por Joaquim António de Aguiar, ordens que só tinham começado a regressar a Portugal a partir da Regeneração.

Os governos da monarquia constitucional procuraram forçar a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a financiar o Estado, nomeadamente através de medidas legislativas como as Leis da Desamortização, de 1866, que "forçaram a venda de bens e a aplicação dos fundos dela provenientes em títulos de dívida pública", a "realização de um empréstimo em dinheiro em 1870", o "estabelecimento, em 1892, da obrigatoriedade de depositar à conta do Tesouro os lucros da lotaria, que nesta data passou a ter âmbito nacional, sendo estes parcialmente aplicados em títulos da dívida pública" (Almeida, 1997: 94).

O anticlericalismo e o centralismo do Estado conflitua com o campo da beneficência, maioritariamente privado, nas mãos de organizações religiosas e de 'senhoras da alta sociedade'. A tendência centralizadora do Estado ficará bem patente em 1903, através da Proposta de Lei nº 32-B sobre Assistência Pública, sobre a regulamentação e reorganização da beneficência pública como função do Estado e introdução de "mecanismos de fiscalização e de comprovação das necessidades dos candidatos a esta assistência" (Martins, 1999: 96).

No Primeiro Congresso Português de Beneficência, em 1905, promovido pela Misericórdia do Porto, as opiniões dividem-se quanto à intervenção do Estado na organização da beneficência particular. Para aqueles que a recusavam, a disparidade entre o tipo de organização pública e particular era o maior entrave. Assim, a organização pública é "fria, rígida; para ela os indivíduos são o motivo d'uma função pública, d'um ordenado; enquanto na assistência livre há caridade individual, paixão, amor que anima e instiga (...); a assistência particular conhece melhor, tem relações mais íntimas com os necessitados e com todas as necessidades" (1999: 100). Para estes, a assistência não devia ser organizada e as Misericórdias deviam ser totalmente autónomas. Já Forbes de Magalhães, Provedor da Misericórdia do Porto reconhece a intervenção do Estado na constituição das Misericórdias e casas de beneficência e, ainda que defendendo o predomínio da assistência particular, defende que não se pode prescindir totalmente da acção do Estado: "As casas de beneficência precisam de ter estatutos aprovados pelo governo segundo preceitos gerais" (1999: 100).

Ainda que só em 1864, durante a Regeneração, tenha sido dado aos trabalhadores o direito de formarem 'sociedades de ajuda mútua' é ainda na primeira metade do século XIX que surgem, em Portugal, as primeiras associações de socorros mútuos, ainda com o nome de Montepios e temporalmente não muito distantes do nascimento das *Friendly Societies*, em Inglaterra, e das Mutualidades Francesas. Os autores coincidem em identificar dois momentos distintos nas origens do mutualismo. Para Silva Leal, o primeiro impulso para a criação de associações de

socorros mútuos no contexto do movimento associativo que despontava, ainda com o nome de Montepios, teve a influência da 1ª Internacional e, em termos de modelo organizativo, inspirava-se nas confrarias ou irmandades, chegando algumas mutualidades a resultar da sua transformação, ainda que em outros casos fosse marcado o conflito entre os dois tipos de organizações (Leal, 1998: 257). Num segundo momento, após a Revolução Francesa (1848) o movimento associativo assumiu uma expressão mais ideológica. Rosendo (1996: 266-267) identifica um primeiro momento do desenvolvimento do mutualismo em Portugal, até meados do século XIX, cujo principal motivo é preencher o vazio deixado pelo desaparecimento da organização corporativa do trabalho no Antigo Regime, em especial as corporações, extintas em 1834. Este primeiro grupo de instituições mutualistas tinha sobretudo como base principal as classes médias (funcionários públicos, comerciantes, fabricantes) e, em poucos casos, o operariado, sendo que mesmo no caso das organizações operárias as referências fossem as das corporações. O risco coberto era quase exclusivamente o da protecção das viúvas e órfãos em caso de morte do chefe de família (montepios da sobrevivência). Surgem os primeiros Montepios, inspirados nas sociedades de seguro mutual que apareciam na Europa. Para além dos Montepios dos servidores do Estado⁸⁰, foram constituídos nesta fase 12 Montepios⁸¹. É também o período no qual surgem as primeiras caixas económicas e que, no contexto de alguma desconfiança do Estado relativamente ao associativismo, surgem as primeiras associações representativas das classes trabalhadoras (Associação dos Artistas Lisbonenses, em 1839) e as primeiras associações representativas do patronato (Associação Industrial Portuense, em 1849).

O segundo momento do mutualismo acontece a partir de meados do séc. XIX, inspirado pelos ecos da Revolução Francesa, a difusão das ideias em favor do associativismo operário, para o que contribuiu em muito o lançamento do jornal *Ecco dos Operários*, em 1850, e o desenvolvimento económico iniciado por Fontes Pereira de Melo, que suscita um importante crescimento de pólos industriais e urbanos (Maia, 1985: 29). Este segundo momento, que Rosendo situa a partir de 1852, com a criação do Centro Promotor das Classes Laboriosas, corresponde ao nítido predomínio das associações mutualistas de base operária e sob a inspiração das correntes liberais e socialistas. São ainda diferentes as denominações com as

⁸⁰O maior número de Montepios foi criado dentro das instituições civis e militares do Estado, tendo sido consideravelmente apoiados por este e mais tarde oficializados. Os Montepios Militares foram criados pelo Estado desde 1790, para viúvas e órfãos do exército. Os Montepios Civis de funcionários do Estado surgiram a partir de 1803. Mesmo os que foram criados pelos próprios funcionários públicos, tendo um carácter voluntário de adesão, eram fortemente incentivados pelo Estado, nomeadamente beneficiando de subsídios públicos ou de legados.

⁸¹ Alguns historiadores recusam-se a integrar parte do movimento associativo desta primeira metade da década no contexto do surgimento do movimento operário. Victor de Sá, citado por Rosendo, caracteriza o movimento como "associações híbridas e colaborantes englobando classes antagónicas, dominado no próprio seio das associações pela classe dirigente, a burguesia, detentora das alavancas do Estado" (Rosendo, 1996: 276).

quais surgem estas instituições: Montepio, Associação, Sociedade ou Caixa de Socorros. É a partir de 1870 que se generaliza o nome de Associação de Socorros Mútuos (ASM), nome que, a partir de 1891 passou legalmente a ser designação obrigatória deste tipo de instituições (Rosendo, 1996: 290). Ao mesmo tempo surgiam associações de socorros mútuos a partir dos Compromissos Marítimos, de tradição religiosa e corporativa, sobretudo na costa algarvia.

Até 1870 são criadas cerca de 300 associações de socorros mútuos, agora com uma maior abrangência em termos de riscos cobertos, como por exemplo: subsídio na doença, assistência medicamentosa, alimentos quando na impossibilidade de trabalhar por invalidez, velhice ou acidente de trabalho, apoio pecuniário ou outro tipo de apoio em caso de prisão, despesas de funeral, educação intelectual e profissional dos órfãos, subsídio mensal às viúvas. Nasceram também numerosas ASM, especialmente no Norte do país, com o fim exclusivo de garantir um funeral digno. As ASM tinham geralmente um âmbito local e limitavam a admissão dos associados a condições como, por exemplo: não portadores de 'moléstia crónica', possuidores de meios de subsistência, e dentro de determinada faixa etária (regra geral entre os 6 e 60 anos), 'bom comportamento moral e civil' e, até finais do século, algumas excluía as mulheres e as crianças (1996: 290-291). Para além das funções previdenciais, muitas ASM também criaram escolas, organizaram bibliotecas e publicaram jornais para os seus associados. Nasceram ainda as primeiras cooperativas de produção, a partir de 1858, as primeiras cooperativas de consumo, a partir de 1862, as primeiras cooperativas de crédito, a partir de 1874, e as primeiras cooperativas de consumo e crédito, a partir de 1872 (1996: 286).

Este segundo momento, apesar de ter tido grande adesão por parte do operariado, também é grandemente impulsionado pelas classes médias (funcionários públicos, profissionais liberais, comerciantes, fabricantes, etc.), mais informada para aderir ao movimento internacional. Um dos melhores exemplos é a criação do próprio Centro Promotor das Classes Laboriosas, em 1852. Este centro teve como promotores elementos da alta burguesia e políticos (1996: 278) e contava entre os seus objectivos o de criar associações de socorros mútuos em todos os misteres, difundir o ensino, organizar instituições de acolhimento de crianças pobres e velhos, estabelecer depósitos e bazares, difundir o conhecimento sobre a economia industrial e doméstica, aperfeiçoar métodos de trabalho e promover a inovação. Após a reforma dos estatutos deste Centro, em 1870, ele cindiu-se em duas associações: a Associação Protectora do Trabalho Nacional, de pendor sindicalista⁸², e a Fraternidade Operária, que manteve o carácter mutualista. Também herdeira deste centro é a Associação dos Melhoramentos das Classes

⁸²À qual pertenceram personalidades como Antero de Quental, Oliveira Martins, José Fontana, Azedo Gneco, Conceição Fernandes, Nobre França, Felizardo Lima, João Bonança, alguns dos quais fundadores da Aliança Democrática Socialista.

Laboriosas, surgida em 1872, organização híbrida, de classe e mutualista. A partir de 1870 assistiu-se ao surgimento das primeiras sociedades cooperativas e associações de trabalhadores (sindicatos), e de organizações híbridas que continham em si aspectos complementares do movimento mutualista e do movimento sindical. No movimento associativo era então possível distinguir dois grupos de organizações: aquelas que apenas agregavam operários, as associações de classe, desenvolvendo, para além dos fins de cooperação, resistência e defesa dos interesses de classe, fins mutualistas; e as associações burguesas, abertas a todas as classes (Leal, 1998: 257).

Em 1876 é estipulado que as ASM têm que enviar os seus relatórios e contas anuais aos governos civis e, em 1890, fica determinado que o Estado exerce fiscalização administrativa sobre as associações, passando estas a ter que enviar anualmente o relatório de contas aprovado pela assembleia-geral à Direcção-Geral do Comércio e Indústria. Ao mesmo tempo a sua utilidade pública é-lhes reconhecida através de algumas isenções. A regulamentação da legislação de 1890 irá estipular um número mínimo de sócios para constituição da associação bem como a composição, as responsabilidades e os direitos dos seus membros e corpos. A admissão dos associados passa a depender de exame médico prévio e estipulam-se regras para os montantes das pensões e quotizações. Prevê-se que as ASM possam criar creches, enfermarias, escolas, bibliotecas, salas de estudo, desde que os fundos e as contas sejam separados. Têm alguns benefícios fiscais, podem receber legados com autorização do governo, "devendo vendê-los no prazo de um ano", podem receber auxílio pecuniário público por ocasião de problemas resultantes de epidemias, podem formar ligas ou uniões e caixas económicas (Rosendo, 1996: 575-576).

As últimas décadas do século XIX assistem, à imagem do que se passa na Europa, ao afirmar das teses da separação entre a Igreja e o Estado, a institucionalização do ensino laico, público e obrigatório, a laicização das práticas simbólicas e ritos de passagem, a separação da Igreja da assistência, chegando a apelar-se as ordens religiosas de "cancro da sociedade" (Martins, 1999: 46, 98). Por sua vez, os católicos reagem, defendendo a difusão da doutrina católica, a criação de associações católicas de operários e a intervenção social dos patrões, e divulgam a encíclica *Rerum Novarum* (1891), propondo a implantação do movimento social católico através da instituição de obras pias, a criação de associações de mocidade católica e de associações protectoras de operários. Em 1898 são criados os Círculos Católicos Operários (CCO), pretendendo disputar a hegemonia do movimento operário socialista, integrando trabalhadores e patrões. Pretendem restaurar as corporações medievais das artes e ofícios e colocam-se como intermediários entre o Estado e o indivíduo, pretendendo uma representação

orgânica dos interesses. Negam os conflitos de classe, defendem a ordem corporativa, o dever do patrão assegurar salário e assistência aos seus trabalhadores, a caridade exercida pelas "autoridades sociais" – elites que deviam enquadrar moralmente todos os grupos sociais e em especial o operariado – e a recusa da intervenção do Estado (1999: 22-23).

As deficiências da assistência eram já generalizadamente reconhecidas em finais da monarquia, constituindo uma das preocupações principais dos republicanos. Fernando Maia menciona a insuficiência da acção do Estado na área da assistência social perante os novos problemas e agravada pela incapacidade do Estado para satisfazer as necessidades, tanto mais que às dificuldades sentidas pelas instituições particulares e relacionadas com o agravamento das condições de vida se juntava o relacionamento difícil do Estado liberal com a Igreja, patente na extinção das ordens religiosas e nas leis da desamortização, as quais contribuíram para o agravar da sua situação financeira: "Não pode ter-se por lisonjeiro o balanço da acção do Estado liberal, até aos finais do século XIX, no que se refere à política de protecção social. Muitas foram as ambiguidades da secularização operada, e as dificuldades experimentadas pelas instituições particulares, mormente as Misericórdias, conduziram a um certo vazio cujo preenchimento foi muito tardio e insatisfatório" (Maia, 1985: 21).

4.2. A Primeira República: a previdência social como responsabilidade do Estado

O difícil relacionamento entre o Estado e a Igreja continuou com a Primeira República. Entre as suas medidas contou-se, logo em Outubro de 1910: a expulsão dos Jesuítas e o encerramento das Congregações Religiosas e a integração dos seus bens na posse do Estado (Outubro de 1910), a extinção do ensino da doutrina cristã nas escolas primárias, a abolição do juramento religioso nos actos civis, e a criação da possibilidade dos governadores civis interferirem nas confrarias e irmandades, podendo substituir as suas mesas administrativas por comissões. Em Novembro foi estabelecido o direito ao divórcio e em Dezembro abandonou-se o reconhecimento civil dos casamentos religiosos e estabeleceu-se a protecção dos filhos ilegítimos e perflhados e das suas mães. Em Abril de 1911 foi publicada a lei da separação da Igreja e do Estado, pela qual a Igreja perdeu personalidade jurídica e a autonomia eclesiástica. Estas medidas implicaram uma forte resistência por parte da Igreja, a ponto de o Vaticano cortar relações com Portugal, e levaram a uma mudança no tipo de actividade dos católicos, mais voltada para a arena da política do que do social, traduzida na criação de um partido político, o CCP (Centro Católico Português), do qual viria a fazer parte Oliveira Salazar. Para o CCP, a criação de creches, enfermarias, escolas, bibliotecas, agências de emprego, caixas

económicas, mutualidades, cooperativas de sócios, etc., deveria ser da responsabilidade dos sindicatos de cariz corporativo (Martins, 1999: 31-32). As Misericórdias, instituição central no domínio da assistência, também foram alvo deste processo de laicização, chegando a ser penetradas, na sua gestão e orientação, por republicanos, anticlericais e mesmo maçónicos. A relação do Estado republicano com a Igreja teve efeitos na Assistência, já então considerada manifestamente insuficiente. A própria expulsão das Ordens Religiosas levou à saída de muito pessoal religioso de serviços e mesmo unidades públicas que asseguravam serviços de assistência e saúde. O número de misericórdias reduziu-se de 286, em 1910, para 248 em 1923, devido aos seus problemas económicos e financeiros, tendo muitas declarado serem "incapazes de suportar financeiramente os equipamentos que geriam, sobretudo hospitais, entregando-os às Câmaras Municipais" (Almeida, 1997: 93). No contexto da ditadura militar de Sidónio Pais (1917-1918), quando, segundo Schmitter, se ensaiam já algumas experiências de tipo corporativista (1999: 117), são promovidas medidas com vista a angariar o apoio dos católicos. Verifica-se então o regresso de algumas ordens religiosas às suas áreas tradicionais de educação e assistência.

A Constituição Republicana consagra o direito à assistência pública, que, sete meses depois da implantação da República, em 25 de Maio de 1911, foi reorganizada. Reconhecia-se que a esmola não era suficiente para combater o problema da pobreza e mendicidade, sendo necessário actuar nos factores que lhe estavam na origem, através do aumento do emprego, da distribuição mais equitativa da riqueza, da eliminação de impostos sobre o indispensável à subsistência, e defendia-se que o sistema de assistência pública teria como objectivo tornar desnecessária essa esmola. Separaram-se os serviços de Assistência Pública dos Serviços de Saúde, cria-se a Direcção-Geral de Assistência, integrada no Ministério do Interior, com funções de organização, administração, fiscalização das instituições de assistência, institui-se a "obra dos dez", através da formação de grupos de 10 indivíduos encarregues da manutenção de um indivíduo seu vizinho, pretendeu-se a desurbanização dos assistidos, através da colocação dos menores em famílias rurais ou colónias agrícolas e organizou-se uma lista de famílias que aceitava cuidar de menores e velhos indigentes a troco de uma pensão (Martins, 1999: 112-113). A intervenção do Estado centrava-se na gestão e apoio das instituições vindas da Monarquia, com uma forte interferência no funcionamento das instituições de beneficência, públicas e privadas, regulando as relações entre si, ditando o seu modo de funcionamento, redefinindo-lhes objectivos, financiando-as, controlando e fiscalizando os seus bens, despesas e investimentos (Almeida, 1997: 97-98). Segundo Almeida, muitos dos objectivos da Direcção-Geral da Assistência não chegaram a ter concretização prática já que cedo esta ficou

assoberbada com a "tarefa de evitar a desagregação do sistema de assistência baseado nas instituições privadas" em contexto de agravamento das dificuldades económicas e financeiras do País e, para acrescer, de necessidade de apoio às vítimas da guerra e suas famílias.

No ano de 1907 as despesas com a Assistência (maioritariamente os auxílios a instituições privadas sem fins lucrativos) representavam 0,1% do PIB e 0,9% das despesas públicas totais, sendo 73,9% do conjunto das despesas sociais. Em 1910 o seu peso na despesa pública aumentou para 1%, descendo o seu peso na despesa social para 60,5%. Até 1913 verifica-se um constante aumento das despesas com a assistência, atingindo neste ano 1,6% das despesas públicas e 86,7% das despesas sociais. A partir de 1914 este peso começa a diminuir atingindo, em 1917, 1,1% da despesa pública e 57,1% da despesa social. Em 1918 a queda é muito mais substancial, passando a representar apenas 0,5% da despesa pública e 27,8% da despesa social⁸³. Esta redução de importância deveu-se a vários factores: a prioridade atribuída à saúde, o surgimento de uma nova rubrica de despesas sociais (trabalho e previdência) e o acréscimo das despesas públicas com a defesa (Almeida, 1997: 99). À insuficiência da acção juntava-se a inadequação dos asilos e albergues públicos ou privados, geridos com uma concepção repressiva ou/e caritativa e filantrópica da pobreza, patentes numa ideia que associava o pauperismo ao crime e defendia a necessidade de o controlar e limitar. Escrevia-se em relação à Casa Pia de Lisboa, fundada em 1780, por inspiração do Intendente-Geral Pina Manique, conhecido pelas medidas de repressão a mendigos e vagabundos: "são centenas de alunos sadios, com excelente educação física e moral. Di-lo o seu aspecto e di-lo a sua desenvoltura, que não chega a ser despolidez. Militarizaram-nos. Quanto a mim é um processo ilusório, porque é sempre perigoso e deprimente, que se chame um homem por um número, como se ele fosse uma coisa"⁸⁴.

A saúde encontrava-se maioritariamente nas mãos das misericórdias e organizações ligadas à Igreja, como é o caso da maioria das 243 unidades hospitalares existentes em 1910. Destas, as maiores e mais bem apetrechadas pertenciam ao Estado (14 em Lisboa, 6 no Porto e 1 em Coimbra). As restantes eram na sua maioria de pequena dimensão, mal equipadas e de má qualidade, prestando cuidados de saúde sobretudo aos pobres e indigentes, já que a restante população recorria à medicina privada, só utilizando os hospitais em situações extremas (Almeida, 1997: 106). A República veio a alargar aos pobres a assistência médica gratuita, que os indigentes já possuíam, investiu na área do ensino da medicina, na melhoria dos equipamentos, na criação de novas unidades hospitalares, de clínicas com novas especialidades

⁸³In Almeida, 1997: 99.

⁸⁴ José Agostinho (1908), *O homem em Portugal*, Porto: Livraria Figueirinhas, citado por Maria de Fátima M. Pinto (1996).

e consultas externas, e no desenvolvimento e apoio da assistência em áreas especializadas como a psiquiatria e a tuberculose (1997: 107-108).

Sidónio Pais implementará um conjunto de medidas assistenciais e previdenciais, nomeadamente com vista à melhoria das condições de vida dos operários. Inicia-se a construção dos bairros operários em Lisboa e no Porto, são instituídas as sopas económicas, é atribuída uma verba para as cantinas escolares e iniciado o serviço de empréstimo através de casas de crédito montadas pela Caixa Geral de Depósitos (Martins, 1999: 114). Em tempo de 1ª Guerra Mundial verifica-se o aumento das obras de caridade para crianças, feridos e mutilados de guerra e pessoas atingidas pelas epidemias do tifo e pneumónica (1999: 29). Esta acção é sobretudo levada a cabo por mulheres católicas e apoiantes do sidonismo (1999: 64).

As Ligas de Bondade são criadas em Portugal em 1923, constituídas por mulheres pertencentes à maçonaria mista e movimentos feministas, defendendo a assistência pelo trabalho e só admitindo a esmola quando não se consegue um trabalho e concebendo a fraternidade como base da educação. As Ligas de Bondade "têm por fim o ideal moral da criança, fortalecendo-lhe a opinião, o discernimento e a consciência; ensinam às crianças o respeito pelos fracos e pelos animais" (1999: 128).

Na lógica da descentralização é reservado um lugar privilegiado às Misericórdias ao nível concelhio, podendo à sua volta federar-se todos os organismos de assistência do concelho. Com a legislação de 1924 as Misericórdias e as instituições particulares passam a receber um auxílio financeiro do Estado pelo desenvolvimento das suas actividades. A assistência obrigatória a realizar pelas Misericórdias inclui o "socorro aos doentes em hospitais e domicílios, protecção às grávidas e recém-nascidos, assistência à primeira infância desvalida, por meio de institutos apropriados à sua educação e ensino geral e profissional, e assistência aos velhos e inválidos de trabalho, caídos na indigência, (...) não podendo ser recusada a nenhum indigente de ambos os sexos seja qual for a sua confissão religiosa ou credo político". As Misericórdias "são obrigadas a submeter à apreciação do Governo o projecto de remodelação dos seus estatutos ou compromissos, que consigne: as modalidades de assistência obrigatória e facultativa previstas neste decreto e o quadro de pessoal, sua remodelação, melhorias e honorários" (1999: 116-117).

Mas a Primeira República não procurou só intervir na área da assistência e da saúde. De facto, é durante este período que se ensaiaram em Portugal as primeiras tentativas de implementar o seguro social obrigatório. Estas tentativas coincidiam com uma grande vitalidade do movimento mutualista, cuja acção ultrapassava os próprios limites do movimento, fazendo reivindicações relacionadas com a protecção social de toda a população. Os dois momentos

principais do seguro social são, pois, o 1º Congresso Nacional das Mutualidades, em 1911, e a criação do seguro social obrigatório na doença, nos acidentes de trabalho e na invalidez, velhice e sobrevivência e de bolsas de trabalho, em decretos de 1913 e 1919.

A extensa lista de recomendações votadas no Primeiro Congresso Nacional das Mutualidades está longe de se limitar ao âmbito que o movimento possuía à época ou mesmo aos problemas das organizações. Tratar-se-ia de, como lhe chama Rosendo: "um ambicioso programa de previdência social, nas suas vertentes livre e obrigatória" (Rosendo, 1996: 502). As conclusões deste Congresso demonstram que se havia entrado numa nova fase em termos sociais, onde transparece a necessidade e as exigências de extensão da protecção social a toda a população. São de realçar, entre outras, propostas como: a generalização do seguro obrigatório na invalidez e velhice (a que chamavam um 'salário de repouso'), a ser gerido pelas mutualidades em associações concelhias e financiado por contribuições dos trabalhadores e empregadores; a criação pelo governo de um fundo para inabilitados para o trabalho, financiado por contribuições dos trabalhadores, empregadores e Estado; criação de bolsas especiais de trabalho, subsídios temporários ou pensões e assistência médica às viúvas e creches mutualistas e assistência médica aos órfãos, geridos pelas associações mutualistas com subvenções estatais; publicação pelo Estado de uma lei sobre protecção nos acidentes de trabalho para a qual os empregadores contribuam; desenvolvimento de farmácias mutualistas através de federações de ASM e policlínicas comuns e fixação pelo governo de um preço especial para os medicamentos fornecidos às ASM; o desenvolvimento das caixas económicas como intervenção das mutualidades na economia social, com serviço de empréstimo sobre penhoras com carácter benéfico e altruísta; a extensão das cooperativas (porque "o cooperativismo é a forma económica mais completa do mutualismo") e caixas económicas a todos os meios piscatórios; a criação de mutualidades escolares, com caixas económicas escolares, creches e albergues infantis, albergues escolares, cozinhas escolares, colónias de férias, excursões pedagógicas, socorro mútuo infantil; a criação de mutualidades maternas, maternidades e outros serviços de apoio à maternidade; a criação de associações de classe mutualistas com programas de educação de higiene profissional e prevenção; o desenvolvimento de cooperativas de produção e consumo, etc. (Rosendo, 1996: 494-504).

As conclusões também incluíam propostas relativamente à forma como se deveriam reorganizar as instituições públicas neste modelo de protecção social. Devia ser criada uma direcção-geral no Ministério do Fomento ou no Ministério do Interior, denominada Direcção Geral do Trabalho e Previdência Social, que deveria ter uma Repartição do Trabalho e uma Repartição da Mutualidade, a qual teria duas secções: a da cooperação e a da previdência. Cada

repartição teria ainda uma secção de estatística e uma secção de inspecção e fiscalização. Os funcionários dirigentes destas instituições seriam nomeados pelas federações das associações de classe e de socorro mútuo. Exigir-se-ia ainda que a Federação Nacional passasse a ser consultada nas propostas de lei relativas à escrituração, contabilidade e estatística das associações, a reforma do decreto de 1898, a cedência de edifícios devolutos do Estado para instalação de associações mutualistas, e a isenção das ASM dos impostos sobre os principais bens de consumo.

Entretanto o Estado apoiava com subsídios as mutualidades em dificuldades financeiras, atribuindo, em 1917, subsídios àquelas que socorressem na doença, pelas despesas excepcionais resultantes da Guerra. Em 1919 foram novamente atribuídos subsídios para as funerárias e associações com subsídios de luto. Em 1917 foi permitido às sociedades cooperativas a constituição de associações de socorros mútuos, sociedades mútuas de seguros, caixas económicas, caixas de socorro e outros estabelecimentos de assistência ou previdência social.

Em 1916 foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social, rebaptizado em 1917 apenas como Ministério do Trabalho, com competências nas áreas do trabalho, previdência social e subsistências e comunicações. Este Ministério compreendia uma Direcção Geral do Trabalho e uma Direcção Geral da Previdência Social e Subsistências além de Inspeções para cada uma destas áreas. Em 1918 foram colocadas sob dependência deste ministério a Direcção Geral de Assistência Pública, a Direcção Geral de Saúde e dos Hospitais Cíveis de Lisboa e foi criada uma Comissão Permanente Mutualista Social.

Apesar do direito à greve ter surgido em 1910, só em 1918 é que apareceu a primeira Lei de Bases das Associações de Classe. Esta lei reconhecia todas as formas de associativismo, mas “sujeitava a constituição das associações à aprovação do governo, impunha restrições ao âmbito político da sua actividade e controlava a formação de 'uniões' regionais ou nacionais de associações. Aparentemente, os aspectos restritivos dessa lei 'tornaram-se uma mera formalidade que não constituía um verdadeiro controlo preventivo, apenas um simples registo ou cadastro administrativo'. Em 1924 surgiu o direito de formar federações ou uniões nacionais” (Schmitter, 1999: 113).

Em 10 de Maio de 1919 foram publicados 340 decretos no Diário do Governo, 5 dos quais criavam o seguro social obrigatório na doença, o seguro social contra desastres no trabalho e o seguro social obrigatório na invalidez, velhice e sobrevivência, as Bolsas Sociais do Trabalho e o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (ISSOPG). O seu autor era o ministro socialista Augusto Dias da Silva (conhecido como "camarada

Augusto"), ainda que o decreto tenha sido assinado e publicado pelo seu sucessor Jorge Nunes. O seguro social obrigatório foi muito mais longe do que o pretendido pelas mutualidades⁸⁵, isto apesar dos próprios decretos terem ainda subjacente o modelo mutualista em algumas das áreas. Silva Leal afirma: "Embora os decretos de 1919 tivessem sido publicados numa época de intensa agitação social, que em breve culminaria num surto de greves, não se afigura legítimo estabelecer qualquer ligação entre as reivindicações das classes trabalhadoras e a iniciativa da criação dos seguros sociais. O seguro social era entre nós uma ideia predominantemente académica que tinha encontrado poucos defensores acreditados" (1998: 105).

A extensão da protecção social a toda a população não podia depender apenas da iniciativa privada, ainda que a sua provisão pudesse ser exclusivamente privada. O Estado teria que intervir, nem que fosse no sentido de definir e tornar obrigatórias algumas áreas da protecção social. Este é o caso do seguro social obrigatório na doença, criado pelo Decreto 5363, de 10/5/1919. Este diploma começa reconhecendo o mérito do socorro na doença fornecido pelas mutualidades, mas também a sua insuficiência, mesmo nos países mais "cultos, como a Inglaterra"⁸⁶, e as assimetrias territoriais em termos de implantação das mutualidades: "Há concelhos de 20:000 e 30:000 habitantes sem um organismo mutualista a proteger, na doença ou na invalidez, os que do seu trabalho, em qualquer ramo da actividade social, vivem" (Ministério do Trabalho, 1920: 3-4).

A gestão deste seguro competia a mutualidades de seguro social obrigatório na doença, competindo ao Estado apenas a fiscalização. A inscrição dos sócios fazia-se nas Juntas de Freguesia, as quais por sua vez remetiam as inscrições para as Câmaras Municipais. Seriam estas que fariam o apuramento das necessidades e instalariam a sede da Mutualidade do Seguro Social Obrigatório na Doença. As mutualidades livres também se poderiam transformar em mutualidades obrigatórias. Os órgãos administrativos e fiscalizadores da mutualidade eram eleitos pelos sócios e os cargos exercidos gratuitamente.

⁸⁵ Refere Silva Leal que a fórmula do seguro social obrigatório não correspondia necessariamente às intenções das mutualidades, já que mutualidade seria uma expressão de liberdade. Segundo refere, nos países escandinavos houve grandes resistências do movimento mutualista à introdução do seguro social, resistências que também surgiram na Organização Internacional do Trabalho. Aqui, a luta entre a mutualidade e o seguro social manteve-se no plano dos princípios, com grande incidência entre 1925 e 1927 e até à adopção, em 1927, das Convenções n.ºs 24 e 25 sobre o seguro na doença. A partir daí tornou-se nítido que o seguro tinha vencido a mutualidade (Leal, 1998: 104, 258).

⁸⁶ Diz-se: "Aí apesar da organização duas vezes secular das Friendly-societies, dispondo de um património de grandes recursos, avultadíssimo, a pobreza de milhões de seres impôs em 1912 os seguros sociais obrigatórios, glorificando assim perante o mundo civilizado essa alta figura de homem de Estado que se chama Lloyd George".

Quanto à população a cobrir por este seguro definia-se como: "os indivíduos de ambos os sexos, que exerçam qualquer profissão nos domínios da actividade humana, reconhecida como digna e honesta pelos usos e costumes e sancionada pelas leis vigentes", entre os 15 e os 75 anos. Este seguro cobria aqueles que possuíssem rendimento anual inferior a 700\$00 (sócios efectivos), ainda que outros grupos com rendimentos superiores (proprietários, funcionários públicos, comerciantes, industriais e capitalistas e usufrutuários residentes na localidade) também fossem obrigados a inscrever-se e a pagar quota (de montante mais elevado), embora só tivessem acesso aos benefícios caso os seus rendimentos descessem abaixo dos 700\$00 (sócios natos). Este seguro incluía acesso gratuito a consultas médicas e medicamentos prescritos, reembolso de despesas médicas e hospitalares (aos sócios efectivos e seus familiares dependentes), subsídio de doença, subsídio para banhos e uso de areias de campo, despesas de funeral, protecção na maternidade (direito a hospitalização, socorros médicos, medicamentos e subsídio pecuniário durante o período de impossibilidade para o trabalho).

As mutualidades podiam também fornecer assistência pública, nomeadamente na assistência a indigentes, velhos e deficientes não cobertos pelo seguro, nas localidades onde ela não existia, celebrando contratos com as câmaras municipais, juntas de freguesia, misericórdias, confrarias ou outras instituições de beneficência. Além disso, sempre que os fundos o permitissem, as mutualidades deveriam instalar creches e cantinas escolares e prestar assistência na aprendizagem e nas fábricas aos menores de 14 anos, podendo também, com autorização do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, possuir bairros sociais, criar cursos nocturnos e auxiliar a acção da higiene local.

Quanto aos seguros sociais na invalidez, velhice e sobrevivência foram criados pelo Decreto 5633, e uma vez mais inspirados em Inglaterra, conforme referia o preâmbulo. Reconhecia-se a insuficiência da cobertura providenciada pelas mutualidades, considerando que o problema dos idosos e inválidos não seria resolvido com as mutualidades pois era restrito o grupo de indivíduos que, compreendendo a doutrina da previdência social, a elas recorria. Porém, desta vez determinava-se que a gestão deste seguro competia a um instituto público, o Instituto de Seguro Social Obrigatório e de Previdência Geral (ISSOPG).

O âmbito pessoal deste seguro incluía todos os assalariados, industriais, comerciantes, rendeiros, agricultores e trabalhadores por conta própria com idade entre os 15 e os 70 anos e rendimentos até 700\$00 anuais. Excluía os funcionários do Estado cobertos pela Caixa de Aposentações, os militares, os enfermos com salário inferior a 1/3 do salário médio, os trabalhadores com reformas asseguradas pelas empresas. O financiamento era proveniente

de quotizações proporcionais ao salário, do trabalhador (1% do salário para invalidez e 0,5% para velhice) e empregador (4% do salário para a invalidez e 2% para a velhice) e apenas do trabalhador no caso da sobrevivência (1% do salário). As pensões de invalidez eram atribuídas em caso de incapacidade total, com um valor entre 1/6 e a totalidade do salário, de acordo com o tempo de contribuição. As pensões de velhice eram atribuídas aos 70 anos, exigindo um período contributivo de 30 anos e o seu montante corresponderia ao salário auferido.

O seguro social obrigatório nos desastres de trabalho, criado pelo Decreto 5637, vinha estender a cobertura prevista na Lei 83, de 24/7/1913, a todos os riscos profissionais. Os empregadores, definidos como responsáveis pelos encargos e indemnizações em caso de acidente de trabalho podiam escolher entre integrar-se em mútuas patronais ou mistas, descontar para companhias de seguro ou ainda entregar ao ISSOPG as suas contribuições para este seguro.

O seguro social obrigatório no desemprego foi criado pelo Decreto 5639 que instituiu as Bolsas Sociais de Trabalho, estipulando-se que o "seguro social obrigatório contra o *chômage*" devia ser criado 2 anos depois das Bolsas estarem a funcionar. Todavia este seguro nunca veio a ser regulamentado. Estas bolsas eram constituídas por uma comissão de 5 elementos, sendo 2 eleitos pelas associações profissionais operárias e 3 pelo governo. Entre estes 3, o governo escolhia o presidente e o secretário. Pretendiam fomentar o "ressurgimento das forças produtivas da economia nacional, favorecendo a aliança entre o patrão e o salariado nas melhores normas do direito social, regulando em bases de recíproca justiça o regime da oferta e da procura de trabalho", fornecendo também cursos de alfabetização e apoio à formação profissional (Ministério do Trabalho, 1920: 51).

Ainda que inspirado no modelo bismarkiano de seguro social obrigatório, por via do Reino Unido, existiam também elementos redistributivos, especialmente no seguro social na doença, ao obrigar os possuidores de mais altos rendimentos a descontar, sem necessariamente receber, e ao contemplar não apenas os trabalhadores mas "usufrutuários com rendimentos de qualquer ordem". O próprio ISSOPG, que integrava a Direcção-Geral de Previdência e a Direcção-Geral da Assistência Pública, tinha competências amplas, integrando os seguros sociais, as caixas económicas, as cooperativas, as mutualidades, os seguros industriais, as associações profissionais e as organizações de assistência públicas e particulares. Refere Silva Leal que o carácter amplo e unificado destes esquemas era precursor das concepções de Segurança Social que vieram a surgir mais tarde na Nova Zelândia (1938) e no Relatório Beveridge, em 1942 (1998: 109).

O fracasso dos seguros sociais obrigatórios foi grande. Com efeito, a implementação de toda esta legislação reduziu-se à criação do ISSOPG e à generalização do princípio da responsabilidade patronal por acidentes de trabalho. Algumas fraquezas são apontadas a estes seguros: o facto de o limite de rendimentos para o acesso ser tão baixo que excluía da sua cobertura a maioria da população trabalhadora⁸⁷; o facto da idade para acesso à pensão de velhice ser fixada para os 70 anos quando a esperança de vida à nascença era de 35,8 anos para os homens e 40 anos para as mulheres; o facto de a iniciativa da implementação destes seguros depender grandemente das autoridades locais, as quais não possuíam meios técnicos, organizativos e financeiros para o fazer; a enorme instabilidade política deste período, caracterizado por uma vertiginosa sucessão de governos (27 em 7 anos: de 1919 a 1926)⁸⁸; o facto de o grau de desenvolvimento industrial ser substancialmente inferior ao dos países que inspiraram os legisladores; o facto da classe operária, ainda que fortemente organizada ao nível associativo e com importante capacidade ao nível das lutas, ter limitada capacidade de intervenção política ao nível do sistema partidário (1997: 90-91) ou, para outros autores, o facto de não ter sido elaborado em correspondência com os projectos do movimento operário (Guibentif, 1995).

Nos anos finais da República são já também as mutualidades que começam a sentir problemas. A partir de 1921, quando existiam 688 associações e 615 000 associados, a situação financeira das mutualidades torna-se cada vez mais precária: o aumento das despesas não coincide com o aumento das quotas, diminui o número de sócios e a eficiência da mutualidade é cada vez menor. A crise económica afecta também as instituições levando, por exemplo, a um aumento de 500% das quotizações entre 1920 e 1923.

4.3. O Estado Novo: A protecção social de regresso à sociedade

A ditadura militar de 1926 inaugura um novo período quer para a área da assistência e das relações entre o Estado e a Igreja, quer para a área do seguro social e das relações entre o Estado e as associações de base operária. Em 1927, a assistência deixou de ser competência do ISSOPG e foi criada uma Direcção-Geral da Assistência sob tutela do Ministério do Interior. Theotónio Pereira, ligado à indústria seguradora e a quem, em finais de Abril de 1928, Oliveira

⁸⁷ Refere Almeida que, mesmo que o limite adoptado permitisse cobrir a maioria dos trabalhadores, as elevadas taxas de inflação registadas rapidamente levariam à sua desactualização. Este problema teria estado na origem da sua alteração para 900\$00, em 1920, sem quaisquer efeitos práticos" (Almeida: 1997: 90).

Salazar, logo que assumiu a pasta das Finanças, pedira para pensar nos seguros sociais (Leal, 1998: 110), afirma: “somente para cortejar e seduzir o proletariado [as democracias parlamentares] lançam-se na aventura dos seguros sociais, efectuados por intermédio de organismos burocráticos que demonstram pelo absurdo os seus resultados, a inviabilidade do método utilizado, estatista e socializante”⁸⁹.

É em 1933, com o Estatuto do Trabalho Nacional, que fica definido o tipo de regime como corporativo. Este Estatuto, inspirado na *Carta del Lavoro* de Mussolini, e a principal legislação relativa às associações patronais e sindicais e de previdência (Grémios, Casas do Povo, Casas dos Pescadores, Instituto Nacional de Trabalho e Previdência (INTP)), darão enquadramento às estruturas económico-sociais do novo regime.

Schmitter identificará a existência de duas correntes do corporativismo a moldar o Estado Novo português. Uma é ideológica, e inspira-se na "tradição social-cristã eticamente reaccionária", outra é a da própria prática governamental, que tem a ver com uma tradição mais autoritária, burocrática e nacionalista, mais na linha dos ideólogos corporativistas italianos (Schmitter, 1999: 109-110)⁹⁰.

Os adeptos da democracia cristã católicos tornam-se os ideólogos e políticos do Estado Novo (Martins, 1999: 162) e, assim, as suas ideologias, a ideologia oficial. Sem espaço político, em virtude do regime monopartidário criado com a União Nacional, a Igreja é então remetida novamente para o campo social (1999: 34). Também a Igreja se estrutura corporativamente, criando a Acção Católica Portuguesa (ACP), cuja organização assentava na diferença de sexo, idade e profissão, no quadro das orientações de Pio XI sobre a acção católica (encíclica *Non Abbiamo Bisogno*) e do fortalecimento do movimento católico e acção da Igreja na Europa e EUA⁹¹. Procurava-se formar os leigos portugueses para que estes tivessem capacidade de

⁸⁸ Aliás, os próprios decretos foram publicados um dia antes das eleições e no contexto de um governo de unidade nomeado após o assassinato de Sidónio Pais, e do restabelecimento da Constituição de 1911.

⁸⁹ Teotónio Pereira (1935), *A Batalha do Futuro*, Lisboa: Clássica Ed. Citado por Rodrigues, 1999: 151.

⁹⁰ Schmitter define corporativismo como: "um sistema de representação de interesses cujas unidades constituintes estão organizadas num número limitado de categorias singulares, compulsórias, não concorrenciais, hierarquicamente organizadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou autorizadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é concedido o monopólio da representação dentro das respectivas categorias em troca de as mesmas aceitarem determinados controlos no que se refere à escolha dos seus dirigentes e à articulação das suas exigências e apoios" (Schmitter, 1999: 108). Neste conceito cabem ainda outras duas correntes do corporativismo cujas classes sociais beneficiadas e as políticas públicas promovidas eram radicalmente diferentes das duas tendências anteriormente apontadas: uma radical, parlamentar, burguesa e solidarista (Léon Bougeois, Charles Gide, Emile Boutroux e Emile Durkheim), outra esquerdista, socialista e sindicalista, com origem em Saint-Simon (Schmitter, *idem*: 109).

⁹¹ O Papa Pio XI apontava como iniciativas a que a Acção Católica se devia consagrar: “a assistência aos operários, não só no que se refere aos interesses espirituais – a esses deve atender antes de mais nada – mas também aos da vida presente, promovendo para isso, sobretudo aquelas associações que têm em vista pôr em prática os princípios e as normas da justiça social e da caridade evangélica” (Martins, 1999: 219).

penetrar nos meios operários e difundir os princípios da doutrina cristã da ACP, e constituir uma alternativa à influência do laicismo e das ideias socialistas (1999: 219).

A assistência é corporativa: "em vez de se dirigir ao indivíduo deve dirigir-se à família e cooperar com ela". O critério individualista da indigência e pobreza é substituído por um critério social e corporativo do homem como parte integrante de um todo orgânico. Salazar diz que a assistência

Deve ter origem e fim no seio da família, salvo nos casos de manifesta impossibilidade. Para isso o Estado cuidará de habilitar a família, moral e economicamente, a cumprir essa missão fundamental. O resto é caminhar às cegas para o comunismo, com as mais louváveis intenções de se estar fazendo bem. Os pais mandam os filhos para as creches e asilos; os filhos internam os pais; e os irmãos dividem-se por sanatórios e casas de saúde [...] isto é comunismo puro, porque atenta directa e gravemente contra os alicerces morais da família, provocando a sua dissolução (Martins, 1999: 337).

Na Constituição de 1933 (art.º 109º, n.º 4) as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa são formalmente integradas no sector público administrativo, ficando sujeitas a uma forte intervenção do Estado. Pela primeira vez uma Constituição portuguesa não reconhece o direito aos socorros públicos ou à assistência pública. Segundo Silva Leal, o poder político gere então deliberadamente uma concepção dúbia de assistência, não distinguindo entre o que seria a assistência pública, tendo inerente uma concepção de direitos, e a assistência fornecida pelas instituições particulares e fora de qualquer concepção de direitos.

A palavra 'assistência' era usada para designar tanto as actividades oficiais como as actividades particulares e, para aumentar a confusão, tanto as actividades a que se poderia considerar de assistência em sentido restrito como o complexo das actividades da saúde (...). Dessa baralhada, que tem sido, aliás, frequente nos países latinos, resultavam indefinições que o Estado utilizava em seu proveito para evitar compromissos financeiros com carácter definitivo, quer em relação ao funcionamento dos seus próprios serviços, quer em relação às subvenções concedidas às instituições particulares (Leal, 1998: 150).

O Código Administrativo, de 1940, definia como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações beneficentes, as associações humanitárias e os institutos de assistência ou de educação, chamados institutos de utilidade local. As associações de beneficência eram aquelas que tinham por objecto principal socorrer os pobres e indigentes, na infância, invalidez, doença ou velhice, bem como educá-los ou instruí-los. Careciam, para se constituírem, da aprovação dos respectivos estatutos pelo Ministério da Saúde e Assistência "que ouvirá o governador civil e condicionará a aprovação por forma a garantir a cooperação com a Misericórdia local e a acção comum de todas as associações e institutos de assistência no mesmo concelho" (Art.º 440º). Os institutos de utilidade local eram fundações "constituídas

por fundação de particulares mediante afectação de bens dispostos em vida ou por morte para prossecução de um fim de assistência ou educação" (Art.º 444º), e neles se incluíam os institutos de assistência ou beneficência, fundados, dirigidos ou sustentados por associações religiosas, como era o caso dos centros sociais paroquiais. As associações humanitárias eram definidas como aquelas "que tenham por objecto principal socorrer feridos, doentes, ou náufragos, a extinção de incêndios ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens" (Art.º 441º). As misericórdias eram "estabelecimentos de assistência ou beneficência criados e administrados por irmandades ou confrarias canonicamente erectas", com um estatuto especial: estavam obrigadas à sustentação de postos hospitalares, socorro às grávidas, protecção aos recém-nascidos e enterro de pobres e indigentes (Art.º 434º) e para elas revertiam os bens das instituições de assistência extintas (Art.º 432º).

No âmbito da Concordata, assinada em 1940, não estavam sujeitas a esta tutela administrativa as organizações da Igreja Católica cujos fins principais fossem religiosos.

Em 1941, ao regulamentar a forma de eleição dos membros dos corpos gerentes das instituições particulares de assistência subsidiadas pelo Estado, esta eleição ficou sujeita ao regime de eleições das juntas de freguesia, segundo o qual os candidatos a membros dos corpos gerentes deviam sujeitar as suas candidaturas à homologação prévia dos governadores civis (D.L. 31666, 22/11/1941).

Ainda na década de 40 surgiram os centros sociais como novas instituições assistenciais da Igreja Católica, tendo em conta uma actuação com base na família e territorialmente enraizada:

O Centro Social surgiu como uma instituição assistencial aberta à comunidade, orientada para as pessoas, as famílias e os grupos sociais mais desfavorecidos, fazendo a distribuição de bens e prestando serviços. Os bens distribuídos traduziam-se, principalmente, em alimentação, vestuário, medicamentos, livros e material escolar; os serviços prestados eram, inicialmente, de promoção, valorização pessoal e familiar (formação moral e educação doméstica) de assistência à infância (creche-jardim e escola maternal) de cooperação com a família e com a escola. Alguns centros sociais tinham, também, actividades de acolhimento e de convívio, de apoio imediato a situações determinadas, de biblioteca e jornal de parede, de informação sobre direitos à assistência pública" (Santos, 1990: 7-8).

Em 1944 foi aprovado o primeiro Estatuto da Assistência Social (Lei 1998, 15/5, regulamentada pelo D.L. 35108, 07/11) e em 1945 são reorganizados os serviços de assistência social (D.L. 35107, 07/11). O Estatuto aponta no sentido de uma função supletiva do Estado na prestação directa de assistência. Ao Estado cabia a orientação, a promoção e a inspecção das actividades das instituições, através de numerosas instituições, acentuando a pulverização de instituições já existente, que se traduzia na existência de serviços, estabelecimentos e actividades, quer na área da assistência, quer da saúde quer da previdência, com objectivos

afins mas separados e até integrados em Ministérios diferentes (Maia, 1985: 22-23). Os princípios do Estatuto da Assistência Social vão no sentido de a actividade assistencial pertencer em regra "às iniciativas particulares, incumbindo ao Estado e às autarquias, sobretudo, orientar, promover e auxiliar essas acções". O Estado e as autarquias apenas têm que melhorar e mesmo sustentar financeiramente a assistência particular, e sempre que o Estado a promova directamente ela deve ser desoficializada. A presença do Estado é forte mas faz-se através da tutela administrativa, que controla a iniciativa autónoma dos interessados. É assim que as instituições particulares de assistência são reconhecidas e integradas no sistema de saúde e assistência. A tutela das instituições particulares de assistência também ficou regulamentada neste diploma, referindo-se que a sua acção deveria ser exercida em colaboração com as Misericórdias e com as directrizes das comissões de assistência. Às Misericórdias foram atribuídas funções de coordenação da assistência local, sobretudo no campo da assistência materno-infantil e hospitalar (1985: 22).

O Estatuto da Assistência também afirmava que as actividades de assistência seriam desenvolvidas em coordenação com as da previdência, de forma a desenvolver esta última, possuindo assim, a assistência, uma função complementar (Maia, 1985: 22).

Em 1935, o Estado Novo também intervém na área do seguro social criando, com a Lei 1884, de 16/3, um modelo de previdência corporativo, reservando apenas para o Estado uma função de coordenação e fiscalização. Esta Lei estruturava a gestão da protecção social em quatro tipos de instituições de previdência. Em primeiro lugar, as Caixas Sindicais de Previdência (criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais, cobrindo os trabalhadores subordinados do comércio e indústria, na doença, invalidez, velhice e desemprego), as Caixas de Previdência das Casas do Povo (cobrindo apenas os trabalhadores rurais, e de inscrição voluntária até 1940) e as Casas dos Pescadores (cobrindo os pescadores trabalhadores dependentes ou autónomos). Em segundo lugar, as Caixas de Reforma ou de Previdência, muitas das quais já existiam, sem natureza corporativa, criadas por iniciativa dos interessados ou pelo governo, de inscrição obrigatória, e abrangendo os trabalhadores por conta de outrem da indústria ou serviços de certas profissões ou determinada empresa. O terceiro grupo de instituições era constituído pelas Associações de Socorros Mútuos, de inscrição voluntária e não limitada a qualquer profissão ou empresa. E, por fim, as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos, destinadas ao funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos, compreendendo a Caixa Geral de Aposentações (criada em 1929) e o Montepio dos Servidores do Estado (criado em 1933). O Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência Social,

proveniente da extinção do ISSOPG, sob tutela do subsecretário das Corporações e da Previdência Social, orienta e fiscaliza todas as estruturas.

No D.L. 25 936, de 12/10/1935, que regulamenta as Caixas Sindicais de Previdência, afirma-se que a satisfação das necessidades não deve ser "abastardada pela imitação ou importação de um providencialismo estatista de origens suspeitas".

Deste modelo faziam também parte as Casas do Povo e Casas dos Pescadores. As Casas do Povo pretendiam sintetizar os princípios do sistema corporativo, integrando proprietários rurais (sócios protectores) e trabalhadores (sócios efectivos) e estruturadas de forma que o processo de decisão fosse controlado pelos 'sócios protectores', os proprietários rurais. A sua natureza mista era assim explicada:

Não há no campo uma clara diferenciação das profissões. O indivíduo que hoje se emprega como lenhador encontra, amanhã, ocupação nas vindimas ou nas ceifas. Não existe no campo uma franca demarcação entre o capital e o trabalho. Ricos e pobres encontram-se ligados por vínculos de solidariedade tradicional e muitas vezes os seus hábitos e o seu modo de vida não diferem sensivelmente (*Cartilha Corporativa*, 1941: 105).

O D.L. 23051, de 23/9/1933, definia as suas atribuições como sendo de previdência e assistência social e ainda instrução e cultura. A previdência era realizada através da criação de mutualidades entre os seus sócios efectivos, cuja incumbência era a realização de "obras tendentes a assegurar aos sócios protecção e auxílio nos casos de doença, desemprego, inabilidade e velhice". A componente de previdência era realizada através do subsídio de funeral e assistência na doença, não sendo aconselhada a inclusão da pensão de invalidez permanente, velhice e sobrevivência no esquema de benefícios (Rosendo, 1996: 606). As Casas do Povo eram muito modestamente financiadas por um imposto obrigatório sobre os proprietários rurais e por quotizações semi-voluntárias pagas pelos trabalhadores rurais" (Schmitter, 1999: 121).

Por sua vez, as mutualidades estavam também integradas como instituições de 3ª Categoria. Todavia, estas instituições sofriam muito mais com a forte intervenção do Estado do que as instituições na área da assistência, que o Estado promovia e a quem deixava a iniciativa no campo social. Na Lei 1884 afirmava-se que podia ser ordenada ou permitida a mudança de categoria de qualquer instituição de previdência ou a sua federação ou união quando, por inquérito do INTP, se verificassem vantagens de ordem económica e social. Efectivamente, foram ordenadas numerosas fusões, integrações ou extinções.

Todavia, em 1940, apenas tinham sido criadas 9 Caixas Sindicais de Previdência, 126 Casas do Povo e as associações de socorros mútuos. Por isso, nos anos 40, o Estado acaba por reconhecer implicitamente que, na área da previdência corporativa, não bastava deixar a

iniciativa aos interessados, legislando no sentido de poder também ser o Estado a criar as Caixas Sindicais de Previdência. Em 1950, os beneficiários das caixas sindicais de pensões de velhice eram apenas 27, sendo 200 os inválidos beneficiários, enquanto que as caixas de reforma contavam com cerca de 3000 trabalhadores (Martins, 1999: 353). Também reorganiza as Casas do Povo (D.L. 30710, de 23/9/1940) extinguindo as mutualidades previstas para as Casas do Povo e passam estas a exercer directamente a previdência. Esta medida acaba por determinar a integração de algumas associações de socorros mútuos nas casas do povo (Rosendo, 1996: 524). Faziam parte do seu esquema a assistência médica, subsídios pecuniários na doença e por morte e, mediante a existência de recursos e autorização do Ministério, subsídios de invalidez, por nascimento de filhos e socorros farmacêuticos. As quotizações, que eram voluntárias, passaram a ser obrigatórias. Em 1942, passaram a ser concedidos pequenos subsídios de invalidez, mediante uma contribuição anual do Fundo de Desemprego. Estas medidas incentivam o crescimento das Casas do Povo, que passam de 141, em 1935, para 319, em 1940, e 506, em 1945 (Schmitter, 1999: 122).

No que se refere às associações de socorros mútuos, e após um primeiro momento, de 1931 a 1934, em que a legislação procura dar satisfação às conclusões dos congressos mutualistas da República (Leal, 1998: 255) e se verifica o último momento de vitalidade do movimento na 'Semana do Mutualismo' promovida pelo jornal *O Século*⁹² (Rosendo, 1996: 506 ss.), o movimento entra em rápido declínio. Este declínio deveu-se a vários factores, para além, obviamente, da própria criação do seguro social obrigatório: o controlo ideológico sobre as associações, vigorando o princípio segundo o qual a previdência devia ser efectuada através de organismos corporativos e nunca de organizações de classe ou democráticas, muito menos com ideais socialistas; a intensa acção fiscalizadora e ingerência interna da Inspeção da Previdência Social, demitindo os corpos directivos e nomeando comissões administrativas para associações onde fossem detectadas irregularidades; a transformação/integração de muitas ASM nas Casas do Povo e Casas dos Pescadores e em algumas Caixas de Previdência; as fusões e extinções resultantes dos problemas financeiros das próprias associações; e perseguição de muitos dos activistas provenientes dos meios anarco-sindicalistas e socialistas. (1996: 523-524). Em vez de pura e simplesmente as extinguir a todas, o Estado Novo tentava,

⁹² Neste momento tentava-se mais controlar do que reprimir o associativismo mutualista. Aderindo a esta campanha as entidades oficiais não deixavam de tentar controlar o conteúdo da mensagem a ser difundida. A Direcção Geral da Assistência Pública enviou a todas as associações, asilos e estabelecimentos escolares e de assistência uma circular no sentido de que, durante essa semana, os seus directores e professores fizessem prelecções sobre: "assistência colectiva e a obra meritória dos homens bons de Portugal que, pensando na sorte dos desventurados se unem para minorar males e evitar sofrimentos" e providenciaram para que a Casa Pia de Lisboa, o Asilo Maria Pia e o Asilo Nuno Álvares tomassem parte no cortejo mutualista que decorreu nas ruas de Lisboa (Rosendo, *idem*: 520).

com sucesso, esvaziar as ASM do seu conteúdo político, aproveitando as suas estruturas para as integrar na organização corporativa da protecção social. Entre 1942 e 1944 chegou a ser publicado um mensário chamado "A Mutualidade", que era "defensor do Mutualismo e dedicado à causa da organização corporativa da Nação" (1996: 526).

4.4. Década de 60: A lenta evolução de uma ideia de Segurança Social

O fim da II Guerra Mundial é, em termos internacionais, o contexto do início da chamada fase da Era Dourada do Estado de Bem-Estar (Pierson, 1991: 125). Dois momentos importantes inauguram este período propondo novos modelos: em 1942, no Reino Unido, o relatório Beveridge e, em 1944, a Conferência Internacional do Trabalho. Portugal não se alheou destes dois importantes momentos. Ainda que não tenha participado na Conferência de Filadélfia, participou, um ano mais tarde, na Conferência Internacional do Trabalho em Paris, bem como nos anos seguintes (Leal, 1998: 98). O Relatório Beveridge, de 1942, foi divulgado em Portugal, traduzido sob a forma de resumo em 1943 (1998: 97). Mas, se alguns raros privilegiados tinham tomado contacto com as novas propostas e tinham dado conta das transformações que o mundo Ocidental experimentava, a maioria da população e o Estado corporativo mantinham-se alheados desta nova realidade. A derrota dos regimes nazi e fascista não pareciam ter reflexos em Portugal, tal como a posterior reconstrução e expansão económica. Portugal estava necessariamente excluído do consenso do pós-Guerra, que permitiu na Europa a era dourada do Estado-Providência. Não havia condições para tal consenso em Portugal, quer porque não existissem os actores desse consenso, quer porque o corporativismo era contrário a algumas das bases principais desse consenso. De facto, dois dos princípios nos quais assentava o corporativismo eram o de integração orgânica dos interesses dos vários grupos e hierarquização desses grupos segundo o grau dos interesses e o da subsidiariedade dos grupos sociais mais amplos face às iniciativas de interesse geral que podiam ser levadas a cabo pelos grupos menores (Roseira, 1961: 39). Assumia-se que o clima do pós-Guerra, o mesmo onde nasceu a ideia de segurança social, não era nada favorável ao corporativismo, este conotado com os regimes nazi e fascista: "na terminologia doutrinária nasceu a segurança social do mesmo acto que pretendia infligir golpe de morte às ideias corporativas" (Roseira, 1961: 36).

Refere Schmitter (1999: 111) que o corporativismo português não nasceu imediatamente, antes foi sendo construído "peça por peça, sector por sector, nível por nível", a ponto que "o

corporativismo português funcionou durante vinte e cinco anos sem corporações". Após a II Guerra Mundial, e durante um período de descrédito, o corporativismo foi novamente recuperado, em 1956, e então o Estado decidiu finalmente constituir as corporações. Todavia, em termos práticos mantinha-se inexistente a "cooperação espontânea entre as classes" e a "autonomia funcional" das corporações. Não havia sinais de transferência do poder dos organismos estatais para as corporações, "de que o governo tencionasse deixar de exercer qualquer controlo sobre a sua autonomia interna, de que os ideais corporativistas se tivessem tornado acessíveis para as massas e aceites por elas, ou, aliás, pelas próprias elites possidentes (1999: 131-132). Schmitter descreve o processo geral de formulação de políticas como "um sistema centrado no poder executivo, altamente personalista, baseado numa coligação ou 'corte', em que Salazar se rodeava de um conjunto de indivíduos da sua confiança ou amigos pessoais, cada um dos quais 'representava' uma hierarquia funcional distinta: a Igreja, as Forças Armadas, a alta finança, a indústria, o professorado, a agricultura, as pescas, o partido governamental e a burocracia civil. Os poderes ou estatuto destes representantes não dependiam de terem atingido posições específicas no 'complexo corporativo', embora alguns deles detivessem por vezes posições desse tipo" (1999: 133). Nos últimos anos do governo de Salazar e durante o governo de Marcelo Caetano estas figuras foram parcialmente substituídas por tecnocratas, passando as comissões de planeamento e os grupos de trabalho a ser as fontes mais influentes das iniciativas políticas.

Este papel dos tecnocratas, apontado por Schmitter, não é de desprezar no que toca aos seus efeitos nas políticas sociais. É este papel que ajuda a explicar porque é que, nos anos 60, a protecção corporativa parece querer aproximar-se de uma segurança social. Em 1961, no 1º Colóquio Nacional do Trabalho e da Organização Corporativa e da Previdência Social, o termo 'segurança social' era abundantemente utilizado e o conceito era objecto de análise e comparação com a previdência corporativa. Caracterizava-se o termo 'segurança social' como fluido, sem correspondência com as categorias jurídicas tradicionais, mas apresentava-se uma definição perfeitamente enquadrável no significado que o conceito assumia em termos internacionais. Apresentada como fim ideal, a segurança social era: "a garantia de meios de existência (saúde e subsistência) dos indivíduos e das suas famílias perante todas as circunstâncias de involuntária perda, redução considerável ou insuficiência de recursos". Definida em termos práticos, a segurança social era um sistema de objectivos e meios de acção, variáveis de país para país, mas implicando genericamente a assistência social, os seguros sociais, o serviço de saúde e o abono de família (Ribeiro, 1961: 13-14). Assumia-se que o modelo de segurança social ultrapassava o modelo de seguro social, "pela generalização

dos meios e pessoas protegidas, pela universalização dos riscos e encargos a cobrir, pelo conceito unificado ou coordenado de prestações, consideradas como objecto de direitos efectivamente garantidos, por uma paralela unificação ou coordenação dos vários sectores e por o financiamento ser assegurado pelo imposto, pelo menos em relação a alguns ramos" (1961: 61). Num diagnóstico à Previdência, Saúde e Assistência afirmava-se:

A assistência em Portugal é um dos instrumentos de realização da segurança social, embora, no estado actual das suas realizações, não ressalte com nitidez aquela característica de exequibilidade das prestações servidas – o que acontece com o conceito de assistência dos sistemas de segurança social anglo-saxónicos e escandinavos –, as prestações a conceder, embora limitadas a condições de limite de rendimentos ou de bens próprios, são objecto de direitos exequíveis (Ribeiro, 1961: 29).

Pela Lei n.º 2115, de 18/6/1962, procedeu-se à reforma do sistema de Previdência Social. Apesar de se apresentar como uma simples reorganização da Lei n.º 1884, com o retomar da técnica legislativa da tipologia das caixas e com a utilização da mesma terminologia, este diploma regulamentava um sistema radicalmente diferente do sistema corporativo concebido em 1935 (Guibentif, 1995: 145). Tratava de criar condições para o desenvolvimento de um sistema de protecção social uniforme e geral cuja administração dependia, em larga medida, do próprio Estado. Assim, continuavam a existir as instituições de 1ª categoria, que eram as caixas sindicais de previdência, as casas do povo⁹³ e as casas dos pescadores, as de 2ª categoria, que eram as caixas de reforma ou de previdência, as de 3ª categoria, que eram as associações de socorros mútuos, e as de 4ª categoria que eram as caixas dos funcionários públicos e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos. As alterações davam-se nas instituições de 1ª e 2ª categorias.

Sendo as designações e a estrutura as mesmas da lei anterior, os conteúdos eram bastante diferentes. As caixas sindicais de previdência, as casas do povo e as casas dos pescadores eram definidas todas como instituições de previdência de inscrição obrigatória, destinadas a proteger fundamentalmente os trabalhadores por conta de outrem. As caixas de reforma ou de previdência, também de inscrição obrigatória, eram destinadas aos trabalhadores por conta própria. As caixas sindicais de previdência, cuja criação passava a competir essencialmente ao governo, constituíam a designação genérica de três tipos de instituições: as caixas de previdência e abono de família, as caixas de pensões e as caixas de seguros. As caixas de previdência e abono de família eram organizadas numa base distrital, abrangendo

⁹³ A partir de 1960 as medidas de generalização da protecção social dos trabalhadores agrícolas das Casas do Povo são mais visíveis com a criação, em 1962, de um esquema comum de assistência médica, subsídios de doença, comparticipação no custo de medicamentos e subsídios de casamento, nascimento e por morte, que seriam comparticipados pelo Fundo Nacional do Abono de Família.

trabalhadores de todas as profissões e actividades económicas, e coordenadas por uma Federação⁹⁴. Ficavam incumbidas de administrar as prestações imediatas de doença, maternidade, desemprego e abono de família. Assim, ao definir que as instituições consideradas passavam a ser organizadas numa base distrital ou nacional, e segundo a natureza das prestações (imediatas ou diferidas), a Lei 2115 afrontava o critério corporativo de organização das caixas por profissões ou grupos de actividade económica.

Segundo Silva Leal, o regime geral de previdência e abono de família verificou assim uma "ultrapassagem discreta dos seus compromissos com a organização corporativa, se bem que a maioria das pessoas não tivesse dado conta do que tinha mudado" (Leal, 1998: 146). O autor realça a influência que o plano Beveridge e as Recomendações da OIT tiveram junto dos técnicos, e mesmo algum eco junto de alguns governantes:

O regime geral de previdência foi concebido em função dos modelos internacionais da segurança social e, muito em especial, da Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho, que Portugal só viria a aprovar para ratificação em 1981. O processo de uniformização dos regimes de previdência tinha acabado por encontrar a sua fonte de inspiração nas directrizes da OIT e por renunciar às soluções patrioticamente originais (1998: 116).

É neste contexto que, após a Lei 2115 e a definição do regime geral de previdência e abono de família, se verificou um processo de uniformização dos regimes de protecção dos trabalhadores por conta de outrem e a unificação administrativa das instituições encarregues da gestão desses regimes. O regime geral incluía já mesmo as possibilidades de alargamento aos agricultores e aos trabalhadores independentes.

Todavia, também as circunstâncias económicas específicas do contexto português não deixaram de influir sobre estas tentativas. Foi um momento em que o Estado enveredou por uma estratégia de industrialização e abertura o que, coincidindo com o crescimento económico que se verificava na Europa, permitiu um razoável aumento do PIB, em taxas de crescimento que não andavam muito longe das dos países europeus desenvolvidos. Todavia, este momento de crescimento coincidiu com um enorme aumento das despesas públicas relacionadas com a Guerra Colonial e com uma subsequente crise financeira desta resultante. Entre 1960 e 1971 as despesas militares subiram de 4% para 7% do PIB, atingindo, em 1971, 30% das despesas

⁹⁴ Foram elas que, já em finais dos anos 70, deram origem aos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS), tendo nelas sido integradas, ao longo do tempo, as caixas privativas de empresas ou de ramos de actividade económica. Quanto às previstas caixas de pensões, foi criado, em 1965, um único organismo, de âmbito nacional, a Caixa Nacional de Pensões, que veio a ser o Centro Nacional de Pensões, à qual competia assegurar a atribuição das prestações de invalidez, velhice e morte aos beneficiários das caixas de previdência e abono de família e seus familiares. As caixas de seguros, às quais competia a cobertura de riscos cuja inclusão nas outras caixas sindicais não fosse considerada conveniente, surgiram ainda antes da publicação da Lei 2115, sob a forma de um único organismo, a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais (Decreto 44 307, 27/4/62).

totais do Sector Público Administrativo (Lopes, 1996: 238). Não surpreende, pois, que o nível de benefícios sociais se tivesse mantido bastante baixo, quer em resultado das restrições orçamentais, quer dos baixos salários. Entre 1960 e 1971, as despesas de consumo público em educação aumentaram apenas de 1,5% para 1,8% do PIB, enquanto nos países europeus avançados as percentagens eram já de 5% a 7% do PIB. No mesmo período as despesas com a saúde subiram de 0,5% para 2,1% do PIB, mas continuaram longe das percentagens dos países europeus, de 4% a 5%. E, finalmente, as despesas com a Segurança Social subiram apenas de 4% para 5,6% do PIB entre 1960 e 1971, quando já eram de 10% a 15% nos países europeus desenvolvidos (Lopes, 1996: 240). A necessidade de financiamento por parte do Estado leva mesmo a usar os fundos em capitalização das caixas de previdência. Cerca de 35% dos fundos em capitalização chegaram a ser destinados ao financiamento do desenvolvimento económico previsto nos planos de fomento e até da guerra (Rodrigues, 1999 : 164).

Será não só a não assunção da noção de segurança social, mas também as dificuldades financeiras sentidas em Portugal e ainda o facto de a Assistência estar sob uma diferente tutela que explicam que esta área tenha sido objecto de reformas muito menos profundas do que as que se sentiram na Previdência. A inexistência de uma Assistência Social, concebida em termos de uma protecção mínima aos grupos não integrados ou mal integrados no mercado de trabalho que veio moldar, em especial a partir de 1970, a forma como alguns grupos foram integrados na Previdência.

Houve uma reforma da Assistência em 1963, com a Lei 2120, de 19/7, que substituiu o anterior Estatuto da Assistência pelo Estatuto da Saúde e Assistência e integração no Ministério da Saúde e Assistência. Na área da saúde procurou-se definir as bases de “uma política responsável pelo alargamento do sistema de saúde, ampliação e organização da rede hospitalar pública e privada”. Na área da assistência social verificou-se uma continuidade nas orientações do Estado, reafirmando-se a responsabilidade do ‘assistido’ e da família associada, a necessidade de formação moral e o dever do trabalho, ainda que com atenuação do carácter coercitivo na definição da "tutela social" dos assistidos (1999: 165).

A Lei 2120 definia como instituições particulares de assistência as geridas por entidades privadas e mantidas por receitas e fundos próprios, assumindo a forma de associações de beneficência ou fundações (institutos de assistência), confirmando o regime especial para as santas casas da misericórdia como "órgãos locais de saúde e assistência", encarregues da coordenação da assistência desenvolvida no respectivo concelho, obrigadas à sustentação de postos hospitalares, socorro a grávidas e protecção aos recém-nascidos.

Mantinha-se também a tutela administrativa consistindo na intervenção da administração pública na criação, modificação ou extinção das instituições, na fiscalização da legalidade do mandato dos corpos gerentes, com a possibilidade de afastamento das direcções e nomeação de comissões administrativas, na emissão de orientações para gestão financeira e económica das instituições e na aprovação dos quadros de pessoal, nos orçamentos das instituições, na verificação das contas anuais e na autorização para realização de empréstimos e transacção de imóveis.

Por esta altura eram 1264 as instituições particulares de assistência: 320 Misericórdias, 524 Associações de Beneficência e 420 Institutos de utilidade local. Predominavam, entre estas instituições, as de carácter religioso, como refere Fernanda Rodrigues: "Ainda que não tenha sido possível identificar a origem ou suporte institucional de uma parte das 1264 instituições, parece prevalecer uma orientação religiosa mais ou menos explícita, sendo muito poucas as que podem ter uma eventual orientação laica" (Rodrigues, 1999: 141). Ainda que a maioria estivesse sujeita à tutela administrativa, como era o caso das santas casas da misericórdia, cujo regime dualista estabelecido em 1945 apenas sujeitava à tutela da Igreja Católica a parte religiosa das suas actividades, a coincidência de sensibilidades entre o Estado Novo e a Igreja não suscitava conflitos⁹⁵.

Segundo Leal, a valorização do papel das instituições particulares de assistência não era tanto "uma atitude oficial de extrema simpatia para com essas actividades", mas sim porque essas actividades e instituições permitiam satisfazer a boa consciência dos interesses das classes dominantes e a falta de esquemas de protecção assistencial legalmente garantidos:

As instituições particulares de assistência podiam actuar como instrumentos de realização de uma ideologia conservadora. No limite, a existência de pobres e o exercício de acções benévolas funcionavam como uma justificação da riqueza e como uma libertação de quaisquer suspeitas que os ricos tenham sobre a legitimidade dos seus privilégios. No plano local, o controlo das instituições particulares é uma das manifestações clássicas de caciquismo. O poder político pode também ser tentado a adoptar critérios discriminatórios na concessão de subvenções particulares, de harmonia com os seus interesses partidários ou eleitoralistas e não com as necessidades das populações (Leal, 1998: 151).

O papel e a tutela diferenciados das instituições particulares de assistência e das associações mutualistas colocavam-nas em diferente situação. As primeiras tinham o papel principal na provisão da assistência, sendo para isso suportadas pelo financiamento público e pelos próprios

⁹⁵ A origem católica destas instituições reforçava uma filosofia de subsidiariedade do Estado, que se preservava mesmo nas alterações surgidas no contexto do Concílio do Vaticano II, ainda que relativamente a outras questões as novidades das encíclicas papais de inícios dos anos 60, também influenciadas pelo contexto do pós-Guerra, suscitassem divergências no seio da própria Igreja e seus fiéis em Portugal. A encíclica *Mater et Magistra*, de 1961, reafirma o princípio da subsidiariedade e apela à participação dos cidadãos, através dos corpos intermédios, que são as associações civis e outras, porque mais próximas das pessoas.

pagamentos dos utentes, para além dos donativos e doações e da contribuição da própria instituição na prossecução das suas actividades. As associações mutualistas tinham um papel marginal na previdência, a qual era da suposta iniciativa das corporações e da efectiva iniciativa do Estado, no contexto de uma política cada vez mais abrangente em relação à população protegida. Como vimos, as associações de socorros mútuos desenvolveram-se sobretudo entre as classes médias e o operariado industrial, nunca chegando a cativar os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores independentes de fracos recursos ou as domésticas. Ora, eram justamente as classes médias e o operariado industrial que já estavam integrados em esquemas de previdência. Uma outra grande diferença entre os dois tipos de instituições tinha que ver com a própria tutela, quer em termos do controlo exercido quer em termos da própria ideologia vigente. O facto de muitas associações mutualistas terem surgido enformadas de princípios socialistas tornava especialmente importante o controlo destas eventuais fontes de subversão, atingidas igualmente pelas limitações à liberdade de associação. Mas uma outra razão explicava também o maior controlo sobre as associações mutualistas. Enquadradas pela tutela administrativa das organizações corporativas, com um papel cada vez mais interveniente, era importante que o funcionamento das instituições não levantasse problemas de equilíbrio na gestão das modalidades de protecção. Por isso as regras de organização e funcionamento e a sua fiscalização tinham também a preocupação de assegurar a manutenção do equilíbrio financeiro das organizações, nem sempre fácil.

O impacto das medidas de reforma da previdência foi considerável em termos de população activa coberta, a qual aumentou de 35,6% para 78,3% (Carreira, 1996: 82). Todavia, em finais da década de 60, o balanço das medidas sociais na Previdência e na Assistência não era de todo animador, à luz de maiores ambições. Em 1969, um estudo levado a cabo pelo Gabinete de Estudos Sociais identificava fora de Lisboa cerca de 834 848 assistidos do Instituto de Assistência à Família, ou seja, cerca de 10% da população global do país. Dos chefes de família que realizaram os pedidos de assistência, 52% possuíam idades entre 20 e 49 anos, ou seja, população activa, 50% eram doentes e 2/3 possuíam actividade económica. Entre os que não possuíam actividade económica incluíam-se domésticas, reformados, inválidos, idosos e indigentes (Rodrigues, 1999: 169). Um diagnóstico da Previdência Social realizado pelo Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social conclui que só 69% da população activa se encontrava enquadrada pela Previdência. Os grupos excluídos eram bem identificados: os rurais, os trabalhadores independentes e o pessoal do serviço doméstico. O quadro 7 apresenta dados elaborados a partir deste Relatório. Como é possível verificar, os trabalhadores por conta de outrem (TCO) da indústria e serviços encontravam-se,

na sua quase totalidade, cobertos pelo regime geral de previdência. Os trabalhadores por conta própria do sector do comércio encontravam-se relativamente bem inseridos (70%), tal como os médicos, advogados, despachantes e engenheiros, enquadrados em caixas de reforma ou de previdência dessas profissões.

Quadro 7 - População coberta pela Previdência Social em 1971

	População Activa ^(a) (milhares)	Inscritos (milhares)	Cobertura ⁹⁶ %
Indústria e Serviços	1881,2	2256	84%
TCO (Regime Especial de Previdência)	1471,1	2151,8	146%
Serviços domésticos	134,5	0	0%
Isolados e patrões	-	-	-
Comércio (Caixa Comerciantes)	124,2	86,9	70%
Médicos, advogados, despachantes, engenheiros (Caixas de Reforma ou Previdência)	17,3	17,3	100%
Outros Indep.	134,1	0	0%
Agricultura	801,2	277,1	35%
TCO (Regime Geral (10%) e Casas do Povo (38%))	545,2	261,7	48%
Isolados e patrões (Casas do Povo)	256,0	15,4	6%
Pesca (Casas Pescadores)	29,7	43,2	100%
TCO	25,5		
Isolados e patrões	4,2	43,2	145%
TOTAIS	2712,1	2576,3	69%

(a) Exclui a Administração Pública.

Dados das Estimativas da População Activa do Serviço de Estatística do Ministério das Corporações e Previdência Social.

A integração dos pescadores nas Casas dos Pescadores também havia sido bem sucedida. O mesmo já não se podia dizer relativamente aos trabalhadores agrícolas, e a despeito das medidas de reorganização levadas a cabo em 1969. Estas medidas procuraram aproximar a protecção dos rurais ao esquema da Previdência Social, integrando alguns grupos mais próximos dos trabalhadores por conta de outrem da indústria e serviços nas caixas de previdência e abono de família e no Centro Nacional de Pensões e integrando os restantes sócios efectivos das Casas do Povo em dois regimes especiais, o Regime Especial de Abono de Família (REAF) e o Regime Especial de Previdência das Casas do Povo (REP).

Duas coberturas, definidas na Convenção n.º 102 da OIT, ainda não haviam sido criadas na Previdência: a protecção no desemprego e a protecção nos acidentes de trabalho. Apesar de prevista desde 1935, a protecção no desemprego resumia-se a um Fundo, criado em 1932, administrado pelo Comissariado do Desemprego do Ministério das Obras Públicas. Este Fundo, financiado por uma taxa paga pelos empregadores e trabalhadores que incidia sobre as remunerações dos trabalhadores da indústria, comércio e serviços, pagava subsídios de trabalho,

centros de trabalho, repressão da mendicidade, centros de educação, reeducação e aperfeiçoamento profissional, serviços clínicos e a ocupação dos desempregados em obras públicas (Ribeiro, 1961: 25) e, segundo Silva Leal, funcionava no quadro de uma política de mão-de-obra barata, que era utilizada nas obras públicas (Leal, 1998: 112). A protecção nos acidentes de trabalho obedecia ao princípio da responsabilidade da entidade empregadora, a qual, se quisesse, podia transferir esta responsabilidade para as companhias de seguros. Em 1962, a cobertura nas doenças profissionais, anteriormente integrada na protecção no desemprego, foi integrada na Previdência, através da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, na sequência do desinteresse que esta cobertura começou a ter para as companhias de seguro (Santos *et al.*, 1998: 116).

Das várias medidas de integração resultaram, entre 70 e 75, taxas de crescimento dos pensionistas de 533% nos pensionistas de velhice do sexo masculino e 1741% nas pensionistas de velhice do sexo feminino, taxas estas que, no caso das mulheres, se devem também à redução da idade mínima da reforma dos 65 para os 62 anos, ocorrida em 1972 (1998: 145-146). Entre estas medidas, são de enumerar: a dispensa transitória de prazo de garantia para atribuição de pensões de velhice às mulheres que não podiam inscrever-se nas Casas do Povo antes de 1970, a dispensa do prazo de garantia aos trabalhadores agrícolas obrigatoriamente abrangidos pelo Regime Geral de previdência que atingissem 70 ou mais anos de idade ou invalidassem, direito a pensões de velhice aos trabalhadores que não se haviam inscrito nas Casas do Povo⁹⁷, a criação de um esquema de protecção dos trabalhadores do serviço doméstico com uma definição muito ampla do âmbito pessoal, e a redução do prazo de garantia para acesso às pensões de invalidez e velhice para 3 anos de inscrição e 24 meses com entrada de contribuições, dando quase acesso directo de alguns beneficiários a uma pensão.

Em 1968 (D.L. 48580, 14/9) tenta-se, pela primeira vez, regular a provisão privada lucrativa dos estabelecimentos e serviços de apoio a crianças em idade pré-escolar, a idosos e a portadores de deficiência, determinando-se a necessidade de licenciamento prévio e a fiscalização por parte do Ministério da Saúde e da Assistência. Nos debates da década de 70 em torno da assistência discutem-se a discricionariedade e a origem filantrópica das acções assistenciais, a necessidade de aperfeiçoamento dos seus instrumentos de análise e o papel das instituições particulares de assistência.

Em 1971, com a reorganização do Ministério da Saúde e Assistência (D.L. 413/71, 27/9), verifica-se quer já uma tendência para uma versão integrada da Segurança Social, com base na

⁹⁶ A existência de um número de inscritos superior ao número de activos deve-se a discrepâncias de classificação de algumas actividades e inscrições em várias caixas pelo mesmo beneficiário (Ramalho *et al.*, 1973: 22). Como tal as percentagens superiores a 100% não foram consideradas no total.

assunção das inter-relações existentes entre acção social e previdência social, quer a incumbência do Estado, pela primeira vez, da “definição da política de saúde e assistência”, deixando assim para trás a tradição de supletividade (Rodrigues, 1999: 178). A Direcção-Geral da Assistência passou a chamar-se Direcção-Geral da Assistência Social, o que, no entender de Fernando Maia, foi uma mudança importante na medida em que com ela se pretendiam abranger outras áreas da política social no sentido de contribuir para a integração social: "admitia-se, mais concretamente, o objectivo de contribuir para a integração social dos indivíduos, pela sua educação e participação na vida da comunidade, tendo em especial atenção a infância e a juventude, e a população idosa, acorrendo às suas carências e diminuições e aproveitando, sempre que possível, o enquadramento familiar para o fomento do bem-estar individual e colectivo" (Maia, 1985: 24).

Foram fundidos vários institutos e nasceu um novo Instituto da Família e da Acção Social, o qual, em consonância com as orientações que se desenhavam na previdência social, passou a ter uma delegação em cada capital de distrito. Estas instituições foram colocadas sob a tutela da Secretaria de Estado da Segurança Social do Ministério das Corporações e Segurança Social que veio substituir, em 1973, o Ministério das Corporações e Previdência Social. Após um percurso de 30 anos, o termo 'Segurança Social' entrava finalmente na terminologia oficial e "admitiu-se formalmente que os nossos regimes de protecção social deviam convergir num sistema de segurança social" (Leal, 1998: 61).

Fernando Maia não faz, todavia, um balanço positivo dos resultados destas medidas, por razões endógenas e exógenas à área das políticas sociais. Persistiam múltiplas instituições com sobreposições em termos de áreas de actuação e competências no âmbito dos vários sectores, desde a acção social, a previdência e a saúde, passando pela justiça e a administração interna (Maia, 1985: 27). Por outro lado permaneciam escassos e territorialmente assimétricos os equipamentos sociais, com problemas acrescidos de condições deficientes de estado de conservação e funcionamento. Não estava definida qualquer política social global, mantendo muitas áreas um carácter residual e minorizado relativamente aos objectivos de política económica. E não estavam definidos os direitos sociais que sustentariam uma intervenção pública mais comprometida com as condições de vida da população.

Entretanto, havia surgido a ideia do desenvolvimento local, promovida por Manuela Silva a partir do Gabinete de Estudos Sociais e do Serviço de Promoção Social. Através de parcerias entre pessoas e entidades, procurava-se a promoção do desenvolvimento comunitário através de projectos experimentais multidisciplinares que tinham como base a participação e a cooperação

⁹⁷ Tais grupos de pensionistas constituirão o actual Regime Transitório dos Rurais (RTR).

de agentes e populações locais e propunham uma alternativa ao modelo de desenvolvimento exclusivamente económico. Mas também a este propósito refere Fernando Maia:

A prevenção e a acção social comunitária foram subalternizadas ou ignoradas na razão directa da falta de estímulo ou mesmo dos impedimentos de todo o processo de participação responsável dos interessados, designadamente das comunidades locais, na identificação dos seus problemas e necessidades e na mobilização e organização de recursos de toda a ordem que se mostrassem ajustados a uma resposta satisfatória àqueles problemas e carências (1985: 84).

4.5. 25 de Abril de 1974: Um Estado-Providência ou o caminho para o socialismo?

Com a Revolução de 1974, muitos processos se iniciaram no sentido de mudanças profundas na sociedade portuguesa que a procuravam actualizar em relação às democracias europeias desenvolvidas. Perante o fechamento e o regime anteriores, não será de surpreender que tivessem confluído, num primeiro momento revolucionário, vários modelos de sociedade e de necessidades que procuravam recuperar o tempo perdido. Com algumas cambiantes, de não menor importância, o projecto político era nitidamente de esquerda, parecendo confluir quase todos os actores políticos no caminho para o socialismo, inevitavelmente arrastados pelo impulso do amplo movimento social, abrangendo quase todas as áreas da produção e da reprodução social e ainda as aspirações dos novos movimentos sociais.

A criação de um Estado-Providência, quer ele fosse o ponto de chegada, quer ele fosse um ponto intermédio no caminho para o socialismo, com as resultantes implicações em termos de responsabilização do Estado pelo bem-estar da população e de relação democrática entre o Estado e os cidadãos, era o pressuposto desta transformação. Este processo teve, porém, muitos sobressaltos que depressa expuseram a distância entre as aspirações e a realidade e demonstraram que a construção do Estado-Providência português seria muito mais morosa do que à partida se gostaria. Isto não quer dizer, todavia, que não tenham ficado fundadas as bases do Estado-Providência que surge desenhado na Constituição de 1976.

Em termos de políticas sociais, o período que vai de Abril de 1974 até à Constituição de 1976 é eloquente no que se refere à revelação do enorme leque de necessidades e de expectativas sociais. Confluem neste sentido mais amplo o Programa do Primeiro Governo Provisório e as primeiras medidas legislativas, as reivindicações e iniciativas do movimento social e as dos movimentos político-partidários.

No Programa do I Governo Provisório, são de destacar, entre as medidas de política social enunciadas: a) criação do salário mínimo; b) "Instituição de sistemas que assegurem o poder de compra das classes desfavorecidas, independentemente das contingências acidentais da prestação de trabalho [...] d) protecção na invalidez e velhice aos órfãos, diminuídos e mutilados de guerra; e) Definição de uma política de protecção na maternidade e na primeira infância; f) Aperfeiçoamento dos esquemas de seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais; g) Lançamento das bases para a criação de um serviço nacional de saúde, ao qual tenham acesso todos os cidadãos; h) Substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social; i) Criação de novos esquemas de abono de família [...]". É criado o novo Ministério dos Assuntos Sociais (MAS), compreendendo as Secretarias de Estado da Saúde e da Segurança Social, sendo integrados nesta todos os serviços de previdência e assistência (D.L. 203/74, 15/5).

Logo após a posse do Governo foram legisladas medidas sociais que se enquadravam e até ultrapassavam os objectivos definidos no Programa, ainda que não intervissem ainda profundamente na estrutura da protecção social existente. Ainda em Maio, e pelo mesmo diploma que "adopta um conjunto de disposições transitórias destinadas a abrir caminhos para a satisfação de justas e prementes aspirações das classes trabalhadoras e a dinamizar a actividade económica" (D.L. 217/74, 27/5): é criado o salário mínimo, é aumentado o abono de família, é duplicado o valor da pensão mínima, ao mesmo tempo que se define que não poderá ser menor que 50% do salário mínimo, é criada a pensão social, ainda que com um âmbito pessoal restrito⁹⁸, são temporariamente congelados os preços, as rendas de casa e os salários acima de 7500\$. Ainda neste mês foi criada, no MAS, uma comissão com a função de avaliar a situação financeira das instituições de previdência social e dos organismos que utilizavam ou administravam verbas provenientes dessas instituições (D.L. 222/74, 27/5).

Nos Governos Provisórios seguintes continua-se a legislar sobretudo no sentido da melhoria dos esquemas de protecção social, através da criação de um "subsídio de Natal" aos pensionistas do regime geral e dos regimes especiais de previdência (D.L. 724/74, 18/12), da criação do suplemento de grande invalidez como prestação compensatória da necessidade de assistência de terceira pessoa ao pensionista (P. 144/75, 03/3), da criação de uma ainda rudimentar protecção no desemprego, com carácter assistencialista e não integrada formalmente no Regime Geral de

⁹⁸ Limitada às pessoas com 65 e mais anos ou em situação de invalidez, não abrangidas por qualquer esquema de previdência e que beneficiavam de subsídios de assistência do Instituto da Família e Acção Social e da Misericórdia de Lisboa. Por despacho interno, o montante da pensão social foi fixado em 1000\$ ou 500\$ consoante os seus titulares residissem em meio urbano ou rural.

Segurança Social⁹⁹, do alargamento do âmbito pessoal a vários grupos e da extensão das prestações de maternidade, subsídio por morte e pensão de sobrevivência ao regime especial dos trabalhadores agrícolas (D.L. 807/74, 31/12; Decreto 174-B/75, 01/4).

Com intenções redistributivas, estabeleceu-se a limitação do montante máximo de todas as pensões de invalidez ou velhice no quantitativo correspondente ao vencimento legal do cargo de ministro (D.L. 410/74, 05/9; D.L. 607/74, 12/11). Referia-se não ser possível continuar a reconhecer "a um pequeno e privilegiado sector da população o direito a auferir pensões de reforma de valor manifestamente excessivo, quando as pensões garantidas à larga maioria dos trabalhadores não atingem ainda limites que se possam considerar satisfatórios para atender às necessidades mínimas de subsistência dos reformados e suas famílias".

Em termos orgânicos também se procedem a algumas alterações. Na área da assistência social, foi extinta a Junta de Acção Social, por se considerar não serem as suas finalidades compatíveis com as linhas do Programa do MFA e do Governo Provisório, ficando os seus serviços e organismos subordinados a uma comissão administrativa nomeada por despacho conjunto do Ministério do Trabalho e do MAS (D.L. 439/74, 11/9), foi também extinto o Conselho Superior de Acção Social, em virtude da necessidade da renovação das estruturas consultivas de acordo com o Programa do Governo (D.L. 599/74, 7/11). Ainda em Setembro de 74 (D.L. 489/74, 26/9) foi revogado o diploma (D.L. 114/74, 14/3) que reorganizara os serviços da Direcção-Geral da Assistência Social, ficando os seus serviços e estabelecimentos a reger-se pela legislação que existia anteriormente. O diploma que autorizava o Ministro dos Assuntos Sociais a designar comissões directivas para gerir os serviços compreendidos na Direcção-Geral de Assistência Social e estabelecimentos, serviços e instituições oficiais de assistência (D.L. 495/74, 27/9) referia que esta medida se inseria numa fase de transição que visava adoptar formas mais flexíveis de gestão, capazes de dinamizar as reformas a empreender no sentido de uma reorganização profunda dos serviços de assistência social, necessária para a realização do objectivo de criação de um sistema integrado de segurança social.

Em Maio de 1976 os albergues distritais de mendicidade eram integrados no Instituto da Família e Acção Social e determinava-se a extinção do Serviço de Repressão à Mendicidade, criado em 1960. As instalações destes albergues deveriam ser reconvertidas em equipamentos sociais integrados e o pessoal da Polícia de Segurança Pública substituído gradualmente por pessoal do MAS. Determinava-se a criação em Lisboa, Porto e Coimbra, a título experimental, de centros distritais de acolhimento, com vista à criação de uma rede de serviços de

⁹⁹ Primeiro, através do reconhecimento aos beneficiários das caixas de previdência e abono de família desempregados desde 1/5/74 e seus familiares, o direito à assistência médica e medicamentosa na doença e

acolhimento temporário (até um máximo de 3 meses) com a função de encaminhar os utentes para as soluções adequadas. A filosofia expressa neste diploma apontava para a "recuperação" das pessoas em situação de carência social e apontava-se o nível de desenvolvimento socioeconómico das comunidades como estando na origem da mendicidade, e afirmava-se a necessidade de medidas preventivas e consciencialização das populações.

Ainda que sem consequências práticas, não de somenos relevância foi o diploma (D.L. 461/75, 25/8) que legislou no sentido da transferência para o Orçamento Geral do Estado (OE) das responsabilidades financeiras que o Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego (GGFD) estava a assumir: metade do défice do regime especial de abono de família dos trabalhadores agrícolas, metade dos encargos com pensões do regime transitório dos trabalhadores agrícolas, criado em 1972, diferença entre os encargos do Instituto da Família e Acção Social com as acções programadas e as receitas provenientes de outras fontes. Porém, a definição anual dos montantes dos financiamentos do OE era remetida para despacho conjunto dos Ministros dos Assuntos Sociais e das Finanças, que nunca chegou a ser publicado.

Pode-se notar nestas medidas o resultado de dois tipos de influências. Por um lado havia a oportunidade de actualizar a protecção social de acordo com o que se passava nos Estados-Providência europeus desde o pós-Guerra, de que é bom exemplo a adopção, logo no Programa do I Governo, da terminologia 'Segurança Social' e da alusão a um sistema integrado. Por outro lado, havia a pressão do movimento social, quer ao nível das reivindicações relativas às prestações sociais, como era o caso dos movimentos dos reformados, quer ao nível dos serviços e equipamentos de acção social, sobretudo através das comissões de moradores. Refere Silva Leal a propósito da introdução do termo 'Segurança Social':

Era a renovação dos compromissos de libertação de 1944-45 como era a aceitação sem restrições da expressão segurança social e da sua força mítica, durante longos anos retidas entre nós por suspeitas de demagogismo ou de subversão. E era também alguma coisa mais. Ao falar-se no sistema integrado de segurança social, não se pretendia apenas aperfeiçoar os regimes de previdência, reconhecer direitos à assistência e articular a previdência e a assistência num sistema coerente, mas procurava-se magnanimamente ir para além destes limites operacionais. Na realidade, tratava-se de tecer uma malha ou uma rede de protecção que fosse suficientemente apertada para proteger os indivíduos e as famílias contra todas as carências sociais, desde o berço ao túmulo, desde a primeira idade à última (1998: 61-62).

Esta visão integrada que é mencionada pelo I Governo, e que encontramos também, por exemplo, no diploma que suspende a reorganização da Direcção-Geral da Assistência Social,

maternidade e o direito ao abono de família e prestações complementares (D.L. 411/74, 5/9), depois a criação, com carácter experimental, do subsídio de desemprego para os TCO (D.L. 169-D/75, 31/3).

não é, todavia, uma visão muito clara sobre qual deverá ser a configuração e o papel dos serviços de assistência social, o que contrasta com medidas mais convictas na área da protecção previdencial. Para explicar esta opacidade, Silva Leal refere que entre 74 e 75 não havia uma "base teórica ou doutrinária suficientemente pensada e amadurecida" para cumprir a promessa de um sistema integrado de segurança social, ao que se juntava um preconceito contra a previdência, conotada com a previdência corporativa, preconceito esse muito mais forte do que aquele que existia relativamente à assistência:

No que respeitava à previdência, havia uma consciência muito mais divulgada e muito mais explicitada do seu carácter insatisfatório do que em relação à assistência. Os grupos carecidos de protecção assistencial não tinham organizações que pudessem veicular minimamente as suas queixas, nem pesavam em termos de influência numa sociedade que acabava, de uma maneira ou de outra, por os condenar a um estatuto marginal (1998: 145).

Foram os preconceitos contra a assistência, que a reduzia à assistência de não direitos do Estado Novo, que fez com que ela tivesse sido considerada uma "fase ultrapassada da evolução da protecção social" (1998: 151). Esta mesma crítica relativamente à assistência tradicional e às associações provedoras é identificada por Fernanda Rodrigues (1999: 123) relativamente a este período. Todavia, a autora refere ainda outro factor importante a pesar sobre a assistência social, que consistia na pressão do movimento social para a mudança, sobretudo ao nível dos serviços sociais locais. Esta pressão efectuava-se num duplo sentido, não necessariamente coincidente. No sentido do reforço das prestações convencionais e no sentido da inovação a partir da dinâmica dos movimentos populares de base. A ideia que a assistência social devia vir a ser integrada na área de direitos levava, por um lado, à criação de prestações não contributivas e, por outro, a uma auto-suspensão à medida que outras áreas de política social se fortaleciam: "a melhor assistência seria a menor assistência e, no limite, seria mesmo a sua diluição" (1999 : 210). Pretendia-se que a assistência social fosse inserida no campo da provisão social, que tendesse a configurar-se como direito e que possuísse natureza pública e estatal, com responsabilidade do Estado pelo seu financiamento. Todavia, enquanto isto é consagrado na lei, ao nível das políticas assistenciais verifica-se uma paralisia que não responde à necessidade de profundas transformações.

Por outro lado, a verdade é que na área dos serviços e equipamentos sociais, o movimento social não parece pressionar no sentido da assunção pelo Estado da responsabilidade pela provisão, preferindo antes tomar a resolução destas carências nas suas próprias mãos. Se atendermos à abundante literatura panfletária deste período¹⁰⁰, o que verificamos é que o que, no limite, é

¹⁰⁰ Em especial aos documentos produzidos pelas comissões de moradores de bairro, freguesia ou zona ou por estruturas federativas como as intercomissões de moradores (comunicados, moções, convocatórias, etc.).

solicitado às autoridades, sejam elas os órgãos de poder local ou o exército, é o apoio para a criação de equipamentos. Inseridas num contexto mais amplo de reivindicações, estas lutas pareciam apontar para um modelo de sociedade mais participativo, que o Estado não conseguia incorporar.

Associados muitas vezes, mas nem sempre, à questão das lutas pelo acesso à habitação (o acesso à habitação social, as ocupações de casas, as lutas contra o subarrendamento, as lutas pelas rendas justas) e das suas condições, muitos destes movimentos urbanos procuram também resolver problemas de infra-estruturas como água, esgotos, electricidade nas casas, iluminação pública, arruamentos, telefone público, transportes públicos, balneários públicos, higiene dos mercados, recolha de lixo, limpeza de ruas e remoção de lixeiras, quer através da auto-construção quer através de exigências ao poder local. O movimento em torno da criação de equipamentos sociais e culturais também foi riquíssimo, juntando-se, por vezes, às comissões de moradores as comissões de pais, as comissões de pais e alunos, as comissões de reformados, etc. Foram os próprios moradores que tomaram a iniciativa da criação de lares e centros de convívio para a terceira idade, creches, infantários, pré-escolas, parques de jogos, colónias de férias, postos médicos, recintos desportivos, bibliotecas e centros culturais e recreativos. Muitos destes equipamentos foram instalados em espaços que foram objecto de ocupações, construídos ou reconvertidos pela própria população com recurso a fundos provenientes de festas de angariação de fundos, de donativos ou subsídios¹⁰¹. Ao poder local e aos militares solicitava-se o apoio no financiamento, no primeiro caso, e em máquinas e outras ajudas, no segundo caso. Normalmente estes equipamentos funcionavam na base do trabalho voluntário ou quase voluntário, quer das populações quer de técnicos.

As mulheres, que durante o Estado Novo estavam remetidas para a esfera doméstica, assumiram um papel proeminente nestas lutas. Aquelas que se encontravam inseridas no mundo do trabalho participavam nas organizações de base, comissões de trabalhadores das fábricas, das escolas, dos hospitais e clínicas, dos serviços da previdência, etc. Nas comissões de moradores as mulheres passavam para a esfera pública problemas relacionados com o seu papel tradicional. Um dos objectivos das creches era permitir que mulheres que desejassem

Documentos consultados no Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra, abrangendo os anos de 1975-76.

¹⁰¹ Para além destas, outras iniciativas foram levadas a cabo pelas populações, como seja, na esfera da cultura, a divulgação cultural de livros e filmes até aí proibidos, teatro, música, alfabetização de adultos, festas populares; na esfera do consumo as lutas contra o aumento de preços, as tentativas de criação de circuitos alternativos de comercialização e a criação de cooperativas de consumo; na esfera da segurança, a exigência de policiamento de bairros e a vigilância popular. E outras, como manifestações de solidariedade relativamente às lutas dos trabalhadores, das cooperativas agrícolas ou dos movimentos de libertação das colónias.

trabalhar tivessem um local para deixar os filhos sem dependerem dos familiares quando não tinham recursos para pagar as ajudas privadas (Rodrigues, 1995: 128-130).

Ao mesmo tempo, surgiam já em 1975 problemas relacionados com a institucionalização destes movimentos. Lutava-se pela institucionalização das organizações populares de base, debatiam-se as dificuldades no reconhecimento jurídico das comissões de moradores e queixavam-se algumas comissões que pretendiam agregá-las em conselhos de moradores. Reivindicava-se ainda a igualdade de tratamento entre os delegados das comissões de moradores e os delegados sindicais no que respeita a dispensas de trabalho para deslocações. O Estado revelava-se incapaz de acompanhar estas novas formas organizativas. Em Hespanha *et al.*, identifica-se uma paralisia no que se refere à institucionalização das iniciativas populares, valorizadas pelo discurso político, por um lado, mas não acolhidas pelas instituições públicas, por outro.

Por parte dos serviços estatais foram, em regra, colocados todo o tipo de impedimentos legais e dificuldades burocráticas ao seu reconhecimento e aceitação como entidades credíveis para negociar com o Estado formas de cooperação, ou mesmo como suporte institucional dos serviços prestados à população. Chegou a fazer-se depender eventuais apoios financeiros, técnicos ou outros, necessários ao desenvolvimento das actividades assistenciais, duma possível reorientação da iniciativa no sentido da sua integração em instituições credenciadas (no plano administrativo-legal) ou da sua institucionalização em conformidade com as regras jurídicas vigentes (as que regulavam as iniciativas de forte pendor institucional), as quais não previam (nem podiam prever) a integração das iniciativas que emergem da sociedade civil no pós-74 (Hespanha *et al.*, 2000: 129).

Também Helena Vilaça (1994) observa que a institucionalização das comissões de moradores trouxe uma redução da amplitude dos problemas sociais focados. As comissões de moradores tiveram que adoptar a forma de cooperativas de habitação económica ou associações de moradores, estas últimas mais voltadas para os estratos insolventes. Com o decorrer do tempo algumas desapareceram, outras construíram algumas casas, outras transformaram-se em cooperativas, reduzindo a sua representatividade e, em outros casos, abandonou-se a gestão da habitação para se passar à promoção e gestão de actividades de carácter social, cultural, recreativo ou desportivo.

Esta questão da institucionalização das lutas e dos próprios movimentos é crucial para a compreensão deste período e das razões porque o movimento social acabou por revelar tão pouca eficácia no que se refere às transformações almejadas. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1990: 33), no que se refere à definição dos objectivos das lutas, a acção das forças políticas no sentido de "manipular e desvirtuar os movimentos populares" contribuía para alguma perda de força do movimento. No que se refere à efectivação das reivindicações, no que se mantinham de "genuína espontaneidade", os movimentos confrontavam-se com a

incapacidade de uma eficaz inovação legislativa no contexto de uma paralisia do Estado (1990: 33). Era, pois, um momento em que coincidia uma paralisia administrativa caracterizada pela manutenção das formas organizativas do Estado e a ideologia autoritária da administração pública com importantes alterações legislativas. Como diz Boaventura de Sousa Santos, "o período de crise revolucionária foi também aquele em que se estabeleceu o perfil do novo regime democrático consubstanciado depois na Constituição de 1976" (1990: 34-35).

Uma das áreas onde se verificou esta paralisia foi na persistência de legislação herdada do Estado Novo, no que toca ao relacionamento com as instituições particulares de assistência. De facto, se bem que o direito de livre associação tivesse sido logo reconhecido em Novembro de 1974, revogando-se assim o controlo administrativo das associações (D.L. 594/74, 7/11), na área das instituições particulares de assistência manteve-se o regime de tutela administrativa, permanecendo estas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa até 1979. Apenas se verificou uma alteração legislativa importante relativamente às eleições dos titulares dos órgãos das instituições particulares de assistência, os quais deixam de ter de sujeitar a sua candidatura à homologação prévia dos governadores civis (D.L. 387/75, 22/7).

O reconhecimento da manutenção deste estatuto verificou-se, aliás, com decretos como o que tornou extensivas ao pessoal dos organismos considerados pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins de saúde e assistência as melhorias de vencimentos e as regalias que foram atribuídas aos servidores civis do Estado em Agosto de 1974 (P. 751/74, 19/11), o mesmo tornando a acontecer relativamente ao pessoal de enfermagem em 1976 (P. 427/76, 17/7). Em 1979, aplicou-se ao pessoal das pessoas colectivas de direito privado e utilidade pública administrativa com fins de saúde e assistência a nova tabela de vencimentos do funcionalismo público, mas desta vez dependendo esses aumentos de "eventual financiamento pelo Orçamento Geral do Estado ou pelo orçamento da segurança social" nos casos em que as instituições não possuíssem as disponibilidades financeiras necessárias e ficando este apoio dependente de análise da situação financeira pelos serviços centrais de tutela (D.N. 336/79, 21/11).

Uma área na qual se verificaram importantes alterações foi ao nível das Casas do Povo, onde se optou pela sua sobrevivência, até pela sua centralidade na protecção social dos trabalhadores rurais. Assim, a legislação foi no sentido de as dissociar da carga ideológica e política e das personalidades do anterior regime e no sentido de modificar os esquemas de protecção dos trabalhadores agrícolas geridos pelas casas do povo com vista à sua integração total no sistema de segurança social. No primeiro caso estão os diplomas de exoneração do vice-presidente e dos vogais da Junta Central das Casas do Povo e nomeação de uma comissão administrativa

(D.L. 267/74, 21/6 e D.L. 753/75, 31/12), da criação da possibilidade do MAS alterar, por despacho, as normas que regulam a composição e o modo de eleição dos corpos gerentes das Casas do Povo (D.L. 490/74, 26/9) ou de regulação da demissão dos corpos gerentes e nomeação das comissões administrativas (D.L. 213/75, 22/4) e de definição dos princípios para o saneamento dos empregados das Casas do Povo (D.L. 702/74, 7/12). No segundo caso estão os diplomas que extinguem as Federações de Casas do Povo (D.L. 737/74, 23/12) e, finalmente, aquele que integra a população coberta pelos fundos de previdência das Casas do Povo no regime geral de previdência (D.L. 560/76, 16/7), à semelhança do que é feito relativamente às Casas dos Pescadores.

Em 1974 surge o primeiro diploma que 'nacionalizou' os hospitais das Misericórdias (D.L. 704/74, 7/12). Justificava-se esta medida na intenção expressa pelas Misericórdias, e também pelos trabalhadores dos hospitais, de tais estabelecimentos virem a ser integrados na rede nacional hospitalar. Assim, foi estipulado que os hospitais centrais e distritais pertencentes a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa passariam a ser geridos do mesmo modo que os hospitais públicos e administrados por comissões nomeadas pelo Secretário de Estado da Saúde, mantendo as Misericórdias a propriedade dos edifícios onde se encontravam instalados os hospitais. Estes edifícios eram gratuitamente cedidos pelas Misericórdias e estipulava-se que as suas receitas próprias poderiam passar a "financiar outras actividades que se integrem na política social aprovada pelo Governo e que se dirijam em especial às populações de menores recursos". Para a execução deste diploma constituiu-se uma Comissão Coordenadora dos Hospitais Distritais, composta por representantes dos serviços de saúde, da segurança social, das Misericórdias e dos utentes, estes a indicar pelas autarquias. Em 1975 (Decreto-Lei n.º 618/75, 11/11) este diploma foi estendido aos hospitais concelhios, justificando-se no contexto da progressiva estruturação do serviço nacional de saúde e da necessidade de uma política unitária e global. Este diploma ia, porém, um pouco mais longe, determinando a extinção das próprias Misericórdias quando, em consequência deste diploma, deixassem de "manter qualquer estabelecimento ou actividade integrada na política social aprovada pelo Governo", revertendo todo o património para a propriedade do Estado.

A radicalidade destes diplomas, em especial do de 1975, é explicável à luz do relacionamento existente entre o Estado e as Misericórdias desde a sua criação, das dificuldades de concretização do objectivo da criação do Sistema Nacional de Saúde e, sobretudo neste último diploma, da filosofia estatista do Governo, o mesmo que em 15/3 havia nacionalizado todas as companhias de seguros com excepção das que possuíam capital estrangeiro e, assinala-se, das mútuas de seguros.

As primeiras instituições a organizarem-se foram as Misericórdias, que realizaram o seu V Congresso em 1976, grandemente em reacção à nacionalização dos seus hospitais. O Estado, já mais apaziguador, através do Ministro dos Assuntos Sociais, afirma que as instituições não foram tratadas com o respeito e consideração que mereciam. Este Congresso delibera a criação da União das Misericórdias Portuguesas (UMP), instituída canonicamente, em 1977, pelo Bispo de Viseu, com o objectivo de "orientar, coordenar, dinamizar e representar todas as Santas Casas, defendendo os seus interesses, organizando serviços de interesse comum, estimulando a fraternidade e as relações entre as Misericórdias". Segundo Hespanha, a partir da sua criação a UMP mobilizará crescentemente o poder religioso na ampliação da sua influência política para "reafirmar a sua ancestral liberdade de acção no domínio da protecção social" (Hespanha *et al.*, 2000: 131). No VI Congresso das Misericórdias (1980), aberto à participação de todas as instituições particulares de assistência (Misericórdias e outras associações ou fundações de beneficência), viria a ser criada a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS).

Por seu lado, o movimento mutualista começa a reorganizar-se, mas muito longe da enorme vitalidade do movimento cooperativo e sindicalista a que estivera associado na sua génese. Numa reunião de associados na ASM de Coimbra, A Previdência Portuguesa, em Junho de 1975, decidiu-se que, perante o novo clima de liberdade de associação, era o momento de realizar um plenário de todas as mutualidades do país, destinado a estudar os seus problemas. Este Plenário Nacional de Associações de Socorros Mútuos realizou-se em Outubro do mesmo ano, com a participação de 27 associações, onde esteve representada a instituição de tutela, o MAS. Aqui foi criado o Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos (SNASM), com sede em Coimbra, que assumiu o papel de representante das ASM, sobretudo tendo em vista os trabalhos de elaboração das leis mutualistas¹⁰². Em 1976 foi criada uma comissão de estudo encarregue de proceder à reforma do regime jurídico das ASM. Nessa Comissão participou o director de serviços da Direcção-Geral da Segurança Social, "devotado defensor do ressurgimento mutualista, cujo grito, 'o mutualismo não morreu, o mutualismo não morrerá' permanecerá nos anais da memória dos seus amigos e admiradores" (*Correio Mutualista*, 14: 11). Na sequência deste secretariado foi criada, em 1979, a Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos.

Teria sido nas conclusões do Plenário Nacional de Associações de Socorros que se baseou exclusivamente o D.L. 636/76, de 28/7, que procedeu a uma nova regulamentação das

¹⁰² Este secretariado era constituído por algumas das maiores associações mutualistas: A Previdência Portuguesa, Montepio Geral, A Vencedora, A Beneficência Familiar, Montepio Rainha D. Leonor e Empregados do Comércio de Lisboa.

organizações e funcionamento das associações de socorros mútuos¹⁰³. Segundo Rosendo (1996: 616), este diploma em pouco modificou a situação relativamente à lei de 1932, limitando-se a consagrar a possibilidade de participação dos sócios trabalhadores nas assembleias-gerais e admitindo serem necessários estudos mais aprofundados para uma revisão global do regime jurídico destas instituições e do seu enquadramento na política global de segurança social. Em Novembro de 76, novo diploma (D.L. 807/76) definia, por um lado, formas menos onerosas de convocação dos sócios para as assembleias-gerais¹⁰⁴ e, por outro lado, a possibilidade de suspensão dos corpos gerentes do exercício das suas funções, quando a sua actividade afectasse o normal funcionamento da instituição, por despacho do Ministro dos Assuntos Sociais e sob proposta da Inspeção da Previdência Social.

Numa jornada de reflexão e análise da situação do Movimento Cooperativo Português, organizada pelo Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP), em 1 de Julho de 1978, o Secretariado Nacional de Associações de Socorros Mútuos (SNASM) apresentava uma comunicação¹⁰⁵ onde fazia um balanço do sector mutualista, da sua evolução e problemas¹⁰⁶ e apresentava algumas reivindicações, afirmando o seu lugar complementar ao seguro social obrigatório e ao Serviço Nacional de Saúde. Entre as reivindicações ao Estado incluía-se a generalização da cooperação na acção médico-social entre as mutualidades e os serviços públicos. O SNASM assume para si a tarefa de apoiar todas as instituições "no sentido de reestruturação e recuperação de todos os seus serviços e melhor aproveitamento das suas potencialidades", necessitando porém, para tal tarefa, de um subsídio do Estado. Admitindo-se que o mutualismo em Portugal "ainda não conseguiu vencer a inércia da maioria, nem entrar de uma forma aberta no espírito nacional", afirmava-se a necessidade de doutrinação e propaganda generalizadas, desde a escola primária, acerca das vantagens do mutualismo e do cooperativismo.

¹⁰³ Segundo se refere no Boletim de "A Previdência Portuguesa", Ano L, n.º 294 - 3ª Série, Janeiro de 1979, em edição comemorativa do cinquentenário desta associação mutualista.

¹⁰⁴ Em vez de ser apenas por carta a cada um dos associados passa a poder ser por publicação de anúncio nos dois jornais diários de maior circulação da área da sede da associação.

¹⁰⁵ Boletim de "A Previdência Portuguesa", Ano L, n.º 294 - 3ª Série, Janeiro de 1979, pp: 42-44.

¹⁰⁶ O diagnóstico que se fazia ao sector mutualista era o seguinte: existe um grupo de 10 associações que possuem um número muito reduzido de sócios (até 100), e que não tem qualquer expressão ou importância ("Mas será compensador todo este esforço e dedicação? Terá expressão real este tipo de mutualismo? Não nos parece."); existe um segundo grupo, que abrange 88 associações, de dimensão entre 100 e 5 000 sócios, que vive uma situação financeira precária, com rendimentos que mal dão para manter os benefícios dos sócios ou vive numa situação de algum equilíbrio financeiro mas que se mantêm estagnadas e com benefícios "absolutamente ultrapassados e sem qualquer expressão"; existem, por fim, 22 associações de maior dimensão (entre 5 000 e 20 000 sócios), bem estruturadas e com uma importante presença no mutualismo. *In* Boletim de "A Previdência Portuguesa", Ano L, n.º 294 - 3ª Série, Janeiro de 1979, pp: 42-44.

4.6. A Constituição de 1976: Um sistema de segurança social unificado e descentralizado

O período que se inicia com a Constituição de 1976 e o Primeiro Governo Constitucional inaugura um processo de normalização pleno de contradições. Em termos políticos verificava-se, por um lado, a incorporação de muitas das exigências dos vários movimentos sociais e políticos, em especial aquelas que apontavam para uma sociedade socialista e uma democracia participativa, e por outro lado, a ambição de algumas forças políticas de enquadrarem a nova democracia portuguesa no contexto das democracias capitalistas avançadas europeias. Mas mesmo para a prossecução deste último objectivo são grandes as dificuldades. Como Boaventura de Sousa Santos aponta, a constituição de um Estado-Providência à semelhança dos europeus, e mesmo que concebido como um período intermédio no caminho para o socialismo, iria necessitar de condições que não existiam em Portugal. Uma dessas condições seria a existência de um pacto entre o capital e o trabalho, para o que seria necessária a existência de actores sociais organizados capazes de negociar tal pacto. Ora, tal pacto não era imediatamente possível, quer pelos efeitos do período imediatamente precedente no que toca ao modo como os interesses do capital foram afectados, quer pela própria estrutura da sociedade portuguesa, caracterizadas por uma grande pulverização de interesses e "redes compactas de relações entre as diferentes classes e camadas sociais" (Santos, 1990: 219).

O período até 1980 exibia sinais da contradição que se instalou entre as aspirações a uma sociedade socialista e sem classes, à consagração de direitos próprios das democracias mais avançadas, com a articulação de mecanismos de democracia representativa e mecanismos de democracia participativa, à consagração dos direitos cívicos e políticos, e do respeito pelo pluralismo das democracias liberais e dos direitos económicos e sociais atribuindo ao Estado o papel central na materialização desses direitos.

A Constituição de 1976 veio consagrar, pelo Art.º 63º, o direito à segurança social. O Estado ficava incumbido de organizar, coordenar e apoiar financeiramente um sistema de segurança social unificado e descentralizado, cujos objectivos eram de protecção na doença, desemprego, velhice, invalidez, viuvez e orfandade e todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. Eram, porém, omitidos os objectivos de protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais e a compensação dos encargos familiares. O Art.º 63º também consagrou o

direito de participação das associações sindicais e de outras organizações representativas das classes trabalhadoras, excluindo, portanto, a participação das organizações representativas dos empregadores. Também pela Constituição ficou consagrado, pelo Art.º 64º, o direito à saúde e a sua concretização por um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito. Ao Estado ficaram atribuídas responsabilidades de promoção do aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas, através de intervenções que visassem a correcção das desigualdades.

O Estado já não seria supletivo relativamente ao papel das IPSS. Em vez disto elas foram reconhecidas como coadjuvantes na prossecução dos objectivos da Segurança Social. A Constituição de 1976, reconhecendo a natureza privada das IPSS, afirmava: "a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não-lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado" (n.º 3 do art.º 63º). Esta fiscalização era uma peculiaridade das organizações particulares, admitida à luz dos seus fins de produção de bens públicos.

Persistiu contudo uma certa indefinição acerca do modelo de segurança social, o que afectava sobretudo a área da protecção não relacionada com a protecção previdencial e as relações entre o Estado e as instituições particulares de assistência e as restantes instituições particulares que actuavam na área da segurança social. Enquanto a Constituição parecia desenhar com maior nitidez um sistema baseado no seguro social (Art.º 63º), a parte não contributiva do sistema de segurança social só ficava abrangida com as obrigações consagradas nos Art.ºs 67º, 69º, 70º, 71º e 72º. No que toca ao papel das IPSS no sistema, a Constituição acolhia as preocupações de limitar a estatização, garantindo a existência de espaços privados nos vários sectores. Por isso, ao mesmo tempo que se concebia o sistema de segurança social como um serviço público, ressaltava-se que este não prejudicava a existência de instituições privadas de solidariedade social.

Muita da legislação subsequente revela ainda esta indefinição de modelos, com algum predomínio para uma visão que tende a enfatizar um sistema de cariz mais universalista do que laborista, ainda que esta distinção seja insuficiente para dar conta do projecto que subjaz às ideias de unificação e descentralização do sistema de segurança social constitucionalmente consagrados. A esta indefinição, e certamente contribuindo para ela, juntava-se quer um contexto político de grande instabilidade governativa, em que se sucedem 5 governos, quer um contexto económico que em termos nacionais e internacionais se tornava crescentemente antagónico de ideias redistributivas

'excessivamente' generosas.

Interessa-nos sobretudo perceber a natureza dessas indefinições e, sobretudo, a natureza do modelo alternativo que não acabou por vingar na evolução subsequente da segurança social, mas deixou as suas marcas no sistema. São sobretudo dois diplomas que mais se parecem aproximar do sentido da Constituição e nos interessa compreender: a Lei Orgânica da Segurança Social (D.L. 549/77, 31/12), promulgada durante o I Governo Constitucional, em que Armando Bacelar é ministro dos Assuntos Sociais e Vítor Vasques o Secretário de Estado da Segurança Social, e o Esquema Mínimo de protecção social (D.L. 513-L/79, 26/12), elaborado pelo V Governo, de transição, de Maria de Lourdes Pintassilgo, cujo Ministro dos Assuntos Sociais é Alfredo Bruto da Costa e o Secretário de Estado da Segurança Social é Coriolano Ferreira.

A Lei Orgânica da Segurança Social (LOSS) funcionou durante muito tempo como uma espécie de lei de bases do sistema e veio a influenciar a própria Lei de Bases de 1984. Neste diploma foram definidas as novas estruturas orgânicas centrais e regionais da Segurança Social. Segundo Ilídio das Neves (1996), este diploma influenciou política, ideológica e culturalmente a evolução subsequente da Segurança Social.

Logo no primeiro artigo, a LOSS define o 'sistema unificado de segurança social' em três ideias gerais: a garantia pelo Estado do direito à segurança social através da criação e funcionamento de um sistema que integra respostas a situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou capacidade para o trabalho; o papel subsidiário das instituições privadas de segurança social na realização dos fins do sistema, sendo sujeitas a fiscalização do Estado; a responsabilidade da colectividade pela resposta às necessidades sociais e a adequação dos seus objectivos à política social e económica. Os princípios de organização deste sistema eram os constitucionalmente definidos de integração, descentralização e participação.

A integração realizava-se através da fusão dos anteriores e tradicionais sistemas de previdência e assistência sociais. Em termos orgânicos, procedia-se à integração, na mesma estrutura, dos serviços encarregues de gerir directamente as prestações e dos órgãos da administração central com funções de apoio técnico, orientação, coordenação e fiscalização. A descentralização realizava-se através da criação de vários órgãos com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, e com funções operacionais e executivas, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e o Centro Nacional de Pensões (CNP), com funções especializadas, e os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS), encarregues da gestão local do sistema integrado (da

previdência e assistência). Ao mesmo tempo mantinha-se um grau de centralização ao introduzir no sistema os órgãos de administração directa do Estado (a Direcção-Geral da Segurança Social, o Departamento de Planeamento da Segurança Social, o Departamento de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, etc.).

Os autores parecem ser consensuais na interpretação do sentido desta lei orgânica. Para Ilídio das Neves, este diploma denotava a “intenção de construir uma ‘nova’ Segurança Social, com novos objectivos, novas técnicas e novas formas de gestão. O conteúdo do direito à Segurança Social parecia indiciar a tendência para uma concepção predominantemente não laborista mas, sim, universalista e assistencialista (Neves, 1996: 209-213). Também Silva Leal refere que, para além da estruturação de um sistema unificado, muito no sentido de um sistema estatizado e abrangente, este diploma desenhava também um sistema descentralizado e desconcentrado, em que a descentralização seria o pressuposto essencial para aproximar o sistema unificado às populações (Leal, 1998: 230). Segundo refere Silva Leal, ainda que o diploma se dedicasse à orgânica da Segurança Social, ele também deixava pistas sobre o que deveria ser a atribuição das prestações desta. Aqui verificava-se também uma concepção unificadora, sugerindo uma ultrapassagem das técnicas típicas dos sistemas, ou seja, seguro social, assistência social e serviços públicos. Para que as prestações sociais fossem adequadas à situação concreta dos beneficiários, seria ao nível das instituições descentralizadas que se faria uma definição prévia e descentralizada dos direitos às prestações (era mencionado o caso das pensões). Assim, ultrapassava-se a noção de atribuição das prestações mediante a tipificação das condições de acesso e das próprias condições de atribuição, características dos sistemas quer de base profissionalista, quer de base universal. Ora a fórmula identificada pretendia responder na exacta medida das carências dos indivíduos ou famílias, e que, segundo o autor, beberia na própria experiência dos técnicos de serviço social e que não existia em nenhum país do mundo:

Esta concepção de uma segurança social individualizada, personalizada, cujas prestações seriam definidas, não por regimes legais rígidos, mas através de uma avaliação prévia e descentralizada das situações de carência, aproxima-se, sem dúvida dos nossos melhores sonhos [...] assenta as suas raízes mais profundas na experiência de frustração dos trabalhadores do serviço social, nesse sentimento de vazio ou de impotência que deles se apodera sempre que verificam que os seus esforços, nos contactos directos com as pessoas que pedem auxílio aos aparelhos de protecção social, acabam por se perder no emaranhado dos procedimentos burocráticos e na distância que os separa dos níveis de decisão (1998: 230).

Mas para que efectivamente esta lei perspectivasse um sistema de segurança social era necessário que, no mínimo, se tivesse evidenciado alguma preocupação em transformar a própria assistência. Mas, neste campo, o único passo foi a integração da Acção Social no Sistema de Segurança Social, o que passou a ser uma particularidade portuguesa e pouco mais. E na interpretação de Silva Leal, esta integração da Acção Social sem que nela se tivesse operado qualquer transformação profunda deveu-se à própria fraqueza estrutural desta área, que manteve os traços herdados do anterior regime: a sua insuficiência e o não reconhecimento como área de direitos. Silva Leal escrevia então no *Diário de Notícias* acerca desta integração:

Estas actividades foram incluídas um tanto irreflectidamente no sistema de segurança social, uma vez que não tinham por suporte uma rede suficiente de serviços e de equipamentos, nem se baseava no reconhecimento de direitos dos assistidos ou dos utentes. A sua passagem para o sistema de segurança social deveria dar origem a novos regimes de prestações não contributivas a que as pessoas teriam direito, desde que reunissem as condições regulamentares previstas e se bem que comparticipassem eventualmente no seu custeio. No entanto, nada parece ter sido ainda pensado a este respeito (1998).

Em relação ao terceiro princípio constitucional, o da participação, a que a LOSS procurava obedecer, são definidos órgãos de participação a nível central e local, constituídos por um amplo leque de actores, cujas atribuições são de participação na própria definição das políticas e objectivos e na avaliação da sua execução. A nível central, cabia ao Conselho da Segurança Social “participar no processo de definição da política, objectivos e prioridades do sistema unificado de segurança social e, em especial, na elaboração do plano do sector e no acompanhamento e avaliação da sua execução global”. A nível regional, cabia aos Conselhos Regionais de Segurança Social “participar no processo de definição dos objectivos e prioridades da acção descentralizada do sistema unificado de segurança social e, em especial, no diagnóstico, planeamento e programação dessa acção a nível da respectiva área e no acompanhamento e avaliação da sua execução” (D.L. 549/77, 31/12). Estes órgãos de participação eram compostos por um leque muito amplo de actores: associações sindicais e outras organizações de trabalhadores, autarquias, comunidades locais, instituições privadas de solidariedade social e outras entidades interessadas no sistema.

Uma vez mais, a estes órgãos de participação correspondia a visão integrada do sistema, com a agregação dos interesses dos grupos mais conotados com a vertente contributiva do

sistema, como sejam os sindicatos, com as dos grupos mais interessados na vertente assistencial, como seriam as IPSS, e ainda com os actores locais, o nível privilegiado do sistema, como as comunidades locais e autarquias.

A visão integrada do Sistema de Segurança Social torna a surgir em 1979, com o esquema mínimo de protecção social, procurando novamente obedecer aos princípios constitucionais e propondo, desta vez, um esquema do que poderia ser uma perspectiva integrada ao nível das prestações. Afirmava-se no diploma que "a disciplina do esquema mínimo tem por objectivo a garantia universal do direito às respectivas prestações. Por esse facto, os utentes de qualquer esquema de protecção social têm acesso aos montantes e níveis mínimos assegurados". Este Esquema incluía prestações de acesso incondicionado e prestações de acesso condicionado à verificação de insuficiência de recursos e abrangia todos os cidadãos nacionais residentes, independentemente do vínculo laboral ou de contribuição prévia e os utentes de qualquer esquema de protecção social. Através deste diploma garantiam-se prestações de segurança social mas também de saúde. No mesmo diploma determinava-se a elevação dos quantitativos das prestações atribuídas por outros regimes até aos quantitativos assegurados pelo Esquema Mínimo, sendo que este ficaria financeiramente responsável por essas diferenças.

Nos artigos que publica no *Diário de Notícias*, entre 1979 e 1983, Silva Leal abordará frequentemente a questão da integração, unificação ou descentralização do sistema de segurança social. Em Maio de 1980 Silva Leal escrevia:

Paira frequentemente no ar a ideia de fundir o seguro social e a assistência social numa técnica única, a que um tanto ingenuamente se chama 'segurança social', como se a segurança social utilizasse apenas uma técnica de protecção [...]. Qualquer projecto que vise a instauração de um regime único para toda a população ou, inclusivamente, a substituição do seguro social e da assistência social por uma noção mais ou menos mágica de segurança social, que não seria sequer a técnica do serviço público, está irremediavelmente condenado na presente conjuntura a não levar a parte nenhuma. Isto não significa que não seja conveniente esbater as diferenças entre os regimes de seguro social e da assistência social e, na medida do possível, à sua interpenetração, como hoje se faz um pouco por toda a parte (1998: 143).

Mas se este período é caracterizado simultaneamente pela existência de tensões no sentido da inovação e da imobilidade, ele não se resume a tal no que toca à produção legislativa. De facto, outras medidas se sucederam almejando menores ambições, mas também introduzindo importantes alterações. Entre as medidas que visam suprir algumas lacunas herdadas conta-se, por exemplo, o caso das pensões sociais de invalidez e velhice (D.N.

59/77, 14/3) que, definidas de uma forma muito mais abrangente do que havia sido desenhado em 1975, inauguram o regime não contributivo. Também em 1977 (P. 115/77, 9/3) foi criado um esquema abrangente, ainda que definido como transitório, para a protecção social dos trabalhadores independentes. Todavia o seu esquema de prestações não incluía a pensão de sobrevivência, as prestações familiares e os subsídios de doença e de maternidade.

Na acção social verifica-se uma continuidade no sentido da atribuição individualizada das prestações em situação de carência comprovada ao mesmo tempo que, paralelamente ao sistema de segurança social, se verificam medidas de reactivação das iniciativas locais, "que retoma abordagens comunitárias experimentadas em finais da década de 60, e início de 70", dos "processos de animação local no período imediatamente subsequente à alteração política de 1974" e "pela influência reforçada de experiências em curso na União Europeia" (Rodrigues, 1999: 127-128).

Outra das áreas onde surgiu legislação importante foi na do relacionamento do Estado com a sociedade civil, nomeadamente através da criação do estatuto das pessoas colectivas de utilidade pública (D.L. 460/77, 7/11) e através do estatuto das instituições privadas de solidariedade social (D.L. 519-G2/79, 29/12).

O Estatuto das pessoas colectivas de utilidade pública, abrange nos seus termos as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa sem eliminar esta figura jurídica. Por isso, no próprio diploma se faz uma distinção relativamente a estas (designando as instituições que prosseguem alguns dos fins previstos no art.º 416º do Código Administrativo) que lhes permite não terem de aguardar 5 anos pelo reconhecimento do estatuto de utilidade pública. Refere este estatuto pretender reconhecer o papel das associações ou fundações que prestam fins de interesse geral – diz-se no preâmbulo que "prestam relevantes serviços à comunidade, suprimindo muitas vezes o papel do próprio Estado" – através de isenções fiscais, redução de taxas e outros benefícios, pretendendo-se assim incentivar o associativismo e "dotar as colectividades de alguns meios para valorização e expansão da sua actividade". Em 1979, esclarece-se que se aplica o estatuto de utilidade pública às cooperativas que não prossigam fins económicos lucrativos, como as cooperativas culturais, as que prossigam iniciativas no âmbito da segurança social e as de consumo (D.L. 425/79, 25/10).

O primeiro Estatuto das IPSS deve também ser entendido à luz da noção de uma segurança social unificada e descentralizada. Este estatuto que, como refere o próprio preâmbulo do

diploma, foi elaborado após um demorado processo de trabalho, no qual foram ouvidas algumas instituições, como a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal Portuguesa, afirmava fazer uma leitura correcta da Constituição, na qual as instituições eram integradas no sistema de segurança social.

Quadro 8 - Instituições Particulares de Assistência anteriores ao Estatuto das IPSS de 1979

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	Castelo Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Lisboa	Portalegre	Porto	Santarém	Setúbal	Viana do Castelo	Vila Real	Viscu	Totais
Misericórdias	21	16	15	14	22	19	24	19	18	19	16	22	18	21	16	10	12	21	323
Centros Paroquiais	10	2	-	6	9	3	3	-	7	14	35	1	21	9	11	1	1	3	136
Fundações	-	10	13	3	6	14	6	1	7	4	25	7	10	5	2	1	5	8	127
"Patrimónios Pobres"	-	6	10	1	5	11	10	-	6	9	13	7	25	14	2	1	5	6	131
Diversos	20	11	35	5	21	26	15	12	14	20	184	11	86	23	13	11	7	13	527
Total	51	45	73	29	63	73	58	32	52	66	273	48	160	72	44	24	30	51	1244

Fonte: Direcção Geral da Assistência Social

Assim se entendia também que se determinasse que estas instituições deviam estar representadas em todas as estruturas de participação do sistema de segurança social. Abrangidas por este estatuto estavam não só as anteriores instituições particulares de assistência mas igualmente as organizações representativas que possuíssem também actividades de segurança social, as organizações e instituições religiosas com actividades de segurança social (e, no caso das da Igreja Católica, com respeito pela Concordata), as ASM e as organizações populares de base. Assim, eram instituições privadas de solidariedade social as instituições com as formas jurídicas de associações de solidariedade social, as irmandades da misericórdia, as cooperativas de solidariedade social, as associações de voluntários de acção social, as associações de socorros mútuos e as fundações de solidariedade social constituídas com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social.

Este novo estatuto vinha substituir o de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, o qual implicava formas de intervenção tutelar mais fortes, reforçando-se desta forma, como se afirmava, o seu carácter privado. Mantinham-se pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações humanitárias, como as de bombeiros, ou a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, à qual o Estatuto não se aplicava.

A maior regulação das IPSS tinha (e tem) sustentação na própria Constituição. A acção orientadora e tutelar do Estado era descrita nas funções de regulamentação, fiscalização ou inspecção e intervenção, da responsabilidade do MAS e, no caso da última, do Ministro dos Assuntos Sociais e do Ministro da Coordenação Social. A regulamentação fazia-se através de normas orientadoras acerca da organização e exercício das actividades das instituições que passavam por: normas técnicas relativas à sua criação, transformação, extinção e funcionamento; criação de esquemas para o aperfeiçoamento dos trabalhadores; fixação de critérios de avaliação dos resultados obtidos no funcionamento das instituições; regulação do tratamento processual das queixas dos beneficiários. A função de fiscalização e inspecção fazia-se através da inspecção às instituições e estabelecimentos, inquéritos e sindicâncias, facultando-se aos corpos gerentes o resultado das inspecções regulares. A função de intervenção ou judiciária consistia na participação ao Ministério Público dos factos ilegais e o pedido judicial da destituição dos corpos gerentes. Assim, se a primeira função implicava claramente uma perspectiva estatista de intervenção, já a função interventiva respeitava o carácter privado das instituições ao atribuir o poder efectivo de intervenção aos tribunais e não à tutela, o que não acontecia no estatuto de utilidade pública administrativa.

É possível fazer duas leituras desta legislação. Numa primeira leitura podemos afirmar que, perante o peso destas instituições na área da acção social, herdado do passado, a via mais fácil para suprir as carências da intervenção pública era a criação da fórmula de integração das instituições no sistema de segurança social. Nesta leitura pouco de novo existia relativamente à situação destas instituições no anterior regime. Numa outra leitura, o facto de o Estado regular o funcionamento e os serviços destas instituições, preocupando-se por exemplo, com a avaliação dos resultados das instituições e das queixas dos beneficiários, e de assumir que esta regulação resultava de ser ele o garante dos objectivos sociais que as instituições prosseguem, implica uma ruptura relativamente à situação anterior. Sob esta perspectiva, a colaboração entre o Estado e as instituições não demitia o Estado das suas responsabilidades mas também não assumia uma visão estatista da produção de bens e serviços sociais. Afirmava-se um juízo positivo de valor em relação às instituições e afirmava-se ser este estatuto "um acto de confiança nas próprias instituições e na sua capacidade de resposta às necessidades específicas dos nossos tempos".

Um bom exemplo da parceria que se pretendia criar, nesta perspectiva de integração, é a Resolução n.º 72/79, de 28/2, que, considerando que se tornava indispensável promover

uma colaboração coordenada e íntima entre os serviços públicos e as instituições particulares, criou, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Social, uma comissão permanente denominada Secretariado de Acção Social, composta pelos directores gerais da Assistência Social e da Previdência, pelo Provedor da SCML, pelos directores do Instituto da Família e Acção Social e do Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais, pelo secretário-geral da União das Misericórdias Portuguesas, o presidente da Cruz Vermelha Portuguesa, o presidente da Associação Cristã da Mocidade e o presidente da Cáritas. Este Secretariado tinha como atribuições facilitar a articulação das actividades sociais públicas e particulares, propor esquemas de colaboração e coordenação, fomentar a acção dos voluntários, estudar e angariar fontes de financiamento e realizar estudos sobre formas de intervenção social e necessidades da população, nas áreas do apoio à família, à criança e à terceira idade, das actividades de tempos livres do jovens, da reabilitação e reintegração social e do auxílio a situações de emergência.

A perspectiva integracionista não era consensual. Tal adivinha-se no ênfase que o próprio estatuto faz do facto desta integração resultar da leitura da Constituição, e é visível nas críticas de Silva Leal. Este autor considerava não serem confundíveis os serviços públicos e os serviços das instituições privadas, nem estes últimos poderem ser considerados serviços ou prestações de segurança social.

As instituições privadas de solidariedade social não podem fazer parte de um sistema essencialmente estatal, como é o nosso sistema de segurança social. Elas prosseguem fins de protecção social a título benévolo ou em favor dos seus associados livremente inscritos e, em qualquer caso, fora dos esquemas públicos da protecção social. Os direitos que asseguram directamente são apenas os que resultam da livre subscrição de capital cooperativo ou do pagamento voluntário de quotizações. As instituições particulares de solidariedade social não facultam por si, serviços ou prestações de segurança social, a não ser quando, mediante acordos de cooperação, actuem por delegação e sob a responsabilidade das instituições ou serviços do sistema. A integração das instituições privadas de solidariedade social no sistema de segurança social constitui um factor gravemente perturbador da inteligibilidade, quer das funções que elas exercem, quer da própria estrutura do sistema (Leal, 1998: 220).

Parecia, pois, uma tensão entre propostas e modelos diferentes de segurança social, em especial entre os modelos de base universalista ou assistencialista, e um modelo de continuidade e aperfeiçoamento da base profissionalista herdada. De uma forma muito genérica, poderíamos dizer que enquanto primeiros provinham mais de uma perspectiva política de reforma do sistema, do último seriam partidários os que, trabalhando no sistema, em especial na sua parte 'nobre', a previdência, possuíam uma visão mais

enformada por critérios e exigências de coerência técnica do sistema. A tensão entre estas duas perspectivas é bem visível na seguinte afirmação de Silva Leal numa das suas crónicas em Abril de 1980:

O caprichismo no domínio político-social, como muitos domínios, tem de ser substituído por processos, tanto quanto possível, transparentes de decisão, em que os técnicos, recuperada alguma da sua autoridade perdida, participem com a sua experiência e o seu saber acumulados, e não apenas como meros títeres de um aparelho administrativo longamente habituado à concordância ou ao silêncio (1998: 163).

Mas não foi apenas, e provavelmente nem sobretudo, este divórcio entre os caprichosos políticos e os sábios técnicos que contribuiu para o insucesso de muitas das promessas e ambições relativamente ao sistema de segurança social. Razões mais práticas de ordem financeira impunham o arrefecimento dos entusiasmos, que se começou a notar logo a partir do I Governo Constitucional, quando este teve de desistir do projecto de uma sociedade socialista para, perante a situação inflacionista e o défice na balança de transacções, assinar um acordo com o FMI, concluído em Maio de 1978, já na vigência do II Governo Provisório, que veio obrigar à implementação de medidas de ajustamento (Reis, 1998: 41,50). Deu-se, assim, uma desaceleração da despesa pública, em especial nas áreas do aparelho de Estado e dos investimentos, e igualmente uma desaceleração nas despesas com a Segurança Social, bastante visível no quadro seguinte, o qual mostra as taxas de crescimento anual das despesas da Segurança Social.

Depois de terem chegado a atingir aumentos de 23% a 29% entre 1972 e 1975, as taxas de crescimento assumiram valores negativos nos anos de 1977 a 1979. Aliás, o que não deixa de ser curioso de notar é que o período pré-74 teve um maior peso em termos de aumento das despesas na segurança social do que o próprio período pós-74, com a excepção do ano de 1975. Além disso, se tivermos em consideração que muitas das medidas dos anos 70 só vieram a ter impacto financeiro alguns anos depois (em especial no que se refere aos regimes dos rurais), verificamos que a Revolução de 74 teve sobretudo impacto ao nível do aumento de despesas com o regime não contributivo e com a acção social.

Quadro 9 - Taxas anuais de evolução das despesas da Segurança Social (1971-85)¹⁰⁷

(valores constantes)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Regime Geral	4%	30%	20%	1%	28%	14%	-3%	4%	-10%	17%	10%	2%	-2%	-3%	2%
RESSAA ^(a)	114%	67%	42%	96%	46%	15%	1%	10%	12%	44%	4%	-33%	-2%	-10%	0%
RNCE ^(b)	-	-	-	-65%	-66%	782%	11%	32%	40%	59%	-5%	328%	-12%	-12%	-7%
Acção Social ^(c)	-	-	-	3%	43%	62%	20%	-1%	89%	655%	4%	-2%	-1%	-5%	10%
Administração	18%	10%	24%	9%	-1%	23%	-17%	6%	-7%	23%	-4%	-4	-15%	-7%	0%
AMS e Adm UMS	16%	30%	20%	2%	11%	13%	-6%	-70%	-100%	-	-	-	-	-	-
Total	11%	29%	23%	7%	23%	16%	-4%	-11%	-12%	29%	7%	1%	-4%	-5%	1%

Fonte: IGFSS

(a) Inclui o REAF e o REP.

(b) Inclui o Regime Transitório dos Rurais (RTR)

(c) Até 1979 as despesas respeitam apenas à prestada através do Instituto de Obras Sociais.

No caso da acção social há ainda que ter em conta que a implantação do serviço nacional de saúde levou que a esta fossem imputadas algumas das responsabilidades da acção médico-social (AMS), o que explica o súbito crescimento das despesas em 1980, o qual coincide com o desaparecimento das despesas com a assistência médico-social em 1979. Na realidade, este crescimento apenas significa a transferência de algumas das despesas da assistência médico-social para a acção social e não um verdadeiro crescimento de despesas. De qualquer modo, o que se verifica é que serão as despesas com as áreas não contributiva e acção social, as quais, de qualquer modo, possuem valores baixíssimos, que manterão um crescimento positivo quando se verificam crescimentos anuais negativos nas restantes rubricas a partir de 1977. Verifica-se, inicialmente no regime não contributivo e equiparados, em 1973, o efeito da criação de um regime transitório para os agricultores e, em 1976, o efeito da criação da pensão social de velhice e invalidez, cujo âmbito pessoal foi alargado a partir de 1977. Na área da acção social verificou-se, segundo Fernanda Rodrigues, "uma gestão marcada pela aleatoriedade de critérios e extrema dependência de financiamentos exíguos e sempre incertos" (1999: 224).

Quanto ao grande aumento de despesas ocorrido em 1980, ele é explicado por razões de ordem muito conjuntural, evidenciando a prática de manipulação das despesas sociais para efeitos eleitoralistas. De facto, verifica-se nesse ano um percurso contraditório com o dos países da OCDE, atingidos, em 1979, pelo segundo choque petrolífero. Enquanto estes países procediam a políticas restritivas destinadas a limitar o crescimento da inflação, em Portugal, ainda que se

¹⁰⁷ Elaborado a partir de dados recolhidos por Maria Bento no âmbito dos trabalhos preparatórios do livro *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Para uma análise da evolução financeira da Segurança Social entre 1970 e 1996, consultar esta obra (Santos *et al.*, 1998).

sentissem fortemente os efeitos desse choque, procedia-se a medidas económicas claramente expansionistas: “os salários e as prestações da segurança social subiram acentuadamente; a política monetária tornou-se bastante menos restritiva; estimulou-se o investimento através de novos incentivos; promoveram-se enormes aumentos do consumo público; favoreceu-se o consumo privado através de consideráveis subidas de salários, acompanhadas da intensificação dos controles sobre os preços” (Lopes, 1996: 31). Em ano de eleições, esta política expansionista tinha como objectivo promover a vitória eleitoral da aliança de centro-direita e direita, então no poder, mas as suas consequências económicas consistiram no agravamento do défice orçamental. Face ao enorme aumento da dívida externa e ao impasse económico criado foi necessário voltar a recorrer ao FMI. Este recurso deu-se já na vigência de um novo governo, o IX Governo Constitucional, agora uma coligação de centro-esquerda e centro-direita, que subiu ao poder após a queda da anterior coligação. O programa de ajustamento deste novo acordo com o FMI, de 1983, demonstrou-se ainda mais violento que o anterior e veio impor aumento dos preços, das taxas de juro e de alguns impostos, desvalorização das taxas de câmbio, limites ao crédito, cortes nos investimentos das empresas públicas e do sector público administrativo. O êxito que este programa alcançou no equilíbrio da balança de pagamentos teve como contrapartida grandes dificuldades no resto da economia e custos sociais bastante graves: o PIB baixou (-0,2% em 1983 e -1,9% em 1984), a taxa de inflação subiu (para mais de 30% em finais de 1983), caiu o investimento e o consumo, baixaram os salários reais e agravou-se o desemprego, cresceram as dificuldades económicas das empresas, cresceu o crédito mal parado, as dívidas entre as empresas e as dívidas ao fisco e à Segurança Social e surgiu maciçamente o fenómeno dos salários em atraso (Lopes, 1996: 32-33). Uma vez mais a evolução das despesas na Segurança Social tornou a ser negativa, desta vez com cortes generalizados nas despesas de todos os regimes e da Acção Social. Este é, pois, o panorama que inaugura e caracteriza os primeiros anos da década de 80.

4.7. Primeira metade da década de 80: A 'crise' de um Estado-Providência em construção

A década de 80 prolongou e acentuou os impasses que se iniciaram com a Constituição de 1976, ainda que se fosse desenhando com maior nitidez o sentido das políticas.

Verificava-se, neste período, a confluência de uma crise internacional que não era só económica mas era também a crise do Estado-Providência keynesiano, com a inexistência, em Portugal, das condições para a formação desse Estado-Providência. Em termos gerais, o ambiente é de deterioração das políticas distributivas e das relações laborais, mas nem sempre é traduzível em termos legislativos. Esta deterioração dá-se sobretudo ao nível das práticas, através da violação das leis laborais, da inação das instituições encarregues de fazer cumprir as leis ou de reprimir as violações, da não aplicação da lei ou da sua aplicação selectiva, da não regulamentação total ou parcial da lei, da não criação ou dotação orçamental dos serviços encarregues de executar as políticas sociais legisladas. A este fenómeno Boaventura de Sousa Santos chamou Estado paralelo, e identificou-o pela "maciça discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais" e explicou-o pela necessidade do Estado em assegurar a reprodução alargada do capital através da revinculação das políticas às necessidades da acumulação e de, ao mesmo tempo, e perante a força política das classes que seriam atingidas por essa deterioração, manter a sua legitimidade social (Santos, 1990: 224-228). Na segurança social este Estado paralelo era visível na não regulamentação das leis (como por exemplo, na não criação da estrutura participativa de âmbito nacional prevista em 1977 ou mesmo na não regulamentação global da lei de bases da segurança social de 1984) ou no não cumprimento das leis (como, por exemplo, as da transferência do Orçamento do Estado para o Orçamento da Segurança Social de despesas com áreas não contributivas do sistema, conforme legislação desde 1975¹⁰⁸) ou, como refere Fernanda Rodrigues, na manutenção de "regulamentos quanto ao funcionamento intra e inter-serviços (mesmo e só no âmbito da segurança social) que amarravam os propósitos mais avançados em emaranhados burocráticos que permaneceram como o suporte mais securizante do funcionamento (mesmo que não da funcionalidade) do aparelho (impropriamente chamado de serviços) (Rodrigues, 1999: 224).

Sinal bem evidente do nítido contraste ideológico relativamente ao período imediatamente anterior são as iniciativas do VI Governo Constitucional como a revogação do diploma que criara o Esquema Mínimo universal e a sua substituição por outro (D.L. 160/80, 27/5), onde se estabelece uma separação entre regimes contributivos e regimes não contributivos e onde se faz depender de condições de recursos o acesso a todas as prestações: "discordava-se da atribuição do abono de família a pessoas que não careciam nem para ele contribuíam;

¹⁰⁸ O D.L. 461/75, 25/ 8, a própria lei de bases de 1984 e o D.L. 401/86, 2/12, relativamente a despesas do regime especial dos trabalhadores agrícolas (RESSAA) (Santos *et al*, 1998: 112-113).

considerava-se tecnicamente incorrecta a introdução de prestações que abrangiam beneficiários do regime de seguro social, insistia-se que o acesso a este novo esquema devia pressupor condição de recursos e que esta devia ser fixada por um índice de referência ao smn" (Santos *et al.*, 1998: 81). Fernanda Rodrigues considera que a revogação deste diploma implica um retrocesso ao carácter dualista da protecção social: "tem a dupla característica de precarizar a condição de universalidade do sistema de segurança social (através da precarização do seu ramo mais frágil) ao mesmo tempo que orienta a gestão das situações reconhecidamente mais carenciadas para soluções de cariz mais provisório e de apreciação tendencialmente casuística e sujeita aos recursos disponibilizados" (1999: 224, 242-243).

Em 1982 chega mesmo a ser revogada a lei que criara o Sistema Nacional de Saúde (Lei 56/79, 15/9), mas em 1984 o Tribunal constitucional declara a inconstitucionalidade desta revogação. De qualquer modo, desde os anos 80 veio a observar-se não só uma degradação nos serviços do Sistema Nacional de Saúde (SNS) mas também uma série de inércias e medidas restritivas, por um lado, e de medidas promotoras do sector privado, por outro, o que levou as famílias a recorrerem crescentemente aos serviços privados. Para além disso verificou-se ainda uma privatização parcial do SNS "em que o Estado passou a ser menos um produtor de bem-estar e de protecção social para se tornar uma entidade financiadora do bem-estar produzido pela iniciativa privada, quer no âmbito do mercado quer no âmbito da solidariedade social" (Santos, 1993: 45).

Estes primeiros anos da década de 80 são cruciais no desenhar da relação entre o Estado e as organizações do terceiro sector na área da segurança social e também na clarificação do modelo de segurança social, no quadro de um discurso que assumia a defesa da redução do papel do Estado e o protagonismo das instituições não estatais, fossem elas lucrativas ou não. Estes primeiros anos são dos IV a VIII Governos Constitucionais, os quais mantêm alguma continuidade na área da segurança social, traduzida na persistência do independente Bagão Félix na Secretaria de Estado da Segurança Social, enquanto se sucedem os ministros dos assuntos sociais¹⁰⁹. Em 1984, aquando da discussão parlamentar dos dois projectos de lei de bases da segurança social (do CDS e do IX Governo, de coligação PS/PSD), Bagão Félix, que apresentava o projecto do CDS, recusava qualquer ideia de transformação progressiva das prestações da acção social em direitos, para o que apresentava três razões:

¹⁰⁹ João António Morais Leitão (CDS), Carlos Matos Chaves de Macedo e Francisco Pinto Balsemão (PSD) e Luís da Silva Barbosa (CDS).

Pela tendência para uma excessiva monetarização dos sistemas de assistência e consequentemente atrofiamento das prestações em espécie ou serviços; para uma tendência para neutralizar as diferenças entre a acção social oficial e a acção social particular, introduzindo, eventualmente, burocracia, funcionalização e regulamentação onde tem direito de existir espontaneidade, serviço e criatividade; finalmente, tendência para a estandardização da protecção social, esbatendo-se, afinal de contas, a essência da acção social como tendencialmente personalizada e como uma espécie de "fato por medida", por contraposição ao "pronto-a-vestir" dos sistemas padronizados (*Diário da Assembleia da República*, 21/1/84: 2857).

Na área das instituições particulares e do seu relacionamento com o Estado, este foi um momento legislativo muito proficuo e determinante, enformado por um discurso que assume uma demarcação e até oposição entre Estado e sociedade civil, dominando a ideia de autonomia das instituições: as casas do povo são consideradas pessoas colectivas de utilidade pública, estabelece-se (finalmente) o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos, é publicado o Código Cooperativo, são estudados e publicados os primeiros diplomas que regem os acordos de cooperação, definem-se as condições de licenciamento e exercício das actividades dos equipamentos com fins lucrativos e revê-se o Estatuto das IPSS.

Em 1981, dois meses após a publicação do regulamento de registo das IPSS, a Presidência do Conselho de Ministros (Resolução 96/81, 18/5), considerando ser demasiado restrita a definição do campo de actuação das IPSS (segurança social), incumbe o MAS de rever a legislação em vigor. A revisão do Estatuto das IPSS impôs-se, segundo se refere no preâmbulo do novo Estatuto (D.L. 119/83, 25/2), pela excessiva delimitação dos objectivos das instituições, pela publicação do Código Cooperativo e do regime jurídico das mutualidades, pela necessidade de ultrapassar a indeterminação existente relativamente ao estatuto das organizações religiosas e pela necessidade de acentuar o progressivo afastamento relativamente ao estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. No Estatuto de 1983, para além dos objectivos de apoio a crianças e jovens, à família, de apoio à integração social e comunitária, de protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e todas as situações de diminuição de meios de subsistência ou capacidade para o trabalho¹¹⁰, as IPSS também actuam na área da promoção e protecção da saúde, da educação e formação profissional e na resolução dos problemas habitacionais.

¹¹⁰ Estes os que se enquadram na nova formulação do n.º 3 do Art.º 63 da Constituição, revista em 1982: "A organização do sistema de segurança social não prejudica a existência de instituições particulares de solidariedade social não-lucrativas, com vista à prossecução dos objectivos de segurança social consignados neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º, as quais são permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado."

Este alargamento das áreas de intervenção veio satisfazer as aspirações das Instituições Particulares, em especial das Misericórdias, no sentido da recuperação da sua intervenção na área da Saúde (Hespanha *et al.*, 2000: 139), o que também acontece com a 'devolução' da administração dos hospitais concelhios às pessoas colectivas de utilidade pública, estabelecendo o diploma de 1982 que esta devolução se faria caso a caso e mediante acordos a celebrar, que não dispensavam a tutela e o apoio técnico dos serviços do MAS (489/82, 28/12). A eliminação das cooperativas de solidariedade social do Estatuto deveu-se ao facto de esta forma jurídica não existir nem ter sido criada no Código Cooperativo entretanto publicado. As cooperativas que poderiam ser identificadas de solidariedade social por prosseguirem actividades que se enquadrassem nos objectivos do sistema de segurança social e nos objectivos definidos no Estatuto das IPSS (educação, habitação social, por exemplo) foram integradas em ramos mais amplos no Código Cooperativo. Referia-se no estatuto das IPSS que lhes seriam aplicados diplomas sectoriais quanto ao apoio do Estado e à tutela das actividades, mas estas instituições acabaram por ficar à margem da colaboração privilegiada entre o Estado e as IPSS. Já relativamente às mutualidades, cujas especificidades também apelavam para a necessidade de regulamentação específica, foram abrangidas como IPSS, contemplando-se no Estatuto que lhes seria aplicada a legislação especial que para elas fosse criada. Tais dificuldades, quer relativamente às cooperativas quer relativamente às mutualidades, são sintomáticas do peso que, no moldar da relação entre o Estado e as IPSS, assumiram as fórmulas tradicionais das instituições de assistência, de apoio a terceiros e não de auto-ajuda, nas áreas tradicionais de actuação.

No que se refere à clarificação da situação de algumas organizações religiosas, estas foram autonomizadas das demais instituições e, com base na Concordata, de 1940, as instituições da Igreja Católica tiveram a sua autonomia reforçada ao ser-lhes atribuída personalidade jurídica através da simples participação escrita da sua erecção canónica, sendo os seus estatutos e respectivas alterações dispensados do processo de escritura pública. Um parecer da Procuradoria Geral da República de 21 de Dezembro de 1983, não homologado, afirmava que este diploma ultrapassava os compromissos assumidos pela Concordata, na medida em que esta só se aplicava às instituições com fins religiosos e fins complementares de assistência.

De resto, este estatuto implica, para todas as instituições, uma situação de maior autonomia relativamente à tutela do Estado que passa pela eliminação da função regulamentadora do Estado existente no anterior estatuto, bem como pelo desaparecimento da necessidade de

homologação pelo MAS da estrutura orgânica das instituições e suas modificações e da mudança de actividade social. Em diploma de 1985 (D.L. 89/85, 1/4) alterou-se o Estatuto das IPSS, deixando estas de necessitar de autorização dos serviços para aquisições e alienação de bens imóveis, referindo-se que esta necessidade cerceava a natureza privada das instituições. Também em 1985 o Estatuto foi alterado relativamente ao reconhecimento das IPSS (D.L. 402/85, 11/10), que deixou de necessitar de escritura pública, como acontece com as demais instituições de utilidade pública, passando a basear-se no registo das instituições na Segurança Social.

Verifica-se uma mais nítida separação entre as instituições e os seus serviços e equipamentos sociais, para o que vem a ser crucial a figura dos acordos de cooperação que virão a abranger apenas as actividades de acção social. As atribuições de coordenação e regulação do Estado surgiam no âmbito destes acordos, ainda que tenham também sofrido alterações na revisão da legislação dos acordos após o Estatuto de 1983. Os acordos de cooperação foram considerados, desde o Estatuto de 1979, como a forma de cooperação entre os serviços oficiais de segurança social e as IPSS, afirmando-se também poderem as instituições ser encarregues de gerir instalações, equipamentos ou estabelecimentos oficiais de segurança social do Estado ou autarquias, ou ainda de outra IPSS, mediante acordos de gestão. Em Dezembro de 1980 são publicados os primeiros diplomas acerca desta matéria: as normas reguladoras dos acordos de cooperação (D.N. 387/80, 31/12) e as normas reguladoras do regime de apoio financeiro às IPSS no âmbito dos acordos de cooperação (D.N. 388/80, 31/12). Após a publicação do Estatuto, as normas dos acordos foram revistas com vista à adaptação às alterações trazidas pelo mesmo (D.N. n.º 161/83, 22/7).

O que nos é dado ver nas normas dos acordos de cooperação de 1980 é que o seu espírito se enquadra ainda no espírito do Estatuto de 1979, com algumas atenuantes, já que as instituições já não são parte do sistema de segurança social, admitindo-se antes que existe uma articulação entre o sistema e a actividade das instituições. Todavia, e como afirma o preâmbulo do D.N. 387/80, a acção de apoio e orientação do Estado relativamente às instituições "deverá essencialmente contribuir para harmonizar os fins e as actividades das referidas instituições com as dos serviços e instituições oficiais, garantir o cumprimento da lei e defender os interesses dos beneficiários e das populações". No D.N. 388/80 refere-se, entre os objectivos do apoio financeiro do Estado, o de assegurar a autonomia própria das instituições, sem prejuízo da sua inserção nos objectivos da segurança social.

Como definem estes primeiros diplomas, os acordos de cooperação são assinados entre a direcções das IPSS e o órgão de gestão dos CRSS, podendo também ser assinados com as Casas do Povo apenas carecendo de homologação pelo director-geral da Segurança Social no caso de conterem matéria inovadora ou regras especiais. O quadro seguinte apresenta e compara as obrigações do Estado e das IPSS no âmbito dos acordos na legislação de 80 e de 83, verificando-se o abrandamento da regulação dos CRSS sobre as instituições. Em especial desapareceu a capacidade reguladora do Estado no que se referia aos trabalhadores das instituições e foram consideravelmente atenuadas as regras relativas à própria prestação dos serviços e admissão dos utentes, quer no que toca a referências para requisitos técnicos de funcionamento, quer mesmo no que toca à própria capacidade dos CRSS intervirem na admissão dos utentes. Criava-se, assim, uma situação na qual os serviços contratualizados através dos acordos com instituições privadas não levavam o Estado a tentar impor regras de prestação de serviços adequados à natureza pública desses serviços.

Quadro 10 - Obrigações dos CRSS e das IPSS nos acordos de cooperação (1980/1983)

Obrigações dos CRSS		Obrigações das IPSS	
D.N. 387/80	D.N. 161/83	D.N. 387/80	D.N. 161/83
a) Prestar apoio no estudo da situação das crianças e jovens a admitir em regime de internato e no apoio aos deficientes	Mantém-se	b) Cooperar com os serviços do CRSS, em reuniões de trab. e visitas, sempre que necessário	Mantém-se
b) Dar apoio ao funcionamento do equipamento social de acordo com os requisitos técnicos. Dar apoio na org. administrativa e lançam. de programas, se for necessário e se solicitados pelas instituições	Dar apoio ao funcionamento do equipamento social	a) Garantir o bom funcionamento dos equipamentos sociais de harmonia com os requisitos técnicos	Garantir o bom funcionamento dos equipamentos sociais
d) Promover ou apoiar acções de valorização do pessoal, em colaboração com os serviços centrais	Promover ou apoiar a solicitação das IPSS para acções de valorização do pessoal	e) Manter ao serviço o pessoal do quadro	Revogada
c) Assegurar o pagamento regular das participações	Mantém-se	d) Assegurar a permanência e o tratamento adequado à situação dos utentes	Mantém-se
f) Acompanhar as actividades da instituição e, quando necessário, propor outro tipo de resposta ou encaminhamento dos utentes para outra instituição	Revogada	c) Admissão dos utentes de acordo com o diploma normativo ou as recomendações técnicas do CRSS	Revogada
e) Contribuir para a avaliação da situação global da instituição. e, se solicitados, apoiar na definição dos planos de acção e desenvolvimento	Revogada	f) Fornecer ao CRSS, dentro dos prazos, as informações e outros dados estatísticos, planos de acções e investimento e os elementos necessários à avaliação das actividades	Mantém-se
-	-	g) Enviar ao CRSS a documentação relativa a actos que careçam de homologação, registo ou avaliação dos serviços, nos termos do Estatuto	Mantém-se
g) Promover a fiscalização das instituições e apoiar a intervenção da Inspeção-Geral	Mantém-se	i) Cumprir as determinações ou recomendações das acções de inspecção da Inspeção-Geral	Mantém-se
h) Cumprir as cláusulas do acordo e as obrigações do Estatuto	Mantém-se	h) Cumprir as cláusulas do acordo e obrigações do Estatuto	Mantém-se

Para além disso, a esta legislação juntava-se uma prática na qual a regulação do Estado estaria ainda mais ausente, segundo se refere em Hespanha *et al.*: "uma certa informalidade dos procedimentos, nalguns casos justificada pela acuidade das necessidades sociais a atender, noutros pela 'insuspeita' idoneidade dos promotores da iniciativa... ou ainda por influência dos protagonistas pessoais ou pressões dos interesses que apoiam a instituição" (2000: 215).

No diploma relativo às regras das comparticipações do Estado (D.N. 388/80, 12/12), começava-se por referir que as instituições tinham direito à comparticipação financeira pela concessão de prestações de segurança social no âmbito dos acordos de cooperação. Estabelecia-se que o financiamento do Estado se destinava a subsidiar as despesas correntes do funcionamento do estabelecimento, incluindo encargos de manutenção e de pessoal, e despesas correntes com conservação e apetrechamento. O montante era definido como uma percentagem (cujo limite era estabelecido entre 70% e 80%) do valor correspondente ao custo médio de utente por mês em cada uma das valências, custo esse que era anualmente calculado pela Direcção-Geral da Segurança Social e pelo IGFSS, ouvidas as Uniões representativas das instituições. Eram deduzidas, até 50%, as outras receitas recebidas do OGE e OSS, salvo quando consignadas a investimento, a percentagem das receitas próprias da instituição na parte imputável à valência em causa, salvo se para investimento. Não eram considerados no cálculo da comparticipação os donativos, heranças e legados e quotizações associativas, bem como as comparticipações dos utentes. Estes deviam assegurar a cobertura das despesas para além da comparticipação.

Este não reconhecimento da Acção Social como área de direitos dos cidadãos estava também associado a uma não intenção de investimento público na provisão directa de equipamentos e serviços nessa área, eximindo-se assim o Estado da responsabilidade pelas respostas da Acção Social, transferindo essa responsabilidade para os privados, perante os quais os cidadãos não poderiam fazer as mesmas exigências. Tanto mais quanto, enquanto dádiva, a assistência prestada por estas instituições tinha de ser objecto de gratidão por parte dos assistidos. A verdade também é que na maior parte das valências não se tratava tanto do apoio aos mais carenciados como do apoio às famílias trabalhadoras, sobretudo à mulher, cuja taxa de emprego crescia a uma grande velocidade, contribuindo para uma enorme pressão sobre os equipamentos e serviços para crianças e jovens e para idosos, onde se presumia que as comparticipações dos utentes deviam ajudar a cobrir as despesas

do equipamento. Como se pode verificar no quadro seguinte, a participação da mulher no mercado de trabalho cresceu durante as décadas de 70 e 80 para depois estabilizar na década de 90, próxima da taxa de actividade masculina, verificando-se também ser cada vez menor o número de mulheres que deixa o mercado de trabalho a partir do casamento e dos filhos.

Quadro 11 - Evolução das taxas de actividade, 1960-1996

	1960	1970	1981	1991	1996
Taxa de actividade masculina	63,8	62,1	57,1	55,2	55,4
Taxa de actividade feminina	13,1	19,0	29,0	41,4	42,2
25-29 anos	19,8	33,1	62,4	78,5	81,2
30-34 anos	16,6	29,0	56,3	79,3	80,9
35-39 anos	15,3	23,1	49,2	78,7	80,3

(Almeida *et al.*, 1998: 48)

Reafirmando a opção privilegiada pelos provedores privados, o investimento na área da acção social deu-se também ao nível da regulação dos tradicionais e da criação institucional de um novo tipo de provedores privados. É este o caso da criação das valências de "ama" e "creches familiares"¹¹¹ (1984), uma nova forma de apoio a crianças entre os 3 meses e 3 anos que se afirmava como forma alternativa paralela às tradicionais creches, quer públicas, quer privadas. Refere o preâmbulo deste diploma justificar-se a criação destas formas de apoio na necessidade de melhorar as formas de atendimentos, minimizar as carências existentes, diminuir os custos e incentivar as respostas, tanto mais que "a implementação dos estabelecimentos necessários à satisfação das necessidades existentes é tarefa demorada e onerosa e nem sempre oferece os cuidados individualizados e estimulantes, sobretudo no aspecto afectivo" (D.L. 158/84, 17/5).

Ao nível do relacionamento com os provedores privados lucrativos publica-se nova legislação sobre a definição (1981) e regulamentação (1983) das condições de licenciamento e exercício das actividades dos equipamentos sociais com fins lucrativos de apoio social a crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a definição das normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos lares lucrativos de apoio a idosos (1984). Refere o preâmbulo do D.L. 350/81, de 23/12, pretender-se "repor a obrigatoriedade de licenciamento prévio de equipamentos sociais e do exercício de

¹¹¹ A "ama" é definida como "a pessoa que, por conta própria e mediante retribuição, cuida de uma ou mais crianças que não sejam suas, parentes ou afins na linha recta ou no 2º grau da linha colateral por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais" e a "creche familiar" como o "conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, que residam na mesma zona geográfica e que estejam enquadradas, técnica e financeiramente, pelos centros regionais de segurança social, Santa Casa da

actividades com fins lucrativos no campo da segurança social" ao, por um lado, regular esta actividade de forma mais eficaz, em especial em termos de fiscalização, do que o anterior decreto de 1968 e, por outro lado, controlar o aumento de estabelecimentos clandestinos suscitado quer pela legislação de 1975 que cancelou o pedido de abertura de novos lares, quer ainda pela ineficiente fiscalização. Aos CRSS cabia a fiscalização dos equipamentos, a emissão de alvarás e a aplicação de multas.

Também nos primeiros anos da década de 80 surge o regime jurídico das associações de socorros mútuos (D.L. 347/81, 22/12) e o regulamento da sua constituição, organização e funcionamento (D.R. 58/81, 30/12), que são sobretudo uma sistematização da legislação em vigor, anterior a 74. Esta legislação parecia ter como principal objectivo o de compatibilizar as ASM com o Estatuto das IPSS, que as incluía, e de as compatibilizar com o desenvolvimento dos regimes contributivos de segurança social, já que se admitia que, com este desenvolvimento, a acção das mutualidades encaminhava-se "para uma certa complementaridade das prestações dos regimes de segurança social". Ficou prevista a possibilidade de integração nas ASM de entidades, fundos ou instituições que prossigam fins de solidariedade social, desde que com autorização do Ministro dos Assuntos Sociais, acordo das respectivas associações e requerimento pela maioria simples dos beneficiários.

O diploma também estabelecia os moldes de relacionamento das associações entre si e com outras instituições. Com os serviços oficiais da segurança social e da saúde o relacionamento baseava-se nos acordos de cooperação. As isenções fiscais e regalias mantinham-se, quer de acordo com a sua natureza enquanto IPSS, quer de acordo com a sua qualificação como instituições de previdência (nos termos da Lei 2115, de 18/6/1962).

A importância dada às associações mutualistas não era, todavia, comparável com a importância atribuída às instituições da área da acção social, nem o seu lugar no campo da protecção social semelhante. Tal derivava não só do diferente papel que lhes era atribuído na respectiva área, as primeiras como complementares e as segundas como protagonistas, o que lhes dava à partida uma força política diferente para fazer vingar junto do Estado as suas pretensões, como também do diferente peso numérico que estas associações assumiam e, de certa forma, alguma incapacidade das associações mutualistas para actualizarem as suas áreas de actuação e mesmo as suas exigências. De qualquer modo, estas instituições não deixavam de ser reconhecidas, quer ao nível político quer ao nível dos técnicos do

Misericórdia de Lisboa ou instituições particulares de solidariedade social com actividades no âmbito das primeira e segunda infâncias".

sistema, como se verifica pela sua presença no seu IV Congresso Nacional, em 1984, onde as associações mutualistas se reuniram após 50 anos de hiato. O apoio do movimento mutualista a nível internacional também se verifica, com a participação neste congresso, além de mutualidades francesas e espanholas, do secretário-geral da Associação Internacional das Mutualidades (AIM), na qual a agora renomeada União das Mutualidades Portuguesas se filia. Ainda neste ano realizou-se, em Lisboa, a I Conferência Luso-Francesa do Mutualismo e, em Paris, as Primeiras Jornadas Franco-Hispânico-Portuguesas. Entre as conclusões que respeitam às exigências das mutualidades perante o Estado surgem, entre outras, a eliminação de algumas situações de desigualdade de tratamento relativamente às demais IPSS, quer em termos fiscais, no que refere a alguns benefícios (como importações de equipamentos) ou aos processos para sua obtenção (devendo ser automática por via de aprovação e registo de estatutos) ou à situação dos trabalhadores das IPSS (a isenção do imposto profissional aos funcionários das ASM nos mesmos termos que é concedido às instituições de utilidade pública administrativa), ou relativamente a áreas de intervenção como a possibilidade das caixas económicas efectuarem todo o tipo de operações bancárias, e também a amortização actualizada dos títulos detidos pelas associações.

Passadas cinco décadas, são notórias as diferenças, mas também interessantes alguns pontos de contacto entre o Primeiro Congresso Nacional e este IV Congresso de que são bons exemplos três das comunicações apresentadas ao Congresso: António Silva Leal apresentava uma comunicação sobre "O Mutualismo e o Sistema de Segurança Social", Bagão Félix apresentava uma comunicação sobre "O Mutualismo e a Crise do Estado-Providência" e Vitor Melícias, presidente do Montepio Geral, apresentava uma comunicação sobre "Mutualismo e Economia Social: Doutrina e Promoção". Em primeiro lugar, já não reivindicam a criação de amplos programas de protecção social em colaboração com o Estado, mas, sim, as suas necessidades de fortalecimento no quadro de um papel agora complementar da segurança social em que se discutem as formas de relacionamento entre as instituições particulares e os organismos da segurança social. Em segundo lugar, já não se discutirá o seguro social obrigatório enquanto forma alternativa à protecção voluntária oferecida no âmbito das mutualidades, mas, sim o papel das mutualidades na crise dos sistemas públicos de protecção social. Em terceiro lugar, e igualmente após 50 anos, verifica-se neste novo contexto o ressurgimento da economia social, cujos ecos também chegavam a Portugal.

Ao nível de outras instituições, as casas do povo, criadas pelo Estado Novo, verificava-se também um processo de "autonomização". Com o novo estatuto jurídico definido pelo D.L. 4/82, em Janeiro de 1982, reconhece-se a necessidade de adequar estas organizações ao novo "sistema social e político", nomeadamente através do seu reconhecimento enquanto associações com o estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública com finalidades de carácter social e cultural (animação sociocultural, satisfação das necessidades da comunidade e melhoria da sua qualidade de vida) e em princípio abertas apenas aos seus sócios no que toca às suas actividades de animação sociocultural. A personalidade jurídica dependia de despacho do MAS aprovando os seus estatutos e tinham a tutela da Junta Central das Casas do Povo. Este carácter mais regulado na sua própria constituição inseria-se nos objectivos de aproveitar estas estruturas no cumprimento dos objectivos da segurança social, dadas as suas potencialidades enquanto meio de ligação entre o Estado e territórios rurais ainda não cobertos pelas instituições da segurança social. Por isso estava-lhes incumbida a tarefa de executar actividades por delegação dos serviços públicos (como, por exemplo, a gestão do regime especial de previdência dos rurais) ou fornecendo meios materiais e humanos para o funcionamento dos serviços públicos, permitindo assim uma maior aproximação destes serviços às populações. Nestas actividades as casas do povo eram obrigadas a estar abertas a sócios e não-sócios e a colaborar com os serviços públicos. Os trabalhadores das casas do povo que tinham como função a gestão destes serviços do Estado eram enquadrados nos quadros de pessoal dos centros regionais de segurança social e os encargos de pessoal e administração destas actividades assumidos pelo Orçamento da Segurança Social.

A primeira metade da década de 80 também é crucial na área da Segurança Social no que toca à definição da orgânica de todo um conjunto de estruturas, a aperfeiçoamentos na área previdencial e na aprovação da Lei de Bases da Segurança Social (Lei 28/84, 24/8), que veio finalmente substituir a Lei 2115 para os regimes de Segurança Social e a Lei 2120 para a assistência social. Esta lei foi discutida e publicada já na vigência de um Governo de coligação de centro-esquerda, em que as pastas da área da segurança social se mantêm nas mãos da parte central da coligação, nomeadamente de Amândio Anes de Azevedo (PSD), enquanto Ministro do Trabalho e Segurança Social, e de Maria Leonor Beleza (PSD), enquanto Secretária de Estado da Segurança Social. Tal não implica, porém, que em termos ideológicos e programáticos não sejam visíveis diferenças relativamente aos governos anteriores. Isto mesmo nos é permitido observar na discussão do projecto do

CDS e da proposta do Governo para a Lei de Bases da Segurança Social e do resultado final em termos de diploma¹¹².

Na Lei de Bases aprovada fica expressa a possibilidade proposta pelo Governo da acção social, concretizada através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas, vir a integrar as suas prestações no campo de aplicação material dos regimes. A proposta do Governo concebia a acção social como uma área de supressão de lacunas dos regimes e de ensaio de prestações que pudessem vir a ser integradas nos regimes, chegando mesmo a considerar a possibilidade de o acesso aos próprios equipamentos poder vir a ser tornado um direito judicialmente exigível.

Julgamos que corresponde a um estágio mais perfeito da protecção social chegar ao ponto em que possamos reconhecer que certas pessoas têm direito a esse acesso e que o podem exigir judicialmente. Responder-me-ão que hoje não temos equipamentos suficientes para garantir a toda a gente que necessita o acesso a eles. [...] Só que é possível estabelecer critérios de acesso a esses equipamentos que determinem que para alguns possa ser discutida judicialmente a actuação das instituições de segurança social que negaram eventualmente o acesso a esse equipamento" (D.A.R., 21/1/84: 2868).

Esta ultima possibilidade era veementemente recusada pelo CDS, que preferia conceber a acção social como parte da segurança social que "não pode ser normativizada" – "somos contra o programismo, o pseudotecnicismo, inibidor da iniciativa e da responsabilidade, e contra a burocracia social" – e como campo por excelência da actuação das IPSS, fora do sistema: "não devendo ser de modo algum espartilhada por uma perspectiva mais ou menos unitarista ou guiada por cérebros iluminados da direcção exclusivista do Estado" (D.A.R., 21/1/84: 2857).

No que toca às IPSS, e apesar do enunciado ser grandemente inspirado na proposta do Governo, desaparece a sua proposta de controlo preventivo dos planos de acção das instituições que têm acordos com o Estado e a referência específica à regulação da qualidade dos serviços prestados e adequação às carências. Na discussão da lei o CDS contestara este controlo preventivo porque "está para as IPSS como, no campo económico, estaria, pelo menos, a imperatividade do plano para as empresas privadas", afirmando temer também a

¹¹² A iniciativa de apresentação de uma lei de bases começou por ser do CDS (P.J.L. 93/III), tendo o projecto sido discutido na Assembleia da República em 17 de Novembro de 1983 (*Diário da Assembleia da República*, I série, N.º 48, de 18 de Novembro de 1983, pp. 2024-2063). Nesta discussão Governo comprometeu-se a apresentar também uma proposta no prazo de 2 meses (P.P.L. 56/III). As duas propostas viriam a ser discutidas em 19 e 20 de Janeiro de 1984 (*Diário da Assembleia da República*, I série, N.º 65, de 20/1/1984, pp. 2849-2860 e *Diário da Assembleia da República*, I série, N.º 66, de 21/1/1984, pp. 2855-2872).

tendência dos serviços da administração pública para se intrometerem excessivamente nas instituições ou para uma actuação com um excessivo carácter técnico-normativo (D.A.R., 21/1/84: 2858).

No que se refere à protecção nos acidentes de trabalho, fica contemplada a sua integração no sistema público, nos termos a estabelecer na lei e dependendo de um plano a elaborar conjuntamente pelos Ministérios das Finanças e do Plano, do Trabalho e Segurança Social e da Saúde, cuja definição será precedida de consulta às organizações representativas dos trabalhadores, empregadores e seguradoras. As duas propostas haviam previsto esta integração apesar de ser por todos os partidos reconhecida a sua dificuldade, quer pelas implicações relativamente aos trabalhadores das seguradoras (PCP), quer pela recessão que se sentia nesta actividade e a importância que os acidentes de trabalho representavam para o sector (PSD)¹¹³. Apenas uma voz se levantava contra esta integração (Luís Barbosa, do CDS), argumentando que esta era desnecessária por a maior parte das companhias de seguros que exploram estes ramos estarem nacionalizadas.

Quanto aos esquemas complementares, o que fica na Lei de Bases é sobretudo a perspectiva do CDS, sem a limitação dos esquemas à complementaridade sócio-laboral que o Governo propunha e preocupação com a salvaguarda das garantias dos beneficiários através da proposta de que estes esquemas complementares deviam possuir os mesmos termos e condições dos regimes obrigatórios no que toca à duração da carreira profissional e que o cálculo das quotizações devia ser feito por referência à base das contribuições do regime geral. No fundo, o Governo considerava ser apenas de relevância para o sistema os esquemas socioprofissionais complementares, enquanto que o CDS defendia, e viu integrada, uma perspectiva mais ampla da complementaridade. Sem que a tenha introduzido no seu projecto, 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. Reconhece que tal reintrodução é problemática pela regressividade da taxa e pela diminuição das receitas directas, todavia afirma, por outro lado, que contribuiria para "flexibilizar a cobertura dos riscos, aumentar a responsabilização, incentivando novas formas de gestão colectiva das poupanças fora da esfera estrita do Estado, e aliviar os sistemas oficiais para ocorrer às situações mais descobertas e prementes" (D.A.R., 21/1/84: 2859). Efectivamente, a possibilidade de introdução do *plafond*, irá surgir como

¹¹³ Segundo afirmava, com 14 000 inscritos, 3 500 a 4 000 trabalhadores e 24% dos prémios existentes no total da actividade seguradora.

possibilidade na Lei de Bases, no n.º 2 do Art.º 24º, que refere que "As contribuições são determinadas pela incidência das percentagens fixadas na lei sobre as remunerações ou equiparadas, na parte em que não excedam o montante igualmente indicado na lei".

Enfim, depois de 10 anos de diplomas parcelares que procuraram estruturar o sistema integrado de segurança social, surge finalmente a Lei de Bases, negociada entre o centro e a direita e quase apenas entre o CDS e a coligação PS/PSD.

Ficam então enunciados os princípios constitucionais de unificação, descentralização e participação e ainda os de universalidade, igualdade, eficácia, garantia judiciária e solidariedade. Determina-se que o sistema protege os trabalhadores e as suas famílias na situação de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho mas também as pessoas que se encontrem em falta ou diminuição de meios de subsistência. Para a realização destes objectivos definiu-se que o sistema compreende os regimes de Segurança Social e as instituições de Segurança Social, cabendo a estas, além da gestão dos regimes, o exercício da acção social, destinada a completar e suprir a protecção garantida. Quanto aos regimes, foram distinguidos o Regime Geral (obrigatório e voluntário) e o Regime Não Contributivo (RNC), os quais se concretizam em prestações garantidas como direitos subjectivos. Quanto à Acção Social, definiu-se que esta se concretiza através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas e que o seu desenvolvimento deveria orientar-se para uma progressiva integração de prestações no campo de aplicação material dos regimes. Ficou estabelecido que o Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas IPSS na prossecução dos objectivos do sistema, exercendo tutela em relação a estas, com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins com os do sistema e defender os interesses dos beneficiários, estipulando que a forma de colaboração entre as IPSS e o Estado se concretizaria por meio de acordos de cooperação.

Estes primeiros anos da década de 80 e os anos subsequentes à publicação da Lei de Bases (não da regulamentação da lei, porque esta nunca chegou a acontecer) são, em termos gerais, anos de produção legislativa consolidadora do sistema de segurança social, conforme aos critérios básicos internacionalmente definidos: universal, no sentido de abranger toda a população e integrando a protecção na velhice, invalidez, sobrevivência, desemprego, doença, encargos familiares, acidentes de trabalho (a área mais problemática) e escassez de rendimentos. O próprio processo de adesão à CEE incentiva o esforço legislativo no sentido de aproximação às formas jurídicas dos sistemas de protecção social dos restantes países da Comunidade.

Assim se percebe que, em simultâneo com um discurso restritivo da intervenção do Estado, de crise do Estado-Providência e da Segurança Social, se verificasse ainda um alargamento da cobertura do sistema, com a criação do regime do Seguro Social Voluntário (1982), o enquadramento de alguns grupos como os artistas, intérpretes ou executantes (1992), os membros do clero secular e religioso (1983), a redefinição do esquema de protecção dos jogadores profissionais de futebol e a reformulação do regime dos trabalhadores independentes com aproximação ao regime geral ao mesmo tempo que se procuravam conter algumas 'generosidades' anteriores, fosse pelo aumento dos prazos de garantia para as pensões de invalidez e velhice, pela reformulação do regime dos trabalhadores domésticos, ou por tornar mais rigorosa a atribuição das pensões de invalidez, com a criação de um novo sistema de verificação de incapacidades permanentes (SVIP). Em termos orgânicos aprova-se a Lei Orgânica da Direcção-Geral da Segurança Social, define-se a orgânica dos Centros Regionais de Segurança Social e é regulamentada a estrutura do Conselho Regional de Segurança Social. O preâmbulo do diploma que regulamenta a estrutura deste Conselho Regional (D.R. 26/83, 21/3) é uma reflexão acerca da evolução dos sistemas de segurança social e da natureza do sistema de segurança social português e procura justificar o facto de nestes conselhos estar representado um tão diverso leque de actores: associações sindicais e patronais, IPSS (2, sendo 1 das Misericórdias), autarquias, trabalhadores do CRSS, associações familiares e associações de reformados. Deve-se, segundo se refere, ao facto do sistema resultar de uma convergência entre os sistemas de base profissionalista e universalista e da obediência ao constitucionalmente estipulado de participação das organizações representativas dos trabalhadores e dos demais beneficiários no sistema. Mas se o leque de actores é amplo já as suas atribuições são meramente consultivas e de avaliação e acompanhamento. Nisto difere esta estrutura consultiva daquela que era contemplada na Lei Orgânica de 1977, justificando-se no preâmbulo que "foi assim entendido que se impunha garantir condições de responsabilização de todos os interessados no planeamento do sistema de segurança social e bem assim no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento, mas sem que daí resultasse colisão com irrenunciáveis atribuições dos referidos serviços ou organismos da estrutura administrativa do Estado".

Ainda no que se refere à acção social, verifica-se a coexistência de iniciativas de carácter experimental, sob a forma de projectos de índole local, com "investimentos muito modestos em áreas de provisão identificadas com as funções mais convencionais do Estado de bem-estar" (Rodrigues, 1999: 126). Na Acção Social do sistema permanece uma concepção

tradicional de assistência como 'favor', dependendo da vontade e dos recursos e independentemente da natureza e da extensão da necessidade a atender (Hespanha *et al.*, 2000: 138). Em vão o deputado do MDP/CDE (Corregedor da Fonseca) questionava, na discussão da Lei de Bases, se intervir comunitariamente não seria a melhor forma de assegurar a protecção aos grupos mais vulneráveis, referindo que esses grupos precisariam de uma acção comunitária integrada para poderem ser devidamente integrados na sociedade, e não apenas de uma caridade da segurança social (D.A.R., 20/1/84: 2859).

4.8. O Reencaixamento da solidariedade na sociedade

Em finais de 1985 o PSD vence as eleições e inicia-se um período de estabilidade governativa, que coincide com, e beneficia de, um período muito positivo em termos económicos, para o qual contribuíram factores tão diversos como a baixa do preço do petróleo, o impacto das ajudas da CEE para a adesão de Portugal e os efeitos das medidas de austeridade impostas pelo segundo acordo com o FMI em 1983. Mesmo a queda do governo minoritário de Cavaco Silva, em 1987, inseria-se numa estratégia de obtenção de uma maioria absoluta no governo, o que de facto veio a acontecer (Lobo, 1996: 1110). Ao longo dos 10 anos de 3 governos do PSD verifica-se, por parte das elites políticas governativas, uma clara adesão ao individualismo liberal. Os valores da segurança, igualdade, solidariedade e equilíbrio social são definitivamente abandonados e substituídos pelos de gosto pelo risco, competitividade e liberdade individual. O ambiente económico favorável é canalizado para políticas de expansão da economia e as políticas sociais vinculadas a estes objectivos. Por isso se verifica, por vezes, alguma discrepância entre o discurso e a prática. Prática que muitas vezes se traduziu em apoio pontual às empresas ou sectores em crise, intervenção em regiões mais afectadas pelo desemprego, incentivos ao emprego e ao investimento, melhoria das prestações sociais, apoio à modernização e internacionalização das empresas, valorização da concertação social nos aspectos mais directamente ligados aos salários e rendimentos (Viegas, 1998: 135). Como refere Leite Viegas, "depois de 1986, a orientação política dominante de retracção da intervenção directa do Estado quer no campo económico, quer social tem subjacentes princípios e valores de competitividade e racionalidade económica. No entanto, a importância conferida aos estímulos económicos à actividade privada, à concertação social e às políticas sociais na área do emprego distinguem esta estratégia de actuação efectiva da doutrina liberal

por vezes invocada" (1998: 138). Estamos, pois, perante os sintomas de um Estado Schumpeteriano descrito por Bob Jessop (1993), ainda que nem sempre bem-sucedido nos seus objectivos¹¹⁴.

Na definição das linhas orientadoras da acção governativa para o período de 1987-1989 diz-se, relativamente às políticas na área da segurança social, os objectivos são: que o sistema social não introduza elementos de distorção nocivos no funcionamento da economia; uma flexibilização dos esquemas vigentes de segurança social com vista a uma maior equidade com a menor perda de eficiência; que o sistema ajude à mobilidade nos mercados de trabalho e emprego, através de medidas como a modulação das taxas para a Segurança Social e incentivo ao emprego de grupos sociais desfavorecidos, como os jovens e os deficientes; que o sistema ajude à flexibilidade nos mercados de trabalho e emprego, através da melhoria dos esquemas de protecção social no desemprego, aperfeiçoando-se o seguro de desemprego; que o sistema de segurança social suporte o choque da transição económica, o que implica que a sua gestão deva ser feita de forma maleável, de maneira a acorrer às situações ou regiões mais afectadas pela recessão (R.C.M. n.º 12/87). E, de facto, são estas as políticas que são prosseguidas. Os problemas crescentes de articulação das políticas sociais ao emprego são assumidos nas políticas sociais. A primeira resposta na área da protecção no desemprego deve-se sobretudo às necessidades sentidas. Com efeito, a protecção existente mantinha ainda um cariz assistencial que abrangia um número escasso de desempregados, facto grave se tivermos em conta que subsistia uma situação de desemprego elevado. Em 1984, apenas 25% dos desempregados recebiam subsídio de desemprego. Destes, 19,5% possuíam cobertura do subsídio por completo, 29,5% possuíam uma cobertura de 70% e 32,3% uma cobertura de 80% (Mozzicafreddo, 1997: 124). Com uma taxa de desemprego de 10% procedeu-se, então, a uma reforma global no regime de protecção no desemprego, a qual criou uma prestação não dependente de condição de recursos, paralelamente ao subsídio social de desemprego existente. Em 1989 (D.L. 79-A/89, de 13/3), esta protecção no desemprego, já integrada no esquema de prestações do Regime Geral, voltou a ser objecto de reforma no sentido de ampliar a sua cobertura, através da alteração dos prazos de garantia, integrando os ex-pensionistas de invalidez e melhorando as regras de elegibilidade para o subsídio social de desemprego, entretanto integrado no RNC.

¹¹⁴ Uma análise das medidas de apoio e da presente situação na região do Vale do Ave (Domingues, 1997: 37) conclui: "Nenhuma região portuguesa tem sido alvo de tantos e tão variados instrumentos de apoio público nacionais, comunitários, sectoriais, integrados, etc. No entanto, olhando a realidade recente quase

Na área das políticas activas de emprego são de assinalar medidas como: a dispensa do pagamento de contribuições das entidades empregadoras que contratassem, por tempo indeterminado, jovens à procura de primeiro emprego, trabalhadores com deficiência e desempregados de longa duração¹¹⁵, a criação do subsídio de inserção de jovens na vida activa e, já em 1994, a redução da taxa de contribuição em 0,75% na parte patronal, compensada pela criação do IVA social, correspondente à consignação ao Regime Geral do aumento em 1% do IVA (Lei 34-B/94, 27/12). Entre as políticas voltadas para o apoio à reestruturação de empresas ou sectores são de referir numerosas medidas destinadas a incentivar a saída do mercado de trabalho, como por exemplo, a reformulação da legislação aplicável às situações de pré-reforma, passando a ser possível, em determinadas condições, a redução ou exoneração das responsabilidades da entidade empregadora¹¹⁶; a criação de medidas complementares de protecção nas situações de desemprego por efeito de reestruturação de sectores de actividade (D.L. 291/91, 10/8); a adopção de medidas especiais de protecção social para a região do Vale do Ave¹¹⁷. Estas medidas, conjugadas com a antecipação da idade da reforma para os 60 anos aos desempregados beneficiários do subsídio social de desemprego, levaram a um aumento de 30 000 pensionistas com pensões antecipadas só entre 1986 e 1994 (Santos *et al.*, 1998: 134).

Os efeitos das medidas de alargamento do subsídio de desemprego e social de desemprego são visíveis no quadro seguinte, onde comparamos o número de desempregados (em sentido lato) com o número de beneficiários do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego. De uma cobertura muito reduzida em 1985, estes subsídios passam a abranger mais de 50% da população desempregada em 1993, absorvendo assim o aumento do desemprego verificado a partir de 1991.

tudo está afinal por resolver no que toca à modernização do sistema produtivo, à diversificação industrial, ao aumento da competitividade, à valorização do capital humano, etc".

¹¹⁵ Decretos-Lei: 17-D/86, 6/2; 257/86, 27/8; 299/86, 19/9; 64-C/89, 27/2.

¹¹⁶ D.L. 261/91, 25/7. Este diploma determina a redução das taxas contributivas nos acordos de pré-reforma. Acresce que sempre que estes acordos se enquadrem em medidas de recuperação de empresas declaradas em situação económica difícil ou em projectos de reestruturação ou recuperação de empresas e se verifique o desequilíbrio económico da entidade empregadora, esta pode requer a equivalência à entrada de contribuições para os trabalhadores pré-reformados. Acresce ainda que estes trabalhadores podem requerer reforma antecipada desde que tenham 60 ou mais anos de idade.

¹¹⁷ Como, por exemplo: diminuição dos prazos de garantia para acesso às prestações de desemprego, alargamento dos períodos de concessão do subsídio, majoração do abono de família e compensação salarial; a implementação de medidas especiais transitórias, com vista a facilitar a inserção ou reinserção no mercado de emprego dos desempregados actuais ou previsíveis (RCM 8/91, 16/3 e P. 735/91, 31/7).

Quadro 12 - Número de desempregados (sentido lato) e de subsidiados por desemprego (1985-93) (milhares)

	< 25 anos		25-54 anos		> 54 anos		Total		Mulheres			
	Des.	Subs.	Des.	Subs.	Des.	Subs.	Des.	Subs. ^(a)	Des.	%	Subs.	%
1985	-	-	-	-	-	-	497,3	65,3	301,1	60,6	26,5	40,6
1987	-	-	-	-	-	-	402,3	68,9	238,4	59,3	33,8	49,0
1989	139,7	13,0	143,3	41,5	11,7	6,3	294,7	61,1	186,4	62,6	33,9	55,5
1991	98,5	14,3	130,2	60,8	15,4	15,1	244,1	93,8	156,0	63,9	52,0	55,4
1993	118,4	24,7	186,0	115,9	27,0	29,7	331,4	176,0	188,2	56,8	92,8	52,7

^(a) Inclui beneficiários cuja idade é ignorada.

Fonte: Barreto (1999) e IGFSS

Observando a desagregação por grupos etários é-nos ainda possível verificar que os subsídios de desemprego e social de desemprego possuíam uma excelente cobertura do grupo acima dos 54 anos, ultrapassando os 100%, discrepância que se prenderá com diferenças relativamente às definições usadas pelas diferentes fontes (INE e IGFSS). Outras medidas vieram, aliás, proteger este grupo, não 'integrável' no mercado de trabalho – através do prolongamento do subsídio social de desemprego e da antecipação da idade da reforma para os 60 anos. Também é possível verificar, em 1991, mas sobretudo em 1993, uma razoável cobertura dos desempregados entre os 25 e 54 anos, onde se verificou a parte substancial do alargamento destes subsídios, quase duplicando entre 1991 e 1993. Quanto à população desempregada com menos de 25 anos, a cobertura do subsídio é muito insuficiente, conjugando-se vários factores como o facto de a condição de acesso ao subsídio de desemprego ser de 2 anos de trabalho por conta de outrem, o que, no quadro da precarização do emprego jovem, era condição cada vez mais difícil, e também o facto da duração do subsídio ser apenas de 10 meses. As mulheres, mais afectadas pelo desemprego do que os homens, desde 1985, e com uma atenuação da diferença em 1993, são também menos protegidas pelos subsídios de desemprego.

Fundamentais são também, neste contexto, as políticas de reconversão e formação profissional, quer para os jovens quer para os desempregados de longa duração, financiadas pelos programas comunitários (por exemplo, os relativos à formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, cuja contrapartida portuguesa é financiada pelo OSS) e também de apoio à formação profissional da mão-de-obra empregada, desenvolvidos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio, a partir de 1990, que veio implicar grandes aumentos em termos de população activa abrangida (Mozzicafreddo, 1997: 143-145).

Tratava-se, com estas medidas, não só de promover um certo desenvolvimento económico, o qual em muitos dos seus aspectos conflituava com a avançada legislação laboral conquistada

pelos trabalhadores após o 25 de Abril, mas também de manter, ao mesmo tempo, um certo grau de legitimidade política, ameaçada pelos efeitos sociais de muitas destas medidas. Por isso se procura que algumas destas medidas se desenvolvam no âmbito da negociação colectiva, através dos actores que sustentam o pacto social em Portugal. Este pacto vai-se estruturando a partir de 1984, com a criação do Conselho Permanente de Concertação Social, o qual se passa a chamar Comissão Permanente de Concertação Social com a criação do Conselho Económico e Social, em 1989. Esta Comissão integra representantes dos sindicatos (CGTP e UGT), dos empregadores (CIP, CCP e CAP) e do Governo. Vários autores não deixam, todavia, de apontar a fragilidade desta concertação, com origem em factores diversos: a assimetria de forças entre os parceiros, a predominância do Estado nas iniciativas de conciliação e sua institucionalização, a dependência do sector privado empresarial relativamente à protecção do Estado, a diferença de posições entre as duas confederações sindicais, uma das quais, a CGTP, acabará por nunca assinar nenhum dos acordos e o facto de o processo negocial depender grandemente das "influências exercidas no seio de estratégias e equilíbrios neocorporativos" (Mozzicafreddo, 1997: 77-79). Boaventura de Sousa Santos fala de um Estado heterogéneo neste período, "actuando através de decisões administrativas, objectivos económicos, mecanismos monetários e financeiros, incentivos fiscais, taxas de câmbio, subsídios, formação profissional, ameaças públicas contra os actores sociais mais agressivos, controlo das greves do sector público, criação de mitos de desenvolvimento através dos meios de comunicação social, etc.", assumindo um papel primordial na regulação social, mas através de políticas económicas fragmentadas, conjunturais, adaptadas à própria heterogeneidade das relações salariais e do processo de acumulação, característica da economia e sociedade portuguesas (1993: 36-40). E, tal como em outros países, um Estado centralista que adopta um discurso oficial anti-Estado e que intervém para não intervir (Santos, 1993: 40).

Mas, se na concertação social estão presentes actores heterogéneos, outros há que estão fora desta concertação e são vítimas da troca de contrapartidas negociadas: a não alteração da legislação laboral e a manutenção dos postos de trabalho em troca da contenção salarial e da precarização das relações laborais fora do núcleo da força de trabalho abrangido por uma relação salarial mais estável. A partir de 1989, ainda que a legislação tenha também vindo a facilitar os despedimentos (D.L. 64-A/89, de 27/2), ajudada por medidas compensatórias ao nível dos subsídios de desemprego, promove-se legislação no sentido da flexibilização, por exemplo, com a criação da figura do contrato de trabalho a tempo

indeterminado e do incentivo ao trabalho temporário. As vítimas são os que sofrem com o aumento do desemprego provocado pela reestruturação industrial (muitos deles abrangidos pelas políticas de segurança social referidas), os que possuem situações precárias como os contratados a prazo e os contratados a tempo parcial, e os que sofrem com os salários em atraso das empresas em dificuldades (Mozzicafreddo, 1997: 81). O Acordo Económico e Social, de 1991, virá abordar questões directamente relacionadas com a segurança social e as prestações sociais, sendo definido como um dos objectivos da segurança social o estímulo à criação de postos de trabalho e, ao nível das prestações, acordado o aumento das pensões, a melhoria do subsídio de desemprego, a protecção social em casos de reestruturação industrial, em troca de flexibilização do mercado de trabalho, cessação do trabalho por inadaptação, pré-reforma e reforma antecipada (1997: 82-83).

O quadro seguinte permite-nos perceber como se deu a evolução das despesas com prestações da Segurança Social desde 1986, através de taxas de crescimento anuais, bem como a importância de cada uma destas despesas relativamente ao total das despesas em 1985 e em 1993, quer por prestações de todos os regimes, quer por regimes.

Quadro 13

Taxa de crescimento anual e estrutura das despesas com prestações dos regimes (valores constantes)

	Taxa de Crescimento				Estrutura	
	1987	1989	1991	1993	1985	1993
Despesas com Prestações						
Subs. Doença e de Tuberc. e Encargos Doenças Profíss.	25%	18%	20%	-7%	8,0%	6,7%
Subsídio de Maternidade	14%	18%	39%	7%	1,0%	1,0%
S. Desemp., S. Soc. Desemp., Apoio Emp., <i>Lay-Off</i> , etc.	49%	-22%	53%	128%	4,9%	10,2%
Prestações Familiares	31%	-2%	10%	3%	8,8%	6,5%
Subsídio de Educação Especial	0%	0%	5%	17%	0,4%	0,2%
Subsídio por Morte	56%	3%	30%	22%	1,0%	1,3%
Pensões de Invalidez	21%	11%	7%	0%	22,1%	16,1%
Pensões de Velhice	35%	9%	23%	14%	45,6%	47,9%
Pensões de Sobrevivência	27%	14%	36%	22%	8,2%	10,0%
Total	31%	8%	21%	15%	100,0%	100,0%
Despesas nos Regimes						
Regime Geral	32%	9%	23%	18%	76,7%	81,6%
% de pensões no total das despesas	68,7%	71,4%	71,2%	68,3%	54,3%	55,8%
Regime Especial de Seg. Social Activ. Agrícolas	27%	8%	20%	5%	15,5%	13,5%
% de pensões no total das despesas	99,9%	98,7%	98,9%	99,4%	13,8%	13,5%
Regime Não Contributivo e Equiparados	22%	-7%	-0,3%	8%	7,8%	4,8%
% de pensões no total das despesas	99,0%	98,3%	97,5%	97,8%	7,8%	4,7%

Fonte: IGFSS

Relativamente às despesas com prestações, uma das conclusões que nos é permitido retirar logo à partida é que os maiores acréscimos verificaram-se na área do desemprego, em especial nos subsídios de desemprego e social de desemprego, a maior fatia do conjunto destas despesas¹¹⁸. Como nos é dado verificar, estas despesas tiveram um considerável aumento, de 128% entre 1991 e 1993, pelas razões que já anteriormente apontámos. Outro efeito das medidas atrás mencionadas identifica-se nas taxas de crescimento das pensões, em especial nas pensões de velhice do regime geral, taxa essa cuja grande variação reflecte os efeitos da entrada de pensionistas em grande número, contribuindo também, para o acréscimo de 1989 para 1991, a criação do 14º mês de pensão em 1990 (P. 470/90, 23/6). O crescimento das despesas com pensões no Regime Especial de Segurança Social das Actividades (RESSAA), entre 1986 e 1987 e entre 1989 e 1991, deve-se ao processo de reformulação, em 1987, que integra os beneficiários activos no regime geral e o considera regime fechado, encerrando assim o longo processo de integração dos agrícolas na protecção social. À criação, nos CRSS, de serviços de verificação de incapacidades temporárias (SVIT), com o objectivo de melhor controlar a atribuição do subsídio de doença (D.L. 236/92, 27/10) e à revisão do regime de verificação de incapacidades permanentes (SVIP) para efeitos de atribuição de pensões de invalidez (D.R. 8/91, 14/3; P. 326/93, 19/3), não serão alheias as grandes reduções que se verificam nas despesas com os subsídios de doença e com as pensões de invalidez¹¹⁹. Os primeiros vêem mesmo as despesas serem reduzidas em 7%, de 1991 para 1993, e as segundas verificam uma redução e mesmo uma estabilização dos gastos a partir de 1989. A reformulação da protecção na eventualidade de morte (D.L. 322/90, 18/10), que atinge a pensão de sobrevivência e o subsídio por morte, como, por exemplo, através do reconhecimento do direito a prestações a pessoas que vivam com os beneficiários em união de facto explica, por sua vez, o elevado crescimento destas despesas entre 1989 e 1991.

Em termos de peso das prestações no total das receitas, salta à vista o grande peso das pensões, que no total perfazem 74% das despesas em 1993, tendo perdido um pouco da importância que tinham em 1985.

Assim, o que nos é dado concluir da observação da evolução das despesas da segurança social é que os regimes contributivos não só persistiram como sendo o núcleo do sistema

¹¹⁸ Que inclui também o subsídio de inserção dos jovens na vida activa e várias outras prestações relacionadas com o apoio à reestruturação de empresas ou empresas em situação precária como são os casos do *lay-off*, da garantia salarial e do pagamento de salários em atraso.

como tenderam a ver a sua importância aumentada por efeito das várias medidas ao longo desta década. Na medida em que muitas das suas despesas verificaram um aumento, quer em resultado das necessidades sentidas, quer em resultado da sua utilização para políticas mais amplas de reestruturação da economia, os recursos e as vontades permaneceram escassos para o investimento nas áreas não contributivas do sistema.

Na área da acção social e das políticas voltadas para os grupos não integrados no mercado de trabalho nem na protecção dos regimes da segurança social, parece verificar-se, em termos de práticas, uma continuidade relativamente ao período anterior, patente no não investimento e na aceitação do dualismo entre uma área de direitos dos trabalhadores e outras de carácter residual, como é o caso do regime não contributivo, e discricionária e particularista, como é o caso da acção social. Todavia, nesta área nem tudo parece ficar na mesma. Os efeitos da adesão de Portugal à CEE reflectem-se não só na consonância com as prioridades europeias em termos mais gerais de política económica, mas também no impacto dos fundos estruturais e dos programas de apoio financeiro e técnico. Fernanda Rodrigues (1999: 259) chama a atenção para os efeitos dos programas europeus, em especial os programas de luta contra a pobreza¹²⁰, não só em termos de aumento das disponibilidades financeiras para alguma actuação na área (patente, por exemplo, na duplicação das dotações financeiras da acção social) mas também, e sobretudo, em termos do campo de aprendizagem que abria aos técnicos e aos agentes envolvidos no que se referia a novos conceitos, filosofias e metodologias de intervenção. A par com estes aspectos positivos há, porém, que ter em consideração que não foram criadas estruturas político-institucionais com um carácter duradouro e concepções de uma política global. Como refere Rodrigues, estas experiências nunca se traduziram em medidas de políticas institucionalizadas voltadas para o aumento dos direitos adquiridos na área da assistência social, permanecendo antes ao nível de programas com carácter experimental e localizado, de que é exemplo a criação, em 1990, de um Programa Nacional de Luta contra a Pobreza e dos Comissariados Regionais do Norte e do Sul da Luta Contra a Pobreza, ou seja, estruturas diferentes da orgânica convencional dos serviços, dando-lhe também um carácter excepcional e paralelo às políticas estabelecidas (Rodrigues, 1999: 261). Mais inovador, como foi prática de muitos dos programas europeus,

¹¹⁹ A pensão de invalidez tende a funcionar como via de saída do mercado de trabalho, com garantia de acesso a pensão, quando ainda não está atingida a idade da reforma.

¹²⁰ Refere Rodrigues que "durante o II Programa Europeu Anti-Pobreza, Portugal foi apoiado (entre 1987 e 1989) em 10 projectos de acção-pesquisa e durante o III Programa (de 1990 e 1994) em 4 projectos" (Rodrigues, 1999: 259).

era a possibilidade de estes programas poderem ser implementados tanto por diferentes departamentos do Estado como por organizações da sociedade civil.

Um dos conceitos introduzidos com os programas europeus foi justamente o de *partenariado*. Este novo conceito surge por via dos programas europeus de luta contra a pobreza, vindo-se a impor em termos institucionais, na medida em que frequentemente fazia parte das regras de acesso aos fundos comunitários. Como refere Fernanda Rodrigues: "quase de um dia para o outro, tornou-se essencial 'encontrar' parceiros" (Rodrigues e Stoer, 1998: 7). Dado o carácter experimental do conceito e dos projectos, e também a diversidade das realidades nacionais e locais, proliferaram os modelos de *partenariado*, desde os mais centralizados e verticais 'de cima para baixo', em que um grupo inicial de promotores definia o projecto e convidava depois os parceiros para nele participarem, àqueles mais horizontais que se desenvolviam como uma rede, abrangendo uma pluralidade de actores, perspectivas e objectivos. Corresponderia o primeiro modelo às concepções do Programa Europeu, que necessitava de interlocutores com quem se articular e teve uma presença numerosa nas várias experiências, sobretudo nas fases iniciais dos programas (Estivill, 1998, 68-69). A avaliação dos vários projectos nacionais permitiu verificar uma pluralidade de práticas cuja variação resultava tanto das especificidades locais dos projectos em causa como das próprias culturas nacionais em torno do conceito de *partenariado*. Fernanda Rodrigues e Stephen Stoer, que fizeram avaliação do *partenariado* em Portugal (desenvolvido a partir de finais dos anos 70 e portanto não necessariamente ligado aos programas comunitários¹²¹), identificaram dois modelos, um que designaram '*partenariado*' e outro que designaram '*parceria*'. O primeiro excessivamente formal em termos de estrutura organizacional, por vezes imposto por parte do governo, por vezes mesmo através de regulamentação, por vezes imposto pelos programas económicos e sociais financiados pela União Europeia. O segundo com uma orgânica informal, sem hierarquias entre os parceiros, produzindo um efeito de homogeneização (Rodrigues e Stoer, 1998: 37).

Mas estes programas, em especial os Programas Pobreza, também introduziram novas perspectivas acerca dos problemas da pobreza e da exclusão social. O Programa Pobreza II

¹²¹ Os autores identificam uma tradição cultural de *parceria* mais formal que, na área social, remontava ao relacionamento entre as misericórdias e o Estado e tem o seu auge no Estado Novo, e outra tradição de *parceria*, mais informal, ligada aos projectos de desenvolvimento local dos anos 60 e, sobretudo, algumas iniciativas no pós-25 de Abril, que, em termos institucionais, tiveram exemplos de sucesso nas *parcerias* que, entre 1975-76, a Direcção-Geral de Educação Permanente promoveu entre departamentos governamentais e associações locais.

preocupa-se com a "nova pobreza", enquadrando-a em problemas mais amplos como o desemprego de longa duração, a pobreza rural, o envelhecimento da população, etc., e convida todos os actores, governos, associações e comunidades a agirem para a resolução destes problemas. Esta noção é redefinida no Programa Pobreza III, com a noção de exclusão e integração (Geddes, 1998: 34-35). Portugal sente, por influência dos programas europeus, a mesma revitalização que a problemática da pobreza assumia na Europa. De facto, como afirma Capucha, os programas europeus de luta contra a pobreza prenunciavam a centralidade que este tema viria a assumir mais tarde. Como refere Capucha, durante uma década prolongou-se "a crença de que a modernização e o crescimento das economias, associados a maior justiça na redistribuição dos benefícios do progresso, acabariam por produzir a breve prazo, pelo menos nos países mais desenvolvidos, a eliminação da pobreza. Do ponto de vista político, aliás, a pobreza era um tema a evitar, pensando-se que o reconhecimento da existência de situações particularmente graves de desigualdade tinha implícito um inaceitável reconhecimento da ineficácia do sistema e das suas realizações" (Capucha, 1998: 209).

Como já sublinhado, a influência inicial dos programas europeus ocorreu sobretudo à margem do sistema de segurança social, verificando-se nesta área alguma continuidade. A acção social continuou marginal no sistema e a prestação contratualizada de serviços sociais a forma privilegiada de provisão, no contexto de uma retórica privatista na área da segurança social e saúde, consonante com o discurso internacional. No caso das IPSS defende-se a necessidade de se incrementar o seu papel "contrariando os excessos da socialização, responsáveis pelo crescimento desmesurado dos sistemas de segurança social e de saúde". Propõe-se a substituição da "lógica unívoca e desumanizante da estatização da solidariedade social", através de:

Racionalização, desburocratização e descentralização dos grandes equipamentos e funções colectivos, por forma a colocá-los mais próximos dos utilizadores, em termos mais acessíveis e mais ajustados às concretas realidades sócio-económicas locais, mas também às concretas situações de necessidade individual, familiar e comunitária;
Reencaixamento da solidariedade na sociedade, por forma a que se ultrapassem as barreiras da mera liberdade formal e possa afirmar-se uma justa liberdade contra a insegurança das vicissitudes da vida individual e familiar no quadro das novas formas de solidariedade social que estimulem a imaginação e o sentido de generosidade e que, sobretudo, humanizem a acção social (R.C.M. n.º 12/87).

Em harmonia com o discurso este é também um período de forte interesse legislativo pela provisão do sector privado lucrativo. Legisla-se sobre o licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social com fins lucrativos (D.L. n.º 30/89), o licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social com fins lucrativos (D.L. n.º 30/89), as Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento das Creches com Fins Lucrativos (D.N. 99/89), as Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento dos Centros de Actividades de Tempos Livres com Fins Lucrativos (D.N. 96/89).

A mesma preocupação reguladora relativamente às actividades do sector lucrativo verifica-se no caso das IPSS. Pretendia-se o financiamento público diferenciado de acordo com as capacidades económicas das instituições e dos assistidos, com objectivos de minimização das carências e combate à pobreza. Afirmava-se ter em consideração, primeiro que tudo, as condições das pessoas e das famílias dos utentes, no quadro do direito destes à protecção social: "compreende-se por isso que sejam os utentes, a sua situação e as suas necessidades, que determinam o programa de acção social e que condicionam igualmente a criação, organização e funcionamento das instituições. Em termos simples e paradigmáticos pode dizer-se que as instituições estão ao serviço dos utentes" (D.N. 49/86, de 21/6). Assim, as comparticipações no âmbito dos acordos de cooperação passavam a ter em consideração a capacidade financeira da IPSS, o tipo de zona e o tipo de utentes. Este decreto descurava, todavia, o modo como seria avaliada quer a capacidade financeira da instituição, quer as condições socioeconómicas da zona e dos utentes. Passados 10 meses sobre este diploma e 6 meses após sua aplicação, um novo diploma (D.N. 41/87, de 24/4) vem apenas determinar que sejam efectuados estudos económico-financeiros para os acordos atípicos e passa a ser obrigatório o preenchimento e a actualização anual de uma ficha de caracterização de cada utente abrangido pelos acordos de cooperação. Esta ficha pretendia ser a base da recolha de elementos que no futuro sustentassem uma alteração dos critérios de comparticipação.

Em 1988 vieram a ser revistas as próprias normas de cooperação e definiu-se que os montantes das comparticipações passariam a ser anualmente fixados por despacho do Ministro. Entre 1988 e 1989 as comparticipações foram efectuadas de acordo com o rendimento dos utentes (Luís, 1997: 246). O diploma de 1988 (D.N. 12/88, de 12/3), traz alterações muito importantes, parecendo retornar ao espírito do decreto de 1980, procurando reforçar, em termos legislativos, a capacidade reguladora do Estado sobre as

instituições. A celebração dos acordos de cooperação passa a depender do registo das instituições na Segurança Social, "da verificação das necessidades reais da comunidade na base das exigências e prioridades estabelecidas em matéria de acção social" e "da existência de instalações devidamente dimensionadas e equipadas", tendo que ser precedida de um estudo sócio-económico-financeiro das valências e das instituições elaborado pelos CRSS com base nos programas de acção das instituições (Norma IV). Em termos de obrigações das IPSS, verifica-se o regresso da necessidade de harmonização do funcionamento dos equipamentos de acordo com os requisitos técnico-normativos, regressa a admissão dos utentes de acordo com as orientações técnicas da Segurança Social e acrescenta-se, de acordo com os critérios definidos no estatuto, a não ultrapassagem da lotação máxima do equipamento, ao mesmo tempo que regressam as orientações relativas ao pessoal, desta vez com a obrigação de assegurar a existência de recursos humanos adequados ao bom funcionamento dos equipamentos e serviços. A obrigação de assegurar permanência e tratamento adequado aos utentes passa a ser a de assegurar as condições de bem-estar e respeito pela dignidade humana através da prestação de serviços eficientes e adequados, promovendo a sua participação, sempre que possível, na vida do equipamento. Duas outras cláusulas novas contemplam a obrigação de estabelecer normas de participação dos utentes ou famílias, de acordo com os critérios das próprias instituições, os indicativos técnicos e a articulação do seu programa de acção com outros serviços ou instituições da sua área geográfica e com os CRSS.

Quanto às obrigações dos CRSS, estas assumem um maior protagonismo mas no sentido de um maior apoio técnico às instituições, por exemplo, com a obrigação de colaborar com a instituição dando apoio técnico não só quando esta o solicite, mas também quando for necessário promover a qualidade dos serviços, estimular a formação e a reciclagem do pessoal das IPSS, colaborar na preparação e actualização de regulamentos técnicos e outros normativos quando solicitados pelas instituições.

Mas a alteração de monta ao nível do relacionamento entre o Estado e as IPSS ocorreu já nos anos 90, quando se redefiniram os moldes da cooperação (D.N. 75/92, de 20/5). Se bem que se tivesse mantido a filosofia dos diplomas de finais de 80, as várias Uniões representativas das instituições passaram a ter um maior protagonismo, determinando-se que as participações financeiras poderiam ser fixadas anualmente através de protocolos de cooperação assinados entre as Uniões e o governo, ou por despacho ministerial, depois de ouvidas as instituições. Considerou-se a possibilidade de virem a ser elaborados

modelos-tipo de acordos que seriam divulgados pelos CRSS e IPSS e foram criadas comissões de acompanhamento e avaliação da cooperação entre os CRSS e IPSS para reflexão e análise da aplicação dos acordos.

Outra novidade foi a concretização e a regulamentação da possibilidade de realização de acordos de gestão, já contemplada nos dois estatutos, para vigorarem em períodos de 3 anos automaticamente renováveis por igual período. Estes acordos abriram a possibilidade de as IPSS gerirem instalações, serviços e equipamentos da segurança social, permanecendo os CRSS responsáveis pelas despesas relacionadas com obras nestes equipamentos. Por fim, também se alargou a regulamentação sobre a celebração dos acordos às casas do povo e às cooperativas de educação e ensino constituídas por utentes ou seus representantes com fins idênticos aos das IPSS.

No que toca à filosofia da cooperação, e como já dissemos, esta não se alterou substancialmente, notando-se apenas a introdução de preocupações relativas à qualidade e ainda à admissão dos utentes, contemplando-se a revisão periódica dos acordos por parte dos CRSS para ajustamentos relacionados já não só com a variação do número de utentes, mas também a situação económico-financeira da instituição, a qualidade dos serviços prestados e o sentido social das respostas. Entre as obrigações das instituições desapareceu novamente a admissão dos utentes de acordo com orientações da segurança social mas acrescentou-se a de "atribuir prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos".

Apesar de previsto desde 1983, só em 1992 foi legislada a tutela e o apoio do Estado às cooperativas de educação e reabilitação (CERCI), então sob a categoria das cooperativas de educação e ensino, tendo-lhes sido finalmente reconhecida a possibilidade de celebrar acordos de cooperação com os Centros Regionais de Segurança Social. Também só em 1994 estas cooperativas, bem como as casas do povo, são equiparadas às IPSS em matéria de apoios financeiros para realização de obras de construção, ampliação e remodelação de equipamentos sociais, aquisição de edifícios e de equipamento fixo ou móvel a suportar por dotações inscritas no PIDDAC da segurança social (Portaria 257/94, de 29/4).

Em 1990 foi publicado o Código das Associações Mutualistas, unificando e dando coerência à legislação até então dispersa, que as regia e ajustando o seu regime jurídico às novas realidades que se desenhavam no campo da Segurança Social. Manteve-se a sua natureza fundamental tal como os fins prosseguidos e a inovação de relevo foi introduzida ao nível das técnicas de protecção. Além das modalidades individuais, passou também a

ser possível a constituição de modalidades de benefícios colectivos e a gestão de regimes profissionais complementares de grupos profissionais, de empresas, grupos de empresas ou sectores socioeconómicos. Por causa do seu empenhamento pessoal, que levou à aprovação do Código, o Ministro Silva Peneda recebeu o Prémio da Imprensa do Mutualismo/90, instituído pela associação mutualista Casa da Imprensa, desde 1985, e destinado a homenagear a figura ou instituição portuguesa que se tenha distinguido na causa do mutualismo ou da economia social. Segundo se referia, o Ministro empenhou-se também na divulgação do Código e no renascimento, modernização e desenvolvimento do mutualismo (*Portugal Mutualista*, 1992).

Os primeiros anos da década de 90 são caracterizados por uma reorganização orgânica importante. Em 1991 é criada a Direcção-Geral de Acção Social (D.L. n.º 83, de 20/2), até então integrada na Direcção-Geral de Segurança Social. A DGAS é definida no diploma como "o serviço central de concepção, apoio técnico e coordenação no domínio da acção social exercida pelas instituições do sistema de segurança social e pelas instituições particulares de solidariedade social e demais entidades que com elas cooperam" (art.º 1º). Refere-se, no preâmbulo do diploma, que o papel desta estrutura é sobretudo de diagnóstico da realidade, e de estudo, formulação e avaliação de políticas e estratégias no domínio da acção social e coordenação da actuação das instituições, públicas ou privadas, no domínio da acção social. À DGAS competia, por exemplo, a elaboração dos estudos e das regras técnicas e das normas reguladoras do exercício da acção social e da execução dos programas de investimentos em equipamentos de acção social, quer pelas instituições públicas quer pelas IPSS, a proposta de regras do regime jurídico, técnico e financeiro da cooperação entre o Estado e as IPSS e outras instituições com actividade na área da acção social, e o registo da constituição das IPSS e o estudo dos seus quadros normativos e as questões jurídico-institucionais e estatutárias.

Outra importante alteração orgânica foi a redução dos 18 Centros Regionais de Segurança Social para cinco (D.L. 260/93, de 23/7), passando os anteriores organismos a desempenhar um papel meramente executivo enquanto serviços sub-regionais dos cinco CRSS). Justificava-se esta reorganização no preâmbulo do diploma com a necessidades de racionalidade gestonária e redução de custos mas enfatizava-se, como fundamento, a necessidade de combater a dispersão existente ao nível das bases de dados, com dificuldades técnicas de conexão ao nível regional e nacional, resultado do processo de

informatização do sistema, iniciado a partir de meados da década de 80, que "nasceu inquinado de claro risco de pulverização" dada a "ausência de ajustado plano director".

Foi criada a Inspeção-Geral da Segurança Social como o serviço central de inspecção e fiscalização do cumprimento das normas relativas ao funcionamento dos órgãos, serviços e instituições de segurança social e das instituições não-lucrativas de fins análogos ao daquelas instituições e, no seu âmbito, o Serviço de Inspeção das Instituições Particulares de Solidariedade Social (SIIPSS), com a função de velar "pelo cumprimento das normas legais que regulamentam as instituições, nomeadamente quanto às condições de admissão e participação dos utentes"; "pelo cumprimento dos acordos de cooperação celebrados com órgãos, serviços e instituições do sistema de segurança social" e "pela correcta aplicação dos subsídios oficiais" (art.º 9º do D.L. 271/92, de 30/11).

Nas áreas privilegiadas pelo sector privado lucrativo o Estado continua a incentivar a sua expansão. A reforma fiscal de 1989/90 encoraja grandemente as despesas privadas com a saúde ao tornar totalmente dedutíveis as despesas com saúde privada e dedutíveis até determinado montante os prémios pagos por seguros de saúde (OCDE, 1998). Iniciou-se, na década de 80, a regulamentação das actividades complementares da Segurança Social do sector privado lucrativo.

A primeira legislação é de 1985 e de 1986, concedendo-se a possibilidade da gestão dos fundos de pensões às companhias de seguros do ramo vida e, posteriormente, abrindo-se esta possibilidade às sociedades gestoras de fundos de pensões (SGFP) criadas para o efeito e para cuja constituição dependem de autorização do Ministro das Finanças, após parecer do Instituto de Seguros de Portugal. A legislação de 1986 (D.L. 396/86, de 25/11) também veio proibir, a partir de 1987, que as empresas que constituíssem fundos complementares para os seus trabalhadores ficassem encarregues da gestão destes fundos. Esta medida devia-se sobretudo a preocupações de acautelar o interesse dos trabalhadores já que era comum a inexistência de uma afectação financeira a estes fundos separada das contas da empresa, e veio incentivar o desenvolvimento dos fundos de pensões. Acresce que, nos anos de 1986 e 1988, em sede de Orçamento de Estado, foi concedida aos empresários que constituíssem fundos de pensões uma dedução fiscal em que os gastos para a constituição destes fundos seriam considerados em dobro para efeitos de tributação.

Na sequência da lei de bases da segurança social foi publicado, em 1989 (D.L. 225/89, de 6/6), pelo MESS, o diploma que regulamenta a concessão de prestações complementares às atribuídas pelo Regime Geral de Segurança Social, estabelecendo-se o enquadramento

jurídico das prestações, as condições técnicas e financeiras e as estruturas de gestão adequadas para a gestão dos regimes profissionais complementares. Estes regimes teriam de ser constituídos por livre iniciativa das empresas e seus trabalhadores mediante acordo e o seu financiamento estaria a cargo dos empregadores e dos trabalhadores. Assim, para além das companhias de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões que já intervinham nesta área, foi aberta e regulamentada a possibilidade das associações mutualistas e das fundações de solidariedade social gerirem regimes profissionais complementares. Todavia, só com a publicação do Código das Associações Mutualistas, em 1990, é que as mutualidades passaram a poder intervir nesta área. As entidades de tutela para as entidades mantinham-se separadas. Enquanto que no caso das seguradoras e SGFP a tutela era do Instituto de Seguros de Portugal, no caso das Mutualidades e fundações de segurança social complementar, cabia ao Ministério do Emprego e da Segurança Social, ao qual competia: pronunciar-se sobre o preenchimento das condições legais para a instituição de regimes profissionais complementares; estabelecer os princípios a que devem obedecer as bases técnico-financeiras a utilizar; apreciar a actuação das instituições gestoras, verificando o cumprimento das normas legais aplicáveis e exigindo periodicamente estudos actuariais sobre a evolução do regime; e pronunciar-se sobre alterações aos acordos constitutivos dos regimes. No caso dos fundos de pensões das SGFP ou seguradoras, a sua constituição necessita de autorização do Instituto de Seguros de Portugal.

A maioria destes fundos de pensões então existentes provinha de esquemas complementares criados por empresas públicas ou planos substitutivos da segurança social, como era o caso da protecção dos trabalhadores bancários ou dos CTT. Estes planos substitutivos constituíam, em 1991, 59% do montante global dos fundos (Ministério das Finanças, 1993: 377), situação que se mantinha em 1995 (Santos *et al.*, 1998: 174-175).

Em Julho de 1993 o *Livro Branco Sobre o Sistema Financeiro: 1992*¹²² considerava entre os factores determinantes para a evolução dos fundos de pensões que: "O campo aberto à actividade dos fundos de pensões será tanto mais vasto quanto mais limitada for a protecção contra a velhice e a invalidez, assegurada pelo sistema de Segurança Social pública" (Ministério das Finanças, 1993: 386). Assumia-se a importância crescente, quer

¹²² Elaborado pelo Conselho para o Sistema Financeiro do Ministério das Finanças, ao qual presidia o Ministro das Finanças. Desde Janeiro de 1990, os ministros foram Miguel Cadilhe, Luís Miguel Beleza e Jorge Braga de Macedo. Este conselho era ainda integrado pelo Governador do Banco de Portugal, pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelos 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.

em termos doutrinários quer nas políticas, dos modelos que substituem a "actuação directa do Estado na vida económica e social por esquemas assentes no mercado e na actividade privada", fosse em termos de transferência pura e simples do financiamento do Estado pelo financiamento pelos utilizadores, fosse a concessão da produção de um serviço de natureza colectiva e social a empresas privadas. Propunha-se, por isso, uma articulação entre o Estado e os privados, não uma total privatização, pois assumia-se como importante o papel do Estado para assegurar alguma protecção social num contexto em que os 'utentes' teriam de aceitar a existência de escalões de protecção diferenciados consoante os níveis de rendimento e de cobrir riscos de dimensão e grau de incerteza elevados.

Os princípios para a transição do público para o privado eram: a limitação dos benefícios conferidos pelo serviço público; a existência de iniciativa privada preparada para garantir uma melhoria de serviços em condições económicas acessíveis e o princípio da subsidiariedade. Dizia-se a respeito deste último: "face à maior eficiência relativa do sector privado apenas se devem considerar como áreas de intervenção exclusiva do Estado as relativas às prestações que não possam ser fornecidas de forma eficiente pela sociedade civil" (Ministério das Finanças, 1993: 63).

O discurso sobre a crise financeira do sistema intensifica-se na década de 90 e as propostas de privatização do sistema de pensões ganham mais visibilidade. Em 1994 a Associação Portuguesa de Seguradores (APS) publica um trabalho onde imperam as projecções demográficas em termos de diagnóstico, se discute e compara o desempenho futuro da gestão financeira em repartição e em capitalização e se defende uma combinação entre as intervenções do Estado com o 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).

No contexto de mediatização de uma crise financeira do sistema de segurança social, o ministro Falcão e Cunha defendia no jornal *Expresso* (05/3/94) a criação de 'plafonds' para as pensões pelas seguintes razões: ser moralizador, conduzir à diminuição de despesas, libertar de contribuições as empresas e os trabalhadores e permitir que estes últimos invistam em planos complementares de reforma; "abre a possibilidade de um mercado mais vasto para produtos financeiros capazes de desenvolver o sistema de protecção na reforma". O OE para o ano de 95 trouxe reformas, não muito substanciais, ao nível dos benefícios fiscais das aplicações financeiras e dos planos de pensões, um aumento das transferências do OE para o OSS (largamente publicitado como um sinal da crise financeira) e uma importante reforma

como a redução dos encargos patronais com a Taxa Social Única, compensada com o aumento do IVA em 1%, consignado à Segurança Social (IVA Social).

O balanço em meados dos anos 90 não era animador em termos de pobreza e de desigualdade, revelando um agravamento contra a tendência verificada na década anterior. Segundo Capucha (1998), assistimos desde 1990 a um aumento da pobreza e da desigualdade de rendimentos. Entre 1981 e 1990 a parte mais desfavorecida dos indivíduos pobres decrescia em proporção de 11,49% para 9,35%. Todavia, em 1995, o valor voltou a subir para 10,58%. O mesmo se verificou relativamente ao fosso de rendimentos entre os mais ricos e os mais pobres. Em 1980, o rácio entre o rendimento dos 10% mais ricos e o dos 10% mais pobres era de 7,813. Este valor passou para 7,324, em 1990, tendo depois 'explodido' até aos 9,2, em 1995. A diferença entre os 5% mais ricos e os 5% mais pobres tem uma evolução ainda mais crítica, subindo o respectivo rácio de 10,857, em 1990, para 14,5, em 1995 (Capucha, 1998: 215).

Capítulo 5

A Reforma do Sistema de Segurança Social

A crise económica e social dos anos 1993/94 serviu como pano de fundo para uma vitória confortável do Partido Socialista nas eleições de Outubro de 1995. O discurso em torno das questões sociais e as medidas prosseguidas nesta área apontavam para uma ruptura com os anos anteriores em termos de prioridades e de abordagem: "O PS, partido vencedor dessas eleições, assentou o seu discurso nos temas da solidariedade social, diálogo e prioridade a ser conferida à educação. O apoio às suas propostas releva, em parte, dos antecedentes políticos e conjunturais" (Viegas, 1998: 141). Inicia-se, assim, um período marcado por linhas de continuidade e de ruptura que coincide com um ambiente internacional favorável a uma via intermédia entre o Estado-Providência keynesiano e o tatcherismo. Refere Viegas que "o Governo do PS saído das eleições de 1995 continuou com o processo de privatizações e comprometeu-se com uma política macro-económica de equilíbrio orçamental, compatível com os requisitos impostos pela introdução da moeda única na UE", mas o discurso distingue-se do período anterior na medida em que a intervenção reguladora do Estado, ainda que respeitando a lógica do mercado, privilegia objectivos de igualdade e participação social dos cidadãos, e de crescimento e racionalidade económica (Viegas, 1998: 140).

Esta nova ênfase coincide ao nível da própria Comunidade com uma crescente pressão para atender aos efeitos sociais das políticas de integração e liberalização económica, patente na, ainda que tímida, introdução das questões sociais no texto do Tratado de Amesterdão e na mais eficaz Estratégia Europeia para o Emprego, definida no quadro da Cimeira Extraordinária do Luxemburgo, em Novembro de 1997, de cujos compromissos resultou o Plano Nacional de Emprego, em Portugal.

O novo governo elege a reforma da Segurança Social como uma das suas prioridades e o diagnóstico que faz no seu Programa é de um sistema em crise, incapaz de dar resposta aos novos problemas, sub-desenvolvido no contexto da União Europeia, e inigualitário na sua estrutura:

Apesar da introdução de elementos tendentes à universalização e orientação distributiva após Abril de 1974, o sistema continua a basear-se predominantemente em princípios convencionais de seguro social, direccionado em grande medida para a população empregada (*Programa do XIII Governo Constitucional*, 1995: 196-197).

Assim, propôs uma reforma global do sistema de segurança social, suscitando para isso o debate não só ao nível dos parceiros sociais e dos partidos políticos mas de toda a sociedade. Criou uma Comissão de especialistas, a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, encarregue de estudar e propor as medidas de reforma, que por sua vez colocou as suas propostas à discussão pública. Discutiu a segurança social com os parceiros sociais ao nível da Concertação Estratégica. Propôs uma nova Lei de Bases da Segurança Social, a qual, desta vez, teve propostas de quase todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República.

Simultaneamente empreendeu todo um conjunto de reformas, mais ou menos profundas, abrangendo várias vertentes do sistema de protecção social. A vertente não contributiva do sistema ganha uma relevância que já não possuía desde a década de 70, com ênfase no diagnóstico sobre os níveis de pobreza e desigualdade em Portugal e nas deficiências do sistema de segurança social em atenuar estes níveis. Aposta-se no desenvolvimento desta vertente na luta contra a pobreza e a exclusão social, através da implementação de medidas de vulto, de que é melhor exemplo o Rendimento Mínimo Garantido, e do reforço dos mecanismos redistributivos em algumas das áreas do subsistema contributivo. Aposta-se na área da promoção do emprego e das medidas de inserção no mercado de trabalho, através de medidas activas de emprego e de programas na linha das tendências verificadas ao nível dos países da União Europeia. Aposta-se fortemente nas parcerias e na descentralização, envolvendo um leque bastante diverso de actores em diferentes áreas de política social e a diferentes níveis territoriais, introduzindo o princípio da subsidiariedade e envolvendo o poder local e as OTS na definição de políticas.

Procede-se a uma importante reformulação orgânica quer através da criação de novos departamentos encarregues de gerir as novas políticas, paralelamente aos departamentos existentes, quer através da própria reorganização da estrutura orgânica da segurança social. Em 2000, no contexto da Presidência Portuguesa da União Europeia, o Governo português levou a cabo, na área do trabalho e assuntos sociais, um conjunto de actividades e discussões que tiveram como objectivo expresso recentrar na agenda europeia a questão das políticas sociais. No âmbito desta Presidência foi encomendado um relatório a peritos internacionais sobre o futuro da Europa social (Ferrera *et al.*, 2000), o qual apresenta Portugal como o país que, dentro do modelo dos Estados-Providência do Sul da Europa, tem, nos últimos anos, sido mais bem-sucedido na ultrapassagem de alguns problemas

inerentes a este tipo de modelo, o que em grande medida se deve à sua combinação de medidas dos vários tipos de modelos:

Alguns países provaram ser mais inovadores do que outros, fugindo dos seus grupos em certos aspectos e tornando-se 'modelos de políticas' para outros copiarem. O caso da Holanda na família Continental é o exemplo mais claro e mais notável deste fenómeno. Portugal, a Irlanda e a Dinamarca também se lançaram em reformas profundas em termos de políticas e de arquitectura institucional e resolveram problemas de desempenho económico antes vistos como paralisantes. Parece que são precisamente os países que se estão a desviar dos seus grupos em áreas políticas específicas que se demonstraram particularmente eficazes em responder aos problemas mais típicos que emergem das estruturas específicas dos regimes (Ferrera, et al., 2000: 53).

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).

Nesse mesmo encontro, refere o Ministro do Trabalho e da Solidariedade a respeito da reforma dos sistemas de protecção social na Europa:

Portugal tem problemas diferentes dos países com sistemas de protecção social mais desenvolvidos. Há ainda que desenvolver a protecção social e não simplesmente conter despesas e controlar os usos abusivos (...) Com um peso das despesas sociais no PIB relativamente baixo; com níveis de protecção social igualmente baixos, quer por relação às necessidades das populações, quer em esforço por relação ao PIB; com níveis de pobreza elevados; os desafios que enfrentamos não permitem imaginar a solução dos nossos problemas no quadro da tendência para o congelamento das despesas que tem, embora não com os contornos que, por vezes, se quer fazer crer e a retórica da crise tem acentuado, caracterizado os Estados-Providência europeus¹²³.

5.1. O Estado-Providência Português no modelo do Sul da Europa

Dos vários modelos de Estado-Providência, o modelo do Sul da Europa é sem dúvida aquele com o qual Portugal tem mais afinidades. Trata-se de percursos históricos comuns e de sociedades marcadas por alguns traços comuns, que anteriormente tivemos oportunidade de abordar. Na literatura nacional sobre o Estado-Providência português este

foi considerado um quase-Estado-Providência, em virtude de uma evolução tardia marcada pelo contexto da Revolução democrática, da crise económica e social provocada pela Crise Petrolífera e dos efeitos dos debates de redução do Estado Providência dos anos 80, bem como do exemplo dos modelos de protecção social dos Estados-Providência desenvolvidos e dos efeitos da integração na Europa comunitária (Santos, 1990; 1993).

Podemos afirmar, em primeiro lugar, que o sistema de segurança social português apresenta traços do modelo conservador/corporativo, identificado por Esping-Andersen (1990), na sua base e partilha várias características com os países do Sul da Europa, nomeadamente Grécia, Espanha e Itália. Uma das mais visíveis semelhanças em relação a estes é o fraco desempenho no que se refere a despesas sociais. Em 1997, Portugal só era ultrapassado pela Irlanda e pela Espanha enquanto país europeu onde as despesas sociais em percentagem do PIB eram mais baixas. Portugal gastava apenas 22,5%, enquanto a Espanha gastava 21,4% e a Irlanda 17,5%. A Grécia encontrava-se um pouco acima de Portugal (23,6%) e a Itália possuía uma percentagem mais elevada (25,9%). Estávamos 6% abaixo da média da Europa dos 15 (28,2%) e a cerca de 11% da Suécia, o país que efectuava mais despesas sociais em percentagem do PIB. A nível de despesas de protecção social por habitante em Padrões de Poder de Compra (PPC), as diferenças entre países ainda eram mais notórias, encontrando-se Portugal em último lugar em termos de despesas por habitante (2 868 ecus), a menos de metade da média dos 15 países da União Europeia (5 334 ecus) e a menos de um terço das despesas por habitante no Luxemburgo (8 837 ecus), o país que claramente se destaca dos restantes países europeus em termos de despesas sociais (Amerini, 2000a). A segunda similitude em termos de gastos reporta-se ao peso das despesas com pensões, as quais constituem a maior fatia das despesas. Para uma média europeia já considerável de 48% de despesas com pensões no total dos gastos sociais, Portugal partilha com a Grécia, a Espanha e a Áustria uma percentagem acima dos 50%, enquanto a Itália se destaca entre todos como o país que maior percentagem das suas despesas sociais canaliza para as pensões (64%) (2000b).

Em termos de estrutura institucional, o sistema de segurança social português também coincide com os países da Europa continental e do Sul no enraizamento no seguro social obrigatório, cujo objectivo é de protecção dos trabalhadores e das suas famílias, constituindo as pensões o núcleo do sistema. O sistema de segurança social tem como núcleo os regimes

¹²³ Intervenção do Ministro do Trabalho e da Solidariedade na Sessão de Encerramento da Conferência Internacional *A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social*, Lisboa, 6 de Maio de 2000.

contributivos, onde se inclui o Regime Geral dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes, os Regimes Especiais Complementares (REC)¹²⁴, onde se encontram alguns fundos especiais de antigas caixas profissionais, e o Seguro Social Voluntário (SSV), que abrange alguns grupos não obrigatoriamente enquadrados pelos regimes nem beneficiários de prestações destes¹²⁵. As prestações nestes regimes contributivos dependem da carreira contributiva e o seu montante é calculado por referência aos rendimentos declarados, visando substituí-los quando faltam. O Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) é um regime fechado, ou seja, já não possui beneficiários activos, os quais foram integrados no Regime Geral. É um regime composto por pensionistas que foram trabalhadores agrícolas com escassas carreiras contributivas e os montantes das pensões são uniformes e fixados anualmente por despacho ministerial. Para além dos regimes contributivos, existe ainda o Regime Não Contributivo (RNC), onde o acesso às prestações depende de verificação de situação de necessidade, o Regime Transitório dos Rurais (RTR), equiparado ao RNC, e que protege um grupo fechado de trabalhadores rurais sem contribuições para a segurança social, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), que garante um mínimo de rendimentos a quem se encontre abaixo desse patamar e aceite aderir a um programa de inserção social. Os montantes das prestações são uniformes e fixados anualmente por despacho governamental e o financiamento deste subsistema é efectuado, em princípio, por transferências do Orçamento do Estado. A Acção Social é a área do sistema constituída maioritariamente por equipamentos e serviços sociais, atribuindo pontualmente subsídios pecuniários para necessidades especiais. Constitui uma área de atribuição personalizada e discricionária de prestações em espécie e géneros, voltada preferencialmente para pessoas em situação ou risco de exclusão social, mas onde os direitos não são judicialmente exigíveis pelos potenciais beneficiários, ao contrário do que acontece nos regimes (pelo menos enquanto tal não for consagrado na regulamentação da nova lei de bases).

O quadro seguinte apresenta a estrutura das despesas da Segurança Social do ano de 1998, por área, e algumas prestações ou grupos de prestações mais relevantes e por regimes e acção social. Esta desagregação permite-nos aperceber, em primeiro lugar, do peso dos regimes

¹²⁴ Por exemplo, os regimes especiais dos ferroviários, do STCP, dos trabalhadores portuários e fundos especiais como o das Caixas dos Seguros, da Indústria Vidreira, da Indústria de Lanifícios, dos Espectáculos e dos Telefones.

¹²⁵ Abrange, por exemplo, cidadãos nacionais a exercer actividade em território estrangeiro e não abrangidos por instrumento internacional de segurança social, voluntários sociais em IPSS e associações humanitárias e bolseiros de investigação.

contributivos no total das despesas e o peso das pensões no sistema, ou seja, cerca de 70% do total das despesas.

Quadro 14 - Estrutura das despesas com prestações da Segurança Social, em % (1998)

	Regime Geral	REC	SSV	RESSAA	RNCE	Acção Social	Total %	Milhares contos
Infância e juventude	5,02	-	0,00	0,00	0,16	3,48	8,66	145283
Subs. Fam. Crianças Jov. e Bonif. Def.	4,80	-	0,00	-	0,15	-	4,95	83104
População Activa	14,11	-	0,00	-	0,00	-	14,11	236663
Prestações por Desemprego	7,72	-	-	-	0,00	-	7,72	129486
Prestações por Doença	5,32	-	0,00	-	-	-	5,32	89235
Prestações por Maternidade	1,07	-	0,00	-	-	-	1,07	17942
Família e Comunidade	10,44	0,33	0,00	0,96	2,03	0,74	14,50	243296
Pensão Sobrevivência	9,00	0,20	-	0,96	0,02	-	10,18	170870
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	2,01	-	2,01	33790
Invalidez e Reabilitação	10,98	0,02	0,00	0,87	1,05	0,54	13,46	225762
Pensão de Invalidez	10,63	0,02	-	0,87	1,04	-	12,56	210629
Terceira Idade	35,87	1,19	-	7,50	2,25	2,46	49,27	826622
Pensão Velhice	35,87	1,19	-	7,50	2,25	-	46,81	785406
Total	76,42	1,54	0,01	9,33	5,49	7,22	100,00	1677626

Fonte: IGFSS, Estatísticas da Segurança Social

Na sequência do seu enraizamento no seguro social obrigatório e em virtude de especificidades contextuais dos países da Europa do Sul, Ferrera (1996) identifica a fragmentação e a polarização como características destes sistemas. No que se refere à fragmentação, Ferrera reconhece que o sistema português é de todos o menos fragmentado. Com efeito, o sistema de segurança social português encontra-se razoavelmente integrado, o que fica patente na existência de um único Regime Geral, abrangendo a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes. 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, como já vimos, alguns regimes especiais complementares integrados na segurança social, que resultam de antigas caixas ou fundos profissionais. Há ainda o esquema de protecção dos funcionários públicos, tradicionalmente mais generoso que o Regime Geral, mas que se tem vindo a aproximar das condições de acesso às prestações e montantes, o que se verifica quanto ao 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. A este elevado nível de integração na área das prestações corresponde um elevado nível de integração orgânica, coexistindo as diversas áreas do sistema nas

mesmas estruturas institucionais, e um certo nível de descentralização do sistema, cujas origens, com inspiração na LOSS, de 1977, já tivemos oportunidade de abordar.

No que se refere à polarização, e como já pudemos observar no quadro anterior, o sistema centra-se na protecção social dos trabalhadores, canalizando uma parte muito inferior das despesas para as áreas não contributivas que protegem todos os cidadãos ou residentes. Existe, de facto, aqui uma polarização entre quem está coberto pelos regimes contributivos e quem não está. Todavia, apesar de teoricamente o sistema se apresentar generoso para os sectores bem integrados na força de trabalho, protegendo com dificuldade aqueles que não possuem carreiras contributivas que satisfaçam as exigências das condições de acesso, a verdade é que em termos práticos se verifica uma nivelção, por baixo, da maioria dos beneficiários do sistema. O melhor exemplo deste facto é o caso das pensões, onde predominam os baixos montantes. Para um sistema que oferece teoricamente uma taxa de substituição de 80%¹²⁶ 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. Se considerarmos todos os regimes e sub-regimes da Segurança Social, 67% das pensões de invalidez e 70% das pensões de velhice são pensões mínimas. Além disso, 93% dos pensionistas recebiam pensões num montante entre a pensão mínima e o salário mínimo nacional (Santos *et al.*, 1998: 158). As razões destes baixos níveis de pensões do Regime Geral encontram-se sobretudo nos baixos salários e nas curtas carreiras contributivas.

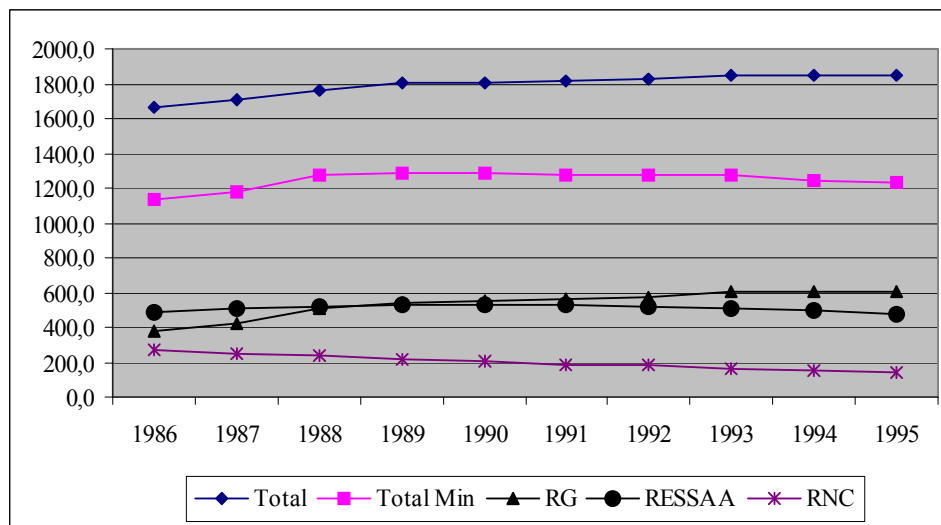
Em termos de despesas com pensões verifica-se que é igualmente importante o peso das pensões mínimas no Regime Geral. É este o escalão que recolhe a maior parcela das despesas com pensões. Em Janeiro de 1996, 64% dos gastos com pensões de invalidez e 67% dos gastos com pensões de velhice serviam para cobrir as pensões não superiores ao salário mínimo nacional, enquanto 19% e 18% cobriam 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\$. Acima deste montante, 10,2% e 11,3% do total de despesas em pensões do Regime Geral cobriam 2,5% dos pensionistas de invalidez e 2,2% dos pensionistas de velhice, reflexo da capacidade do nosso sistema fornecer razoáveis taxas de

¹²⁶ O montante das pensões de invalidez e de velhice é calculado em função da carreira contributiva e dos salários (actualmente a média das remunerações para o cálculo das pensões de velhice é a dos 10 melhores anos dos últimos 15) de forma a providenciar pensões que, para carreiras contributivas completas (ou seja, de 40 anos), podem ir até 80% dos últimos salários (a chamada taxa de substituição). O acesso às pensões implica um período contributivo mínimo de 5 anos para o caso da invalidez e de 15 anos para o caso da velhice.

substituição para carreiras contributivas completas que, em 1995, eram 5% (SESS/MSSS, 1996: xxxvi).

No gráfico seguinte é possível verificar que o elevado número de pensionistas a receberem pensões mínimas é uma tendência estrutural do sistema, especialmente a partir de meados da década de 80. Relevante é também o facto de se verificar ainda uma tendência para o crescimento do número de pensionistas do regime geral com pensão mínima, o que aponta para efeitos da degradação de salários ou de carreiras a contrabalançarem uma eventual maturidade do sistema¹²⁷.

Gráfico 1- Evolução do número de pensionistas (número total e pensões mínimas)



Fonte: IGFSS

Estes valores ajudam a perceber por que é que Portugal é o país europeu com maior percentagem de idosos pobres. Aliás, essa pobreza aumentou desde 1980, passando de 33,8% para 45,6% em 1990 (Rodrigues, 1994:18).

Até à introdução do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), em 1996, o sistema de segurança social caracterizava-se por uma deficiente ou mesmo nula cobertura dos grupos não facilmente enquadráveis nos esquemas de protecção contributivos: as pessoas que não são velhas ou inválidas, as que não possuem emprego, direitos contributivos ou fontes de rendimento. Os resultados dessas deficiências traduziam-se na incapacidade de atenuar as desigualdades de rendimentos e o nível de pobreza. Em 1994, Portugal não só era o país com

¹²⁷ Diz-se de um sistema de pensões, que está maduro quando a maioria dos pensionistas possui uma carreira contributiva completa, o que significaria que o sistema teria que ter sido constituído a tempo de permitir tais

a maior taxa de pobreza da União Europeia, como era também o país mais inigualitário em termos de distribuição de rendimentos, seguido da Irlanda, da Grécia, do Reino Unido e da Espanha (Ferrera *et al.*, 2000: 29).

Capucha refere que em Portugal, tal como em outros países de desenvolvimento intermédio, a pobreza assume um carácter duplo, combinando formas tradicionais de pobreza, "extensas mas raramente colocadas à margem da sociedade", onde encontramos as pessoas idosas, os camponeses pobres e os assalariados da agricultura, da indústria e dos serviços menos qualificados e mais mal remunerados, com novas formas de pobreza, semelhantes à dos países mais desenvolvidos, onde encontramos os desempregados de longa duração, grupos étnicos e culturais minoritários. Uma e outra categoria de pobres são diferentes. No caso da pobreza tradicional, refere Capucha tratar-se de "categorias integradas nas estruturas produtivas", enquanto que as novas categorias de pobres são mais problemáticas; pois ligam-se mais com situações de exclusão social e são capazes de colocar de forma visível os seus problemas (Capucha, 1998: 218). A primeira categoria abrange a maior parte dos pobres em Portugal. Para além dos pensionistas, que ocupam 53,8% dos agregados do primeiro decil de rendimentos, verifica-se ainda que 37,9% dos pobres são empregados ou trabalhadores por conta própria. Este último grupo distingue Portugal dos países europeus onde o exercício de uma profissão tende a ser suficiente para evitar a pobreza.

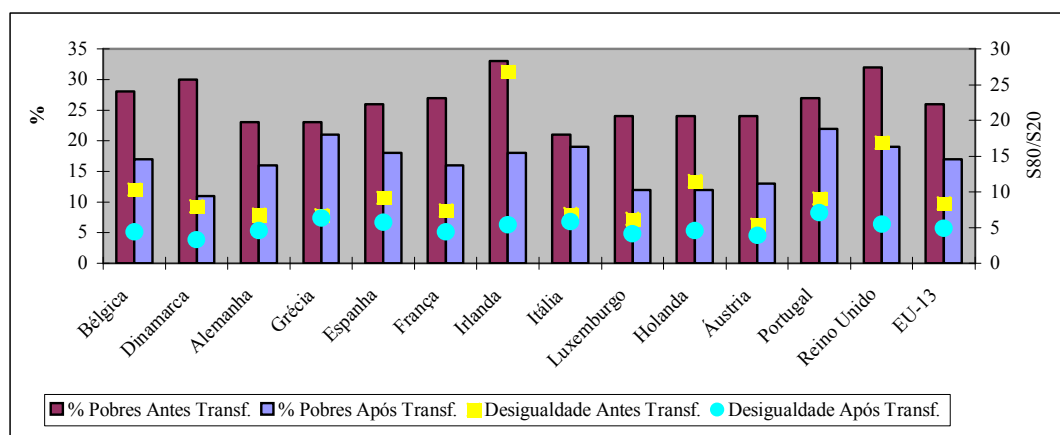
Os trabalhadores pobres em Portugal são, aliás, a outra face da moeda de uma taxa de desemprego exemplar na Europa, e que uma vez mais nos distingue do Sul da Europa e, por outro lado, nos aproxima dos Estados-Providência liberais. De facto, Portugal encontra-se numa situação de quase pleno emprego, com uma taxa de desemprego de 4,9%, claramente inferior à média europeia (10%) e aos países do Sul (Grécia: 9,6%; Itália: 12,2%; Espanha: 18,8%), o mesmo se passando em termos de desemprego de longa duração (Ferrera *et al.*, 2000). Todavia, o número de desempregados de longa duração em termos relativos é muito elevado, atingindo 41,5% do total de desempregados em 1996, quando eram 28,2% em 1992. Segundo refere Capucha, trata-se de um grupo muito problemático constituído maioritariamente por pessoas pouco qualificadas ou com qualificações obsoletas e cujas possibilidades de integração no mercado de trabalho só existem por via de empregos sem qualidade, precários, mal remunerados, frequentemente inseridos em sistemas de economia paralela (Capucha, 1998: 219).

carreiras. Dos pensionistas de velhice com pensões iniciadas em 1995, apenas 15,1% tinham carreiras contributivas iguais ou superiores a 40 anos (Santos *et al.*, 1998: 158).

O facto é que o sistema de protecção social não pareceu ter apresentado uma solução para estas situações, e por isso em 1996 éramos o país com o nível de rendimentos mais baixo – medido em percentagem de pessoas no primeiro quintil de rendimentos (S20)¹²⁸ –, o maior nível de desigualdades de rendimentos da União Europeia – medido pelo rácio entre o primeiro quintil de rendimentos e o último quintil – e também aquele em que as prestações sociais se revelavam mais ineficazes, como revelam estudos, divulgados pelo Eurostat, a partir dos dados de 1996 do Painel dos Agregados Domésticos Privados da União Europeia sobre os efeitos redistributivos das transferências sociais que não sejam pensões (desemprego, doença/invalidez, família, habitação, etc.) em 13 países da União Europeia (Marlier e Cohen-Solal, 2000).

Ilustrativo da debilidade do nosso Estado-Providência é o facto de a nossa posição enquanto o país com o maior número de pobres e maior desigualdade de rendimentos da Europa acontecer depois e não antes das transferências sociais. No que se refere aos efeitos de transferências sociais, verifica-se que estas só tiveram um efeito de atenuação da pobreza em 5% das pessoas pobres e só a Grécia e a Itália nos ultrapassaram em termos de ineficácia das prestações sociais.

Gráfico 2 - Pobreza e desigualdade de rendimentos antes e após as transferências sociais (1996)



Em termos de desigualdade de rendimentos, verifica-se igualmente que antes das transferências sociais a desigualdade de rendimentos entre os que estavam no quintil dos rendimentos mais baixos e os que estavam no quintil dos rendimentos mais elevados em

¹²⁸ O primeiro quintil corresponde ao número de pessoas com rendimentos abaixo de 60% do rendimento médio nacional, percentagem que corresponde à linha da pobreza.

Portugal era inferior à da Irlanda, Reino Unido, Holanda, Bélgica e Espanha, enquanto que após as transferências sociais os mais ricos possuíam 7,1 vezes mais rendimentos do que os mais pobres, para uma média europeia de 4,9. Só a Grécia, a Itália e a Áustria revelavam uma maior ineficácia das despesas sociais em termos de redução da desigualdade. É certo, porém, que estes dados ainda não reflectem cabalmente os efeitos da implementação do RMG, que veio justamente procurar abranger os grupos dos escalões de rendimentos mais baixos.

Uma segunda característica assinalada por Ferrera como particularidade do modelo dos países do Sul da Europa é a existência de um sistema de saúde universal. Todavia, e tal como Ferrera reconhece, existe nestes sistemas uma mistura público/privado que os distingue do modelo universalista dos países nórdicos. A OCDE caracteriza o sistema de saúde português como um “misto atípico de provisão pública e privada de cuidados de saúde” (OCDE, 1998: 59). Actualmente, o sistema de saúde é composto por um Sistema Nacional de Saúde, de cobertura universal e financiado por impostos, e por vários subsistemas que cobrem categorias profissionais específicas¹²⁹, abrangendo um total de 25% da população. A par destes existe um sector privado, constituído por seguros de saúde e mutualidades, cobrindo 17% da população (10% por esquemas de seguro e 7% por instituições mutualistas). Os dados da OCDE relativos às despesas com os cuidados de saúde em 1996 demonstram que não é em termos das despesas públicas com a saúde que Portugal ultrapassa a União Europeia, mas sim em termos de despesa privada na saúde. De facto, Portugal, tal como a Grécia e a Irlanda, encontram-se abaixo da média europeia (4,9% para 5,4%) no que toca à despesa pública com a saúde. Porém, em termos de despesa privada Portugal gasta mais do que qualquer país europeu (3,3%), ficando muito acima da média da União Europeia (1,4%). A tendência evolutiva desta área tem sido para que o Estado assumia cada vez mais as despesas com a saúde, sendo que tais despesas são mais com a aquisição de bens e serviços ao sector privado do que com a prestação directa (Santos, 1990: 235). Ao mesmo tempo, os incentivos fiscais às despesas privadas com a saúde em termos de deduções são calculadas pela OCDE como atingindo 4,8% das receitas fiscais e cerca de 0,2 a 0,3% do PIB (OCDE, 1998: 67).

¹²⁹ No sector público, funcionários públicos (ADSE) e militares, e no sector privado, trabalhadores bancários e de companhias de seguros. São subsistemas financiados tripartidamente pelo Governo, empregadores e trabalhadores. Nestes subsistemas os cuidados de saúde são fornecidos quer por serviços próprios, quer por contrato com os serviços públicos ou com entidades privadas.

Outra das características identificadas para os países da Europa do Sul é a importância da família funcionando como rede de protecção, o está patente na manutenção da importância da família alargada e do baixo nível de emprego das mulheres, e ainda serviços sociais pouco desenvolvidos (Ferrera et al, 2000: 46). Todavia, Portugal distingue-se aqui no que toca à participação da mulher no mercado de trabalho a qual, segundo 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).

Em 1998, Portugal destacava-se ainda mais como um dos países em que a participação das mulheres do escalão etário entre os 25 e os 49 era das maiores (próxima dos 80%), apenas ultrapassada em cerca de 3% pela Finlândia, Suécia e Dinamarca e ultrapassando em 20 a 14% países como o Luxemburgo, a Itália, a Irlanda, a Espanha e a Grécia¹³⁰.

Em termos de influência do casamento e dos filhos na participação da mulher no mercado de trabalho, a atitude das portuguesas também se distingue da das mulheres dos outros países da Europa do Sul. Não existe um decréscimo da sua participação no mercado de trabalho quando são casadas e sem filhos, como acontece nos países do Sul da Europa, verificando-se antes uma aproximação a países como a Holanda e a Áustria. Quando as mulheres são casadas e têm filhos, Portugal destaca-se mesmo dos restantes países da União Europeia no que toca à presença no mercado de trabalho.

A duração do trabalho é outra variável a ter em conta no que se refere à participação da mulher no mercado de trabalho e à compatibilização desta participação com a vida doméstica na ausência ou escassez de serviços sociais de apoio à família. Em termos comparativos, as diferenças também são grandes. Por exemplo, a participação da mulher casada holandesa no mercado de trabalho, entre os 25 e 49 anos e quando tem filhos abaixo dos 15 anos, processa-se esmagadoramente em regime de tempo parcial (90%), o mesmo se passando quando não tem filhos (70%). Entre os países em que o trabalho a tempo parcial é menos importante nas trabalhadoras entre os 25 e os 49 anos encontram-se a Grécia, Portugal e a Itália, mas também a Finlândia (Comissão Europeia, 2000).

No caso dos países nórdicos, a participação da mulher no mercado de trabalho foi facilitada pela criação de serviços sociais que a libertaram das suas responsabilidades domésticas quanto ao cuidado dos filhos e outros dependentes. Todavia, tais serviços estão pouco

¹³⁰ Já em 1985 Portugal se encontrava mais próximo de países como o Reino Unido e a Bélgica (entre 67% e 65%), e apenas ultrapassado por países como a França (73%), e os países escandinavos (próximos dos 90%). Aquém ficavam ainda a Holanda (57%), e mais afastadas a Grécia e a Itália, o Luxemburgo e a Espanha e

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% do PIB) e mesmo aquém dos países do modelo conservador/corporativo, como é o caso da Alemanha, França e Holanda (1 a 1,4% do PIB). No entanto, Portugal (0,5% do PIB) gasta mais nestes serviços do que a Itália e a Espanha (0,3% do PIB) (Ferrera *et al.*, 2000: 34). Na medida em que, ao contrário dos países nórdicos, o Estado-Providência português não visa a compatibilização das responsabilidades domésticas com a participação no mercado de trabalho, é a sociedade-providência que permite tal compatibilização. Um dos principais núcleos dessa sociedade providência é a família alargada. Em Portugal, tal como nos países da Europa do Sul, essa família mantém-se mais numerosa e são menos as famílias de pessoas sós (Comissão Europeia, 2000).

Almeida *et al* observam a manutenção de uma família alargada, mas que apresenta características diferentes da família alargada tradicional:

Perante valores familistas tradicionais que aceitam a co-residência entre pessoas aparentadas de gerações diferentes, e também perante certos constrangimentos (entrada tardia na vida activa, falta de apoio por parte do Estado-Providência, entre outros), os actores parecem ter moldado o alargamento familiar a novas formas de estar em família: é já raro encontrar uma família complexa patriarcal em que o casal mais velho subordina os interesses do casal mais novo aos seus; pelo contrário, é frequente encontrar famílias alargadas que prestam assistência ou ajuda a jovens que ainda não têm casa, a mães solteiras que não têm como viver sozinhas, a idosos fisicamente dependentes que precisam de cuidados; aqui, tal como nas famílias simples, a conjugalidade e a parentalidade ocupam um lugar central e o alargamento, sendo bem aceite, é um elemento subsidiário da dinâmica familiar (Almeida *et al*, 1998: 54).

Um dos exemplos da actuação da sociedade-providência em Portugal era, quer na década de 80, quer na década de 90, o apoio aos desempregados perante as deficiências da protecção social nesta área¹³¹. Todavia, estas actividades da sociedade-providência ultrapassam a esfera da família e incluem todo um conjunto de trocas comunitárias, quer ao nível interpessoal, quer ao nível dos grupos informais, quer ainda permeando as organizações do terceiro sector.

Irlanda (40-50%). Com excepção dos países nórdicos, a taxa de participação das mulheres entre os 25 e os 44 anos aumentou em todos os países europeus.

¹³¹ Por exemplo, em 1981, quando a protecção no desemprego era muito débil, 71% dos desempregados declararam que a família era a sua principal fonte de rendimento e de subsistência. Em 1991 apenas 12% dos desempregados de muito longa duração tinham como meio de apoio principal o subsídio de desemprego, dada a limitação do tempo de atribuição da prestação, enquanto mais de 50% tinha como apoio principal a família e 12% tinha emprego ocasional (Mendes e Castro Rego, 1992).

Tais actividades são múltiplas e foram já estudadas no caso português¹³². Santos refere também que, se bem que a sociedade-providência permita suprir lacunas do Estado-Providência, há traços que a distinguem deste, como o demonstram as características que têm vindo a ser identificadas na sociedade providência: 1) fornece serviços diferentes dos que o Estado fornece; 2) é particularista, não distinguindo tão bem como o Estado entre desigualdades legítimas e ilegítimas; 3) é hostil à cidadania e aos direitos porque as relações sociais são concretas, multiformes e assentes na reciprocidade; 4) cria dependências e formas de controlo social; 5) tem tendência para criar rigidez espacial; 6) faz recair sobre a mulher os custos mais pesados do bem-estar social que proporciona. (Santos, 1993: 48-49). Torna-se, por isso, problemática a substituição do papel do Estado pelo desta sociedade.

Esta sociedade-providência pode servir para suprir lacunas do Estado e também pode funcionar, por vezes, como mecanismo de resistência a determinadas políticas públicas, como foi exemplificado por Domingues (1997), acerca das razões do insucesso das medidas de reestruturação e modernização económica numa das regiões onde mais proliferaram as intervenções (Vale do Ave). Segundo o autor, na base deste fracasso estava o desajustamento entre as políticas estruturadas da segurança social e um mercado de emprego não estruturado, e estava uma "tradição familista" quer do operariado quer do empresariado, traduzida na "fragilidade da acção sindical, a legitimação social do trabalho infantil e do trabalho precário, ou mesmo a cumplicidade face à aceitação das normas de trabalho 'submerso' e ocasional" (Domingues, 1997: 41). Combinados estes factores o resultado foi justamente a utilização ao máximo dos recursos disponibilizados pelas políticas do Estado para uma acomodação à situação, com a manutenção do baixo nível salarial, permitida por estratégias familiares de sustentação de rendimentos para a qual contribuem salários com ou sem contrato, remuneração de trabalho ao domicílio, trabalho ocasional, pensões, subsídios, etc., e ainda outros recursos da 'família-providência', como ajuda a parentes próximos, partilha de habitação, assistência a jovens e idosos (Domingues, 1997: 41).

Outra das características apontada por Ferrera para os países do Sul da Europa e nos estudos sobre a sociedade portuguesa (Hespanha *et al.*, 2000) é a existência de mistos altamente colusivos entre Estado, família, Igreja, organizações de caridade e, por vezes, uma mistura altamente promíscua entre actores e instituições públicos e não públicos.

¹³² Ver, em especial o livro organizado por Boaventura de Sousa Santos (1993), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto: Edições Afrontamento.

A área mais débil da segurança social em Portugal, ou seja, a área da acção social, apresenta uma mistura de bem-estar público e privado não-lucrativo que reflecte a divisão de tarefas e o domínio do princípio da subsidiariedade, que tem igualmente vindo a ser apontada para os países da Europa continental. Já tivemos oportunidade de observar anteriormente como nestes países o relacionamento entre o Estado e o terceiro sector é de estreita colaboração e interdependência, sobretudo em algumas áreas centrais do Estado-Providência. Também observámos como num país como Itália a presença de uma Igreja Católica hegemónica contribuiu para o desenvolvimento de um grupo de organizações muito próximas do Estado, onde a distinção entre público e privado é problemática, ao mesmo tempo que se verificava a atrofia de outras organizações do terceiro sector. Já Boaventura de Sousa Santos também referiu, relativamente a Portugal, a existência de uma sociedade civil secundária, criada pelo Estado através de políticas selectivas que, ao mesmo tempo que permitiam a organização de corporativização de certos interesses, criavam obstáculos à organização e corporativização de outros interesses. Esta actuação permitiu o surgimento de uma sociedade civil mais próxima do Estado, a sociedade civil íntima, e uma outra, mais distante, uma sociedade civil estranha (Santos, 1990: 222-223). Na mesma linha refere Hespanha relativamente às organizações não-lucrativas fornecedoras de bens e serviços na área da acção social: "as iniciativas da sociedade só têm condições de se desenvolverem verdadeiramente quando enquadradas em estruturas dominadas por certos sectores sociais a quem o Estado se permitiu delegar, expressa ou tacitamente, certas funções de controlo" (Hespanha, 1999: 31). Em termos de divisão de responsabilidades na área da acção social poderíamos caracterizar a mistura de bem-estar como sendo dominada pela provisão privada, por um financiamento público importante e por uma regulação onde não se distingue muito bem entre o predomínio de uma lógica, seja privada, seja pública, já que a lógica universalista típica dos serviços públicos ainda não perpassou efectivamente o campo da acção social do Estado, permanecendo a questão do acesso à acção social como direito. Isto leva Rodrigues (1999) a afirmar que podemos falar da acção social como uma área que ainda não se configurou como área de políticas públicas.

No quadro abaixo, onde estão discriminadas as despesas correntes com a acção social e alguns programas. Podemos nele confirmar a importância do financiamento público da provisão privada de bens e serviços de acção social. De facto, maior parte das despesas da acção social destinam-se ao pagamento de serviços e equipamentos de fornecedores particulares, sejam eles as IPSS, pessoas particulares, como é o caso das amas e famílias de

acolhimento (3,2%), e ainda entidades lucrativas, através do subsídio por utilização de lares lucrativos (0,8%). Não sendo possível efectuar a distribuição de despesas por entidades intervenientes nos programas ou outros apoios, tanto mais que, por vezes, estes programas são implementados em parceria, registamos apenas a percentagem correspondente à sua totalidade (10,1%), sendo que este montante não corresponde a todos os programas existentes nestas áreas e se inclui o subsídio de educação especial¹³³. Assim, aos serviços, equipamentos e subsídios do Estado apenas correspondem 18,5% do total das despesas da Acção Social.

Quadro 15 - Despesas de Acção Social por áreas e intervenientes (1998)

	Total	IPSS		Programas	Estado	Indivíduos	Lucrativos
		%	% Acordos	%	%	%	%
Infância e Juventude	64345337	64,8	99,3	5,7	23,7	5,9	0,0
% Equipamentos	90,8	-	-	-	20,8	-	-
% Creches, pré-escolar, ATL	-	-	58,2	-	-	-	-
% Lares e acolhimento menores	-	-	7,9	-	-	3,8	0,0
% Equip. Reab. Integ. Defic.	-	-	4,6	5,1	-	-	-
Invalidez e Reabilitação	9134258	90,5	83,0	-	9,3	0,2	-
% Equipamentos e Acolhim.	74,5	-	87,2	-	12,5	0,3	-
% Apoio Domiciliário	1,5	-	100,0	-	-	-	-
Família e Comunidade	12335931	29,6	81,1	38,2	32,3	-	-
% Equipamentos	13,1	-	74,0	-	26,0	-	-
% Subsídios Eventuais	16,6	33,6	-	-	66,5	-	-
% Equip. Serv. % Toxicodep.	6,0	-	24,7	-	75,4	-	-
% Equip. Serv. VIH/SIDA	4,4	-	12,4	-	87,7	-	-
Terceira Idade	41215260	77,8	94,0	10,9	8,3	0,7	2,3
% Equipamentos e Acolhim.	64,3	-	84,4	-	10,8	1,1	3,6
% Apoio Domiciliário	18,7	-	97,2	-	2,8	-	-
TOTAL	127030786	67,4	95,0	10,1	18,5	3,2	0,8

Fonte: IGFSS, Estatísticas da Segurança Social

Assim, podemos identificar os seguintes traços na área da acção social: um predomínio dos serviços para o apoio à participação no mercado de trabalho, com os serviços sociais às famílias possuindo um peso esmagador, perante a reduzida importância de áreas relacionadas com a marginalização e exclusão social; uma tendência para o Estado não se envolver na provisão directa, preferindo financiar a provisão privada de instituições não-lucrativas por

¹³³ Neste quadro incluímos algumas rubricas do orçamento geral da segurança social, nomeadamente o subsídio de educação especial que integra as prestações familiares e se destina a participar as despesas por utilização de estabelecimentos particulares de ensino especial (lucrativos ou não), e ainda os montantes relativos aos programas Ser Criança e PAII.

via da contratualização de serviços e equipamentos nos acordos de cooperação; o recurso do Estado aos serviços de particulares como sejam amas e famílias de acolhimento e aos serviços e equipamentos de organizações com fins lucrativos, o que se, por um lado, denota alguma incapacidade das organizações tradicionais desta área satisfazerem as necessidades (mesmo as que se reportam às suas áreas de actuação tradicionais), por outro lado também é demonstrativo das misturas público/privado, lucrativo/não-lucrativo, formal/informal existentes nesta área. O relacionamento do Estado com os fornecedores lucrativos não se faz directamente por via da contratualização mas, sim, por via de subsídios aos utentes, de que são exemplos o subsídio de educação especial ou os pagamentos por utilização de lares lucrativos. Procedeu-se recentemente a um levantamento sistemático de todas as entidades que fornecem bens e serviços de acção social, onde foram incluídas as entidades lucrativas. Os resultados desta *Carta Social* relativos à área da acção social revelaram que as organizações do terceiro sector detinham 81,3% dos equipamentos sociais, as entidades lucrativas detinham 13%, o Estado apenas detinha 4,1% e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) 1,6% (MTS, 1999)¹³⁴.

5.2. A reforma das bases da segurança social

Ferrera propõe que o modelo de Estado-Providência da Europa do Sul seja explicado à luz de factores político-institucionais e interpretados à luz dos 'jogos de poder' resultantes da estrutura específica da política dos países do Sul, cujos traços específicos são três (Ferrera, 1996: 29-31): a persistência de relações clientelísticas resultante da incapacidade de modernização, em termos weberianos, da administração pública antes da expansão maciça dos programas de bem-estar; a predominância dos partidos enquanto actores principais para a agregação dos interesses sociais, ligada à atrofia da sociedade civil e com os modos específicos de instauração democrática pós-autoritária; a polarização ideológica e a presença de uma esquerda radicalizada, maximalista e dividida. Para este autor, estes 'jogos de poder' teriam efeitos diferentes em diferentes áreas políticas: no campo da saúde o universalismo significaria uma vitória do socialismo sobre os interesses corporativos, inclusive da Igreja Católica, enquanto que no campo da segurança social, as inclinações trabalhistas do

¹³⁴ Numa edição mais completa desta Carta Social foram incluídos os equipamentos do ensino pré-escolar do Ministério da Educação, o que implicou uma distribuição mais equilibrada entre provisão pública e provisão privada, de 42% e 45%, respectivamente (DEPP, 2000).

socialismo do Sul da Europa e as suas divisões internas funcionaram a favor da manutenção da fragmentação corporativa.

Com efeito, na caracterização do semi-Estado-Providência português, já foi identificada a persistência de uma administração que não interiorizou em todas as áreas a noção de direitos (Santos, 1990), tanto mais quanto em algumas áreas se verificou uma deficiência dos quadros legais na assunção das prestações enquanto direitos legalmente exigíveis. Da mesma forma, a sociedade civil portuguesa também foi caracterizada como fraca, paralela a uma sociedade civil secundária que o Estado ajudou a desenvolver (Santos, 1990). A terceira característica apontada por Ferrera é aquela que, todavia, não se tem verificado em Portugal. Guibentif (1997) aponta como uma característica distintiva do sistema de segurança social português relativamente aos demais países do sul da Europa o facto de a segurança social nunca ter estado no topo da agenda política, enquanto que nos outros países do sul teve sobretudo importância na agenda dos partidos de esquerda. Aliás, refere o autor: “desde os anos 30 os governos portugueses conseguiram dirigir o sistema quase sem qualquer interferência da sociedade civil” (1997: 235). Guibentif justifica esta característica apontando duas razões: a existência de uma forte sociedade-providência que compensava as falhas da protecção pública e a inexistência de especialistas e técnicos. Segundo o autor, nunca existiu um grupo de especialistas de políticas sociais que pudesse levar a cabo as políticas ou fornecer a outros actores sociais informação técnica que os permitisse apoiar na formulação de estratégias políticas: “Actualmente é questionável até que ponto os especialistas da segurança social portugueses podem contribuir para o debate, ou se as categorias sociais afectadas pelas políticas têm os meios de conhecer ou tornar conhecidas as suas necessidades e influenciar a definição das políticas” (1997: 236).

Também já tivemos oportunidade de verificar que ao longo do seu percurso histórico o sistema de segurança social foi por vezes moldado pelos seus próprios técnicos, com razoável liberdade relativamente ao poder político, tal como também pôde ser gerido com relativa imunidade à instabilidade política, em especial a partir da década de 80, quando se esbate qualquer ideia de um modelo alternativo, já de si nunca claramente delineado. Isto é, aliás, bem visível, aquando do debate da Lei de Bases de 1984, no facto de terem apenas surgido duas propostas relativamente idênticas, e no facto da discussão ter ocorrido sobretudo entre o CDS, de quem partiu a iniciativa de uma lei de bases, e a coligação PS/PSD.

Consideramos que o período que começa em 1996 inicia uma inversão desta tendência, especialmente visível na discussão pública ocorrida em torno da reforma do sistema de segurança social. Em grande medida esta discussão foi desencadeada pelos trabalhos da Comissão do Livro Branco e pelo ambiente de catástrofe iminente divulgado nos meios de comunicação social. Demonstrativo da importância que assumiu a discussão é o facto de terem surgido, de quase todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República, propostas de lei de bases da segurança social. Referia Viegas que: "A discussão em torno da reforma do sistema de segurança social em Portugal tem vindo a conquistar espaço no debate político, em grande parte estimulada pelas projecções de crise financeira do sistema" (Viegas, 1998: 142).

Em Março de 1996 o Governo nomeou uma Comissão do Livro Branco da Segurança Social, constituída por 17 personalidades provenientes de diversas áreas profissionais, com diferentes perspectivas sobre a segurança social, sensibilidades políticas e até interesses, 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" (R.C.M. 22/96, 9/03). A Resolução que criou a Comissão referia que esta "deverá ter uma constituição e 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". Esta Comissão terminou os seus trabalhos, em Dezembro de 1997, com a apresentação do *Livro Branco da Segurança Social* que se revelou longe do consenso, com a introdução de várias declarações finais que apontavam em sentidos bastante diversos para a reforma (CLBSS, 1998).

A composição desta Comissão era bastante heterogénea. Nela se encontravam técnicos ou antigos técnicos do sistema, como directores-gerais dos regimes, e uma especialista em análise actuarial, pessoas ligadas ao sector privado da área da complementaridade, lucrativo ou das mutualidades, antigos governantes de todo o espectro político e de vários momentos do sistema¹³⁵ e ligados à área da segurança social ou a áreas afins em diversas qualidades, especialistas na área das finanças, da saúde, da demografia, da pobreza e exclusão social, economistas e sociólogos. A dificuldade de consenso que surgiu no seio da

¹³⁵ Nesta Comissão encontravam-se pessoas que haviam sido: Ministro das Finanças no I Governo, Ministro do Trabalho no I e II Governos, Secretário de Estado da Segurança Social nos III a V Governos, Ministro dos Assuntos Sociais e Secretário de Estado da Saúde no V Governo, Ministro dos Assuntos Sociais no VIII Governo, Secretário de Estado da Segurança Social no X e XI Governos.

Comissão, e grandemente desencadeada por um grupo de quatro dos seus membros que se recusou a subscrever o *Livro Branco*, levou à inclusão de várias propostas de reforma e declarações de voto na parte final do *Livro Branco*. Entre estas propostas encontrava-se parte de um relatório alternativo que veio a ser publicado na íntegra em Fevereiro de 1998, com o título *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social* (Santos *et al.*, 1998).

A questão que dividiu não apenas a Comissão, mas muitos outros sectores da sociedade foi a do estabelecimento de um limite às contribuições a partir do qual se deixava de descontar para o sistema público, medida esta que era vista como um incentivo à expansão do sector privado na área da protecção social complementar. Enfim, tratava-se da eterna questão da reintrodução do '*plafond*', já presente na década de 80 e nos últimos anos do anterior governo e mantida na agenda do novo Governo:

Introdução de um limite superior aos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuições sociais obrigatórias, para todos os que se encontrem numa fase intermédia da sua carreira contributiva, o que diminuirá, no futuro, os desequilíbrios extremos entre pensões atribuídas pelo sistema público e incentivará o desenvolvimento de outras componentes do sistema de segurança social (*Programa do XIII Governo Constitucional*, 1995: 200)

Esta proposta inseria-se num diagnóstico de "risco de sustentabilidade financeira" que a Resolução criadora da Comissão também fazia e que, segundo a Resolução, resultava de tendências demográficas, económicas e sociais e de políticas pouco selectivas de titulares de direitos e de acesso aos benefícios, bem como de um sensível crescimento do montante médio das pensões dado que o sistema estava a atingir a maturidade.

Nos meios de comunicação social os vários governantes desta área pronunciavam-se favoráveis a uma maior participação do sector privado. O então Secretário de Estado da Segurança Social, Fernando Ribeiro Mendes, defendia a capitalização em fundos de pensões individuais de esquemas privados como forma de manter o nível das pensões, mantendo-se uma parte no sistema público (*Diário de Notícias*, 28/03/96). O Ministro da Solidariedade e Segurança Social, Ferro Rodrigues, referia em entrevista que o sistema puro de repartição está obsoleto e defendia a interpenetração entre a área pública e a área privada, entre os esquemas de repartição e os de capitalização, entre as áreas dos fundos de pensões e as áreas dos PPR's (*Correio da Manhã*, 22/02/96). Em outra entrevista, o Ministro também mencionava a existência de pressões no sentido da privatização, afirmando ser necessário estar atento às pressões políticas de *lobbies* do sector privado (*Diário Económico*, 27/02/96). Já o Secretário de Estado da Inserção Social, Rui Cunha,

referia que as dificuldades financeiras existentes se devem ao facto de o sistema contributivo estar a servir para pagar muita coisa que não lhe compete e, admitindo problemas financeiros resultantes do aumento da esperança de vida, defendia a capitalização pública e referia "é preciso estimular outros pilares como as mutualidades e os sistemas privados mas o sistema está longe de estar falido". Também este governante assumia existir um *lobby* das seguradoras no sentido da divulgação da ideia de que o sistema estaria falido (*Despertar*, Janeiro de 1996).

A discussão no seio da Comissão do Livro Branco seria assim resumida pelo seu Presidente, em Declaração Final no Livro Branco:

Apesar de a Comissão estar aí fortemente dividida, uma larga maioria dos seus membros manifestou-se expressamente a favor da criação de uma segunda pensão, de contribuição definida, ou seja, capitalizável, obrigatória e com gestão à escolha do beneficiário, de entre modalidades públicas (com uma opinião variante de capitalização pública de benefício definido), mutualistas e privadas. Esta forte corrente, que encontra suporte prévio no programa do Governo e em muitos dos seus documentos programáticos, incluindo acordos sociais, permitirá abrir o caminho à criação de um segundo pilar (...). A intensa discussão a que esta proposta foi sujeita não permitiu antecipar as suas potenciais vantagens, bem como alguns riscos esperados, os quais não superaram as primeiras, na opinião do signatário (CLBSS, 1998: 244-245).

Em termos de resultados finais o *Livro Branco da Segurança Social* acabou por ficar condicionado pelo conflito entre os defensores da privatização parcial do sistema e os defensores da manutenção de um sistema inteiramente público, o qual dominou grande número das reuniões desta Comissão, condicionando igualmente os estudos elaborados no âmbito da Comissão. Entre estes estudos conta-se: 3 estudos sobre o financiamento, onde se inclui um polémico estudo prospectivo sobre a evolução do sistema, com várias hipóteses de reforma onde se incluía o plafonamento, 4 estudos sobre a complementaridade, 1 estudo sobre a evolução demográfica da população portuguesa, 3 estudos sobre a evolução da segurança social e do seu modelo institucional, 2 estudos sobre a protecção social no desemprego e outros 2 sobre políticas de apoio a idosos e flexibilidade da idade da reforma, 3 trabalhos sobre a reformas dos sistemas de protecção social, dois dos quais sobre as medidas de reforma nos países europeus, 1 trabalho na área da economia sobre as crises económicas e a segurança social. O enfoque destes estudos é sintomático do que foi o resultado dos trabalhos da Comissão do Livro Branco. Se a área da protecção previdencial, e sobretudo das pensões de reforma, foi analisada aprofundadamente, outras áreas foram menosprezadas, não só ao nível dos próprios

regimes contributivos, como, por exemplo, no caso da protecção na doença, mas, sobretudo, nas áreas do regime não contributivo e da acção social, que era, afinal, a ênfase principal do Programa do Governo.

Em termos de desenvolvimento dos trabalhos desta Comissão, a leitura das actas permite-nos verificar que de um total de 40 reuniões efectuadas pela Comissão, 17 foram utilizadas na audição de diversas personalidades e instituições¹³⁶. A Comissão também abriu os seus trabalhos à discussão pública através de um convite aos cidadãos, largamente difundido nos meios de comunicação, para que participassem no processo de reforma enviando cartas à Comissão com as suas apreciações e propostas sobre o *Livro Verde da Segurança Social*, divulgado em Julho de 1997. Todavia, e a despeito da mediatização dos trabalhos da Comissão e da questão da reforma do sistema, esta participação foi relativamente escassa, tendo surgido algumas propostas da parte de sindicatos, associações profissionais, associações empresariais, associações de utentes, partidos políticos e ainda de instituições da Segurança Social.

São de assinalar dois resultados finais dos trabalhos desta Comissão. O primeiro é ao nível do diagnóstico sobre a crise do sistema e, sobretudo, sobre as suas possibilidades de reforma. A um diagnóstico de ruptura financeira combinada com a introdução do 'plafond' como forma de solução, opunha-se a ênfase do grupo minoritário nos baixos níveis de despesas sociais em percentagem do PIB comparativamente com os países europeus. Além disso as próprias projecções sobre os efeitos da introdução do 'plafond' mostravam que este, por si, não teria eficácia em termos de equilíbrio se não fosse combinado com medidas como a alteração da idade da reforma, dos períodos usados para cálculo das contribuições ou das taxas de substituição. A introdução do 'plafond' provocava mesmo uma antecipação dos problemas financeiros em resultado do chamado 'efeito de transição', por serem retiradas contribuições do sistema enquanto este tinha que continuar a pagar despesas relativas a direitos adquiridos e, portanto, ainda sem o efeito de redução das prestações por via da introdução do 'plafond' (Santos *et al.*, 1998: 5).

Em termos de conteúdo das reformas o relatório do secretariado propunha uma “concepção globalizante” da protecção social onde integra o sistema de segurança social, com um subsistema previdencial e um subsistema de solidariedade, um sistema de acção social e

¹³⁶ Funcionários do sistema de Segurança Social, responsáveis de alguns organismos da segurança social como alguns CRSS, da DGAS, da CNRM e do IEFP, representantes dos sindicatos (UGT, CGTP-IN, TSD) e das associações patronais (CAP e CIP), representantes das instituições de solidariedade social (União das Misericórdias e União das Mutualidades) e representantes de alguns partidos políticos (PSD, CDS-PP, PS).

um sistema de complementaridade. Preconizava-se um subsistema previdencial funcionando numa lógica estritamente contributiva, um subsistema de solidariedade incluindo rendimentos sociais mínimos atribuídos sob condição de recursos e as parcelas não relacionadas com a carreira contributiva dos regimes contributivos (como é o caso dos montantes mínimos das prestações na doença, maternidade, desemprego e pensões). A acção social mantinha-se idêntica à existente ao nível dos objectivos, metodologias e actores. O sistema de complementaridade seria constituído pelo 2º e 3º pilares. O 2º pilar consistiria em regimes profissionais ou interprofissionais obrigatórios, geridos por entidades públicas ou privadas, lucrativas ou não-lucrativas (mutualidades, fundações de empresas, seguros e fundos de pensões). O 3º pilar seria constituído por regimes privados individuais de opção voluntária (como os seguros de vida de longo prazo e os fundos de poupança-reforma, já existentes) (CLBSS, 1998). Como estratégia para a criação da 2ª pensão (2º pilar), o sistema público, em repartição, seria limitado com contribuições incidindo apenas entre 1 e 5 smn e as suas prestações teriam taxas de substituição regressivas, entre 100% para as pensões correspondentes ao smn e 70% para as pensões correspondentes a 5 smn. A parcela da TSU correspondente às pensões de velhice, invalidez e sobrevivência acima dos 5 smn seria obrigatoriamente canalizada para a 2ª pensão (CLBSS, 1998).

Em termos dos actores da área da complementaridade, interessados na reforma da segurança social, verifica-se uma divisão de posições entre os interesses do sector privado lucrativo e os interesses do sector mutualista. Enquanto aos primeiros interessava a proposta de criação de uma segunda pensão obrigatória, dada as oportunidades que criava ao crescimento do sector, às mutualidades interessava a manutenção da estrutura do sistema público, dado o seu papel complementar a este.

O grupo minoritário apontava que esta proposta estava inspirada nos pressupostos e no modelo de três pilares do Banco Mundial (Banco Mundial, 1994) e que levaria à redução da protecção social pública (Santos *et al.*, 1998: 37 ss). Propunha, em alternativa, um conjunto de reformas que mantinham a estrutura do sistema baseado no seguro social, procurando compatibilizar o respeito pela lógica contributiva, da ligação entre as contribuições e as prestações, com uma lógica mais redistributiva, por exemplo, ao propor que fosse criado um esquema universal de prestações familiares, financiado por impostos, ou um limite máximo das prestações como contrapartida à existência de mínimos de prestações. Ao nível da sustentabilidade do sistema propunha o cumprimento da lei no que

se refere às transferências do OE para o OSS relativas às despesas dos regimes não contributivos e acção social e também a transferência faseada dos montantes 'em dívida' pelo não cumprimento desta lei, a rentabilização em capitalização dos saldos positivos existentes no sistema e de uma percentagem da Taxa Social Única. Ao nível dos regimes contributivos propunha-se ainda todo um conjunto de medidas com vista a resolver 'irracionalidades' do sistema, como a integração dos acidentes de trabalho, a correcção de todo um conjunto de taxas especiais, a flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice e uma revisão do regime dos trabalhadores independentes. Propunha-se também, ao nível das instituições e serviços da segurança social, a criação de organismos de âmbito nacional, o reforço dos órgãos de participação e a criação de um sistema integrado de informação com uma base de dados nacional sobre contribuintes e beneficiários. Ao nível das IPSS, propunha-se, para as mutualidades, o fim da discriminação fiscal negativa existente relativamente ao sector lucrativo e o reconhecimento enquanto parceiro privilegiado pela sua natureza não-lucrativa. No que se refere às IPSS na área da acção social propunha-se que o relacionamento com o Estado se efectuasse com base em contratos-programa só renováveis se a avaliação do desempenho for positiva e também a atribuição directa, aos utentes e não às instituições, dos subsídios para frequência dos estabelecimentos de acção social. Em termos mais programáticos apontavam-se três 'ideias programáticas' 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).

Ao nível dos parceiros sociais, o *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999*, assinado em Dezembro de 1996, entre o Governo, a UGT, a CAP, a CCP e a CIP¹³⁷, 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 Comissão Europeia. Entre as várias áreas de política pública abordadas, onde se liga a preocupação pela ligação dos aumentos salariais aos aumentos da produtividade e inflação e ênfase na formação profissional, o *Acordo de Concertação Estratégica* define um leque muito 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

¹³⁷ Apesar de ter estado presente nas discussões do acordo, a CGTP-IN acabou por não assinar.

travar a criação de emprego, num contexto de crescente desequilíbrio entre beneficiários e contribuintes" (CES, 1997: 5-6). A ênfase deste acordo e dos parceiros sociais é muito mais no que se refere a medidas de promoção e protecção do emprego. Previa-se, entre outras medidas de reforma: o 'plafonamento', mas 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 e 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.

Assim, em termos de actores sociais envolvidos nas duas discussões do Livro Branco e da *Concertação Estratégica*, podemos assinalar, no primeiro caso, uma ênfase na discussão sobre a complementaridade e a privatização parcial do sistema, no segundo, uma ênfase na compatibilização de crescimento económico e protecção social. Aliás, a apreciação dos parceiros sociais ao Livro Verde da Comissão revelava-se muito crítica às propostas do Relatório do Secretariado. A CGTP-IN¹³⁸ 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. Tal como a CGTP-IN, a UGT também recusa o modelo de protecção social proposto no Livro Verde, na medida em que leva à diminuição de direitos, 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*, da Comissão Europeia. Segundo a UGT¹³⁹, o modelo do Livro Verde possui uma determinada concepção ideológica que nem sequer é sustentada pelo próprio relatório: "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

¹³⁸ CGTP-IN (1997), *Livro Verde da Segurança Social: Apreciação da CGTP-IN*, policop.

¹³⁹ UGT, *Parecer Preliminar do Livro Branco (Livro Verde)*, 29/09/97.

pensões”. Esta proposta de “filosofia liberalizadora” não só vai contra o modelo social europeu mas também contra o espírito do sistema público de segurança social consagrado na Constituição.

Mas não são só as confederações sindicais que são críticas ao Livro Verde. A própria CIP se revela muito crítica, enquanto a CCP já refere subscrever o Livro Verde. A CIP¹⁴⁰ considera que este não assume claramente que a problemática da segurança social não pode ser analisada isoladamente relativamente a outras políticas como a política económica, fiscal, política de saúde, a política de mercado de trabalho e a política 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 ponto, afigura-se que o Livro Verde é demasiado estreito nas perspectivas a que atende quando procede à perspectivação do futuro da Segurança Social” (CIP, 1997). Refere ser necessário que o Livro Branco venha a fazer propostas claras e concretas sobre a redução de contribuições, na linha das medidas destinadas a 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 sim serem prudentes e de aplicação gradual.

Para além dos parceiros, e entre outros pareceres que chegaram à Comissão, conta-se também o do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado¹⁴¹, que não aceita quer as propostas quer os fundamentos das propostas do Livro Verde, afirmando que a Segurança Social não está falida e que a análise sobre a protecção social da função pública é deficiente. Este sindicato recusa o ‘plafonamento’ e considera que a proposta relativamente ao primeiro pilar público significa a residualização das pensões. Perante o que tem sido o

¹⁴⁰ CIP (1997), *Livro Verde da Segurança Social – Comentários da CIP*.

¹⁴¹ Carta de 30/09/97

exemplo das seguradoras relativamente aos seguros de saúde põe em causa a segurança dos privados.

Em suma, ainda que estas vozes críticas não tivessem sido levadas em conta na elaboração final do Livro Branco, elas não podiam deixar de ser levadas em conta pelo Governo pelo seu peso e pelo seu significado em termos das clivagens que representavam. Ainda que no Acordo de Concertação Estratégica a UGT e a CIP tivessem subscrito o plafonamento, ainda que limitado, acabaram por se opor à proposta bastante radical que estava a ser apresentada. Além disso, o desacordo em termos de relatório final da CLBSS deu margem de manobra ao Governo no sentido da não vinculação às propostas desta Comissão, não optando por uma ou outra das duas visões nele contidas. 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 desviar o centro da discussão da urgência da resposta à crise para outras medidas de reforma. Assim, o Governo pode também implementar medidas que implicavam um aumento das despesas sociais, como era o caso do reforço da área da solidariedade, começado com a introdução do Rendimento Mínimo Garantido, o que é também visível no facto de, a partir de 1998, com a transformação do MSSS em MTS, se terem intensificado as medidas de reforma.

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 todos os projectos sido aprovados na generalidade. Todavia não chegou a ser elaborada nenhuma Lei de Bases e só em 2000 esta lei surgiu, após uma nova discussão na Assembleia da República, em Março de 2000, das propostas de leis de bases do Governo, do CDS-PP, do PCP, do PSD e agora do Bloco de Esquerda, que elegeu dois deputados nas eleições legislativas de 1999, que confirmaram a manutenção do Partido Socialista no Governo.

Entre as 5 propostas de leis de base podemos identificar 3 tendências diferentes. Uma que em termos estruturais mantém o sistema, assumindo uma posição publicista, e reformando o sistema sem o modificar estruturalmente, o caso da do PCP (PJL 10/VIII) e BE (PJL 116/VIII). O CDS-PP (PJL 7/VIII) e o PSD (PJL 24/VIII) propõem uma concepção nova ao nível da partilha de responsabilidades entre sector público e privado na área previdencial. Por fim, a proposta do Governo (PPL 2/VIII), a qual sugere uma reformulação ao nível da própria concepção dos regimes que constituem o sistema. Desta vez, a discussão da Lei de Bases da Segurança Social, na Assembleia da República,

centra-se na questão do plafonamento e da complementaridade dos esquemas privados na área previdencial.

A proposta do PCP não altera fundamentalmente a Lei de Bases de 1984, sendo a que, de todas as propostas, mais se encontra próxima da configuração do sistema de segurança social, com algumas alterações ao nível da separação de regimes e sub-regimes. No preâmbulo desta proposta refere-se a distância a que o nosso sistema ainda se encontra dos sistemas da maioria dos países da Comunidade Europeia, a erosão das políticas dos últimos anos (nomeadamente nas pensões) e a recente “campanha movida pelos interesses do grande capital financeiro” sobre a falência do sistema. Recusa-se a visão catastrófica e afirmam-se as potencialidades existentes no sistema público, considerando-se que a justiça social é condição de desenvolvimento. As três ideias fundamentais que apresenta são de: 1) garantia de direitos adquiridos e em formação como forma de impedir a imposição de regimes mais desfavoráveis; 2) a melhoria das prestações sociais, em especial as mais degradadas; e 3) o reforço do financiamento.

O CDS-PP, que vai mais longe do que o PSD na defesa do sector privado, propõe: um "sistema nacional de segurança social" que integra a componente pública e os regimes privados complementares. Enfatiza a separação entre os regimes previdenciais e os regimes de solidariedade, estes últimos integrando não só a parte não contributiva mas também os regimes contributivos em repartição do sistema público, seguindo a distinção do Banco Mundial entre a função de gestão da poupança e a função de redistribuição social (Banco Mundial, 1994). Também na linha do Relatório do Secretariado da CLBSS, propõe o ‘plafonamento’ das contribuições e a obrigatoriedade de desconto do remanescente para regimes à escolha entre público e privado, lucrativo ou não-lucrativo. Deixa também em aberto a possibilidade de privatizar parte da protecção na doença, abrindo a possibilidade para o ‘plafonamento’ das contribuições e à obrigatoriedade de cobertura pelos privados. Como se não bastasse a limitação do sistema público, propõe ainda benefícios fiscais e a criação de um fundo de garantia de pensões, para estimular a procura de regimes complementares. O Estado devia reforçar as suas funções na “garantia da transparência do mercado”, através de normas de supervisão prudencial e fiscalizadora.

A proposta de privatização do PSD assenta mais na lógica do *opting out*, propondo a canalização de uma parte da TSU para fundos em capitalização, públicos ou privados. Os beneficiários poderiam optar pela manutenção no sistema público em repartição ou pelos fundos em capitalização e, para motivar a escolha pela capitalização, criar-se-iam garantias

de que a pensão em capitalização não poderia ser inferior à pensão em repartição. O Estado é aqui um pouco mais importante que na proposta do PP, pois tem o papel de incentivar o desenvolvimento dos privados e de garante do bom funcionamento do mercado, com o qual concorre no fornecimento de prestações e serviços. Exemplo disso é a proposta de que o Estado seja o garante último de um Fundo de Garantia de Pensões a ser constituído pelas entidades gestoras dos fundos de pensões.

Na componente não contributiva, defende o princípio da subsidiariedade, tal como o PP, e concebe um subsistema de solidariedade que é integrado por entidades públicas e privadas: “Deseja-se, pois, um Estado menos produtor e mais contratualizador, com um considerável reforço da sua capacidade de supervisão e fiscalização sobre os organismos produtores e distribuidores, públicos e privados, e suas redes funcionais e também uma acrescida capacidade de acompanhamento e avaliação da qualidade e eficiência com que tais organismos contribuem para os objectivos da segurança social”.

A Lei de Bases aprovada, resultante da negociação na especialidade, parte grandemente da proposta do Governo, com algumas alterações ao nível das áreas mais problemáticas (Lei n.º 17/2000, de 24/7). O sistema de solidariedade e segurança social passa a ser definido por três subsistemas: o subsistema de protecção social de cidadania, que abrange o regime de solidariedade e a acção social (cujas prestações são reconhecidas como direitos), o subsistema universal de protecção à família e o subsistema previdencial. Prevê-se a introdução do plafonamento, ou seja, limites aos valores considerados como base de incidência contributiva (preferida pelo CDS-PP e PSD), condicionada à salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação, ao reforço da sustentabilidade financeira e do princípio da solidariedade (proposta do Governo), ficou mais condicionada à existência de uma proposta do Governo, acompanhada de relatório demonstrativo de que a medida respeita as condições e de parecer favorável do órgão consultivo nacional do sistema, a criar, o Conselho Nacional de Solidariedade e Segurança Social (composto pelo governo e parceiros sociais), em resultado da pressão dos dois partidos totalmente contrários à medida, o PCP e o BE.

Da negociação desta lei, e grandemente devido à insistência do CDS-PP do aumento das pensões, resultou também a introdução de algumas regras relativas à fixação do montante das pensões mínimas dos regimes contributivos, em escalões proporcionais às carreiras contributivas, e aos montantes mínimos das pensões mínimas, que aumentarão progressivamente até atingir 40 000\$00 em 2003 e, a partir daqui, a indexação aos

aumentos do smn. A possibilidade de consignação de receitas fiscais, defendida pelo Governo e BE, e a que o Governo chamara na sua proposta 'contribuição de solidariedade', para o financiamento das medidas resultantes da aplicação do princípio da diferenciação positiva, ficou condicionada ao não agravamento da carga tributária global ou ao aumento da incidência fiscal sobre o factor trabalho.

A nova Lei de Bases traz, assim, bastantes novidades. No novo Sistema de Solidariedade e Segurança Social 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. O subsistema previdencial inclui todos os regimes e prestações, dos trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes, destinado a proteger nas eventualidades de perda de rendimentos do trabalho, e em que existe correspondência entre as contribuições e prestações. Surge um novo subsistema de protecção à família, que passa a englobar as prestações familiares que antes estavam incluídas nos regimes contributivo e não contributivo e que inclui também prestações na dependência. Este subsistema é de cobertura universal, para todos os residentes em território nacional, e os montantes das prestações variam em função dos rendimentos dos agregados familiares. 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. Assim, protege não só os que não possuem rendimentos do trabalho mas também aqueles cujas prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho não atingem determinados mínimos. Nele se inclui um novo regime de solidariedade, que abrange as pensões do antigo regime não contributivo, o rendimento mínimo garantido e os complementos sociais dos regimes contributivos, e cujas prestações serão fixadas em função dos rendimentos. Neste subsistema se inclui também a acção social, que, desta forma, integra o objectivo do subsistema de assegurar direitos básicos. Em termos de novidades, e tal como também previsto no regime de solidariedade, prevê-se a contratualização das respostas "numa óptica de envolvimento e responsabilização dos destinatários", a criação de parcerias para intervenções integradas, prevê-se que o exercício da acção social é 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", e a organização de

uma rede nacional de serviços e equipamentos sociais, que inclui os estabelecimentos públicos e privados não-lucrativos. As prestações da acção social são: prestações eventuais e em espécie, utilização ou financiamento da rede de serviços e equipamentos e apoio a programas de combate à pobreza. Na parte das iniciativas particulares (onde antes era das IPSS), alarga-se o reconhecimento e a valorização da acção desenvolvida noutras iniciativas de interesse público e refere-se que o apoio social por instituições lucrativas carece de licenciamento e já não se menciona a compatibilização dos fins e actividades destas iniciativas com os do sistema.

Aos antigos princípios vêm juntar-se novos, como 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 a 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 conta-se 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', bem como a possibilidade de criação de regimes complementares públicos.

Em suma, 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 as propostas ao nível da União Europeia, bastante menos questionadas e introduzidas ao nível da Concertação Estratégica ou da afirmação da adesão ao modelo social europeu. A nova Lei de Bases, que reedita ao nível partidário a oposição entre defensores do mercado e defensores de um sistema totalmente público e, em termos de resultados finais, corresponde à terceira via portuguesa, entre a manutenção de um sistema fortemente vinculado à sua componente contributiva,

nitidamente incapaz de proteger os grupos excluídos do mercado de trabalho, e a privatização de parte do sistema, transformando-o num sistema residual.

A nova Lei de Bases é indubitavelmente um resultado muito interessante 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 lógica das prestações substitutivas de rendimentos, 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. 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 (em especial a LOSS) haviam contagiado a Lei de Bases de 1984 e reedita alguma da filosofia daquele período.

Esta Lei também reflecte bastante bem a capacidade do Governo em prosseguir grande parte do Programa que iniciara em 1996 e o seu significado, no que se refere às mudanças que implica na Segurança Social, é melhor compreendido se tivermos em conta as políticas prosseguidas desde 1996.

5.3. As medidas de reforma da Solidariedade e da Segurança Social

A primeira destas medidas, e que surgiu logo após a eleição do Governo do PS, foi o RMG, que já vinha sendo discutido desde o governo anterior, com propostas do PCP e do PS que não foram aprovadas na Assembleia da República. Em Maio de 1996 estes dois partidos voltaram a propor a medida e foi aprovada a proposta do Governo (PPL 25/VII), que diferia da do PCP (PJL 6/VII) no facto desta última pretender fixar o montante do RMG em 50% do smn e de pretender manter a prestação fora do sistema de segurança social, por temer que o OE não viesse a fazer as respectivas transferências. No contexto da Europa, esta medida inseria-se na recomendação do Conselho aos Estados-Membros

relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes¹⁴², e já havia sido adoptada em 12 países (com excepção da Itália e da Grécia, sendo que a Itália veio mais tarde a adoptar a medida).

O rendimento mínimo foi lançado em Portugal a título experimental em 1996. A Lei que cria esta prestação/programa define-a como: “uma prestação do regime não-contributivo de segurança social e um programa de inserção social, de forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional” (Lei n.º 19-A/96, 29/6). Um ano depois, em 31/7/1997, foi formalmente estabelecido como um novo direito social de todas as pessoas e famílias vivendo abaixo de determinado nível de rendimentos (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), consistindo numa prestação diferencial que visa elevar o montante dos rendimentos até ao mínimo garantido (D.L. 196/97, 31/7).

Numa comparação inicial, elaborada aquando do lançamento da medida em Portugal e no quadro de uma conferência internacional realizada em Lisboa¹⁴³, e a despeito das grandes dificuldades de comparação, concluía-se que o montante da prestação aproximava Portugal de vários países europeus se se tivesse em conta o seu peso num agregado familiar ainda que fosse relativamente baixo se fosse tomada em termos de importância no rendimento de uma pessoa só. Neste último caso Portugal encontrava-se no valor mais baixo, juntamente com a Alemanha, no que toca à sua importância em termos de PIB por habitante (15%) estando no outro extremo a Dinamarca e a Holanda (44% e 39%). Se se tivesse em consideração o peso da prestação numa família nuclear a sua importância já situava Portugal acima de países como a Bélgica, Alemanha, França e Áustria, representando 46,2% em termos de PIB por habitante, destacando-se a Dinamarca e a Suécia do conjunto dos países europeus (116,4% e 71,4%). Nos países em que foi possível recolher informação, verificou-se que, em 1995, esta apresentava valores rondando os 0,10 e 0,46%, com a Espanha a destacar-se pela importância reduzida da prestação (0,04%) e a Holanda e o Reino Unido a destacar-se pela elevada importância (1,8% e 2,4% em 1994). No que se

¹⁴² Recomendação do Conselho relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, de 24 de Junho de 1992 (JO nº L 245/46, 26/08/92).

¹⁴³ *Seminário Europeu Sobre o Rendimento Mínimo*, organizado em 27 e 28 de Setembro de 1996, em Lisboa, pela União das Mutualidades Portuguesas, com o apoio da Comissão Europeia e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, que reuniu 200 representantes das administrações e comunidades científicas dos países da União Europeia.

referia ao seu peso em termos de percentagem nas despesas sociais, a prestação variava entre valores de 6% a 9% na Alemanha, Holanda e Reino Unido e 0,1 a 0,6% em Espanha, Bélgica e França (Guibentif e Bouget, 1997: 140, 144).

Em 1998, Portugal situava-se entre estes valores, mais afastado de um sistema mais generoso como o da Holanda, ou mais centrado neste tipo de prestações como o Reino Unido, e com um importante efeito em termos de atenuação de níveis de pobreza muito elevados. A prestação do RMG, sem contar com as despesas relativas aos programas e apoios associados à medida¹⁴⁴, representava 2,1% das despesas da segurança social e 0,2% do PIB, abrangendo 3,1% da população portuguesa. Todavia, em Outubro de 1999 o RMG já abrangia 4,3% da população portuguesa (Barreto, 1999).

Os dados relativos aos beneficiários do Rendimento Mínimo são bem ilustrativos do tipo de pobreza existente em Portugal, que os seus beneficiários bem reflectem. 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 possuíam qualquer fonte de rendimento. Estas percentagens não têm, todavia, a ver com o facto de se tratar de famílias alargadas que através do RMG vêem os seus rendimentos aumentados já que a prestação é atribuída *per capita*. As famílias mais abrangidas pela prestação/programa são, antes, as famílias nucleares com filhos (38%), as famílias monoparentais, em especial a mulher com filhos (21%), e as famílias nucleares sem filhos (13%). Só 4% das famílias beneficiárias da prestação/programa são famílias alargadas (IDS, 1999: 31-35).

No que se refere aos seus efeitos, e pesando apenas a sua componente monetária, o que não faz juz, por certo, aos objectivos de inserção da medida, podemos afirmar que o baixo nível da prestação não tende a resolver o problema dos elevados níveis de pobreza. No entanto, uma projecção realizada sobre o impacto do RMG, a partir de dados sobre a pobreza e desigualdade em 1994 e tendo em conta o montante da prestação¹⁴⁵, apontava para um efeito importante em termos de redução da severidade e intensidade da pobreza, mas um impacto reduzido ao nível da diminuição da pobreza, dado que o seu montante está fixado abaixo da linha da pobreza (Gouveia e Rodrigues, 1999).

¹⁴⁴ As dificuldades de comparação entre os diversos países têm justamente a ver com o facto de ser ou não incluído o valor respeitante às despesas com programas associados à prestação.

¹⁴⁵ A prestação corresponde ao equivalente, *per capita*, do montante da pensão social (23 600\$ em 1999) para agregados até 2 adultos, 70% do valor da pensão social para agregados com 3 ou mais adultos e 50% por cada menor.

Para além de outras particularidades deste programa, que abordaremos a seguir, este mecanismo, no modo como foi introduzido, distingue Portugal dos países do modelo Continental, onde os rendimentos mínimos existem à margem dos sistemas de Segurança Social e na competência das autoridades locais (Alemanha, Bélgica, Áustria, França, Luxemburgo, Holanda) e dos países do modelo do Sul da Europa, já que em Espanha e em Itália o rendimento mínimo tem carácter local. Portugal enveredou pelo modelo dos países com sistemas de base universalista, que consideram as prestações do RMG uma componente intrínseca dos sistemas de protecção social (Comissão Europeia, 2000). Esta especificidade é grandemente tributária da configuração institucional do sistema de segurança social, desenhada com a Lei Orgânica de 1977, com um elevado nível de centralização em termos de subsistemas e de descentralização institucional no que se refere às instituições que gerem localmente as prestações (os CRSS). Desta estrutura orgânica, e das históricas dificuldades práticas de articulação entre a vertente dos regimes e da acção social, se entende também que esta medida tenha procurado inovar ao nível do próprio sistema ao estabelecer uma ponte entre a área da acção social e a área dos regimes contributivos e não contributivos: trata-se de uma prestação do regime não contributivo, que usa as técnicas da acção social na sua componente de inserção e requer a colaboração da área contributiva na verificação da situação do requerente perante os seus direitos a outras prestações. Deste modo, esta medida renunciava já os moldes em que se viria a dar a reestruturação dos subsistemas na Lei de Bases.

Ainda em 1997, foram implementadas duas outras medidas de forte componente redistributiva, e uma vez mais impondo uma lógica nova ao sistema. Trata-se das alterações verificadas ao nível das prestações familiares e dos aumentos das pensões dos regimes contributivos substituindo, no primeiro caso, prestações de montante fixo e bastante reduzido e, no segundo caso, aumentos uniformes de pensões. No caso das prestações familiares (que vêm integrar o subsistema de protecção à família na Lei de Bases), foi fundindo o abono de família e subsídios de casamento, nascimento e aleitação numa nova prestação designada “subsídio familiar a crianças e jovens”. O montante desta prestação, anteriormente fixo, quer para os beneficiários do Regime Geral e sistema da função pública, quer para os beneficiários dos regimes não contributivos e do RESSA, foi

modulado em função de escalões de rendimentos familiares, ainda que mantendo a universalidade da prestação¹⁴⁶.

Igualmente numa lógica mais redistributiva, procedeu-se à actualização anual das pensões (P. 700/96, 3/12 e P. 1239/97, 16/12) introduzindo nestes aumentos uma diferenciação que beneficiava os pensionistas com pensões mais degradadas, em geral ao nível dos mínimos de pensão, e carreiras contributivas mais longas. Desta forma, passaram a existir actualizações extraordinárias para os pensionistas com pensões inferiores ao salário mínimo nacional, carreiras contributivas superiores a 24 anos e idade superior a 75 anos, até um determinado limite de aumentos correspondente a 50% da pensão mínima do Regime Geral. Em 1999, esta actualização extraordinária abrangeu os pensionistas com carreiras superiores a 15 anos.

Estas duas medidas inspiram já um dos princípios mais inovadores do sistema e com mais capacidade para vir a ser aplicado a todas as áreas do sistema. Trata-se do princípio da diferenciação positiva, que "consiste na flexibilização das prestações, em função das necessidades e das especificidades sociais de grupos de cidadãos e de riscos a proteger". Esping-Andersen considera este tipo de princípios como uma reinterpretação do conceito de igualdade, traduzida no tratamento preferencial dos estratos sociais até aí ignorados ou discriminados e que emergiu nos anos 60, em alternativa ao significado de igualdade que subjazia aos Estados-Providência criados no pós-guerra, que era uma igualdade entre as classes trabalhadoras. Esta igualdade significa nos Estados Unidos a *affirmative action* e o combate à pobreza significa, na Escandinávia, a igualização dos recursos e das possibilidades no mercado de trabalho (Esping-Andersen, 1996: 262).

Os valores que apresentamos no quadro seguinte mostram que em 1998 o RMG vem a assumir um peso já relativamente importante nas despesas da segurança social, representando 2% do total das despesas. Em contrapartida, as medidas de reforma das prestações familiares não tiveram efeitos em termos de despesas. Assim, foi sobretudo por virtude do aumento das despesas com o RMG que as pensões reduziram a sua ainda esmagadora importância no sistema. Por outro lado, não podemos deixar de realçar que, a despeito das novas prestações, se verifica um peso constante das despesas de protecção social no PIB.

¹⁴⁶ D.L. 133-B/97, 30/5, relativo aos Regime Geral de segurança social e regime de protecção social da função pública e D.L. 133-C/97, 30/5, relativo ao regime não contributivo. Os valores das prestações são anualmente fixados por Portaria, tendo vindo a ser aumentados no sentido de beneficiar mais os escalões de baixos rendimentos.

Quadro 16 - Evolução das Despesas da Segurança Social (1992-1998)

	Despesas Milhares de contos	% PIB	% Pensões	% Subs. Desemprego	% Subs. Familiar	% RMG	% Acção Social
1992	1 116 613	8,6	65,1	5,9	5,3	0	5,5
1993	1 248 478	9,2	65,2	8,7	5,1	0	5,5
1994	1 374 651	9,3	64,4	9,5	4,6	0	5,4
1995	1 516 997	9,5	63,1	9,0	4,4	0	5,4
1996	1 602 109	9,5	64,5	8,5	4,3	0	5,7
1997	1 652 018	9,1	66,4	8,0	2,2	0,5	6,2
1998	1 852 311	9,4	63,6	7,1	4,5	2,1	6,4

Fonte: Barreto, 1999; DGAS, 1999 (acção social)

A outra importante orientação das políticas foi a ênfase na promoção do emprego e na inserção social e profissional, muitas das quais se inserem no quadro das medidas de política social inseridas nas linhas do Plano Nacional de Emprego (R.C.M. 59/98, de 5/05), que transpõe a Estratégia Europeia para o contexto nacional com adaptações (MTS, 1999), mas também no contexto da introdução, no sistema, de medidas visando a inserção social na linha do discurso *'from-welfare-to-work'* mais próxima da versão *'activação'*.

Não se trata apenas, ou principalmente, de tornar activas as medidas passivas e *'activar'* os beneficiários (*'dependentes'*) mas, sim, e sobretudo, de fazer abranger pelo sistema um grande número de pessoas excluídas deste. Assim se compreendem algumas das características do Rendimento Mínimo Garantido. À semelhança dos países europeus, esta prestação/programa tem como característica o facto de, além de ser um direito, implicar uma contrapartida da parte do beneficiário de disponibilidade para a inserção. Todavia, o RMG distingue-se, relativamente à maioria dos países europeus (com excepção da Bélgica, Espanha e França), por ser 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). Também se distingue por não se tratar de uma obrigação unilateral do beneficiário mas, sim, de um contrato assinado entre o beneficiário e a colectividade que contém um "programa de inserção". Na maioria dos países a prestação depende da disponibilidade do candidato em aceitar um emprego, através da inscrição nos serviços de emprego, e mecanismos de reforço, sejam eles através de incitação positiva, como formação profissional, apoio à procura de emprego, ou de incitação negativa, como a recusa da prestação caso o beneficiário não aceite o emprego oferecido ou a acção de formação. Os países variam depois consoante a ênfase que dão na incitação positiva ou negativa ou no

acesso a qualquer tipo de emprego ou formação profissional (Guibentif e Bouget, 1997: 17). Se nos reportarmos à intensa discussão sobre a questão da relação entre direitos e responsabilidades que as medidas de '*workfare*' fizeram emergir, poderemos dizer que em Portugal a solução da responsabilização da comunidade, fazendo-a surgir como a outra parte de um contrato, se configura teoricamente feliz. Com efeito, está aqui subjacente a ideia de que a comunidade se responsabilizará pela oferta das condições que tornem o "programa de inserção" exequível.

Dadas as características da pobreza em Portugal, que atinge idosos e um grande número de trabalhadores, e também o facto da prestação abranger todos os membros do agregado familiar, os acordos de inserção não abrangem todos os indivíduos. A própria lei prevê a dispensa do contrato de inserção por razões de idade (menores de 18 ou maiores de 65 anos), de saúde, ou ainda de acompanhamento e apoio a familiares ou de integração numa actividade profissional. Em Outubro de 1999 apenas 119 006 dos 427 461 beneficiários estavam integrados em programas de inserção (IDS, 1999), de onde se destacam 31% na área da acção social (apoio psicossocial, educação sócio-familiar, colocação de crianças em amas, creches, jardins de infância ou ATL), 24% na área da saúde (consultas e tratamentos de desintoxicação), 18% na educação (escolaridade obrigatória e ensino recorrente), 13% no emprego (colocação no mercado de trabalho, mercado social de emprego, apoio à criação do próprio emprego), 10% na habitação (acesso à habitação ou apoio na melhoria do alojamento), 4% na formação profissional (formação profissional especial para beneficiários com dificuldades de inserção, cursos de aprendizagem, iniciação profissional e qualificação inicial para jovens). A existência de um grande número de beneficiários já integrados no mercado de trabalho (os trabalhadores pobres) e certamente o sucesso da medida na integração de alguns beneficiários no mercado de trabalho permitem perceber por que é que a alteração do rendimento foi a razão de cessação da prestação (que ocorreu para 108 726 pessoas) em 63% das pessoas, enquanto que 11% o fizeram por não cumprimento do programa de inserção.

O princípio da inserção, integrado na nova Lei de Bases, ali definido como: "a acção positiva a desenvolver pelo sistema tendente a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover as capacidades dos cidadãos para se integrarem na vida social" vem, pois, enquadrar estas novas orientações

A propósito da transformação das medidas passivas e medidas activas de emprego, refere Ana Raquel Matos "que a prática de activação, embora mais recente do que em outros

países da União Europeia, não é de todo insignificante (...) o Estado português está a seguir a mesma orientação dos seus congéneres europeus de privilegiar as medidas activas no combate ao desemprego e "como estímulo" à empregabilidade" (Matos, 1999). Assim, ainda nesta linha, foram reformadas algumas prestações na área do desemprego e das pensões de velhice. Com vista a incentivar o trabalho a tempo parcial, criou-se a possibilidade dos subsidiados de desemprego continuarem a receber a prestação no caso de encontrarem um emprego a tempo parcial cuja remuneração seja inferior ao montante do subsídio. O montante desta prestação (subsídio de desemprego parcial) é a diferença entre o valor do subsídio e o valor do salário acrescido de 25%. No sentido de não incentivar a saída dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho, e de acordo com as orientações europeias e a negociação com os parceiros sociais, foram criados mecanismos de flexibilização da idade da reforma (D.L. 9/99, 8/01), permitindo que os beneficiários com pelo menos 55 anos de idade e 30 anos de carreira contributiva possam antecipar a idade da reforma, sendo o montante da pensão reduzido na proporção dos anos de antecipação, ou que possam ter bonificação da pensão caso continuem a trabalhar e descontar após terem completado os 65 anos de idade e os 40 de registo de remunerações.

No diploma que actualizou algumas das taxas especiais existentes no sistema (D.L. 199/99, de 8/6) verificaram-se também correcções de taxas no âmbito de uma política de incentivo ao emprego ou à não saída do mercado de trabalho como seja a correcção da situação dos pensionistas a exercer actividade profissional, que estavam a pagar uma taxa em 7,19% superior ao que seria tecnicamente devido e tiveram a sua taxa reduzida quer na parte da entidade patronal quer do trabalhador, com diferenciação entre os pensionistas de velhice (23,1%) e os pensionistas de invalidez (26,5%). Assim se veio corrigir uma taxa que desincentivava a actividade dos pensionistas, cuja 'irracionalidade' havia sido apontada no contexto dos debates do Livro Branco (Santos *et al.*, 1998). Além disso, também foi introduzida uma redução da taxa para os trabalhadores com menos de 65 anos de idade e carreira contributiva completa (26,20%), num claro incentivo à permanência destes trabalhadores no mercado de trabalho. Neste decreto também foi introduzida a possibilidade de uma redução de taxa (na % imputada à solidariedade laboral e políticas activas de emprego) para grupos em relação aos quais se verifica uma menor procura no mercado de trabalho.

Uma importante iniciativa na área da criação de emprego foi o lançamento do Mercado Social de Emprego (R.C.M. n.º 104/96) visando a inserção de desempregados em

actividades dirigidas a necessidades não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado, como por exemplo, no apoio às famílias e às escolas e à valorização do património natural, urbanístico e cultural. Esta iniciativa já deu lugar à criação de Escolas-Oficina, Programas Ocupacionais, do Regime de Emprego Protegido e as Empresas de Inserção. Estas últimas têm como objectivo "combate à pobreza e à exclusão social através da criação de novas oportunidades de inserção ou reinserção profissional de desempregados de longa duração, bem como de desempregados em desfavorecimento face ao mercado de trabalho, através da aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade profissional de modo a favorecer a sua inserção na vida activa". Também no âmbito deste Mercado Social de Emprego foi lançada a Rede Ajuda no Alentejo, consistindo numa rede de prestadores de serviços de apoio domiciliário a pessoas idosas ou com deficiência.

Numa orientação comum a muitas das medidas, interinstitucional e intersectorial e pelas próprias características da área económica em questão, estes programas são geridos por uma Comissão para o Mercado Social de Emprego (R.C.M. 39/97, de 13/3)¹⁴⁷.

Numa perspectiva que se enquadra nas linhas definidas na Estratégia Europeia e no PNE, a economia social foi abordada como instrumento de apoio à resolução dos problemas do emprego. O PNE refere a: "necessidade de se explorarem as oportunidades de criação de novos empregos na economia social e em necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado e de atribuir-se especial importância à exploração das potencialidades de geração de postos de trabalho e de pequenas iniciativas de base empresarial ligadas a filões intensivos em emprego como os serviços de proximidade". Trata-se, uma vez mais, de uma perspetivação da economia social que a concebe nas suas virtualidades em termos de promoção do emprego, que se insere na própria abordagem da economia social em diversos países da Europa, e onde se enquadra o programa *Third System and Employment* (CIRIEC, 2000).

Assim, e para além do regime de incentivos às microempresas (RIME) (R.C.M. 154/96, 17-09) , das iniciativas locais de emprego (ILE) (D.L. 189/96, 08-10), apostou-se no sector cooperativo para a criação de emprego na economia social, através da revisão do seu enquadramento fiscal, com o Estatuto Fiscal Cooperativo (Lei 85/98, de 16/12) e, na área das políticas sociais, pela criação do PRODESCOOP (P. 52-A/99, de 22/1), que se assume, em simultâneo, como instrumento de política de emprego e de fomento do cooperativismo.

Tal como acontece com o Mercado Social de Emprego, este programa privilegia áreas mais marginais ao mercado. Atribui apoio financeiro quer para a criação de novas cooperativas ou desenvolvimento das existentes, quer para a contratação de desempregados, para o incentivo à estruturação do sector através da constituição de uniões, federações ou confederações intra-sectoriais ou intersectoriais, a representação internacional e ainda a realização de estudos sobre o sector cooperativo realizados por entidades do próprio sector, num claro incentivo à investigação com objectivos de auto-promoção.

Uma terceira orientação verifica-se na 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, conforme a Lei de Bases da Segurança Social também vem exprimir para a área da acção social. Em termos de novidade destaca-se que a maioria dos órgãos de desenvolvimento e implementação de políticas passam a ter na sua composição não só os tradicionais parceiros governamentais e do terceiro sector na área da acção social, mas também os parceiros do poder local e parceiros de outras áreas políticas. Neste sector das políticas, que abrange sobretudo as actividades da acção social, dos programas de inserção do RMG ou do mercado social de emprego, já não são os parceiros sociais que têm peso e, em certa medida, ele até é relativamente marginal às suas preocupações relativas ao sistema. Trata-se da área do sistema público que ao longo do tempo mais veio a ser marginalizada, como viemos a observar ao longo da história do sistema, e daquela que mais havia prometido no período pós-74, quando se haviam discutido modelos de segurança social, por muito indefinida que fosse a ideia do que devia vir a ser. Trata-se, naquilo que a Lei de Bases consegue exprimir em termos de filosofia, do princípio da complementaridade, definido como a "articulação das várias formas de protecção social, públicas, cooperativas e sociais, com o objectivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha contratualizada das responsabilidades, nos diferentes patamares de protecção social". O quadro seguinte permite-nos perceber o contexto em que se enquadra este princípio da complementaridade. De facto, o quadro seguinte dá-nos uma ideia muito nítida da forma como se divide a produção de bem-estar na área da acção social, no que se refere aos equipamentos desta

¹⁴⁷ Composta por representantes de 10 ministérios, das 3 Uniões e representantes da ANMP, ANAFRE, confederações sindicais e uma organização da sociedade civil representativa do sector cooperativo (R.C.M.

área. É esta presença que faz extravasar as questões sobre o relacionamento entre o Estado e as IPSS para o próprio acesso e direito aos serviços sociais, na medida em que estes não deixam de ser marcados pelas instituições que os produzem.

Quadro 17 - Distribuição de utentes de acção social, por suporte jurídico do estabelecimento¹⁴⁸ (1998)

	Total de Utentes	Estabelecimentos Oficiais					Estabel. Particulares Não-lucrativos					Estabel. Lucrativos		
		Total	Entidade Gestora %				Total	Acordo Cooperação %		Tipo de Instituição %				
			SCML ⁽¹⁾	Casa Pia	CRSS ⁽²⁾	Acordo Gestão ⁽³⁾		Com acordo	Sem acordo	IPSS	Cooperativas Solidarietàade		Casas do Povo outros	
Infância e Juventude	229226	8,6	2,0	0,5	4,1	1,9	87,6	85,8	1,8	83,5	0,8	1,6	1,7	3,8
Creches	44560	4,8	1,5	-	1,9	1,5	82,8	80,8	2,0	79,2	1,3	1,3	1,0	12,4
Educação pré-escolar	82123	5,0	1,6	0,3	1,9	1,3	94,1	92,9	1,2	89,6	0,8	1,4	2,3	0,8
Outras	5286	85,1	-	-	51,4	33,7	11,6	10,8	0,8	8,8	-	-	2,9	3,2
Centros ATL	79028	4,6	3,1	-	1,1	0,4	92,6	90,1	2,5	87,7	0,7	2,4	1,8	2,8
Lares para crianças e jovens	9795	12,1	2,7	6,2	2,4	0,8	87,9	86,5	1,4	87,8	-	-	0,1	-
Equip. Reab. Integ. Defic.	8434	49,3	-	4,4	38,9	6,0	50,7	49,0	1,7	50,2	-	0,5	0,0	-
Invalidez e Reabilitação	8665	9,5	1,0	-	7,2	1,4	90,5	87,3	3,2	70,8	19,6	-	-	-
Centros Reabilitação Cegos	93	14,0	-	-	14,0	-	86,0	86,0	0,0	86,0	-	-	-	-
Centro Actividades Ocupacionais	5435	3,6	-	-	2,0	1,6	96,4	94,9	1,5	68,3	28,1	-	-	-
Residências	2268	9,7	3,7	-	4,6	1,3	90,3	89,6	0,7	82,3	8,0	-	-	-
Centros pré-profiss.	67	-	-	-	-	-	100,0	91,0	9,0	100,0	-	-	-	-
Centros Formação Profissional	557	51,0	-	-	51,0	-	49,0	30,7	18,3	49,0	-	-	-	-
Centros Emprego Protegido	245	44,1	-	-	44,1	-	55,9	26,5	29,4	55,9	-	-	-	-
Família e Comunidade	9811	10,0	3,4	-	-	6,6	90,0	89,9	0,1	88,7	-	-	1,2	-
Albergues Nocturnos	119	-	-	-	-	-	100,0	100,0	-	100,0	-	-	-	-
Refeitórios	3155	7,9	7,9	-	-	-	92,1	92,1	0,0	92,1	-	-	-	-
Apart. Reinserção Toxicodep.	150	-	-	-	-	-	100,0	96,7	3,3	100,0	-	-	-	-
Centros Apoios Diversos	6387	11,5	1,3	-	-	10,2	88,5	88,5	0,0	86,6	-	-	1,9	-
Terceira Idade	77171	6,7	2,7	-	3,6	0,5	93,3	87,1	6,2	86,8	0,0	2,1	4,4	-
Residências	287	45,3	2,1	-	43,2	-	54,7	38,3	16,4	54,7	-	-	-	-
Lares	40233	5,9	0,5	-	4,7	0,7	94,1	84,0	10,1	86,0	-	0,4	7,7	-
Centros de dia	36651	7,3	5,0	-	2,0	0,2	92,7	91,0	1,8	88,0	0,0	3,9	0,8	-
Colónias de férias	25001	28,0	2,8	-	-	25,1	72,0	72,0	0,0	72,0	-	-	-	-
Total	349874	9,6	2,2	0,4	3,7	3,4	87,9	85,3	2,6	83,3	1,0	1,5	2,1	2,5
			7835	1231	12839	11770				291346	3514	5277	7419	8634

Fonte: IGFSS, Estatísticas da Segurança Social

(1) Estabelecimentos directos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

(2) Estabelecimentos oficiais integrados orgânica e funcionalmente nos CRSS

(3) Estabelecimentos oficiais cuja gestão foi transferida para IPSS

39/97, 13.03).

¹⁴⁸ Estes dados não incluem os serviços como o apoio domiciliário, as amas e o acolhimento familiar, ou outras formas de apoio social em serviços, já que os dados do IGFSS não distinguem relativamente ao tipo de fornecedor.

O que nos é dado observar neste quadro confirma os dados relativos às despesas de acção social sobre a predominância das organizações do terceiro sector no fornecimento de equipamentos sociais, ainda que aqui esteja mais evidenciada essa predominância, pois em termos totais verifica-se que abrangem 87,9% dos utentes em estabelecimentos de apoio social. Além disso, este quadro também nos permite observar que, mesmo dos utentes em estabelecimentos oficiais, 3,4% deles estão em estabelecimentos cuja gestão foi entregue às IPSS através de acordos de gestão. Os utentes em equipamentos integrados dos CRSS são apenas 3,7% do total de utentes.

A desagregação do número de utentes por áreas de acção social e estabelecimentos permite-nos também observar o peso diferenciado das várias entidades gestoras e proprietárias em algumas valências. Nota-se, por exemplo, que o Estado possui alguma importância no que se refere aos equipamentos de reabilitação e integração para menores deficientes, aos centros de formação profissional e de emprego protegido para adultos com deficiência e nas residências para idosos, todas elas valências maioritariamente geridas pelos CRSS. Verifica-se também que na área da família e da comunidade os CRSS não gerem directamente nenhum estabelecimento, estando a maioria dos utentes dos centros de apoio diverso em equipamentos entregues às IPSS para gestão.

Entre as instituições recentemente equiparadas às IPSS, destaque-se as cooperativas de solidariedade social, que actuam apenas nas áreas da infância e juventude, com creches, educação pré-escolar e centros de actividades de tempos livres, e da invalidez e reabilitação, aqui assistindo 28,1% dos utentes em centros de actividades ocupacionais. As casas do povo actuam nas áreas da infância e juventude e da terceira idade e têm alguma importância relativa nas creches, educação pré-escolar e ATL, bem como nos centros de dia para idosos.

No único momento em que se menciona a acção social no debate da Lei de Bases na Assembleia da República, o Secretário de Estado da Inserção Social, Rui Cunha, que apresenta a parte das políticas de combate à pobreza e à exclusão social da proposta de lei, explica a nova concepção de acção social do Governo:

Ao invés do papel secundário que lhe era atribuído no âmbito do sistema de segurança social pela Lei n.º 28/84, a proposta do Governo considera-a fundamental na promoção do bem-estar e na coesão sociais, garantindo a igualdade de oportunidades, os direitos mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão... A acção social, mais do que promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e actuar nas situações de carência, disfunção e marginalização social, passou a assumir o

desenvolvimento comunitário como objectivo fundamental para alcançar os seus fins de coesão social (AR, Reunião Plenária n.º 4, 23/9/1998).

Um bom exemplo desta orientação é a criação de um instrumento definidor do quadro de relacionamento entre os vários parceiros através da assinatura de um “Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social” pelo Governo, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Associação Nacional de Freguesias, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, União das Misericórdias e União das Mutualidades (MTS, 1998b). No âmbito deste pacto foram acordados os objectivos de cooperação no sentido do desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, melhoria da qualidade e eficácia dos serviços e equipamentos sociais, fomento de iniciativas com vista à minimização dos efeitos das desigualdades e injustiças e promoção da dignidade e qualidade de vida, co-responsabilização dos diversos agentes no desenvolvimento das iniciativas e optimização dos recursos disponíveis para possibilitar melhores prestações sociais.

Entre as várias novidades acordadas no pacto consta: a revisão do quadro legal das IPSS e da administração local e, se necessário, com alterações ao estatuto das IPSS e da legislação sobre a cooperação com o Estado, a fiscalização das instituições e o seu quadro fiscal, com o aprofundamento do respeito pela autonomia, identidade e especificidade das IPSS e a clarificação das condições de avaliação das finalidades e actividades prosseguidas; incentivo ao mecenato social e ao voluntariado com a criação de um estatuto próprio do voluntariado; estabelecimento de um plano social que vincule os subscritores visando programar a cobertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais; incentivo às redes de apoio social integrado de âmbito local e criação de estruturas de participação e cooperação ao nível local; aprofundamento gradual da intervenção da administração local na área social; revisão da comparticipação das respostas sociais no âmbito dos acordos de cooperação.

Dos princípios e compromissos estabelecidos neste pacto têm vindo a ser negociadas e a surgir várias medidas como sejam: a lei de bases sobre o voluntariado (Lei 71/98, 3/11); o estatuto do Mecenato (D.L. 74/99, 16/03); a Rede Social, desenvolvida num dos grupos de trabalho no âmbito do Pacto, criado com o objectivo de estudar formas de intervenção da Administração Local no domínio da Acção Social e de iniciativas legislativas sobre estruturas de participação e cooperação entre a Administração Central e Local e as instituições, nas diferentes áreas abrangidas pelo Pacto¹⁴⁹; a revisão do quadro legal de

¹⁴⁹ Onde estão presentes também os Ministérios da Justiça, Saúde, Equipamento, Trabalho e Solidariedade (com o IEFP, a DGAS, o IDS), a ANMP e a ANAFRE.

cooperação entre o Estado e as IPSS e do Estatuto das IPSS e benefícios fiscais, ainda em curso no âmbito de outro grupo de trabalho sobre protocolos e acordos¹⁵⁰, e também o grupo de trabalho sobre cuidados continuados de saúde e apoio social (D.C. 407/98, de 15/5), que pretende avaliar as experiências piloto de parcerias locais em cuidados a pessoas com deficiência¹⁵¹.

Duas das iniciativas inseridas no quadro desta terceira orientação, e que desenvolvem parcerias ao nível local, são as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) do Rendimento Mínimo Garantido e a Rede Social, esta mais tributária dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Pacto.

As CLA são uma componente fundamental do RMG, pois são estas que contratam com o beneficiário o programa de inserção. O diploma que as cria (D.L. 164-A/97, 27/06) 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 (de preferência ensino recorrente ou extra-escolar), 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 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.

A outra iniciativa é a Rede Social, contemplada em termos da filosofia do Pacto, no que se refere ao cumprimento do objectivo de planeamento e do princípio da participação, visando uma cobertura universal e equitativa dos serviços e equipamentos sociais no país e também à valorização do poder local, dando a este o protagonismo que nas CLA é dos CRSS.

A Rede Social, que pode ser vista, até certo ponto, como um meio de estruturação da sociedade-providência a partir do Estado, pretendendo 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 entreaajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem 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" (R.C.M. 179/97, 18/01).

¹⁵⁰ E onde estão também presentes, para além das três Uniões, os Ministérios da Educação, Finanças, Justiça, Saúde, Trabalho e Solidariedade (DGAS, IEF, IGFSS), a ANMP e a ANAFRE.

A estruturação desta rede baseia-se no princípio da subsidiariedade no sentido em que a tentativa de resolução dos problemas deve começar ao nível da actividade de cada instituição, passando para o nível da freguesia o que não pode ser resolvido ao primeiro nível, e desta para o nível municipal, desta para o nível do CRSS e deste para o nível nacional. Assim, a um primeiro nível, recomendam-se actividades a realizar pelas instituições e grupos de acção social como o contacto directo com as pessoas e famílias em situação de maior carência, identificação das situações tipo segundo as formas de solução dos problemas, informação, motivação, encaminhamento e acompanhamento das pessoas para superação das dificuldades e acesso a serviços e prestações sociais, apresentação à comissão local de freguesia das situações que necessitam de intervenção e elaboração de estatísticas das situações atendidas.

Nos níveis seguintes estão as comissões sociais de freguesia e os conselhos locais de acção social, integrando, respectivamente, o presidente da junta ou o presidente da câmara, que preside, representantes das entidades particulares sem fins lucrativos e organismos locais da administração central. As comissões sociais de freguesia estão incumbidas de articular as entidades que pertencem à rede, apreciar problemas e propostas de solução que lhes sejam apresentados ou procurar soluções, encaminhar para os conselhos locais de acção social os problemas que precisarem da intervenção destes, elaborar e divulgar estatísticas dos problemas, promover colóquios e iniciativas afins. Os conselhos locais de acção social têm como competência a dinamização e articulação das comissões sociais de freguesia, a apreciação dos problemas e propostas por estas apresentadas, a procura de soluções, e o encaminhamento para os CRSS dos problemas que precisem da intervenção destes. Tem também a incumbência de emitir parecer sobre a cobertura em termos de equipamentos sociais, de conhecer os protocolos e acordos celebrados, fomentar a articulação entre os vários organismos e entidades e, tal como as comissões, elaborar e divulgar estatísticas e promover colóquios. Os CRSS devem procurar solucionar os problemas que lhes sejam apresentados envolvendo as entidades e encaminhar para a comissão de cooperação social a informação sobre os problemas que necessitem da intervenção desta, e também elaborar estatísticas e promover colóquios. A comissão de cooperação social funciona junto do Ministro do Trabalho e Solidariedade, é composta por representantes dos ministérios envolvidos nos órgãos anteriores (MTS, Educação, Saúde e Justiça), das autarquias locais e das organizações nacionais representativas das entidades não-lucrativas e tem como

¹⁵¹ Que integra a DGAS, os CRSS, a ARS, a ANMP e as três Uniões.

incumbência dinamizar e articular os conselhos locais de acção social, apreciar os problemas e propostas apresentados pelos CRSS e procurar soluções, apresentar ao Governo, através do MTS, propostas de medidas de política ou outras iniciativas e, igualmente, elaborar e difundir estatísticas e promover colóquios.

Coincidente com a ênfase nas parcerias e frequentemente na base destas está uma concepção mista dos fornecedores das medidas, claramente favorecida, à partida, pelo peso das instituições particulares de solidariedade social na provisão dos serviços e equipamentos de acção social, mas não só. Podemos assim verificar uma adesão a um pluralismo de bem-estar em que se reconhece o papel dos provedores privados lucrativos ao lado dos provedores não-lucrativos no fornecimento de bens e serviços sociais, o que só não corresponde exactamente às tendências verificadas em muitos países para a introdução dos quase-mercados, quando estas tiveram por objectivo a redução do papel do Estado, porque se situa num contexto de escassez dos serviços públicos e vem acompanhado por uma extensão dos direitos sociais e um reforço do papel do Estado enquanto garante destes direitos. Assim, a introdução dos quasi-mercados tornar-se-ia um instrumento de extensão dos direitos sociais.

Neste sentido, a ênfase nas misturas de bem-estar surge bem exemplificada na universalização do pré-escolar ou na elaboração de uma base de dados sobre todos os serviços e equipamentos sociais existentes, onde se incluem fornecedores públicos, privados, lucrativos e não-lucrativos¹⁵² e que pode ser o ponto de partida para a ampliação desta lógica a outras áreas da acção social que poderão vir a possuir a natureza de direito, o que significa uma ruptura relativamente às práticas e filosofias tradicionais nesta área. Associado às perspectivas sobre esta mistura de bem-estar surgiram algumas medidas de regulação do fornecimento dos serviços e reforço da fiscalização em algumas das áreas. É, por exemplo, o caso da reformulação das regras de licenciamento para a instalação de equipamentos sociais, que deixaram de incidir apenas sobre os equipamentos e serviços de entidades lucrativas, passando a ser definida num quadro comum de licenciamento e fiscalização da prestação de serviços e dos estabelecimentos em que sejam exercidas actividades de apoio social do âmbito da segurança social relativas a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, reparação de situações de carência, de disfunção e de marginalização social (D.L. 133-A/97, de 30/5). Este novo diploma trouxe

¹⁵² Esta base de dados encontra-se disponível para consulta na Internet (<http://www.deppmts.gov.pt/cartasocial/>).

como novidade o facto de sujeitar ao licenciamento e fiscalização os equipamentos e serviços das IPSS que não se encontravam abrangidas por acordos de cooperação, já que o licenciamento e fiscalização das entidades lucrativas se encontrava anteriormente regulado pelo D.L. 30/89, de 24/1. Os equipamentos e serviços das IPSS no âmbito de acordos de cooperação continuaram a ser abrangidos pelas regras dos acordos, não sendo incluídos neste diploma.

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, 10/02), 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 da incumbência do Estado 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", conforme o novo enunciado do texto constitucional após a revisão de 1997 (alínea b), n.º 3, do Art.º 74º da CRP). Assim, a rede nacional do pré-escolar foi definida como sendo constituída pelas redes pública e privada. Esta rede passou a ser regulada dentro de um mesmo quadro legal (D.L. 147/97, 11/06) impondo-se para todos os fornecedores: a formulação pelo Estado dos princípios gerais e objectivos das orientações curriculares para a educação pré-escolar; a garantia da participação da família na elaboração do projecto educativo do estabelecimento de educação pré-escolar; a coordenação da actividade educativa por sala por um educador de infância com as habilitações legalmente previstas; a coordenação do estabelecimento por um director pedagógico, educador de infância ou técnico reconhecido pelo Ministério da Educação; a fixação do número de pessoal não docente por sala; fixação da lotação das salas; a fixação pelo Estado de critérios de avaliação dos estabelecimentos em que constam a eficácia das respostas, a qualidade pedagógica do funcionamento dos estabelecimentos e da qualidade técnica das infra-estruturas e espaços.

Com vista à garantia da gratuitidade da componente educativa, o Estado comparticipa os municípios, IPSS, estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e instituições sem fins lucrativos no funcionamento dos estabelecimentos no que se refere à função educativa, em termos de custo por criança, fixado anualmente por despacho governamental. Com vista à expansão da rede, o Estado não só se incumbe de criar estabelecimentos de educação pré-escolar (criou 200 novos estabelecimentos pela P. 1227/97, de 15/12) como também comparticipa, a fundo perdido, a construção, ampliação ou remodelação de

infra-estruturas em zonas carenciadas de oferta¹⁵³. Também financia equipamentos e apetrechamento em material didático e pedagógico entre 50% e 100% para os municípios e até 100% para as IPSS e instituições sem fins lucrativos.

Na medida em que a gratuitidade não se estende às componentes não educativas, o Estado fixou as normas que regulam a comparticipação dos pais e encarregados de educação no custo das componentes não educativas (Despacho conjunto n.º 300/97, 9/09) e criou um Fundo de Compensação Sócio-Económica para apoiar financeiramente as IPSS nos casos em que as características dos utentes ou das zonas tornam insuficientes as comparticipações dos utentes (Despacho conjunto, n.º 413/99, 15/05).

Algumas características, porém, são de ter em consideração no quadro desta medida. Em primeiro lugar, o Estado possui uma presença considerável nesta área, por via dos equipamentos do Ministério da Educação. O levantamento aos equipamentos de educação pré-escolar no âmbito da Carta Social, permitiu recensear um total de 5 856, correspondendo 66% à Rede Oficial, na sua esmagadora maioria da rede pública do Ministério da Educação, 24% à rede privada não-lucrativa e 10% à rede lucrativa. O maior crescimento destes equipamentos da rede privada não-lucrativa deu-se a um ritmo maior entre 1975 e 1985 (um crescimento de 53,4% por ano) tendo abrandado depois (para 43,9% por ano), o que se relaciona com a extensão da rede do Ministério da Educação. Já os equipamentos privados lucrativos começaram o seu crescimento mais forte entre 1986 e 1995 (11,7%). Em termos do efeito da lei quadro não é possível retirar conclusões definitivas já que os dados dizem respeito à média de anos de 1996 a 1998. Ainda assim, verifica-se um ligeiríssimo acréscimo na taxa de crescimento anual da rede privada não-lucrativa (43,9%) e um maior crescimento na rede lucrativa (17,7%).

O alargamento da rede privada não-lucrativa surge, sim, ao nível do grande crescimento dos acordos de cooperação relativos a equipamentos já existentes, tendo sido celebrado 30% do total dos acordos entre 1996 e 1998 e contribuindo assim para uma abrangência de 80% das crianças por acordos de cooperação em equipamentos privados não-lucrativos (DEPP, 2000).

Finalmente, ao nível orgânico, as alterações verificaram-se sobretudo a partir da criação do Ministério do Trabalho e Solidariedade, em 1998, que veio suceder ao Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. A Lei Orgânica do MTS (D.L. n.º 115/98, de 4/5) criou o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), concebido para

¹⁵³ Em 15% a 25% no caso dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e de 25% a 75% no caso dos restantes ou até 100% aos municípios em alguns casos.

"promover a concepção, a definição, a implementação e a avaliação do sistema de informação da área da solidariedade e segurança social e as políticas de informática e de estatística daquele decorrentes". A criação deste instituto visa atacar os problemas profundos existentes ao nível do sistema em termos de disponibilidade de informação, para além daquela que é necessária à atribuição das prestações, e de compatibilização das várias bases de dados existentes ao nível dos CRSS e serviços sub-regionais.

O IGFSS, organismo responsável pelo planeamento e gestão do OSS, foi reorganizado (D.L. n.º 260/99, de 24/6), passando a ter mais competências na área dos contribuintes, procedendo à definição do conteúdo e utilização da base nacional de contribuintes, assegurando e controlando o pagamento das contribuições sociais e a recuperação da dívida à segurança social, fiscalizando os contribuintes e exigindo o cumprimento das suas obrigações; prevendo-se a possibilidade da desconcentração territorial dos seus serviços; reforçando a sua capacidade na gestão financeira do sistema de segurança social. A Inspeção-Geral da Segurança Social teve as suas competências ampliadas, passando a designar-se Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

O Estado alargou o seu papel fiscalizador, estendendo as competências da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que veio substituir a Inspeção-Geral da Segurança Social, e passou a ter competências relativas a todas as áreas do Orçamento da Segurança Social. Esta nova instituição passou a ter competências de fiscalização mais alargadas, estendendo-as para a área da formação profissional, que foi abrangida pelo novo ministério, bem como a todas as entidades privadas que fornecem bens e serviços de apoio e solidariedade social.

Foi criado o Instituto para o Desenvolvimento Social com funções de apoiar tecnicamente as parcerias do Rendimento Mínimo Garantido, as comissões locais de acção social, a rede social e as comissões de protecção de menores. A criação do Instituto para o Desenvolvimento Social (D.L. 433-A/99, de 26/10) corresponde a uma das novas vertentes das políticas a partir de 1996, a aposta nas parcerias de nível local, entre entidades públicas e entidades privadas, nas políticas de desenvolvimento social e de luta contra a pobreza e exclusão social. Por isso, o IDS tem sobretudo uma função de apoio técnico na área do RMG, do sistema de protecção de crianças e jovens em risco, e nas áreas da infância e juventude, família e comunidade e população idosa. Este apoio é prestado quer às instituições da segurança social, como seja a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido ou a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco ou outras

instituições da segurança social das suas áreas de responsabilidade, quer às parcerias, como sejam as comissões locais de acompanhamento, as comissões de protecção de menores, a rede social. Também tem como incumbências a promoção, coordenação, acompanhamento, apoio e avaliação das relações de cooperação entre o Estado e instituições particulares, e, em termos mais estratégicos, a colaboração na definição da estratégia de investimento em equipamentos sociais, na análise das situações de pobreza, exclusão social e perigo para crianças e jovens e contribuir para a definição das políticas e elaboração das medidas relacionadas com o desenvolvimento social e luta contra a pobreza e exclusão.

Foram fundidas as secretarias-gerais da área das relações internacionais do Ministério da Solidariedade e Segurança Social e do Ministério para a Qualificação e o Emprego, passando o novo organismo a designar-se Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais; foi criado o Departamento de Cooperação, com competências de concepção e execução no domínio da cooperação para o desenvolvimento. Com uma alteração à Lei Orgânica do MTS (D.L. 45-A/2000, de 22/3) a reorganização deu-se ao nível de serviços existentes. A Direcção-Geral de Acção Social foi extinta, tal como a Direcção-Geral dos Regimes, passando a existir uma nova Direcção-Geral da Solidariedade e da Segurança Social, agregando algumas das competências das duas direcções-gerais. As competências de concepção, coordenação e apoio técnico e normativo nas duas áreas foram, assim, integradas numa mesma direcção-geral, ao mesmo tempo que desapareceram algumas das competências da DGAS, nomeadamente de registo das IPSS, avaliação da execução dos programas e medidas de acção social e inserção, elaboração de estudos e projectos normativos referentes a equipamentos de acção social, muitas das quais foram colocadas sob a responsabilidade do IDS.

Mas a grande novidade orgânica foi a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e, com esta criação, a extinção dos Centros Regionais de Segurança Social e do Centro Nacional de Pensões. Pretende-se, com esta alteração, "dar maior unidade estratégica ao conjunto do sistema de segurança social e permitir um maior nível de desconcentração, quer de base distrital, quer de base local, utilizando amplamente as novas oportunidades de gestão fornecidas pelos modernos sistemas de informação e informática" Decreto-Lei n.º 45-A/2000, 22/03). Este instituto está encarregue da gestão dos regimes de segurança social, da garantia do reconhecimento dos direitos e do cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e do exercício da acção social,

coordenando a nível nacional os vários subsistemas do sistema de segurança social e desconcentrando os seus serviços para o nível regional, distrital e local. Este instituto vem implicar uma profunda ruptura ao nível do sistema de segurança social desenhado em 1977 na LOSS, na medida em que vem implicar a perda de autonomia que possuíam os CRSS (que passarão a ser serviços do ISSS), ao mesmo tempo que revaloriza os serviços sub-regionais (de âmbito distrital) legalmente desvalorizados com a criação dos CRSS, ainda que na prática estes mantivessem muita da sua autonomia. Curiosamente, esta concentração insere-se no contexto de uma política onde imperam objectivos como os do reforço da participação, da descentralização e da capacidade de acção no terreno. Afinal, os mesmo objectivos que estiveram na origem do desenho de um sistema unificado e descentralizado em 1977 pela LOSS. Se atendermos aos objectivos que eram atribuídos aos CRSS (de nível distrital) e, em especial, aos seus órgãos consultivos, verificamos que estes objectivos estão expressos nas competências de organismos como as CLA, ou as comissões sociais de freguesia e os conselhos locais de acção social no âmbito da Rede Social.

Capítulo 6

O Terceiro Sector no Contexto da Reforma da Segurança Social

Centramos agora a nossa abordagem no relacionamento entre o Estado e as instituições da área da segurança social, portanto, as definidas como IPSS ou equiparadas, inscrevendo esta abordagem no contexto da realidade mais abrangente das políticas de segurança social e, sobretudo, no contexto da reforma da segurança social e da proeminência que o terceiro sector veio a assumir nas propostas de reforma. Inscrevemos esta discussão em alguns dos debates acerca das novas misturas de bem-estar e das problemáticas relacionadas com a provisão privada de bens públicos, ou do papel pelo qual o terceiro sector é valorizado nas novas formas de Estado-Providência.

Partimos para esta análise com uma caracterização do sector e com o resultado da reflexão efectuada a partir de entrevistas realizadas a líderes de estruturas representativas destas organizações, nomeadamente à União das Mutualidades Portuguesas, à União das Instituições Particulares de Solidariedade Social e à Fenacerci – Federação Nacional das Cooperativas de Solidariedade Social. Realizámos também uma entrevista a uma técnica da União das Mutualidades, procurando sobretudo recolher, a partir da sua prática, a experiência da União das Mutualidades não apenas na área da previdência mas também na área da acção social. Partimos também das entrevistas realizadas a três técnicos responsáveis de organismos de tutela destas organizações, nomeadamente, dois da actual Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social, um dos quais da antiga Direcção-Geral da Acção Social, responsável pela tutela das IPSS da área da Acção Social, e um elemento da antiga Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, responsável pela tutela das associações mutualistas. O terceiro entrevistado pertence ao órgão de fiscalização, de âmbito nacional, não só das organizações, mas de toda a área da segurança social, a Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e Solidariedade. A nossa análise privilegia grandemente os conteúdos políticos das perspectivas e papéis de cada um dos actores e pretende pesar as grandes questões que se jogam ao nível da reforma da segurança social e o seu papel nas reformas. Assim, procurámos enfatizar o papel político das estruturas representativas, indagando não só sobre as suas actividades e as suas perspectivas, quer relativamente às próprias organizações representadas, quer relativamente às instituições públicas e à actual redefinição das políticas. No que se refere

aos entrevistados das instituições públicas, tentámos, do mesmo modo, dar conta da forma como perspectivam o relacionamento com as instituições do terceiro sector e do papel de cada um dos sectores. De modo geral, procurámos também perceber as principais perspectivas e tensões existentes ao nível do campo em que se movem e do relacionamento inter-institucional. Pretendemos, pois, ter em consideração a importância política das OTS e a importância desse papel político no campo das políticas de bem-estar. Efectivamente, não se trata apenas de ensaiar um retrato das organizações do terceiro sector e do lugar que elas ocupam nas políticas sociais. Trata-se, sobretudo, de dar conta da existência de perspectivas diferentes, mas também de preocupações e problemáticas comuns, as quais extravasam culturas específicas e que se prendem com o modo como as organizações se inserem no campo da protecção social e como está moldado o seu relacionamento com o Estado.

Enfim, olhamos para a actual situação da provisão de bem-estar enquanto efeito de múltiplas influências, que vão desde o peso relativo dos actores, às tensões existentes entre público e privado, passando pelos quadros jurídicos e institucionais que as enformam e, como vimos anteriormente, que são resultado de processos muito dinâmicos que moldam e determinam as possibilidades existentes a cada momento e a capacidade dos vários actores imporem os seus modelos e filosofias. Assumimos, como ponto de partida, o seu lugar num *continuum* entre o pólo público e o pólo privado (Santos, 1999) e olhamos para as organizações do terceiro sector como misturas na mistura de bem-estar (Evers, 1995), tendo em consideração que estão num campo de tensão entre diferentes racionalidades provenientes do mercado, do Estado central e da comunidade, traduzindo em si mesmas, e no seu relacionamento com os outros sectores, esta tensão.

Por isso privilegiámos a heterogeneidade do campo e a heterogeneidade de perspectivas e partimos do princípio que nada é definitivo nesta realidade, o que traduz a riqueza acrescida destas organizações, mesmo no campo da provisão pública do bem-estar.

6.1. As organizações do terceiro sector na área da Segurança Social

O estatuto jurídico das organizações num dado país é uma das formas de delimitação ou identificação das várias fronteiras do sector. Todavia, tal não quer dizer que este estatuto jurídico seja único para todo o terceiro sector, e dificilmente o poderia ser à luz da

diversidade que caracteriza a própria mistura existente no seu seio. Assim, numa primeira caracterização da forma de classificação das organizações do terceiro sector em Portugal, com ênfase naquelas que produzem bens e serviços, poderíamos referir que elas são em primeiro lugar classificadas e reconhecidas de acordo com a sua forma organizativa, enquanto associações ou fundações, e em segundo lugar classificadas de acordo com os fins que prosseguem, enquanto instituições de utilidade pública ou não e, dentro destas, enquanto IPSS.

Assim, enquanto o estatuto de utilidade pública permite maiores vantagens fiscais relativamente às demais organizações da sociedade civil, as IPSS não só possuem mais vantagens fiscais como se encontram mais próximas do Estado, partilhando com este alguns objectivos que concretizam direitos sociais. Há ainda uma outra categoria de organizações às quais poderíamos chamar de quase-públicas, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, que são uma herança do Estado Novo, em que legalmente a separação entre Estado e sociedade civil era ainda mais ténue.

O estatuto de utilidade pública, no caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social, não necessita de qualquer requerimento, parecer da Câmara Municipal e aprovação pelo governo, como as restantes instituições, pois vem imediatamente associado ao reconhecimento do Estatuto de IPSS. Este reconhecimento faz-se, em quase todos os casos, através do registo nas instituições públicas responsáveis pela sua área de intervenção e tutela. Este registo implica a confirmação de que os fins da instituição correspondem aos que estão contemplados no Estatuto, que prosseguem as actividades previstas, não só em termos formais mas também em termos da sua capacidade para as efectivar no quadro em que estes fins se inserem.

O Estatuto das IPSS define-as como instituições não-lucrativas, privadas, constituídas com "o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos" e possuindo como objectivos principais: o apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, a protecção na velhice e invalidez e na diminuição de meios de subsistência e capacidade para o trabalho, a promoção e protecção da saúde, a educação e formação profissional e a resolução de problemas habitacionais (D.L. 119/83). O estatuto refere ainda que podem revestir a forma organizativa de: associações de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social, centros paroquiais, organizações religiosas e irmandades de misericórdia. Os centros sociais paroquiais e as organizações

religiosas são equiparados a fundações, enquanto as irmandades da misericórdia o são a associações.

Existe um subgrupo de IPSS que pode assumir qualquer uma das formas organizativas contempladas no estatuto e que não está sujeito às exigências de registo nos órgãos de tutela do Estado. Trata-se das instituições da Igreja Católica, sujeitas à Lei Canónica que, para além dos fins religiosos, prosseguem os fins de acção social. Este estatuto especial tem por base o acordo assinado entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 1940 (Concordata) e estipula que estas instituições canonicamente erectas não se encontram vinculadas às regras relativas ao registo das restantes instituições, bastando-lhe, para o reconhecimento da sua personalidade jurídica, modificação ou extinção, uma participação escrita de erecção canónica feita pelo Bispo da diocese ou os serviços competentes pela sua tutela, que são, no caso das instituições locais, o ordinário diocesano e no caso das instituições de âmbito nacional, a Conferência Episcopal. Também os estatutos das instituições são aprovados e autenticados pela Conferência Episcopal, não sendo necessária escritura pública. Além disso, também é do ordinário diocesano ou da Conferência Episcopal a tutela das instituições, orientando-as, aprovando os seus corpos gerentes e os relatórios de contas anuais.

As IPSS eram, até 1979 (data do primeiro Estatuto), pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Esta figura jurídica implicava uma forma tutelar do Estado incompatível com a liberdade de associação, constituindo produto característico do Estado autoritário. Esta forma jurídica ainda existe, por exemplo, nas associações humanitárias de bombeiros voluntários, na Cruz Vermelha Portuguesa e na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Segundo Carla Amado Gomes, a diferenciação entre estas três figuras é uma questão de regimes jurídicos, denotando diferentes graus de intervenção do Estado nas instituições, em ordem crescente das instituições colectivas de utilidade pública, para as IPSS, para as instituições colectivas de utilidade pública administrativa (1999: 165). O que tipifica as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa é a intervenção do governo nos seus órgãos. Por exemplo, os órgãos de administração da SCML (provedor e membros da mesa) são nomeados, no caso do provedor, por despacho conjunto do Primeiro-Ministro, Ministros da Saúde e do Trabalho e Solidariedade e, no caso dos membros da mesa, pelos dois ministros, ouvido o provedor. Os seus órgãos de consulta e fiscalização são constituídos por representantes da tutela e serviços da segurança social, ou por outros ministérios, consoante as actividades (D.L. 332/91, 26/8 e 469/99, 6/11). Por outro lado,

possui uma autoridade pública, por exemplo, ao estar incumbida de realizar acordos de cooperação com 160 IPSS da área de Lisboa ou ao ter a exclusividade da gestão dos jogos sociais (Lotaria, Totobola, Totoloto, Joker e Lotaria Instantânea), cujas receitas revertem não apenas para as suas actividades e das IPSS que tutela, mas também para o orçamento da segurança social e para alguns programas e outras entidades (UMP, 2000).

A situação especial das IPSS está consagrada desde 1976 na Constituição. Para além da consagração do direito de liberdade de associação, as IPSS são especialmente mencionadas no Art.º 63, relativo aos direitos e deveres sociais de segurança social e solidariedade, que no seu n.º 5 refere que "O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º." Assim, o seu Estatuto e o seu enquadramento legal têm inspiração na Constituição, razão porque o apoio e a fiscalização são superiores aos das demais instituições de utilidade pública. Sendo privadas prosseguem fins que coincidem com os do Estado na efectivação dos direitos sociais, pelo que este tem que confirmar o exercício efectivo dos fins para que foram constituídas.

No que ressalta da Secção III do Estatuto, dedicada à tutela, os poderes fiscalizadores do Estado passam ainda pela possibilidade dos "serviços competentes" ordenarem "a realização de inquéritos, sindicâncias e inspecções às instituições e seus estabelecimentos" (Art.º 34º) e, caso fique comprovado que o funcionamento dos seus serviços ou estabelecimentos decorre de modo ilegal ou gravemente perigoso para a saúde física ou moral dos beneficiários", determinarem o seu encerramento (Art.º 37º). Tem também o poder de intervir na instituição pedindo aos tribunais a destituição dos corpos gerentes quando se verifique, por parte deles, a prática reiterada "de actos de gestão prejudiciais aos interesses das instituições". Competirá então aos tribunais quer a organização do processo quer a nomeação de uma comissão provisória de gestão. A fiscalização e inspecção das IPSS efectua-se quer ao nível nacional quer ao nível local. Ao nível nacional, a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (IGMTS) tem, no que diz respeito às instituições particulares atribuições no sentido de "verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, efectuando averiguações, inquéritos e sindicâncias", tendo o poder de "determinar o encerramento dos estabelecimentos ou serviços das

entidades inspeccionadas", "propor medidas necessárias à superação das deficiências detectadas" e "acompanhar a execução das propostas e recomendações aprovadas" (n.º 2 do Art.º 10 da Lei Orgânica do MTS, D.L. 115/98, de 4 de Maio). Segundo refere a lei orgânica da Inspeção-Geral (então da Segurança Social), datada de 1992, as suas atribuições são velar: "pelo cumprimento das normas legais que regulamentam as instituições, nomeadamente quanto às condições de admissão e participação dos utentes"; "pelo cumprimento dos acordos de cooperação celebrados com órgãos, serviços e instituições do sistema de segurança social" e "pela correcta aplicação dos subsídios oficiais" (D.L. 271/92, de 30 de Novembro). Ao nível local e regional a fiscalização efectuada pelos serviços da segurança social ocorre quer em termos de colaboração com a Inspeção-Geral quer em termos de verificação das boas condições de funcionamento dos equipamentos e serviços.

Mas a tutela não se restringe à fiscalização, pois o acompanhamento e apoio técnico são outras duas actividades fundamentais do Estado. O organismo público encarregue da elaboração das normas orientadoras da actividade na área da acção social, que inclui a actividade das IPSS, foi até há pouco tempo a Direcção-Geral de Acção Social e passou a ser a Direcção-Geral da Solidariedade e da Segurança Social (DL 45-A/2000, de 22 de Março), que agrega as competências de concepção, coordenação e apoio técnico e normativo nas áreas da acção social e regimes da segurança social, correspondendo à visão integradora que tem vindo a caracterizar as actividades políticas destes últimos anos. Assim, a esta estrutura incumbe, entre outras, a elaboração de estudos para a formulação de políticas, a proposta da definição dos regimes de segurança social e dos regimes profissionais complementares, a aplicação dos quadros normativos e a proposta das normas reguladoras da criação das associações mutualistas, dos seus esquemas de prestações e do seu regime de funcionamento, a proposta da definição dos quadros normativos das modalidades de acção social, da cooperação do Estado com as IPSS e dos quadros normativos aplicáveis a outras entidades com actividade na área da acção social. Os serviços locais e regionais da segurança social têm como competências o acompanhamento e apoio técnico, no sentido de "Promover o licenciamento dos serviços e estabelecimentos de apoio social, quando legalmente previsto" (em todos os equipamentos de instituições não enquadrados por acordos de cooperação) e também "dar parecer sobre os processos de registo das instituições de solidariedade social" (DL 260/93, de 23 de Julho).

As instituições que prosseguem fins de acção social

As várias formas organizacionais das instituições registadas na DGAS são as associações de solidariedade social, as fundações de solidariedade social, os centros sociais paroquiais e outras organizações religiosas e as misericórdias. O quadro seguinte mostra a evolução do registo destas organizações na DGAS, comparando com o número de organizações existentes em 1979, antes do primeiro Estatuto das IPSS, e com o número de entidades particulares proprietárias/gestoras de equipamentos, segundo dados da Carta Social (MTS, 1999)¹⁵⁴. Devemos ter em conta que um grande número das organizações registadas até 1988, ano em que passou a ser obrigatório o registo como IPSS para a realização de acordos de cooperação, resultam das que procederam à revisão dos estatutos e registo na DGAS.

Quadro 18 - Registo das IPSS (1979-1999)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	OTS
FSS	142	0	9	18	7	8	13	11	7	7	7	7	5	6	6	9	7	6	3	8	4	148	165
CSP	138	0	27	32	58	55	84	59	46	74	66	62	56	78	34	22	37	50	32	39	22	933	722
Out.	141	0	8	17	24	18	36	20	12	7	12	10	6	6	12	1	7	2	1	0	3	202	
ASS	527	3	84	103	74	42	99	82	102	112	81	78	103	116	100	75	107	109	101	117	86	1774	1262
Miseric.	323	0	13	73	67	30	59	22	22	6	11	8	5	0	2	4	5	1	2	2	0	332	311
Uni./Fed.			2	1						1				1								5	
Total	1271	3	143	244	230	153	291	194	189	207	177	165	175	207	154	111	163	168	139	166	115	3394	2460

O registo das IPSS na DGAS assinala uma evolução muito diferenciada dos vários tipos de organização. Enquanto se verifica uma razoável estabilidade no que se refere às fundações e às misericórdias, verifica-se uma elevada volatilidade dos centros sociais paroquiais e outras organizações religiosas, bem como das associações. Como faz notar Capucha (1995: 62), ainda que não se referindo exactamente às formas organizacionais acima descritas, é possível efectuar uma sequência do surgimento destas organizações, começando pelas misericórdias, passando pelas organizações ligadas à Igreja, e terminando nas organizações não religiosas. As Misericórdias são, sem dúvida, as mais antigas de todas, já que quase metade nasceu antes de 1900 (42,5%), enquanto 28% nasceu entre 1901 e 1974. Já os

centros sociais paroquiais e outras iniciativas ligadas à Igreja, o seu período de maior crescimento foi após 1901, tendo nascido 46,7% entre 1901 e 1974 e 53,7% entre 1975 e 1995. Já quanto às associações não ligadas à Igreja, verifica-se que o seu nascimento se deu esmagadoramente após 1974 (85%).

Estes dados não são, todavia, suficientes para podermos dar conta da enorme diversidade existente entre estas organizações. O grupo mais difícil de caracterizar, porque o menos conhecido e o mais heterogéneo, é o das associações de solidariedade, cuja característica principal em termos institucionais é a existência de uma assembleia-geral¹⁵⁵. A sua origem é muito diversa, indo desde as que são herdeiras das antigas associações de beneficência, passando por aquelas que tiveram génese nos movimentos populares de base do período pós-25 de Abril e nos novos movimentos sociais, àquelas que se fundaram mais recentemente, quer como resposta da sociedade aos problemas sociais, quer em resultado dos incentivos governamentais, quer ainda como resultado da evolução de determinadas associações (como as comissões de melhoramentos ou as comissões de moradores). Os objectivos prosseguidos por estas instituições também são bastante diversos, indo das associações voltadas para o fornecimento de bens e serviços a terceiros, às associações de auto-ajuda, voltadas sobretudo para o apoio aos seus membros (associações de deficientes, de doentes, de utentes, de vítimas, de famílias, de imigrantes, etc).

Já os centros sociais paroquiais e as outras organizações da Igreja Católica possuem características especiais, não só em termos de uma grande homogeneidade da sua missão, mas também no que se refere à situação especial em que se encontram no estatuto das IPSS. De facto, o Estatuto de 1983 inaugurou a situação especial da totalidade das instituições da Igreja Católica ao afirmar aplicar-se a todas o regime concordatário, tanto àquelas cujos fins principais são religiosos e só secundariamente fins de assistência, que já estavam abrangidas pela Concordata de 1940, como àquelas com fins principais de assistência, como os centros sociais paroquiais, e que só passaram a estar abrangidas por este regime a partir do Estatuto de 1983¹⁵⁶. Ainda que as instituições da Igreja Católica

¹⁵⁴ Devemos aqui ter em conta que a recolha efectuada no âmbito da Carta Social (MTS, 1999; DEPP, 2000) tem em consideração todas as entidades proprietárias ou gestoras independentemente do estatuto de IPSS ou não.

¹⁵⁵ A assembleia geral, constituída por todos os associados, é o órgão soberano, tendo o papel de definir as linhas fundamentais de actuação da associação, eleger ou destituir os membros de todos os órgãos, deliberar sobre alterações estatutárias na associação, apreciar e votar o orçamento, o plano de acção e o relatório de contas.

¹⁵⁶ De facto, anteriormente, enquanto instituições particulares de assistência sob o regime dos institutos de utilidade local, os centros sociais paroquiais estavam sujeitos à tutela administrativa do Governo, carecendo de aprovação dos respectivos estatutos pelo Governo para o reconhecimento da personalidade jurídica, pois o

possam assumir qualquer das formas jurídicas contempladas no Estatuto – para além das Misericórdias, que igualmente se regem pelo regime concordatário, mas que possuem outro estatuto especial – a maioria das instituições são institutos de organizações da Igreja Católica, como é o caso dos centros sociais paroquiais e das cáritas, cuja forma é equiparada à da fundação.

Os centros sociais paroquiais são constituídos por Leigos da Igreja Católica, sendo criados e tendo suporte na Igreja local, a Paróquia. Trata-se de uma resposta mais formalizada, ou pelo menos institucionalizada, entre vários grupos de membros da Igreja Católica: "se há lugar para Vicentinos, Serviço de Doentes e muitos outros, há por certo também um lugar próprio para o serviço, de uma forma regular, contínua, estruturada e organizada segundo normas e indicativos técnicos comumente aceites pelos Serviços Oficiais e pela Doutrina Social da Igreja, aos mais pobres, vulneráveis e desprotegidos, pois são os predilectos do Senhor" (SNASC, 1996). Os centros sociais surgiram na década de 40, como nova modalidade de actuação na área da assistência social, com uma perspectiva menos individualizada dos problemas sociais e mais virada para uma actuação com marcada incidência familiar e base territorial, dedicados à distribuição de bens e apoio em situações de emergência, à formação moral e educação doméstica e à assistência à infância e cooperação com a família e a escola (Laureano Santos, 1990).

Um outro tipo de organização religiosa, também com equiparação a fundação, são as Cáritas Paroquiais e Diocesanas, que são serviços da Igreja Católica. As Cáritas Diocesanas dependem directamente do bispo da diocese, sendo canonicamente erectas por este e devendo a este submeter os seus programas de actividade. As Cáritas Diocesanas animam e coordenam os diversos grupos sócio-caritativos a nível paroquial (SNASC, 1996).

A União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS) é a organização representativa de todas as instituições com actividades na área da acção social. Assim, representa não só as associações, fundações, centros sociais paroquiais e outras organizações religiosas, mas também possui associadas entre as mutualidades e as misericórdias no que se refere à sua actividade de acção social. Em 1990 possuía 1500 organizações associadas, sendo que cerca de 60% das misericórdias eram suas

seu reconhecimento por simples participação da erecção canónica era considerado incompatível com o regime das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (Teixeira, 1996).

associadas¹⁵⁷. Segundo o seu presidente, em 2000 possuía já 2 200 associadas, das 2 800 organizações existentes com actividades de acção social. Está sediada no Porto e tem 4 órgãos regionais (conselhos regionais do Norte, Centro, Centro/Tejo e Sul) e assembleias e secretariados distritais e nas regiões autónomas.

Esta União propõe-se, segundo os seus estatutos (Art.º 3º), promover e coordenar acções visando o reforço da cooperação, inter-ajuda e conhecimento recíproco das instituições, promover e assumir a defesa dos interesses das IPSS, organizar serviços e acções de apoio às associadas no domínio da formação, informação e racionalização de recursos e contribuir para o reforço do papel de intervenção das instituições junto das comunidades.

Ainda no grupo das instituições que prosseguem predominantemente actividades de acção social estão as *Irmandades da Misericórdia*, as associações assistenciais mais antigas, prosseguindo também várias outras actividades. Estas associações têm um peso importante na área da acção social, possuindo cerca de 18% dos utentes e das valências de equipamentos e serviços de acção social de IPSS ou equiparadas.

As suas actividades no campo social distribuem-se pela acção social (existente em 339 das 384 misericórdias activas¹⁵⁸), pela saúde, pela educação e formação profissional. A actividade na área da saúde foi muito importante, mas neste momento 61 dos seus 99 hospitais são geridos pelo Ministério da Saúde, 23 encontram-se desactivados e 1 hospital é gerido por entidades privadas. Para além dos hospitais, as misericórdias possuem ainda outras actividades no campo da saúde, como sejam as farmácias, detidas por 39 misericórdias, centros de consultas médicas, em 22 misericórdias, serviço de ambulâncias, em 17 misericórdias, etc.

Ainda que não seja actividade principal também actuam nas áreas da educação e da inserção profissional, desde os predominantes estágios de inserção a algumas empresas de inserção. Existem ainda algumas misericórdias com programas de desenvolvimento local. Para além das farmácias, que constituem uma fonte complementar de rendimento para as misericórdias, existem também 21 misericórdias que gerem microempresas e 2 possuem caixas económicas (UMP, 2000).

O mundo das misericórdias com estas actividades é, todavia, bastante heterogéneo, indo desde aquelas que se dedicam apenas às valências da acção social (cerca de 81), ou de

¹⁵⁷ In Fenet e UNIOPSS (1999), p. 12.

¹⁵⁸ Para além dos equipamentos e serviços de acção social, também gerem um grande número de projectos sociais integrados em programas, na sua maioria da área da segurança social, desde o Rendimento Mínimo

saúde, às que se dedicam simultaneamente a um diverso conjunto de actividades, incluindo as actividades de saúde, de educação, culturais, económicas, etc. Também é possível encontrar desde aquelas misericórdias cuja actividade se resume a uma ou duas valências de acção social (cerca de 40) àquelas que possuem entre 10 e 20 valências de acção social (cerca de 25), e mesmo uma que possui 40.

Nos termos do Estatuto das IPSS, as Irmandades da Misericórdia são "associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de satisfazer carências sociais e de praticar actos de culto religioso católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs". A adesão de associados às Irmandades da Misericórdia implica a aceitação dos seus objectivos e o respeito pelo espírito que as enforma. Todavia, é-lhes aplicado directamente o regime jurídico do Estatuto das IPSS, mas "sem prejuízo das sujeições canónicas que lhes são próprias". Assim, as Misericórdias estão sob um regime diferente do que contempla as restantes instituições abrangidas pela Concordata, pois há uma relação directa entre o Estado e as Misericórdias, sem intermediação da autoridade eclesiástica (Teixeira, 1996)¹⁵⁹.

Estas organizações autodefinem-se como associações de solidariedade e economia social, assumindo-se como motor de parcerias entre sociedade civil, Estado e Igreja, afirmando o seu enraizamento nas comunidades locais e reclamando a missão de humanismo cristão e caritativo (UMP, 2000: 17).

A estrutura representativa é a União das Misericórdias Portuguesas, com estatutos aprovados em 1981 e aprovada canonicamente pela Conferência Episcopal. Possui a sua sede em Lisboa e secretariados regionais em todos os distritos e regiões autónomas. Tem por fim: "coordenar, dinamizar e representar as Misericórdias defendendo os seus interesses, organizando serviços de interesse comum e fomentando entre elas os princípios que formaram a base cristã da sua origem". Contam-se entre as suas atribuições: "procurar manter as Santas Casas fiéis ao espírito dos seus Compromissos, sem prejuízo da actualização das suas actividades; estimular a prática da fraternidade cristã e da solidariedade

Garantido (em 102 misericórdias), passando pelo programa de luta contra a pobreza, o Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), o Programa Ser Criança, os programas europeus Integrar.

¹⁵⁹ Existe ainda relativamente às Misericórdias alguma confusão no que diz respeito ao seu Estatuto, já que algumas Misericórdias recusaram o Estatuto canónico, sendo assim consideradas associações de solidariedade social. Tal pode constatar-se no Art.º 96º do Estatuto das IPSS, ao referir que nos casos em que coexistem uma santa casa da misericórdia e a respectiva irmandade, canonicamente pode a primeira integrar-se na segunda mediante acordo de ambas, surgindo então a Irmandade da Misericórdia. Caso tal não aconteça as santas casas da misericórdia ou misericórdias continuarão a ser consideradas associações de solidariedade.

humana, tendo sempre bem presente as exigências da técnica e os imperativos da segurança social", entre outras de representação, intermediação entre as Santas Casas e as autoridades civis e religiosas, etc. (União das Misericórdias Portuguesas, 1995).

As associações de socorros mútuos

As mutualidades estão incluídas no Estatuto das IPSS mas este remete para o Código das Associações Mutualistas (D.L. 72/90, de 3/3) a regulamentação do seu funcionamento com vista a contemplar as suas especificidades. No Código são definidas como Associações Mutualistas as instituições sem fins lucrativos, com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através das quotizações dos associados, praticam fins de auxílio recíproco. O seu carácter não-lucrativo concretiza-se pela proibição de distribuição dos excedentes dos capitais aos associados ou utilização para outros fins, mesmo internos à associação, devendo os rendimentos de determinada modalidade, por exemplo uma pensão de velhice, ser investidos no enriquecimento do património próprio dessa modalidade, seja melhorando os benefícios seja reduzindo as quotizações dos associados. Além disso, as mutualidades aderem aos princípios tradicionais e internacionais do mutualismo, e da economia social, de participação, responsabilização, democracia e solidariedade.

O Código prevê como fins principais destas associações a concessão de benefícios de segurança social e saúde. No primeiro caso, essa concessão traduz-se em modalidades como prestações de invalidez, velhice e sobrevivência, prestações pecuniárias por doença, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, e capitais pagáveis por morte ou no termo de prazos determinados. Na área da saúde, a sua actuação desenvolve-se no campo da medicina preventiva, curativa e de reabilitação e ainda na assistência medicamentosa. Como fins acessórios ou complementares as mutualidades prosseguem outros fins de protecção social e de promoção da qualidade de vida, através de equipamentos e serviços de acção social e de outras actividades que visem o desenvolvimento moral, intelectual e físico dos seus associados e familiares.

Dado que funcionam principalmente na área da protecção previdencial, as ASM estão sob a tutela da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social (DGRSS), que as fiscaliza e lhes fornece apoio de natureza técnica. A esta Direcção-Geral as mutualidades têm que

enviar periodicamente o seu programa de acção, orçamento, relatório e contas e o parecer do conselho fiscal relativo a estes.

Segundo dados da União das Mutualidades Portuguesas existem neste momento 88 associações mutualistas activas, das 102 que estão registadas. Também a DGRSS registava, em 1995, 85 mutualidades activas¹⁶⁰. Na sua esmagadora maioria estas associações foram criadas entre a segunda metade do séc. XIX e princípios do séc. XX, fortemente associadas aos movimentos socialista e operário. A partir de 1980, e sobretudo em 1990, começaram a ser criadas novas mutualidades, contando-se o surgimento de 3 na década de 80 e de 7 nos anos 90. Entre as mais recentes encontram-se associações de trabalhadores dos organismos do Estado da área da saúde e da segurança social, como a Associação Mutualista dos Trabalhadores da Saúde (AMUSA), criada em 1998, e a Associação Mutualista dos Trabalhadores da Solidariedade e Segurança Social (MUSSOC), criada em 1999.

Quadro 19 - Evolução do número de associações mutualistas e de associados (1930-2000)

	1930	1935	1941	1945	1950	1955	1959	1965	1970	1975	1980	1985	1989	*	1993	1995	2000
Associações	522	413	362	281	243	225	201	-	162	128	117	114	111		99	85	88
Associados (milhares)	586	518	464	463	492	488	511	554	588	568	607	638	674		647	-	783

* A partir de 1993 contamos apenas com as mutualidades activas.

Fontes: Rosendo, 1996; DGRSS; UMP

O movimento mutualista é muito heterogéneo, com algumas particularidades que parecem específicas do movimento em Portugal. O quadro seguinte permite-nos perceber como se distribuem regionalmente as mutualidades, em número de associados, de trabalhadores e em volume de actividade económica, por grandes áreas. Podemos verificar que mais de 1/3 dos associados se encontra nas 39 associações mutualistas na zona norte do País. Em contrapartida, o maior volume de actividade económica encontra-se na zona de Lisboa e Vale do Tejo, correspondente sobretudo a actividades na área da complementaridade à segurança social. Todavia, há que ter em conta que algumas associações possuem um âmbito nacional, como é o caso do Montepio Geral.

Quadro 20 - Distribuição Regional das Associações Mutualistas (1998)

Associações	N.º	Associados	Trabalhadores		Volume de Actividade (milhares contos)				
			Tp. Total	Tp. Parcial	TOTAL	Seg.Social	Saúde	Acção Social	Activ. Complem.
Zona Norte	39	580 666	147	325	2 180	1 267	285	104	524
Zona Centro	10	22 879	200	38	1 230	244	732	254	
Zona Lisboa e Vale do Tejo	29	156 484	496	193	27 959	24 873	2 080	236	770
Zona Sul	7	17 957	82	27	989	292	24	77	596
Regiões Autónomas	3	5.312	40	16	630	138	53	46	393
TOTAIS	88	783 298	965	599	32 988	26 814	3 174	717	2 283

Fonte: UMP

Em termos de bens e serviços fornecidos, a diversidade é bastante grande, tal como é muito grande a diversidade em termos de dimensão das associações. No caso da complementaridade à segurança social podemos distinguir entre as associações que possuem modalidades de previdência, como pensões e outras modalidades de longo prazo, e as que possuem subsídios de pagamento imediato, como é o caso de subsídios de doença, de funeral ou por morte. Se na zona de Lisboa predominam as primeiras, na zona Norte do País predominam as segundas. Trata-se das chamadas 'fúnebres', que constituem um grupo específico no seio do movimento mutualista, possuindo um grande número de associados e, regra geral, limitando-se à atribuição de subsídios de funeral ou/e de morte – algumas possuem agências funerárias – e assistência médica e medicamentosa através das duas federações. Segundo dados da DGRSS relativos a 1995, estas 'fúnebres' eram em número de 24 e responsáveis pela esmagadora maioria dos associados mutualistas, cerca de 500 000, não considerando os familiares (DGRSS)¹⁶¹. Este grupo de associações é uma das particularidades do mutualismo em Portugal, já que se trata de associações muito antigas, fortemente enraizadas no espírito fundador de influência republicana.

Quadro 21 - Indicadores do Sector Mutualista (1995)

	Previdência	Fúnebres	Saúde	Acção Social
N.º Associações	34	24	42	6
N.º Associados	116 402	498 494	164 938	
N.º Utentes				596
Quotização anual (contos)	5 604 672	726 705	321 915	
Comparticipação Utentes (contos)			391 210	141 130
Comparticipação Estado (contos)			63 212	110 998

Fonte: DGRSS, 1997

¹⁶⁰ Define mutualidades activas como aquelas que apresentam à Direcção-Geral, com relativa regularidade, a documentação prevista no Código. A maior parte da informação incluída nesta secção relativa às associações mutualistas foi-nos fornecida pela UMP e pelo Gabinete Técnico de Análise Actuarial da DGRSS.

¹⁶¹ Algumas chegam a ter 10 000 a 20 000 associados, havendo até 2 ou 3 que possuem entre 40 000 e 60 000 associados (UMP).

A área da saúde é outra bastante importante entre este tipo de associações, intervindo aqui também a tutela do Ministério da Saúde. Encontramos mutualidades que possuem unidades hospitalares ou clínicas próprias ou as que fornecem assistência médica, reabilitação e meios de diagnóstico, quer através de médico próprio, quer através de acordos e protocolos que permitem descontos em outras instituições de saúde privadas ou mutualistas, quer ainda através de estruturas federativas que possuem médicos e clínicas próprios. Contam-se ainda as farmácias sociais e a comparticipação nos custos de medicamentos. Existem 3 associações que possuem unidades hospitalares, duas em Lisboa (com cerca de 52 000 associados) e uma nas Caldas da Rainha (6 000 associados), e 6 associações que possuem clínicas de ambulatório, onde se destacam duas Ligas no Norte do país¹⁶². Para além das associações que comparticipam os custos de medicamentos, existem ainda 7 associações que possuem farmácias próprias. Estas farmácias constituem uma importante fonte de rendimento para as associações (*Correio Mutualista*, n.º 3, 1997). Outra importante fonte de rendimento e estabilidade financeira são as caixas económicas, anexas a 4 associações, entre as quais se destaca a do Montepio Geral, com 203 balcões espalhados pelo país.

A área da acção social é uma área relativamente nova para as associações mutualistas, não sendo geralmente a forma de associação mutualista a escolhida pelas associações de auxílio recíproco desta área mas, sim, a de associações de solidariedade social, dadas as exigências estatutárias das mutualidades, especialmente quanto à constituição de reservas necessárias para a efectivação dos direitos dos associados (Teixeira, 1996). Trata-se pois de uma zona híbrida já que, nos casos em que existem acordos de cooperação entre as associações mutualistas que actuam na área da acção social e os CRSS (a maioria), os equipamentos e serviços de acção social têm que estar abertos à comunidade, pelo que o seu acesso não se limita aos associados. Tal como em relação às demais IPSS, nestas actividades as mutualidades realizam acordos de cooperação com a segurança social. A actividade nesta área tem vindo a crescer. Se em 1995 eram 6 as associações mutualistas que possuíam serviços nesta área, em 1998 são já 13. Dez das associações que fornecem serviços e equipamentos sociais na área das valências de acção social abrangem cerca de 1158 utentes (eram 596 utentes em 1995), com maior ênfase nas creches e jardins de infância e nos centros de ATL (respectivamente 455 e 116 utentes), também na área dos

¹⁶² Liga das ASM do Porto, que abrange cerca de 350 000 associados de 14 associações, e Liga das ASM de Vila Nova de Gaia, que abrange 60 000 associados de 3 associações.

idosos através de centros de dia, lares e apoio domiciliário (respectivamente 167, 27 e 165 utentes).

A estrutura representativa, a União das Mutualidades Portuguesas, foi criada em 1984, com o rebaptizar da Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos, esta criada em 1979, em resultado da constituição de um Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos, em 1975. Está filiada na Associação Internacional das Mutualidades, organismo que representa o movimento mutualista ao nível mundial, sendo presidente do grupo de Pensões, e também na União Europeia das Farmácia Sociais.

As Cooperativas de Solidariedade Social

Recentemente foram equiparadas a IPSS as cooperativas que prosseguem os objectivos considerados neste Estatuto, passando a ser-lhes aplicado o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios fiscais (Lei 101/97, de 13 de Setembro). Esta qualidade é reconhecida pela Direcção-Geral da Acção Social, não deixando, todavia, de se lhes aplicar o Código Cooperativo e o reconhecimento pela entidade credenciadora do sector, o INSCOOP.

Em 1996, a revisão do Código Cooperativo (Lei 51/96, de 7 de Setembro) autonomizou as cooperativas de solidariedade social, que anteriormente estavam enquadradas no grupo das cooperativas de educação e ensino, e em 1998 fez-se a regulamentação deste novo tipo de cooperativa (D.L. 7/98). Estas cooperativas deixaram então de ser consideradas cooperativas de educação e de integração do ramo das cooperativas de ensino, conforme o Código Cooperativo de 1980. A confirmação da natureza cooperativa da instituição, bem como a confirmação dos fins de solidariedade social é da competência do INSCOOP, bastando a credenciação deste organismo para o seu reconhecimento e dependendo desta credenciação o apoio técnico e financeiro por parte de instituições públicas. Diferentemente do que se passa nas restantes cooperativas, os excedentes das cooperativas de solidariedade social não podem retornar aos cooperadores, devendo antes ser reinvestidos na instituição.

Em termos genéricos, as cooperativas são constituídas em assembleia de fundadores e as cooperativas de primeiro grau podem ser constituídas apenas por instrumento particular. Todavia, a legislação complementar aplicável aos diversos ramos do sector

cooperativo poderá exigir escritura pública. A importância das cooperativas de solidariedade social no total do movimento cooperativo não é muito grande, constituindo 2,3% do movimento (2949 cooperativas) em 1999. Em termos de distribuição por actividade prosseguida, as cooperativas de solidariedade social estão sobretudo presentes na acção social para pessoas com deficiência (56), onde estão presentes, em esmagadora maioria, as Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas (CERCI), que são em número de 48. Para além das actividades de apoio a deficientes e, mais marginalmente, apoio à infância, à juventude e a idosos, há ainda algumas de prática clínica em ambulatório, de formação profissional e de criação de emprego. É provável que o número de cooperativas de solidariedade social destas áreas venha a crescer também pela transformação de algumas que estão ainda nos ramos de serviços ou ensino.

Os equipamentos de acção social das cooperativas de solidariedade social são predominantemente na área da invalidez e reabilitação. Trata-se, sobretudo neste caso, dos equipamentos das CERCI, que constituem, de certa forma, o núcleo das cooperativas de solidariedade social. O movimento CERCI surgiu após o 25 de Abril, tendo 81% das cooperativas sido constituídas entre 1975 e 1979, propondo-se como alternativa às formas organizativas assistenciais existentes na área da deficiência mental. Tornaram-se pioneiras na criação de Escolas de Educação Especial para crianças com deficiência mental, rompendo com a tradição de atendimento assistencial. A iniciativa de criação das CERCI¹⁶³ partiu grandemente dos pais e familiares destas crianças e jovens, de técnicos e de pessoas preocupadas com a problemática da pessoa com deficiência mental. Este movimento está profundamente enraizado nos movimentos populares de base que surgiram então, nomeadamente as comissões de moradores ou de bairro, possuindo uma enorme capacidade de mobilização das populações locais, como nos conta um dos dirigentes da Fenacerci:

As CERCI eram um tipo de organização onde era muito fácil o presidente da direcção ser ajudante de cozinha, e depois o motorista ao fim da tarde, e podia ser professor especializado, mas que por força de ser o mais apto era o presidente da direcção, mas como faltava gente na cozinha dava um jeito e a seguir, ao fim da tarde, ia levar as criancinhas a casa ao volante da carrinha, este tipo de voluntarismo, e até em alguns casos de porreirismo também, era perfeitamente evidente, havia muita voluntariedade. As CERCI começaram por ser estes núcleos pequeninos a viver em casas normalmente emprestadas pelas autarquias com grande envolvimento das autarquias, é bom que se diga, com grande mobilização designadamente das pessoas de esquerda, mas com

¹⁶³ A maior parte dos dados e informações acerca das CERCI foi-nos fornecida pela FENACERCI.

envolvimento de pessoas que, não sendo de esquerda, eram pessoas muito abertas aos problemas sociais (FENACERCI).

Os alunos/utentes das CERCI são jovens e adultos portadores de deficiência mental ou multideficiência. Abrangem actualmente 7239 utentes/alunos, encontrando-se 23,4% na educação especial, 20% nas actividades ocupacionais e 29% na formação profissional. Além disso, 13% estão integrados no mercado de trabalho. O movimento possui actualmente cerca de 22 000 cooperantes e o poder nos corpos sociais é dividido entre os profissionais (48%), pais e familiares (22%) e outros. Possuem 2400 trabalhadores, na sua maioria mulheres (73%), com um grande peso dos docentes (44%), seguido do pessoal de apoio (23%) e de técnicos (18%). Entre os trabalhadores que não são pagos totalmente pela própria cooperativa, contam-se os trabalhadores subsidiados pelo Fundo Social Europeu (31%), os destacados ou comparticipados pelo Ministério da Educação (22%) e os subsidiados pelo IEFP (6,3%). Quanto aos voluntários, 72% não os utiliza no funcionamento diário, mas 50% utiliza-os em projectos específicos. Existe uma média de um voluntário por CERCI.

Em 1985 surgiu a sua organização de cúpula, a Federação Nacional das CERCI (FENACERCI), onde estão associadas todas as CERCI, criada com o objectivo de representar e de dinamizar acções de apoio às CERCI e sensibilizar a opinião pública para os problemas da população com deficiência mental e suas famílias. Muito recentemente, e na sequência da criação da figura das cooperativas de solidariedade social, a Federação passou também a representar todas as cooperativas de solidariedade social, tendo passado a ser a Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social, ainda que mantendo o nome de FENACERCI.

As Casas do Povo

São instituições de natureza associativa que prosseguem fins de solidariedade social, apesar de não terem sido reconhecidas como género autónomo de pessoas colectivas. No D.L. 171/98, de 25 de Junho, as casas do povo que são reconhecidas enquanto tal pela Direcção-Geral de Acção Social são equiparadas às IPSS, aplicando-se-lhes o estatuto de direitos, deveres e benefícios fiscais. Trata-se de instituições *sui generis*, criadas em 1933 pelo Estado Novo enquanto organismos corporativos de protecção social, instrução e cultura no meio rural, ficando estipulado que devia ser criada uma em cada freguesia. Para

além de assistência e previdência dos trabalhadores rurais tinha-lhes também sido atribuído um importante papel educativo, mas acabaram por evoluir sobretudo para o papel de organismos de assistência médica e social, realizando acordos com as instituições de previdência e vindo a ser integradas na rede nacional da previdência a partir de meados da década de 50, tornando-se os instrumentos por que se foi procurando abranger cada vez mais a população rural na protecção social (Valente, 1996: 48). À medida que se vai desenvolvendo a protecção dos trabalhadores agrícolas e mesmo a sua integração na previdência, a partir da década de 70, desenvolvem-se também as Casas do Povo. Em 1965 eram já 625 as casas do povo existentes, predominando no Norte litoral do país (41%) e com fraca importância no Centro (13%) (Schmitter, 1999: 122).

Já na década de 80 vieram a ser reconhecidas como pessoas colectivas de utilidade pública com finalidades sociais e culturais, dependendo a sua personalidade jurídica de despacho do Ministério dos Assuntos Sociais. Também se confirma a sua responsabilidade de execução de actividades por delegação dos serviços públicos ou de fornecimento de meios materiais e humanos para o funcionamento destes serviços. Nestas actividades os seus trabalhadores eram integrados nos quadros de pessoal dos CRSS.

O seu reconhecimento enquanto instituições particulares requer que, mesmo que a casa do povo prossiga serviços por delegação da Segurança Social, possua uma parte constituída por associados, que não está sujeita às regras daquela que presta serviços à comunidade por delegação do Estado. Nos casos em que este conteúdo associativo não existe as casas do povo são consideradas serviços do Estado, o que, por exemplo, ainda há pouco tempo se verificou, com a integração de 43 casas do povo, afectas exclusivamente a fins de segurança social, nos Centros Regionais de Segurança Social do Alentejo e Algarve (P. 519/98, de 12/8). Actualmente existem 73 casas do povo que gerem equipamentos sociais, distribuindo-se com um maior peso na região norte (50%), especialmente em Braga, onde são 19, com um peso de 15% na região de Lisboa e Vale do Tejo, 10 delas encontrando-se implantadas no distrito de Setúbal, e um peso muito reduzido no Alentejo (4%) e Algarve (3%) (MTS, 1999). Os seus equipamentos estão apenas implantados nas áreas da infância e juventude e terceira idade, com creches, educação pré-escolar e centros ATL, e com lares e centros de dia para idosos. Segundo o IGFSS, todos os equipamentos das casas do povo e utentes estão enquadrados por acordos de cooperação.

6.2. As IPSS e Equiparadas e as suas organizações de cúpula

Nas páginas anteriores ensaiámos uma caracterização do terceiro sector na área dos serviços sociais partindo do quadro desenhado pelo direito Estatal, mas procurando também dar conta da insuficiência deste quadro. Pudemos também já verificar como o direito estatal foi construindo a definição destas organizações em Portugal, delimitando as suas características, o seu campo de actividade e o seu relacionamento com o Estado e as demais organizações. Muito das definições oficiais das organizações é largamente contingencial, ainda que tenha na sua base dois princípios comuns, como sejam os de não-lucratividade e os de interesse público. Existem, porém, muitos outros aspectos que se prendem com as circunstâncias históricas em que o sector surgiu e os valores dominantes que moldaram não apenas as próprias organizações, as suas culturas e mesmo as suas formas organizativas, mas também o seu quadro legal e o seu relacionamento com o Estado e das suas possibilidades de desenvolvimento. No contexto das várias fronteiras no interior do sector temos muitos exemplos desta evolução: a permanência e actualização da figura das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, equivalentes às chamadas QUANGO ou à definição corporativa da administração indirecta ou mediada, correspondentes às organizações que não são públicas mas possuem uma autoridade pública; temos a coexistência do direito canónico e do direito civil impondo uma responsabilização diferenciada das organizações perante a Igreja ou perante o Estado; temos uma categoria especial de instituições, as IPSS, identificada sobretudo com base nas suas finalidades, como é comum ao direito anglo-saxónico, mas que, ao mesmo tempo, define um conjunto de possíveis formas organizacionais que excluem instituições com os mesmos fins, como é o caso das cooperativas de solidariedade social; temos organizações que não podemos efectivamente afirmar terem nascido de iniciativas da sociedade civil, como as casas do povo, que foram criadas pelo Estado corporativo; temos a afirmação de um sector que se define pelos seus objectivos de desenvolvimento local e que surge transversal a todas as formas organizativas e ultrapassa todas as fronteiras entre Estado e sociedade civil, entre lucrativo e não-lucrativo; temos áreas de considerável estabilidade com organizações seculares que afirmam a sua identidade por referência às suas origens e outras muito voláteis, de elevados graus de natalidade e de mortalidade; temos processos de transformação e de adaptação das organizações, por vezes mesmo com a reinterpretção

da sua identidade. Por tudo isto quase nada é definitivo neste terceiro sector sem fronteiras e muito menos o são as construções que fazemos sobre ele próprio, os limites com que o definimos, as características que lhe imputamos ou os quadros com que o procuramos estruturar. A seguinte descrição de um dirigente da UMP entrevistado é exemplar da contingencialidade destas definições.

A democracia ainda não entendeu bem o mutualismo. Coisa curiosa, o mutualismo foi lançado depois da guerra civil e, pelos liberais, e portanto como uma concepção progressista e organizativa da sociedade. Foi bem entendida e foi expandida nessa altura. Depois a República também o entendeu. O Estado Novo atrofiou-o, naturalmente, mas manteve-lhe o Estatuto, ainda, de organizações de previdência social. A democracia nunca entendeu. A Segunda República nunca entendeu. Sempre teve uma visão ou de coisa velha passada e que não responderia, eventualmente, às necessidades actuais, com uma concepção muito estatizante da segurança social e, portanto, não percebia esse fenómeno. Portanto, a visão passadista mais o contexto dessa concepção estatizante da segurança social em absoluto sublinhou e agravou este não entendimento. Bom, começa a entender agora, talvez. Mas isso levou a que, por exemplo, aparecessem genuinamente acções de entreajuda de tipo mutual autêntico, que foram as CERCI, e em vez de lhes chamarem associações mutualistas chamaram-lhes cooperativas. Ora a cooperativa é outro fenómeno completamente diferente. A cooperativa é para produzir um bem. Tem uma lógica produtiva. E ali foi a lógica produtiva do bem social, o que é uma estupidez completa. E que é atentatória da concepção mutual e da cidadania activa. Mais tarde tiveram que criar excepionalidade a essas entidades porque como cooperativas tinham que pagar impostos, tinham que fazer uma série de coisas. Tiveram que criar uma situação híbrida. Mas aí está, a entreajuda que surgiu espontaneamente, depois do 25 de Abril, de classes médias, para pessoas que tinham problemas comuns. E foi uma obra social notável que o Estado não entendeu. E esta era a genuinidade do fenómeno mutual (UMP1).

De facto, em Portugal e, por exemplo, ao contrário do que sucede em Itália, o movimento cooperativo separou-se do movimento mutualista bastante cedo e, no período em que ressurgiu o movimento cooperativo, a partir do qual nasceram as CERCI, o movimento mutualista manteve-se bastante letárgico, de onde só recentemente começa a emergir. É, pois, preciso ter em conta que as formas organizativas e os princípios não traduzem apenas diferenças no modo como as organizações se estruturam e operam, mas orientações culturais, sociais e ideológicas, onde estão enraizadas e cujas tensões traduzem. Como diriam Seibel (1990) e Evers (1995), esta imersão das organizações faz com que não só transportem em si diferentes projectos de sociedade mas também suscitem interpretações diversas à luz desses projectos. Por isso é que, se existem aspectos gerais que tornam as OTS identificáveis no quadro de um sector próprio que não é Estado nem comunidade nem mercado, também se distinguem nas suas próprias concepções sobre modelos de sociedade.

Pretendemos, de certa forma, contrastar um certo enquadramento legal destas organizações com a diversidade do campo e, ao mesmo tempo, dar conta do crescente desajustamento entre a diversidade e os parâmetros legais de enquadramento destas instituições e, por vezes mesmo, das próprias representações sobre o sector.

De facto, tem dominado o estatuto legal de IPSS, que se reporta a uma categoria legal específica, como efectivamente é, mas fica conotada com um tipo particular de organizações que pesou grandemente na definição deste estatuto, e que eram as instituições particulares de assistência herdadas de uma filosofia supletiva do Estado numa determinada área social. A estas organizações começou-se por lhes ser adicionado o grupo das mutualidades e mesmo, inicialmente, das cooperativas de solidariedade social, todas definidas por referência às suas actividades na área de um sistema de segurança social integrado que a Constituição também contemplava. Como vimos, o próprio momento de elaboração deste Estatuto está imerso em profundas tensões, caracterizado por uma realidade de forte mobilização popular, mesmo na área dos serviços sociais, que o Estatuto não conseguiu institucionalizar.

Assim, quando começam a surgir aquelas organizações com novas propostas e formas de intervenção, fortemente baseadas na ideia de auto-ajuda, e cuja existência é muito mais tardiamente reconhecida do que acontecia nos Estados-Providência desenvolvidos, preferimos chamar-lhes organizações não-governamentais, mesmo que continuássemos a enquadrar algumas delas no estatuto legal de IPSS, de que são exemplo algumas das organizações que recentemente se desenvolveram nas áreas da SIDA e da toxicod dependência.

E nós temos associações que não estão registadas de IPSS mas são organizações não-governamentais com outras perspectivas de intervenção e até outras áreas de intervenção. Por exemplo, a área da toxicod dependência, a área da SIDA, a área da saúde mental, que são áreas mais inovadoras em que vão surgindo novos tipos de instituições, que decorrem mais das necessidades locais e até incluem mesmo as pessoas, quase como cooperativas. Nós temos cooperativas de solidariedade social que são também equiparadas a IPSS mas que efectivamente já trabalham de maneira diferente, com outro posicionamento e, de facto, com uma maior relação de proximidade, que relativamente a algumas instituições, embora invoquem a proximidade do cidadão, há determinadas, não digo que sejam todas, mas há determinadas com um distanciamento considerável relativamente ao cidadão (DGAS).

Desta forma, e em nosso entender, se bem que o Estatuto de IPSS não só se apresente em si como estruturador do campo, mas pretenda apenas estabelecer uma relação específica entre as organizações e uma área do Estado (ou, melhor, dos nossos direitos sociais), ele está moldado por concepções estreitas. A posição das mutualidades no contexto deste estatuto é

um exemplo de como as formas legais podem contribuir para ir configurando parte do sector. Apesar das associações mutualistas possuírem um Código que enquadra as suas actividades e as suas especificidades, elas começam por ser IPSS, cujos fins principais são de complementaridade à área previdencial da segurança social ou são de saúde. Deste modo, a sua actividade tem estado condicionada a este papel e, se no momento em que o Código foi elaborado este papel era pacífico, actualmente ele levanta dois problemas a estas organizações. O primeiro é o facto de algumas se começarem a desenvolver numa área que o seu Código define como secundária, que é a área da acção social, por efeito dos próprios incentivos do Estado e, de acordo com o dirigente da UMP entrevistado, por uma confusão relativamente aos fins devida à proximidade (e predominância) das organizações que actuam na área da acção social:

Ao designar genericamente todo este conjunto de instituições como instituições particulares de solidariedade social levou ao equívoco entre o estatuto geral de todas estas instituições e de algumas delas que se passaram a chamar só isso (...). Ora bem, o que me preocupa contudo é que vejo algumas mutualidades a desviarem-se do seu objecto principal e começarem a ter como objecto de grande absorção da sua acção a acção social. O pré-escolar sempre foi nosso, sempre tivemos o pré-escolar, não como acção social mas como apoio aos associados, e naturalmente o pré-escolar está bem inserido na nossa actividade. A acção do pré-escolar e as questões da terceira idade da acção social, por exemplo, começam a confundir-se com a actividade não mutualista mas por uma outra razão que me deixa muito apreensivo, que é a comparticipação que o Estado dá para esta acção (UMP1).

O segundo efeito foi o de limitar as actividades destas instituições em determinadas áreas, condicionando as actividades previstas no seu Código. Assim, não só ficaram fortemente vinculadas aos sistemas de segurança social e saúde, o que também é visível nas próprias filosofias publicistas que a UMP tende a defender, e que não é uma generalidade no movimento mutualista internacional, como têm a sua actividade condicionada a outras áreas, como é o caso do seguro. Assim, e uma vez mais, diferentemente do que se passa em muitos outros países, as mutualidades estão impedidas de se desenvolver nas áreas do seguro, verificando-se mesmo a particularidade de só poderem operar em Portugal mutualidades de seguro estrangeiras, algumas das quais de grande dimensão.

A questão do Estatuto, que molda o relacionamento destas organizações com o Estado, prende-se, pois, com o modo como a regulação por via deste estatuto limita o desenvolvimento de outros modelos de actuação. Do mesmo modo, enquanto estatuto reconhecido ao nível de uma determinada área do Estado, funciona contra a

inter-sectorialidade muitas vezes associada a estas organizações, e muito especialmente a novas organizações ou as novas iniciativas com intervenções amplas e integradas. Isto torna-se ainda mais evidente num sistema que, como vimos, manteve, mesmo internamente, uma divisão entre uma área da previdência e da assistência.

Repare, o Ministério, hoje da Solidariedade, que foi da Segurança Social, tem uma visão ainda matricial. Ou são previdência ou são assistência. E, portanto, a visão conceptual que têm ou se enquadra em política previdencial ou política assistencial. Não lhes passa pela cabeça outras formas organizativas. É uma questão cultural e matricial (UMP1).

Uma outra limitação do Estatuto das IPSS é o facto de combinar a limitação dos fins com a das formas organizativas, o que fez com que algumas organizações, de que são melhor exemplo as CERCI, tivessem estado excluídas do estatuto, e em especial dos benefícios associados a este, quando estavam nele incluídas organizações com fins idênticos, como é o caso das APPACDM, cuja forma é associativa:

Isso foi uma grande luta que houve da parte do movimento cooperativo, porquê? Porque não fazia nenhum sentido que às IPSS fosse dado um conjunto de benesses, designadamente de natureza fiscal... não fazia sentido que às IPSS fosse permitido aceder a verbas do PIDDAC e que às cooperativas isso fosse vedado. A grande luta foi essa. Nós sempre dissemos, "nós não queremos ser IPSS, o que nós queremos é por força do objecto da nossa intervenção ter os mesmos direitos que essas organizações têm, no quadro daquilo que são actividades comuns..." (FENACERCI).

O efeito desta exclusão não se verifica apenas no subdesenvolvimento destas formas organizativas, que legislação recente tenta corrigir, mas ao nível do desaproveitamento das potencialidades destas instituições na inovação da área específica em que actuam, em especial no que se refere à área da segurança social. Este desaproveitamento é tanto mais visível quanto elas se constituíram justamente como alternativa às abordagens vigentes:

As CERCI começaram por ser escolas de educação especial, o problema é que as crianças foram crescendo, e começaram a ter outro tipo de necessidades, foi preciso outro leque de resposta, mas inicialmente as CERCI surgem como escolas de educação especial, porque a rede pública, do Estado, não tinha resposta para crianças com deficiência mental, e portanto este é um dado histórico, outro dado histórico é que as CERCI foram criadas após a revolução de 25 de Abril. Eu tenho uma teoria que não é teoria nenhuma, enfim uma ideia muito clara de que as CERCI são uma espécie de resposta de esquerda a outro modelo de organização social que eram as APP, de esquerda muito dinâmica, muito associada às comissões de moradores, comissões de bairro, comissões de não sei o quê, essa esquerda militante de base (FENACERCI).

Outra limitação ainda, inerente ao Estatuto das IPSS, relaciona-se com o modo como reduz a diversidade das instituições que participam na definição das políticas. Demonstrativo é o facto da FENACERCI não desejar o enquadramento no Estatuto, mas apenas a equiparação, por não reconhecer na UIPSS capacidade para representar as suas organizações e, em especial, as suas filosofias de intervenção e actuação de cariz mais profissionalizado, reclamando para si um lugar autónomo de representação, justamente em instâncias como o Pacto de Cooperação, cujo objectivo é, justamente, pensar a reformulação do relacionamento das instituições com o Estado:

Nós não estamos no pacto por uma leitura do Estado errónea de que nós somos representados pela União das IPSS, exactamente por estarmos equiparados... há uma leitura errónea por parte do Estado e que nós temos tentado desmontar... e por isso é que temos tantas reservas em termos da equiparação... o Estado entende que se estamos equiparados a IPSS também estamos de alguma maneira representados (FENACERCI).

Segundo esta Federação, não se trata de questionar a abordagem da UIPSS mas, sim, de alargar o espaço da discussão para outros problemas e formas de abordagem, diferentes das perspectivas que a UIPSS representa, mais enraizadas no voluntarismo.

Quem é que está representado nesse pacto social? Ou quem é que negocia em nome das organizações? Normalmente é a União das IPSS, e o que é que acontece? A UIPSS representa um universo de 3000 organizações, mas atenção... 3000 organizações se calhar das quais 2/3, 3/4 são fábrica da paróquia, a Conferência de S. Vicente de Paulo... não estou aqui com isto a menosprezar pequenas organizações com uma forma de estar e intervenção social acessória, ou seja, são normalmente pessoas bem intencionadas que se juntam em torno de um objectivo ou de um conjunto de referências católicas, protestantes ou seja lá o que for, para fazer um trabalho que é suplementar àquilo que é o seu trabalho essencial, ou seja, não são organizações profissionalizadas ao serviço da intervenção social como é este caso e, portanto, naturalmente têm um conjunto de preocupações, até do ponto de vista de recursos, que é diferente das nossas (FENACERCI).

Mas os actuais problemas do Estatuto das IPSS não se limitam aos atrás apontados. Estão a surgir novas organizações, promovidas por programas estatais, como as empresas de inserção que, segundo a DGAS, estão a requerer o Estatuto de IPSS, cuja atribuição é duvidosa. Todavia, como distinguir estas formas de economia social daquelas que já estão abrangidas pelo Estatuto, tanto mais quanto, para além do seu próprio objectivo de inserção profissional, muitas das suas actividades são desenvolvidas na área dos serviços de proximidade? A própria revisão do Estatuto é, pois, uma das questões que está

actualmente em discussão no âmbito do Pacto de Cooperação. Assim, segundo a entrevistada da DGAS, o Estatuto e o registo poderão vir a ser reformados no sentido de uma maior definição ao nível das actividades desenvolvidas no âmbito da segurança social e, portanto, não acolhendo definições demasiado amplas dos fins que prosseguem.

Esta crescente inadequação do Estatuto não está, pois, apenas ligada à transformação do campo do sector que intervém na área social, mas mesmo à transformação dos próprios critérios que sustentaram a sua criação. Com efeito, era bastante mais nítido então que existia um conjunto de actividades, que era largamente aquele prosseguido pelas instituições particulares de assistência, que se desenvolviam no campo de algumas responsabilidades sociais que o estatuto então assumiu, e que o Estado delegava. Posteriormente a relação foi sendo alterada por efeito de uma crescente autonomia das instituições relativamente ao Estado e a tendência para o alargamento das actividades destas instituições, tornando-se cada vez mais problemática a distinção entre as actividades que o Estado pode efectivamente assumir como de sua responsabilidade e as actividades que as instituições prosseguem.

As organizações de cúpula

As organizações de cúpula são um instrumento do sector quer em termos de fortalecimento e relacionamento interinstitucional, quer em termos de representação e relacionamento com a sociedade e com as instituições do Estado. Existe todo um conjunto de actividades que estas organizações desenvolvem, ou podem desenvolver, e papéis que podem desempenhar, desde os mais tradicionais, como articulação e coordenação, fortalecimento institucional e representatividade, às novas funções de mobilização de recursos e benefícios, promoção e comunicação e participação em diferentes instâncias, ou ainda funções que podem assumir um carácter de interesse público como sejam o de auto-regulação, controlo normativo e auditoria social e a vigilância das políticas públicas (Méndez, 1999).

Verificámos anteriormente ser característica central do corporativismo do Estado-Providência alemão a importância das organizações de cúpula (em especial católicas e protestantes) no moldar do relacionamento das OTS com o Estado e a importância que assumem no próprio campo da definição das políticas, dado o quase monopólio que as

organizações filiadas possuem. Também verificámos que, mesmo em contextos onde estas organizações são vistas como um limite ao pluralismo, como nos Estados Unidos, o seu desenvolvimento verificou-se concomitantemente com a actividade das OTS enquanto fornecedoras de bens e serviços sociais em contratualização com o Estado. A crescente dependência das organizações relativamente aos fundos e regulações públicos fez com que estas se tornassem cada vez mais politicamente activas no sentido de influenciar os processos políticos, nas áreas que dizem respeito aos contratos e ao próprio desenvolvimento do sector, procurando mesmo controlar o surgimento de novas organizações através de pressão sobre os legisladores para que estes incorporassem os seus padrões (Smith e Lipsky, 1993: 176). Já em Itália, país com uma tradição de predominância da Igreja católica na área da assistência social, as OTS estão menos estruturadas em organizações de cúpula, sendo antes a Igreja e os partidos políticos que servem de intermediários entre as organizações e o Estado (Ascoli e Pavolini, 1999).

Em Portugal, são as três Uniões, das IPSS, das Misericórdias e das Mutualidades que possuem um peso bastante importante, quer em termos de representatividade – medida pela percentagem de associados – quer em termos de participação na política. Estas organizações dialogam com o Estado ao nível nacional sobre matérias fundamentais para a actividade das organizações no terreno. Nasceram e fortaleceram-se como mediador privilegiado entre o Estado e as organizações tendo, desde o início, participado na definição do quadro de relacionamento e na estruturação do sector. Reconhecendo a sua importância, o Estado apoia financeiramente as suas actividades, financiando 70% das despesas previstas nos seus orçamentos, sendo que existem limites de aumento da comparticipação de um ano para o seguinte (2,5%, em 2000). Também podem receber subsídios até 20% da comparticipação regular, para realização de projectos inovadores ou iniciativas que apoiem as políticas de cooperação. Segundo a técnica da UMP entrevistada, este subsídio corresponde à compensação por tarefas que deveriam ser do Estado:

Cada associação paga 50 contos de quota por ano, aquelas que pagam... portanto não era com isso que a União poderia viver. Por outro lado temos o apoio do governo que dá uma comparticipação por manutenção, através de protocolo. Porque no fundo as Uniões substituem-se ao Estado nesta divulgação de informação, de apoio técnico e, portanto, é uma coisa que tem que ser valorizada (UMP2).

Por estranho que possa parecer esta perspectiva sob o ponto de vista de organizações cujos objectivos são de representação, ele é bastante compreensível se tivermos em conta o importante papel que desempenham no relacionamento entre o Estado e as associadas.

A representatividade

Não podemos deixar de começar por abordar as organizações de cúpula dando conta da diversidade de perspectivas existentes entre elas. A verdade é que elas são, em parte, um retrato da imensa heterogeneidade existente no sector. Assim, enquanto algumas delas representam um sector relativamente homogéneo em termos de percurso e de referências históricas, de génese e de valores, como é o caso da UMP e da Fenacerci, a UIPSS representa uma grande diversidade de organizações, identificando-se mais em função da sua área de actividade do que dos seus valores, como se pode verificar na afirmação do dirigente da UIPSS.

O que eu diria é que são mais do que as farmácias. O que diz logo da sua implantação local. São, continuamente em funcionamento, 2 900 agora. E, portanto, uma grande parte delas trabalha em colaboração com o Estado em acção social, mas há muitas outras que trabalham com os presos, com os toxicodependentes. Ou seja, uma série de vulnerabilidades sociais e, portanto, há umas que estão mais ligadas a instituições da Igreja Católica, outras a outras Igrejas, temos outras ligadas a associações de cidadãos.

Mas não há diferença de funcionamento entre elas?

Depende de cada lugar, de uma aldeia, de uma cidade, sei lá. A União é uma organização onde estão filiadas instituições, seja qual for a Igreja a que pertencem, sejam ou não Igreja, sejam partidos... Portanto, a União é uma instância plural. Representativa. Posso dizer-lhe, das 2800 e tal, nós temos filiadas 2.200, o que é um nível muito grande de representação... (UIPSS).

Como já referimos anteriormente, esta organização, representa sobretudo o campo dos serviços sociais, recrutando mesmo associadas entre organizações que estão inscritas nas outras uniões, como é o caso de algumas associações mutualistas e também misericórdias. Desta forma, e para manter esta abrangência, as suas perspectivas têm que ser menos centradas em valores específicos. Esta é uma percepção partilhada ao nível dos actores das instituições públicas:

A União das IPSS sempre tendeu a ser a União de todas as instituições particulares de solidariedade social, agrupando desde misericórdias, que também estão na União das Misericórdias, a associações de erecção canónica fundacional, a associações de natureza

civil... enfim, a heterogeneidade da sua própria base associativa acaba por lhe dar uma lógica, apesar de tudo menos corporativa... e, se quiser, uma lógica de menor exportação dos maus exemplos e, se calhar, também dos bons (IGMTS).

Sendo também uma percepção ao nível de organizações do terceiro sector, como é o caso do dirigente da FENACERCI, para quem a identidade da UIPSS prende-se mais com a imagem do seu dirigente do que com o enraizamento em qualquer cultura específica, o que resulta da diversidade interna:

Não é nem pouco mais ou menos, estamos a falar de uma coisa, eu acho que a união das IPSS é uma coisa demasiado híbrida para o meu gosto, devo-lhe dizer, porque repare que , naquele grande saco, tem coisas muito sérias e coisas...

Tem instituições que têm bases culturais diferentes, como da Doutrina Social da Igreja versus a do pós-25 de Abril

Exacto, um grande painel de culturas, um grande painel de situações, um grande painel de sensibilidades, de dimensões, de estatutos, enfim.

De todas as instituições, acaba por ser aquela com uma cultura menos marcada, é muito...

Nem pode ter, aquilo que ressalta da cultura das IPSS é a cultura do Padre Maia, a voz mais, e nem sequer se pode dizer que ele transmita uma ideologia relativamente àquilo que é o modelo das IPSS, não há (FENACERCI).

Isto não quer dizer, todavia, que a UIPSS não assuma posições muito marcadas pelo papel das organizações enquanto fornecedoras de bens e serviços sociais e pelo seu relacionamento com o Estado, assumido discursivamente em termos de antagonismo.

Também podemos estabelecer uma diferença que passa, sobretudo, pelas clientelas das organizações associadas e, até certo ponto, uma certa forma organizativa que se desenha ao longo das tradicionais estruturas da economia social: associativa, mutualista e cooperativa. Estas são também as linhas de referência que surgem nos entrevistados. As mutualidades são grupos de entreatajuda de pessoas com alguma capacidade económica, pertencentes às classes médias. As misericórdias e muitas IPSS são grupos de ajuda a terceiros, voltados para a ajuda a extractos sociais mais baixos. É dentro desta linha que se faz a representação do dirigente da UMP acerca das instituições.

Convém ter a noção da grande diferença que há entre as mutualidades e as misericórdias e as chamadas IPSS. Ora, as misericórdias e as IPSS são concebidas por pessoas que filantropicamente acham que o seu dever de praticar a solidariedade é prestar apoio solidário aos necessitados economicamente. As mutualidades não são isso. As mutualidades são outra coisa. As mutualidades são conjuntos de cidadãos que tendo problemas em comum se associam para se entreatajudar a resolver esses problemas. Portanto, sem apoios do Estado, com os seus próprios meios. Esta é que

era a pureza das coisas no conceito das mutualidades. E assim nasceram pelas mais variadas razões. Agora é um fenómeno de classe média. Isto é, enquanto as IPSS e as misericórdias se destinam aos carentes economicamente, as mutualidades pressupõem alguma capacidade económica dos seus membros (UMP1).

Todavia, não podemos deixar de salientar que, se bem que exista esta representação acerca das actividades das instituições, muitas das que actuam na área dos serviços sociais não servem apenas os grupos mais carenciados, voltando-se também para as necessidades das famílias, em especial no que se refere aos serviços sociais que permitem a participação da mulher no mercado de trabalho que, como vimos, representam a parte substancial da acção social. A auto-identificação da FENACERCI faz-se a partir de critérios organizativos, como alternativa ao associativismo, na medida em que se funda na auto-ajuda:

Porque nós representamos claramente uma alternativa a outras formas de intervenção social, como por exemplo o associativismo... e temos inclusivamente uma forma de estar nestas coisas diferente daquela que é a das associações... não está em causa quem é melhor ou quem é pior... é diferente! Tanto que nós, por definição, somos aquele tipo de organizações onde somos o verbo e o sujeito, se quisermos, não é? Somos sujeitos de uma acção que somos nós próprios a fazer (FENACERCI).

Antes de passar a Federação de todas as cooperativas a FENACERCI representava as CERCI, com idênticos percursos histórico e valores, com a mesma clientela e as mesmas áreas de actividade. Nisto se distingue esta federação de organizações como a UMP, cujas associadas, ainda que possuam uma forma organizativa e referências históricas comuns, representam um maior leque de actividades, diferentes momentos do movimento e até bases sociais distintas (operariado e serviços). Como, recentemente, a FENACERCI passou a representar todas as cooperativas de solidariedade social, virá a abranger uma realidade mais diversa, pelo menos no que toca a actividades e clientelas. As diferenças relativas à missão poderão surgir à medida que forem sendo criadas novas cooperativas de solidariedade social sob o impulso da legislação de 1996. Porém, também não devemos deixar de ter em consideração que, para além de uma identidade que se prende com a área específica de actividade que até agora representou, existe uma outra identidade, mais ampla, que se enraíza no movimento cooperativo. O dirigente da Federação entrevistado reconhece que esta abertura vai levar a um rearranjo interno da Federação, apontando para a necessidade de criar espaços próprios para as novas cooperativas, sem que desapareça também a cultura CERCI, a qual, reconhece, irá ter um papel prevalecte.

De facto, as CERCI enquanto estruturas próprias, enquanto estruturas de um certo momento histórico, dum certo tipo de condições de organização, consolidaram uma cultura muito própria que inclusivamente dificultou, por exemplo, este processo de abertura às cooperativas de solidariedade social. E dificulta porquê? Porque esses que vão aparecer agora não vão aparecer com o mesmo tipo de fundamentos, não só históricos como técnicos, com que apareceram as CERCI. O que é que vai aparecer agora? São pequenas cooperativas de solidariedade social muito viradas para segmentos de população até bastante distintos, por exemplo apoio domiciliário a idosos, por exemplo apoio a processos de inserção a toxicodependentes, e isto vai, sendo cooperativas de solidariedade social podem federar-se na Federação, mas vai motivar um rearranjo interno no sentido que nós continuamos de alguma maneira a não menosprezar esta identidade cultural das CERCI, criando é condições para que as que vão entrar agora se possam ir, digamos, organizando também no espaço da Federação (FENACERCI).

A verdade é que esta possibilidade de conjugação poderá ser mais facilitada pelas próprias transformações por que o movimento CERCI também passou, no sentido de uma certa desvinculação relativamente a algumas das características com que surgiu e que está muito patente na ênfase no profissionalismo na actuação, na qualidade dos serviços e da própria gestão das organizações. Por outro lado, a FENACERCI também se vai abrir a outras organizações que não cooperativas, através da figura do membro associado, permitindo que organizações que não possam ser membros de pleno direito, possam ter acesso a informação e apoio da Federação, ainda que não possam votar nem ser eleitos, o que significa também um aumento da própria abrangência desta Federação.

O papel de representação

A centralidade das IPSS na área das políticas sociais faz com que as Uniões possuam um papel político muito importante, estando presentes em diversas instâncias de negociação, desde aquelas que se relacionam com o desenvolvimento do sector e das suas relações com o Estado àquelas que se relacionam com as áreas em que actuam. Vale a pena enunciar as principais instâncias em que participam as Uniões (não a FENACERCI), para termos uma ideia da diversidade de papéis e do enraizamento de uma prática de colaboração e participação entre estas organizações e o Estado.

As três Uniões, conjuntamente com os órgãos do poder local e do poder central, assinaram o Pacto de Cooperação, e estão presentes numa Comissão de Acompanhamento e Avaliação deste Pacto que reúne periodicamente para propor e analisar medidas de reforma e, ainda no âmbito do Pacto, integram vários grupos de trabalho. Também integram a Comissão

para o Mercado Social de Emprego e estão presentes no Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado e na Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido.

Estão presentes nos órgãos consultivos dos organismos da segurança social ao nível dos centros regionais e dos serviços sub-regionais (conselhos directivos dos 5 centros regionais de segurança social e nas 19 comissões sub-regionais de segurança social), com competências consultivas acerca do funcionamento dos serviços e do sistema de segurança social. Têm vindo a ser consultadas na elaboração e revisões dos seus estatutos e também na legislação que rege as relações entre o Estado e as organizações, em especial os acordos de cooperação, integrando um órgão permanente criado para a avaliação da cooperação com o Estado, a Comissão de Avaliação dos Protocolos e Acordos de Cooperação. Actuam em coordenação com alguns serviços do Estado, sendo consultadas, por exemplo, na elaboração das normas e indicativos técnicos e de regulação da prestação de serviços na área da acção social. São ainda as Uniões que, em nome de todas as organizações, negociam e acordam com os serviços públicos os termos da cooperação entre Estado e IPSS, através dos Protocolos de Cooperação, onde se fixam os montantes da participação do Estado e outros compromissos. Estão igualmente presentes em órgãos como o Conselho Nacional para a Política de Terceira Idade (CNAPTI)¹⁶⁴ e o Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência¹⁶⁵, órgãos consultivos sobre estas duas áreas na dependência directa do Ministro do Trabalho e da Solidariedade. Por fim, são reconhecidas como parceiro social, estando presentes no Conselho Económico e Social, onde se pronunciam sobre políticas sociais e económicas.

Como se vê pelos órgãos em que estão presentes, o seu papel político pode centrar-se no desenvolvimento e fortalecimento das associadas (a clientela principal das organizações de cúpula) ou nas áreas de actuação das associadas. Possuem, não apenas uma visão estratégica sobre o desenvolvimento das organizações que representam e dos seus

¹⁶⁴ Integram este Conselho 11 representantes de vários ministérios, 1 representante do Alto-Comissariado para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família, 2 representantes das Regiões Autónomas, 1 representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), 1 representante da Associação Nacional de Freguesias, um representante de cada uma das seguintes organizações: Confederação Nacional das Associações de Família, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), União das Misericórdias Portuguesas, União das Mutualidades Portuguesas e 2 representantes do MODERP-Movimento Democrático dos Reformados e Pensionistas e 2 do MURPI-Movimento Unitário de Reformados, Pensionistas e Idosos Inter-Reformados. O Presidente é nomeado pelo Ministro do Trabalho e Solidariedade (DL 248/97, de 19 de Setembro).

¹⁶⁵ Integram este Conselho 3 representantes do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 7 de vários ministérios, 12 representantes das organizações não-governamentais por áreas de deficiência, 2 representantes das confederações sindicais e 2 das confederações patronais, 1 representante das seguintes

problemas, o que lhes dá uma influência estruturadora do próprio sector, mas também uma visão mais ampla, com propostas societais alternativas, onde se inscrevem as suas actividades de advocacia, dependendo dos objectivos as estratégias de influência política que prosseguem.

Se muita da sua actividade se desenvolve ao nível dos vários órgãos de consulta e de participação acima referidos, também não deixam de existir outras instâncias onde se jogam importantes factores para o desenvolvimento das organizações. Estas instâncias são tanto mais importantes quanto menor for a sua participação em órgãos de consulta de desenvolvimento das políticas.

Assim, a actividade política destas organizações realiza-se ao nível dos contactos com membros do governo, dos partidos e líderes políticos, dos funcionários do Estado, parecendo que estas organizações têm um razoável grau de acesso a estas instâncias – tanto mais que nenhuma mencionou as dificuldades de acesso, o que não é a mesma coisa que a capacidade de ver as suas exigências satisfeitas. As suas estratégias vão desde a divulgação das actividades das organizações, nomeadamente através da distribuição das suas publicações, até à apresentação de propostas ou pontos de vista acerca de determinadas matérias, a membros do governo ou a todos os grupos partidários em termos mais formais ou a contactos de carácter mais pessoal.

Estas estratégias dependem muito dos objectivos a atingir e dos problemas específicos que procuram resolver. Por exemplo, um dos problemas da UMP tem a ver com a situação em que se encontram algumas das actividades das suas associadas perante organizações do sector lucrativo. Assim, uma das questões mais presentes é o tratamento fiscal de algumas actividades das mutualidades (caso das farmácias sociais, das caixas económicas e dos esquemas complementares de pensões) e o facto deste tratamento estar constantemente sujeito a pressões por parte do sector lucrativo no sentido da igualdade de situações no mercado. Uma das estratégias da União é, pois, chegar aos actores políticos importantes, com vista à apresentação de propostas mais específicas, de alteração da legislação ou em momentos de discussão de determinados assuntos:

Por exemplo, com o *Correio Mutualista*, nós mandamos para todos os deputados. Por exemplo, quando foi da reforma fiscal, nós mandámos o nosso ponto de vista para cada um dos líderes dos grupos parlamentares e eu próprio fui almoçar com cada um deles.

organizações: Confederação Nacional das Associações de Família, ANMP, União das Misericórdias Portuguesas, União das Mutualidades Portuguesas e UIPSS (DL 225/97, de 27 de Agosto).

A presença nos média é contraproducente porque se as companhias seguradoras e as clínicas tivessem consciência da força que nós temos podíamos ter problemas.

(...)

Portanto, a estratégia que temos seguido, não digo que é a mais certa, mas a estratégia que temos seguido, e até agora com relativo sucesso, é a influência directa. Por exemplo, no Parlamento eu falei com o líder do PC... e ele disse "tudo bem, mas eu só te digo uma coisa, se me pedes a mim para eu propor, basta ser eu a propor para os outros chumbarem, o que eu te posso dizer é que se alguém propuser eu não chumbo, voto a favor, não me abstenho". Pronto, está garantido. Depois fui a outro... explicar a cada um a lógica dos projectos.

Já com vista a facilitar o relacionamento com a administração pública, a estratégia também pode passar pela promoção do sector junto de responsáveis da administração. Por exemplo, esta é também a estratégia da UMP relativamente a contactos pessoais com agentes mais ligados às políticas na área da acção social, habituadas a lidar com outro tipo de organizações, procurando fomentar a compreensão das suas particularidades, o que pode ter peso no relacionamento entre estes organismos públicos e as mutualidades:

Por exemplo, eu conquistei algumas pessoas, por exemplo, a XXX, depois de muitas visitas, depois de muita pedagogia, de muita conversa, que ela disse: "enfim, percebi!" Porque ela pensava que eu lhe andava a vender banha da cobra, a impingir coisas. Dizer neste país a alguém que se quer organizar coisas desinteressadamente, que não se quer dinheiro do Estado, que se quer organizar só para nós... "isto não pode ser, isto não existe"... não é verdade (...). E depois ela começou a perceber... a XXX também. E, portanto, à medida que as pessoas contactam com a realidade percebem que é pobre em muitos sítios, mas que há meia dúzia de coisas e que há uma potencialidade grande (UMP1).

A abordagem a todos os partidos ou instâncias políticas relevantes no processo de decisão política é também desenvolvida pela UIPSS. A sua estratégia de desenvolvimento do sector pode passar pela obtenção de nova legislação que abre espaço a novas actividades com vista à resolução de carências sociais, pelo que procuram actuar ao nível da definição da própria agenda política, apresentando propostas muito concretas sobre medidas específicas. Isto passa-se ao nível da elaboração de propostas de documentos legislativos, como aconteceu, por exemplo, no caso das propostas de uma lei de bases do voluntariado social e de um contrato social de cooperação, no Congresso de 1995 (UIPSS, 1996), que efectivamente colocaram estas duas temáticas na agenda política e levaram à implementação de medidas. Esta estratégia de agendamento também se passa ao nível do desenho de programas nacionais para implementação, como é o caso do Projecto CAIS, inspirado na filosofia das casas do povo, cujo grau de elaboração é bastante elevado,

contendo os cálculos dos custos, as fontes de receita, o papel de cada um dos actores, que vão desde o nível nacional ao nível local (governo, autarquias e IPSS):

Então aquilo é o que eu digo, e cá está: quem quer do Estado mesmo a intervenção dele, eu tenho o projecto todo pronto que é de 2000 a 2006, enquanto há fundos comunitários. Colocamos em cada freguesia... é a frase do Padre Américo: "se cada freguesia cuidar dos seus pobres não haverá pobres em Portugal". É a dimensão local das respostas sociais. Isto está tudo aponte, conceptualmente é seguríssimo. Eu tenho um dossier: se cada Câmara renunciar aos 2%, se dedicar 2% do que recebe do Orçamento do Estado para esta causa durante 6 anos... eu sei o que isso dá... tenho contas feitas, todas câmara a câmara... e a uma câmara que faça isso o Governo dá-lhe também 2% ou 6%.... É isso que eu vou apresentar ao Governo. Tenho os estudos todos completamente feitos e é o primeiro teste. O Estado monta a casa e equipa. Nós, sociedade civil, fazemos a gestão social... (UIPSS).

A estratégia relativamente a este projecto, é que ele possa também vir a ter a adesão de alguns dos actores interessados, pelo que ele não só é apresentado aos parceiros no âmbito do Pacto de Cooperação, mas também aos meios de comunicação e aos vários partidos políticos. A ideia também é que possa influenciar a própria agenda das eleições autárquicas, por via do interesse que as juntas de freguesia poderão ter no projecto:

Ainda este projecto. O projecto das Casas do Povo. Mandeí cópias para todos os presidentes de todos os partidos. Há eleições autárquicas e essa questão ou se decide este ano ou não. Tinha que estar em todas as Juntas de Freguesia: façam pressão junto das câmaras para haver nas Juntas uma Casa do Povo. Este ano é um ano estrategicamente importante porque há eleições autárquicas. E, portanto, para todos os presidentes de partidos foi o Projecto. Depois cada partido faça o que quiser... (UIPSS).

Em outros casos é também ao nível do processo de discussão política de determinadas temáticas que a UIPSS procura chegar aos actores políticos influentes, como foi o caso da Revisão Constitucional, relativamente a uma das mais comuns reivindicações desta União perante o Estado, que é a relativa ao financiamento das actividades das IPSS:

Houve apenas uma questão em que eu negocieei com o PS e o PSD quando foi necessário modificar a Constituição. Aí tive que negociar com os dois que eram os que tinham força. A Constituição dizia, no artigo 63, 4, que o Estado reconhece e fiscaliza as IPSS. Andei... o Estado reconhece e apoia e fiscaliza. O compromisso do financiamento ficou na Constituição. Aí tive de facto... Uso muitas vezes os grupos parlamentares... mas a todos... PCP... todos. Quando pedimos é a nossa estratégia (UIPSS).

Muitas das reivindicações da UIPSS enquadram-se no contexto da dependência financeira das organizações perante o Estado e também no de indefinição das políticas quer de

financiamento quer de planeamento estatal da área, levando a que estas políticas se sustentem grandemente em negociações anuais, dependentes das disponibilidades financeiras e da capacidade das organizações pressionarem o Estado no sentido de obterem os recursos que necessitam.

Eu fui autor do Pacto. Eu estou à vontade. Porque para o Pacto falei ao Falcão e Cunha, esse patarata que foi ministro, que foi o último ministro do Cavaco Silva... como eu na altura lhe falei num contrato social de cooperação... na altura falei-lhe nisso... eu disse-lhe: "acabe com essa conversa que é uma conversa mole". Porque durante muito tempo ia havendo assim algumas actualizações. Eu disse "acabou". Eu mandei fazer um estudo económico dos custos técnicos de cada valência. "Meu amigo, o trabalho para ser bem feito custa tanto. E, portanto, aquilo que eu quero do Estado como presidente da União é que estabeleça uma política de financiamento. Eu estou farto de andar aqui. Eu quando quero negociar com ciganos vou à feira e aí negoceio preços de ciganos. Eu não quero. Eu quero uma política de financiamento. E em função disso as IPSS vêm se lhes interessa ou não estar nessa política." E então na altura fizemos... e ele tinha medo... "mas, é muito dinheiro"... quando eu lhe apresentei os custos ele apanhou um susto... e então até deu logo 12% com garantia de mais 13% no próximo ano. Portanto, quando ele caiu na real... digo: "vocês acabem, que esta conversa acabou!" E então foi quando... o outro ministro... no nosso Congresso foi lá ter o Guterres logo... tinha tomado posse há dias... em que lhe dissemos que a União o que queria era um contrato social de cooperação (UIPSS).

Aliás, a inexistência de políticas definidas ao nível desta área não é só prejudicial para as organizações e para a sua capacidade de planeamento como é prejudicial para o próprio Estado, tornando-o mais vulnerável a exigências pontuais das organizações, como reconhece a responsável da DGAS:

Mas tem que haver da parte do Estado a capacidade de travar algumas exigências e tem que haver aqui da parte do Estado uma definição da estratégia relativamente à acção social e que ela não pode ser... que por exemplo as iniciativas não podem ser de acordo com... muitas vezes alguns caprichos de algumas instituições mas tem que ser devidos a um determinado planeamento... e depois não temos fundamento para recusar determinado tipo de coisas. Portanto, o Estado tem que se munir dos instrumentos próprios que lhe permitam definir uma estratégia e agir de acordo com essa estratégia. (DGAS).

A FENACERCI, não estando representada nos órgãos onde estão as três Uniões, com excepção do Conselho Nacional de Reabilitação, está presente ao nível de alguns grupos de trabalho, no âmbito de alguns sectores e está também presente na rede regional de emprego da Grande Lisboa. Tal como acontece com as Uniões, as suas actividades não se resumem aos grupos de trabalho e órgãos em que está presente e as instâncias de influência política

variam em função dos objectivos. Enquanto estrutura de 2º grau está presente nas organizações de cúpula do sector cooperativo, como a CONFECOOP e o Fórum Intercooperativo, ao nível dos quais coloca as necessidades que tem em comum com todo o sector cooperativo, como é o caso do apoio ao sector ou de questões laborais. Em outras questões, que dizem respeito às áreas de actividade das associadas, os interlocutores institucionais são também muito variados, indo das exposições ao Presidente da República, Primeiro-Ministro e Ministérios acerca de questões que possam surgir no contexto da aplicação das políticas, até ao nível dos responsáveis de organismos públicos:

Também, também... nós temos uma estratégia que é assim, nós definimos os destinatários da acção em função da questão concreta, temos questões que nós só colocamos, por exemplo, ao director-geral de um determinado departamento porque são questões funcionais e que se ele nos esclarecer nós damo-nos por satisfeitos e depois temos questões de grande política onde vamos aos mais altos... vamos ao Primeiro-Ministro e ao Presidente da República e quando fazemos vamos sempre ao grupos parlamentares... portanto é sempre um trabalho concertado. Temos outras questões que são questões que de alguma maneira já têm algum enquadramento e para as quais se vão estudar possibilidades de revisão de legislação e esses são votados num quadro de um ministério concreto (FENACERCI).

Também se debate com questões fundamentais para a existência das próprias associadas, que resultam de uma redefinição de políticas no âmbito do Ministério da Educação, no sentido da criação da escola inclusiva, e que põe em causa o papel das instituições de educação especial. A este nível os problemas referidos não são tanto os das transformações por que estas instituições terão que passar, mas a indefinição criada acerca do papel das próprias organizações perante as políticas públicas.

Não há organização nenhuma que possa desenvolver-se desconhecendo aquilo que lhe vai acontecer no curto prazo, ou seja, nós não sabemos em rigor o que é que vai acontecer para o ano que vem e aquilo que nós dizemos é que claramente o Estado, neste caso o Ministério da Educação, tem que definir qual é o papel e o estatuto deste tipo de organizações que são privadas, sem fins lucrativos como o tal quadro de construção da escola para todos ou escola inclusiva, é o que queremos saber. Se somos centros de recursos, se existimos como estruturas privadas, se complementares à rede de recursos, não somos nada, vamos fechar e vamos mudar e vamos passar a ser escolas de rendas ou coisa que o valha... passar a fazer amendoins torrados (FENACERCI).

Entre as actividades das organizações voltadas para o exterior, a presença nos meios de comunicação surge encarada de duas formas complementares. Volta-se para a promoção do sector perante a opinião pública e, por esta via, adquire maior capacidade política. A

FENACERCI e a UIPSS referem dar muita importância aos meios de comunicação como um recurso de pressão política por via da opinião pública. A UIPSS faz uma utilização estratégica dos média nacionais. Em contexto de negociações com o governo a UIPSS refere procurar divulgar os temas em questão, para o que possui contactos privilegiados com jornalistas, que vão acompanhando as organizações.

Normalmente estamos nas negociações, tento que naqueles mesmos dias da negociação a comunicação faça saber que anda no ar uma ideia. Acho que a sociedade portuguesa deve saber que tem instituições (...).

Aliás, tenho em cada jornal pessoas que mais ou menos acompanham. Aliás, agora vou sair daqui vou falar com uma moça da Renascença cá em Lisboa. Nós temos gente que normalmente põe estas questões. Pronto, para o Governo saber... vamos lá ver... o Governo sempre tem em muita atenção a comunicação social. Nós também valemo-nos nesse mesmo palco (UIPSS).

A estratégia da FENACERCI, é de promoção do sector perante a opinião pública e, por esta via, aquisição de poder negocial. A sua campanha mais emblemática, o Pirilampo Mágico é exemplo da eficácia desta presença pública, tendo começado por ser uma mera recolha de fundos e evoluindo para ser já uma campanha de informação, divulgação e pressão:

Temos as outras finalmente em que fazemos pressão sobre a opinião pública, porquê? porque é a melhor forma de chegar à tutela. Uma das campanhas que é talvez a mais emblemática das campanhas europeias de solidariedade social que é o Pirilampo Mágico que é uma campanha que começou por ser uma recolha de fundos pura e simples e hoje é uma campanha de informação divulgação e de pressão... portanto a ideia que nós temos hoje é quanto mais visibilidade e credibilidade tivermos, maior é a nossa capacidade de pressão (FENACERCI).

Estratégia diferente possui a UMP, separando os seu objectivos em termos de meios de comunicação entre o de captação de associados e actividade de pressão política. Refere não ser ao nível dos meios de comunicação nacionais que a sua estratégia de influência política se desenvolve, em especial quando ela confronta o sector privado lucrativo.

... Portanto esta é a estratégia que me parece mais aconselhável. As mutualidades não se podem pôr na praça pública a reivindicar do Governo o quê? Legislação? Legislação obtém-se de outra forma. Nos centros onde ela é feita (UMP1).

Até devo dizer-lhe, estrategicamente se nós fizéssemos propaganda ou divulgação da dimensão que nós temos, tínhamos um ataque das companhias de seguros e dos hospitais privados e das clínicas privadas que nem queira saber. Não sei se tínhamos

capacidade de resistência. Porque um dos segredos desta abelha é estar isento de impostos. Nós se tivéssemos que pagar impostos morríamos (UMP1).

Os meios de comunicação social são olhados pela UMP como um meio de captar novos associados para o sector mutualista, pelo que considera que o nível mais indicado são os meios de comunicação de âmbito local.

Onde temos presença não são as grandes massas. Nós interessa-nos é conquistar as pequenas massas. Temos no *Notícias da Amadora*, por exemplo, uma página de economia social todas as semanas. Nós nas rádios locais temos presença, em Braga, Castelo Branco, Covilhã, etc., com programas sobre mutualidades, ou isto ou aquilo. É que o nosso público-alvo não lê o *Expresso* nem o *Público*. O nosso público-alvo ouve a *Rádio do Sado*, ouve a *Rádio Cidade*, lê o *Notícias da Amadora*.

Em termos de promoção pública das organizações, a UMP prefere que esta seja efectuada através da adesão de personalidades de peso público, enraizando esta estratégia nas origens do próprio movimento mutualista, muito conotado com personalidades importantes da vida política e cultural.

E, portanto, os mestrados eram importantes, os seminários são outra forma de influência estratégica para ganhar protagonistas que dêem não só credibilidade ao movimento, para suprir as faltas e as carências educacionais e outras que os dirigentes têm, mas também para não empenhar o movimento a funcionários e técnicos que depois mandam nos associados... e portanto, tem que haver aí muita ponderação e muita prudência... mas também ganhando indivíduos que não falando em nome das mutualidades lhes dêem protagonismo. Porque se eu tiver o Boaventura a falar em nome das mutualidades é muito diferente do que tendo o nosso amigo d'A Previdente de Coimbra, que é um excelente homem mas ninguém o conhecerá. Portanto, a estratégia passa também, quer queiramos quer não, e a influência passa pelos protagonistas que em cada momento estejam envolvidos connosco nas acções que nós desenvolvemos (UMP1).

Por fim, há um papel, também político, muito importante que as organizações de cúpula podem desenvolver, e que se prende menos com a defesa dos interesses dos seus associados, ou das áreas que representam, mas com a promoção de políticas em nome da clientela das organizações associadas ou mesmo da própria sociedade em que se inserem. Este papel está grandemente ligado à sua faculdade de traduzirem, a um nível mais amplo, as perspectivas das suas associadas acerca da implementação das políticas públicas e, portanto, do seu papel de monitores das políticas ou da ausência destas e seus efeitos no terreno. Exemplos destas actividades de advocacia mais amplas são, por exemplo, o

encontro internacional que a FENACERCI planeia efectuar acerca dos processos de tutela e interdição de pessoas com deficiências profundas:

Os processos de interdição que são complexos mas que não estão devidamente regulamentados em Portugal e, portanto, é uma coisa que não nos interessa a nós directamente enquanto organizações, mas que é fundamental para as famílias, para as pessoas com deficiências profundas e vamos pegar nisto e vamos debater, vamos tentar também criar algum ambiente favorável à criação de jurisprudência nesta matéria que faça com que as coisas estejam ao nível do que diz o código civil e portanto vamos trabalhar nessa nova ideia de um aspecto particular (FENACERCI).

Também a UMP se envolve em processos mais amplos de discussão pública, como é o caso da reforma da segurança social e da saúde, tanto mais quanto o movimento está muito vinculado a estas áreas. De facto, diferentemente das perspectivas do sector lucrativo, a UMP tem-se vindo a opor às propostas de redução do sistema público, tanto na área da segurança social como na área da saúde.

Não nos é indiferente politicamente, e em termos ideológicos e conceptuais qualquer reforma da segurança social e qualquer reforma da saúde. Nós só temos sentido de vida se a nossa actividade, quer na segurança social quer na saúde, for complementar de serviços de concepção, de obrigação do Estado em garantir esses direitos aos cidadãos. Nós não podemos ser complementares à actividade seguradora privada. Se os fundos de pensões fossem privados a nossa situação não seria complementar, era igual à dos outros, só que não era lucrativa (UMP1).

Actividades para as associadas

Uma das principais actividades das organizações de cúpula é, sem dúvida, a de apoio ao desenvolvimento das organizações através de actividades no sentido de melhorar a qualidade dos serviços, fomentar o conhecimento sobre o sector e as organizações, promover a profissionalização, contribuir para o fortalecimento financeiro e aumentar a capacidade de negociação e concertação, etc. Este é um dos papéis mais tradicionais das organizações e, no caso das Uniões, chega mesmo a ser contemplado nos Protocolos de Cooperação com o Estado, como é o caso do compromisso das Uniões, no que se refere à promoção de acções de formação aos trabalhadores e voluntários das instituições (*Protocolo de Cooperação, 2000*).

Parte da actividade de fortalecimento institucional faz-se no quadro de uma visão estratégica, que passa pela intervenção ao nível das próprias instituições e não apenas na resposta às suas solicitações. Isto porque nem todas as organizações se encontram no

mesmo grau de desenvolvimento e de actividade, como é referido pelos entrevistados da UMP e da FENACERCI. Existem diferenças internas que passam em parte pela tensão entre o enraizamento numa certa tradição histórica e filosofias de actuação e necessidades de desenvolvimento e actualização. No caso da UMP é bastante visível um grupo específico de organizações existentes no Norte do País, e que abrange o maior número de associados do sector, as funerárias, onde prevalece a cultura fundadora e uma certa estagnação. Para estas, a UMP planeia desenvolver um projecto de formação dos dirigentes que possa também apontar para as possibilidades futuras: "Primeiro lavar as mentalidades, tentar fazer uma reconversão... e depois fazer formação aos dirigentes sobre o papel das mutualidades no futuro".

São instituições centenárias, têm um grande património, mas não se actualizaram. Mas os associados ainda inscrevem os netos e os filhos... ainda tem estrutura. Mas cada vez mais as gerações vão deixando de investir em subsídios de morte. Porque isso já está coberto pela Segurança Social. Se não se actualizam em termos de órgãos sociais, com gente mais nova, com outras ideias e outro tipo de cobertura de riscos morrem (UMP2).

O apoio da União às organizações passa pela disponibilização dos seus técnicos para áreas onde a gestão das organizações requer um conhecimento especializado, nem sempre economicamente acessível às organizações, em especial na área da previdência complementar à segurança social, como é o caso do cálculo actuarial. A sua actividade passa também pelo apoio a processos de desenvolvimento das organizações e volta-se, em especial, para as que se apresentam com maior vontade de desenvolvimento e, inclusive, procura mesmo promover o surgimento de novas mutualidades. Este investimento maior nas organizações com maior capacidade de desenvolvimento prende-se com uma estratégia de criar uma imagem de um sector com capacidade de apresentar resposta actualizada aos novos problemas.

Além disso, a UMP também procura convencer os associados a não enveredarem pela área da acção social mas, sim, a optarem pelo desenvolvimento de actividades na área da previdência, que é a sua área tradicional, recusando a dependência financeira do Estado.

Em termos de prioridades de políticas nós apostamos sempre em dizer-lhes que a nossa vocação é cobrir riscos... que as pessoas cubram os seus próprios, e não de acção social... porque não temos essa vocação... e viver por conta dos subsídios... não temos que ser subsidiodependentes, temos que fazer a cobertura dos riscos das pessoas, tanto na área da segurança social como de saúde, como da dependência... isto tem sido um

certo discurso que leva o seu tempo, mas que se vai vendo a pouco e pouco numa ou noutra (UMP2).

Apesar da sua génese recente, a própria FENACERCI possui também já no seio das suas associações a tensão entre os 'fundadores' e as culturas dos novos dirigentes em termos de gestão e também de auto-reflexão sobre a própria actividade que desenvolvem. Verifica-se uma tensão que resultou de uma rápida evolução destas organizações para um elevado nível de profissionalismo e de exigência, e para uma adesão a práticas de gestão baseadas na eficácia, por contraposição a um período anterior enraizado nos movimentos sociais nascidos no pós-25 de Abril e num certo carácter voluntarista das abordagens.

Estão em patamares diferentes, nós temos cooperativas que estão de facto na vanguarda, são estas de que eu falo, com processos de reflexão muito intensos, com patamares de reflexão ética muito avançados para a realidade portuguesa, com preocupações ao nível da formação de recursos, avançados, com espaços de auto-representação interessantes, com uma óptica de desenvolvimento sustentada e coerente, temos outras que não passam da cepa torta e que se ficou um bocado por os tais vegetais que entretanto fossilizaram à sombra da importância que tiveram na altura, em determinada altura os grandes impulsionadores e depois acabam por ser os grandes carrascos das organizações, portanto há algumas que estão a pagar facturas intensas desse saudosismo que não leva a lado nenhum (FENACERCI).

A estratégia desta Federação passa sobretudo pela tentativa de ir alterando mentalidades, procurando divulgar as novas filosofias e abordagens nos encontros nacionais das CERCI, e também promovendo encontros de dirigentes que possibilitem uma abertura para a mudança a partir de cima.

Uma forma de solidariedade existente entre estas cooperativas é o fundo de solidariedade que a Federação gere, e que serve para acorrer a situações de perigo de ruptura financeira das cooperativas por motivos circunstanciais não dolosos, e que muitas vezes se prendem com o próprio atraso dos subsídios estatais, a ponto de fazer perigar a sobrevivência das organizações, dependentes destes fundos.

Um outro nível de acção das organizações de cúpula pode ocorrer no próprio controlo normativo e auditoria social das organizações, correspondendo à criação de mecanismos de auto-regulação, de que seriam melhor exemplo os códigos de ética, mas onde também se conta o controlo social sobre as actividades das organizações e transparência das contas (Méndez, 1999). Esta discussão só surge ao nível da Fenacerci que menciona existir uma discussão interna acerca da ética e da deontologia profissional.

Nós durante muitos anos tratámos dos coitadinhos... a sociedade portuguesa sempre foi uma sociedade muito mais dada à piedade, à caridade do que à solidariedade entendida como processos dinâmicos, de co-responsabilização, de parceria, de cumplicidade... e, portanto, ainda há muitas organizações que teoricamente se movimentam no domínio da solidariedade mas no fundo o que fazem é assistir, é praticar uma caridade, embora com algumas vestimentas de mais modernidade. Mas também há, no quadro das organizações, ou começa a discutir-se, é o caso das CERCI, questões que têm a ver com a ética em reabilitação. A ética e a deontologia profissional associadas aos direitos individuais e aquilo que é fundamental e que nesta intervenção, o objecto de intervenção, passa por pessoas de pleno direito, tão de pleno direito como aquelas que mandam nas organizações ou como aquelas que exercem um mister técnico qualquer (FENACERCI).

A tendência dominante é, pois, confiar essa regulação ao Estado e, por vezes, contribuir positivamente no apoio a essas actividades, servindo de intermediárias entre as organizações e o Estado. Este papel intermediário na regulação está presente nos compromissos que as Uniões assumem no âmbito dos Protocolos de Cooperação, como o de fornecer orientações às instituições sobre o cumprimento da legislação dos acordos de cooperação, sobre a elaboração de regulamentos internos, sobre a colaboração com os CRSS na avaliação dos acordos, sobre a estrutura dos recursos humanos, equipamentos e serviços, etc. Este papel intermediário também surge na facilitação do acesso das instituições públicas às próprias associadas, de que é exemplo a recente colaboração próxima entre a Inspeção-Geral e a UIPSS, por exemplo, no sentido desta facilitar o acesso desta instituição às organizações enquanto que por sua vez a Inspeção-Geral mantém a UIPSS informada quando se identificam problemas na sequência das fiscalizações, permite também manter a credibilidade do sector:

Que é, por exemplo, quando nós temos uma intervenção mais dura numa instituição, no momento em que ela acaba de acontecer nós informamos a União das IPSS dessa intervenção e da natureza dessa intervenção (...). A troca é garantir que a confiança se mantenha entre um organismo do Estado que tem um determinado tipo de intervenção e uma União que representa os interesses das associadas. E em que existe uma convergência de interesses. Isto é, a União representa todas as associações que se querem nela inscrever, não tem nenhum código ético nem tem restrição de admissão de inscrições, mas também não lhe convém representar instituições que não merecem estar nela representadas. Portanto, há aqui uma convergência de interesses, se quiser, entre aquilo que nós fazemos e aquilo que a própria União defende que deve ser feito. Há uma expressão muito usada, até pela própria União das IPSS, que é separar o trigo do joio (IGMTS).

Cooperação interinstitucional

Em termos de cooperação interinstitucional ao nível das organizações de cúpula no âmbito do sector, existem algumas afinidades que passam muito pelos interesses comuns estratégicos relativos a áreas específicas de actividade. É assim que podemos verificar que o relacionamento entre as mutualidades e as cooperativas é praticamente inexistente, a despeito de alguma identidade em termos de origens históricas ou de princípios organizativos.

O relacionamento com as cooperativas praticamente não existe. Nós estávamos apenas na Rede Portuguesa da Formação para o Terceiro Sector e estávamos numa rede europeia mas está desactivada. E em termos institucionais, praticamente não trabalhamos em conjunto (UMP2).

Em contrapartida, e ao contrário do que poderíamos esperar com base na partilha de identidade, o relacionamento entre as mutualidades e as misericórdias é bastante intenso, passando não apenas pela colaboração em grupos de trabalho em áreas que se estendem para além das actividades de acção social, como é o caso das farmácias sociais, ou das actividades na área da saúde, que estes dois tipos de instituição desenvolvem. Esta colaboração também não deixa de ser grandemente facilitada pelo facto de um dos dirigentes da União das Misericórdias estar também presente na direcção da UMP.

Todavia, se existe aproximação ao nível das misericórdias, já existe distância em relação à UIPSS. Nota-se, por parte da UMP, uma demarcação ao nível da cultura e mesmo uma apreciação negativa das estratégias e actividades, que passa mesmo por uma assumida postura de "contraproposta".

Agora em relação às Misericórdias e IPSS trabalhamos. Temos um grupo de trabalho com as Misericórdias para criarmos estratégias para a cooperação do ano 2000. Trabalhamos mais do que com as IPSS. Também trabalhamos com as IPSS só que eles criaram lá um esquema próprio de participações para 3 anos e nós não aderimos... E na Saúde a questão das listas de espera também foi negociada com a União das Misericórdias. Trabalhamos bem nos grupos de trabalho. E com as farmácias sociais também porque fazemos parte da União Europeia das Farmácias Sociais e as estratégias são comuns. Institucionalmente trabalhamos bem, temos bom relacionamento, inclusivamente o Melícias faz parte da assembleia geral, é o presidente... e com as IPSS também, o Padre Maia defende as instituições dele... o que não é bem a nossa filosofia porque é só para os mais pobrezinhos... e nós consideramos que devemos trabalhar para todos e que as Mutualidades não devem trabalhar para os mais pobrezinhos, porque há muita gente carente, está isolada e tem dinheiro... devemos trabalhar para todos.

Portanto, trabalhamos como estratégia para contraproposta. É sempre assim... e temo-nos entendido (UMP2).

Ainda neste contexto, também não se parece verificar uma afinidade entre a UIPSS e a União das Misericórdias, e uma vez mais diferentemente do que poderia indiciar o passado das organizações e a sua clientela por via da diferença de abordagens relativamente ao relacionamento com o Estado, quer no que se refere ao entendimento sobre o que é a natureza desse relacionamento, que a UIPSS assume como claramente contratual, quer no que se refere ao contestado papel das Uniões no âmbito da negociação colectiva com os sindicatos.

A nossa União tem uma visão diferente da União das Misericórdias. Só para a prevenir, não vá amanhã... Eu falo pela minha. Nós, é pura e dura. As Misericórdias são assim uma espécie de ajudantes de missa de sacristia.... assim com boa vontade e tal... a coisa dá... "não, nós não há, com os sindicatos, não há contratos colectivos... não, nós não somos entidades patronais, somos assim uma espécie de... falo com as pessoas e tal...." não, não é o meu género... a minha União, não digo se é melhor ou pior. É esta. E é nesta qualidade que eu estou a falar (...).

Queríamos saber numa base contratual aquilo que é... as Misericórdias não pensam nada disto... é o contrário disso. Por exemplo, as Misericórdias não aceitam a palavra contratualização. Portanto, há teses diferentes em dois sectores do chamado sector social (UIPSS).

Já no caso da FENACERCI, as suas relações privilegiadas são ao nível do próprio sector cooperativo, também integrando grupos de organizações dedicados a áreas da sua actuação como, por exemplo, um grupo de organizações de várias áreas da deficiência para questões associadas à formação e emprego de pessoas com deficiência, que funcionam como meio de coordenação e pressão conjunta junto do MTS.

Uma outra ideia cuja sensibilidade das organizações procurámos indagar junto dos dirigentes entrevistados foi sobre a possibilidade de uma forma de cooperação mais estruturada que abrangesse todo o sector não-lucrativo, ou melhor, a economia social, de certa forma à imagem do modo como se estruturou a economia social em França ou na Bélgica.

Ao nível da FENACERCI e da União das Mutualidades verifica-se uma posição bastante idêntica acerca do que poderia ser essa estrutura da economia social, ainda que possam existir diferenças no que se refere à área de intervenção e à dimensão, o que resulta da própria cultura e natureza destas organizações e, de certa forma, reproduz as diferenças entre a velha e a nova economia social. Por exemplo, o dirigente da UMP entrevistado

refere concordar com a ideia de uma estrutura onde estivessem presentes as instituições que se identifiquem com os princípios da economia social, definida como constituída por organizações que produzem um bem público, onde os excedentes são apropriados não individualmente mas beneficiam a comunidade, e que não são dependentes do Estado, excluindo assim as organizações que se limitam a fornecer serviços pagos pelo Estado. Assim, a adesão a tal estrutura far-se-ia pelo respeito pelos princípios da economia social e não pela estrutura jurídica em termos de cooperativas, mutualidades ou associações, porque, segundo refere, nem todas são da economia social. Também o dirigente da FENACERCI propõe uma estrutura organizativa em forma de fórum, onde se discutisse primeiro e se elaborasse um código de ética da economia social, o qual serviria de base para a definição de quem era da economia social ou não.

A partir de um debate que envolvesse estas organizações que gravitam em torno de um conceito muito lato de economia social podia-se eventualmente tentar descortinar um conjunto de balizas, um conjunto de patamares definidores, um conjunto de regras que configurassem o código da economia social, de identidade de economia social (...) acho que era preciso ver depois quem era quem, mas resultava sempre de uma análise *a posteriori*, primeiro vamos ver do que é que estamos a falar, vamos consolidar uma definição, a partir daí vamos definir um conjunto de balizas e depois vamos ver quem é que cabe cá dentro, se cabem as misericórdias, se cabem as mutualidades, os montepios... (FENACERCI).

Para este dirigente, que enfatiza a componente económica da economia social e a sua presença no mercado, uma ideia de economia social teria as suas raízes e dimensão na comunidade, e a produção de bens e serviços basear-se-ia na lógica da qualidade e do lucro mínimo, ou seja, uma concepção ligada à dos serviços de proximidade, interiorizando a lógica concorrencial mas dentro de uma filosofia de reinvestimento do lucro na comunidade, onde as organizações estão enraizadas.

Eu situava-a sempre ao nível de serviços de proximidade com as populações, sejam eles quais forem, desenvolvidos por estruturas que são emanadas das próprias populações. Pode dizer-me que isso todas as empresas são, mas pronto, o que eu estou a dizer, estou aqui a falar num modelo de associação de pessoas que respondem mais a esta emanção natural das populações e que visa dar resposta de boa qualidade concorrencial e com uma óptica de lucro mínimo, para não chamar não-lucrativas, de lucro mínimo reinvestido (FENACERCI).

Na perspectiva do dirigente da UMP, as organizações da economia social ocupam nichos não ocupados pelo mercado, mas desenvolvem as suas actividades na mesma área que este,

como é o caso das cooperativas de crédito ou as caixas económicas, o que já tem subjacente uma maior dimensão e uma capacidade de concorrer com estas instituições.

Mais, surpreendentemente, as cooperativas de crédito, que seriam essenciais para as classes médias e, aí sim, de apoio às cooperativas de produção... obviamente que as cooperativas de crédito ou as caixas económicas não iriam responder aos grandes investimentos da economia moderna.. mas como nós sabemos muito bem não há aqui soluções de ruptura... quer dizer, passámos a ter agora agricultura industrializada, mas continua a haver charruas e pessoas ainda a lavrar hortazinhas, não é verdade? Há um predomínio de uma determinada técnica de organização da produção, mas continuam a existir nichos e necessidades desses nichos de organização artesanal, ou familiar, ou outra. Ora as grandes organizações de crédito não estão vocacionadas para isto nem sabem dar resposta a estas soluções. Ora, as caixas de crédito agrícola mútuo ou outras deviam ser impulsionadas... pois foram atrofiadas (UMP1).

Já para o dirigente da UIPSS a economia social é encarada em termos de um relacionamento entre as organizações do sector não-lucrativo e do sector lucrativo, que fomite nestas um espírito de responsabilidade social, e do qual as organizações não-lucrativas possam retirar benefícios.

Aqui falou-se no banco da solidariedade. Eu, por exemplo, em vez do banco da solidariedade, eu prefiro a solidariedade dos bancos. São formas diferentes e em Portugal, neste momento, por várias razões, não é, julgo que... já se tem falado em congressos e muitas coisas, mas ainda não... Temos algumas iniciativas de mecenato... Portanto, um banco que se vá especializar em fazer a gestão do mecenato (UIPSS).

Em termos de relacionamento interinstitucional existe ainda todo um outro conjunto de possibilidades, que Méndez (1999) também enquadra nas novas actividades das organizações de cúpula, e que são por exemplo as actividades de mobilização de recursos e benefícios como sejam através de apresentação de projectos conjuntos ou a negociação conjunta da compra de bens e serviços com vista à obtenção de melhores preços para as organizações associadas.

É nesta área de actuação que o dirigente da UIPSS prefere identificar a economia social, em especial ao nível da negociação com empresas lucrativas de melhores preços para os bens e serviços que as associadas utilizam, a cujo sucesso não é alheia a dimensão desta União. Estes são, por exemplo, os casos apontados pelo dirigente da UIPSS relativamente às companhias de seguros e gasoleiras, estando igualmente a obter condições vantajosas ao nível do sector bancário. Como se pode ver pelas afirmações deste dirigente.

E, por isso, a economia social, neste momento, há fórmulas, e nós estamos a fazê-la. Fizemos, por exemplo, um pacote de seguros. Fizemos um concurso e conseguimos que os seguros em termos de economia de escala baixassem 50%. Uma boa negociação. Neste momento estamos com os telemóveis e os telefones a tentar uma negociação que baixe para as associadas. Estamos em formas concretas de permitir poupanças às associadas. O que já é uma forma de economia social. Ou seja, alguém que crie oportunidades negociadoras para isso (UIPSS).

Do mesmo modo, o dirigente da FENACERCI também encara as vantagens da negociação conjunta de bens e serviços, ainda que o conceba apenas no âmbito do próprio movimento cooperativo.

Aquilo que eu penso que é preciso mudar situa-se ao nível das metodologias de gestão das próprias cooperativas, e supostamente também das metodologias negociais do próprio movimento cooperativo com o Estado, é assim, as cooperativas têm que gerar condições de auto-suficiência, querem que ao nível de algumas áreas possam vender produtos, admito, por ex., que as cooperativas cada vez mais apostem na inter-cooperação, ou seja, nas relações privilegiadas que poderiam ter com outros sectores do ramo cooperativo para poderem beneficiar de condições vantajosas ao nível do fornecimento de produtos e serviços, que de alguma maneira minimizem os impactos financeiros do funcionamento corrente (FENACERCI).

A presença em instituições internacionais é um outro nível do relacionamento interinstitucional, permitindo quer a promoção do sector, quer a troca de recursos. Este investimento é visível ao nível da UMP e da FENACERCI. A UMP está filiada na Associação Internacional das Mutualidades, e nesta possui protagonismo na área das pensões, presidindo ao grupo de pensões e liderando o processo antidesmutualização que se verificava em muitos países e ao nível da própria Comissão Europeia.

Ora, nós começámos a ver que na Europa... nós estávamos no grupo das pensões e da previdência... da saúde... e começámos a ver que estava toda a gente batida a aceitar pacificamente a orientação que a Comunidade ia tendo da desmutualização. Bem, fomos ao ataque no grupo. Então fizemos uma exposição numa reunião a que presidimos aqui em Lisboa, onde demos conta de tudo o que se estava a passar na altura e qual era o nosso ponto de vista. O Espanhol acordou e disse: "eu tenho que lutar nisso" e aderiu à luta, o Tunisino e mais não sei quem... mas disseram, "nós não podemos fazer isso no nosso país, vocês é que vão presidir às reuniões, é que estão à vontade". A Rita percebeu que tinha ali a grande solução para ter força junto da Comunidade. Moral da história, com tudo isso somos hoje os presidentes internacionais do grupo de pensões (UMP1).

A FENACERCI multiplica a sua presença e participação em várias organizações internacionais, seja de cooperativas, seja de investigação, de advocacia e de coordenação

nas suas áreas de intervenção. Assim, participa em organizações internacionais como a Liga Internacional das Organizações para Pessoas com Deficiência Mental (ILSMH), a Associação Europeia de Formação e Investigação (ARFIE), a Organização Internacional de Apoio ao Trabalho para Pessoas com Deficiência (IPWH), o Grupo Europeu para o Emprego da Pessoa com Deficiência Mental, o Comité Europeu das Cooperativas de Trabalho Associado (CECOP), a Organização Cooperativista dos povos de Língua Oficial Portuguesa (OCPLP) e a Reaconsult, que é uma organização alemã que trabalha no âmbito da psiquiatria para a desinstitucionalização de casos psiquiátricos.

6.3. O papel das organizações do terceiro sector nas políticas públicas

Com a análise pretendemos enfatizar o importante papel político das OTS, focando em especial as organizações onde esse papel é mais evidente. A partir de agora pretendemos abordar as organizações sobretudo no seu papel de fornecedoras de bens e serviços sociais e o seu relacionamento com o Estado, na medida em que grande parte da sua actividade económica se volta para a prestação de serviços sociais que o Estado integra nos direitos sociais. Já anteriormente tivemos oportunidade de dar conta da grande importância destas organizações na área da acção social e da debilidade do Estado na provisão directa. Agora gostaríamos de chamar a atenção de que essa debilidade não existe apenas ao nível da produção, mas também do próprio financiamento destes bens e serviços. Nos dados internacionais que exibimos anteriormente pudemos verificar ser bastante comum uma presença importante do Estado no financiamento das OTS no campo, com actividades nos serviços sociais, saúde e educação. Os vários países variavam em termos de financiamento público e peso da provisão privada e, dentro desses países, variava também o peso relativo dos sectores consoante as várias áreas. Verificámos, por exemplo, que o peso do financiamento público das OTS da saúde é esmagador em países como a Holanda, a Alemanha, a França e a Irlanda, atingindo quase o total das receitas do sector, e denotando o facto de nestes países grande parte dos serviços de saúde garantido pelo Estado-Providência serem fornecidos por OTS, em delegação do Estado. Já no caso dos serviços sociais o financiamento público varia entre os 40% no Reino Unido e os 66,2% na Irlanda, situando-se a maioria dos países em percentagens acima dos 50%.

Também vimos que os pagamentos dos utilizadores aos serviços das OTS, não só dos serviços sociais mas de todas as áreas, variavam bastante, indo dos 13,8% na Irlanda aos 40,9% na Itália e na Finlândia.

No caso das IPSS em Portugal, um estudo do INE às receitas e despesas das IPSS, em 1993, permite-nos ter uma ideia de como se efectua, em Portugal, a distribuição das várias receitas, e também das despesas das IPSS.

Quadro 22 - Demonstração de resultados das IPSS (1993)

	Proveitos e Ganhos			Custos e Perdas	
	contos	%		contos	%
Vendas	8 215 422	6,1	Custo Mercad. Vend. e Mat. Cons.	21 733 465	16,1
Prestação de Serviços	43 817 185	32,5	Fornecimentos e Serviços Externos	23 060 322	17,1
Proveitos e Ganhos Extraordinários	13 142 162	9,8	Custos com o Pessoal	60 777 379	45,1
Proveitos Financeiros	7 516 064	5,6	Benefícios Processados	4 227 730	3,1
Compartic.. e Subsídios à Exploração	57 760 713	42,9	Amortizações do Imobilizado	5 550 863	4,1
CRSS	42 511 885	73,6	Outros	19 345 055	14,5
SCML	2 945 796	5,1			
Outros	12 303 032	21,3			
Outros	4 243 268	3,1			
Total	134 694 814		Total	134 694 814	

Fonte: INE, 1995

O que podemos verificar, em especial tendo em conta os dados internacionais, é que o peso do financiamento público nas receitas das IPSS é relativamente reduzido – da rubrica participações e subsídios à exploração – e que as participações dos utentes (32,5%) possuem um peso bastante elevado. Estes dados aproximam-nos, nesta área dos serviços sociais, de países como a Espanha e o Reino Unido, onde a participação do Estado é mais baixa e a importância dos pagamentos é elevada. Em suma, uma vez mais ficamos próximos de países com fracos Estados-Providência, sejam eles os do modelo liberal, sejam eles os do modelo da Europa do Sul.

Observando as despesas também é possível verificar o peso importante dos custos com o pessoal assumidos por estas instituições, que não chegam a ser cobertos pelos subsídios do Estado. De qualquer modo, se tivermos em consideração que a maior parte desse pessoal presta serviços aos utentes, poderemos dizer que as transferências do Estado se destinam sobretudo ao pagamento do pessoal das IPSS. Segundo o mesmo inquérito do INE, em 1993, este pessoal era constituído por 41 428 trabalhadores remunerados e 4 014 não remunerados, que correspondem certamente aos corpos dirigentes do universo das 2685 instituições consideradas pelo inquérito.

Os dados apresentados permitem-nos enquadrar muitas das discussões que ocorrem nesta área do bem-estar e, em especial, da estrutural debilidade financeira do Estado nesta área, que possui implicações muito importantes a níveis que ultrapassam a mera contabilização de ganhos e custos financeiros. Assim, começamos antes por encarar o fornecimento de bens e serviços sociais sob o ponto de vista da qualidade. É ponto quase assente, sobretudo entre as OTS, e muitos dos seus advogados, que os serviços produzidos pelas organizações são melhores do que os do Estado. A seguinte afirmação, do nosso entrevistado da FENACERCI, resume bem a perspectiva sob a qual podem ser encarados positivamente os serviços das instituições:

É evidente que o Estado já percebeu que a melhor forma do Estado prestar um serviço de qualidade que compete a ele prestar... estamos a falar de direitos constitucionais... o direito ao apoio na saúde, na educação compete ao Estado... o Estado é que reconhece que não tendo meios para o fazer e tendo ao seu dispor mecanismos que permitem transferir esses serviços para a proximidade dos problemas, entende, e muito bem, que é de boa política fazer chegar recursos financeiros às organizações para que elas possam prestar esses serviços (FENACERCI).

Todavia, no caso da produção de serviços sociais em Portugal, em especial dos serviços de acção social, procurar saber se os privados não-lucrativos são melhores do que os públicos é bastante discutível, pois quase não há um padrão de serviços públicos contra os quais as OTS se possam afirmar. Em termos de condições actuais, e com base nas actividades da IGMTS, o que se pode dizer relativamente aos poucos serviços e equipamentos sociais públicos é o mesmo que se pode dizer relativamente aos das OTS: alguns são bons e outros são maus e não se pode generalizar em relação a nenhum dos provedores a ideia que produz mais ou menos qualidade. Já relativamente ao sector privado lucrativo parece mais fácil assumir a ideia que existe um grande número de organizações que produzem serviços e bens de muito má qualidade, o que se prendeu, em grande medida, com a ausência da regulação do Estado destas actividades e, já agora, com a existência de consumidores pouco exigentes.

No caso da rede privada, isto é, dos lucrativos, nós tínhamos, temos cada vez menos, mas tínhamos problemas em todas as áreas. E aí era o chamado problema geral: instalações, pessoal, qualificação, formação, prestação de cuidados, higiene... bom, era generalizado. Hoje, felizmente, o problema tem vindo a melhorar significativamente. Mas está muito longe de ser resolvido, mas tem vindo a melhorar significativamente. Um bocado por causa do tal sentimento de impunidade e desresponsabilização e, por outro lado, porque o próprio consumidor começa a ser mais exigente (IGMTS).

Antes de abordarmos alguns dos problemas identificados na actividade da IGMTS nos equipamentos e serviços do Estado e das OTS na área da segurança social, devemos ter em conta que a natureza desta instituição tende, naturalmente, a focar os casos em que existem problemas, apesar de alguma da sua actividade recentemente também ter procurado não reagir apenas a denúncias mas efectuar também uma acção preventiva. Por isso, referimo-nos apenas aos tipos de problemas mais identificados e não a uma caracterização geral dos dois sectores. Assim, podemos afirmar que o problema mais comum relativamente aos equipamentos públicos é o das instalações e equipamentos, o que se prende grandemente com o facto de se tratar de instalações antigas, muitas das quais são heranças, e que são estruturalmente inadequadas. Isto prende-se, evidentemente, com o fraco investimento do Estado na construção de equipamentos, no quadro em que mesmo muitos dos que possuía entregou à gestão das instituições particulares, através dos acordos de gestão. Em contrapartida, não existem problemas ao nível das qualificações e número de pessoal. Já no caso da rede privada, as infra-estruturas parecem ser bastante boas, surgindo antes problemas ao nível do número e das qualificações do pessoal. Para a qualidade dos equipamentos contribuiu grandemente o investimento público por via do PIDDAC e, até certo ponto, algum interesse dos agentes locais em promover o desenvolvimento dos equipamentos, até porque domina uma certa 'filosofia do betão' nesta área.

Para além disso, as condições em termos de qualidade também diferem consoante o tipo de equipamentos. Em termos de equipamentos de apoio à família, como é sobretudo o caso das creches e infantários, dos lares de idosos e dos equipamentos para deficientes, as condições são boas na chamada rede solidária. O problema nestas instituições são os equipamentos de apoio a menores privados de meio familiar onde também são heranças, uma vez mais pela ausência de investimento público nesta área:

Para além do problema de pessoal, que por vezes é dramático no caso dos lares de idosos e creches, existem também problemas ao nível da filosofia de gestão e que têm que ver com o desrespeito das normas de gestão destes equipamentos, dos critérios de admissão dos utentes ou das comparticipações destes, ou o desrespeito pela lógica solidária destas instituições através da imposição de donativos para admissão dos utentes ou da venda de quartos, denotando que estão a funcionar mais próximas da lógica do sector privado lucrativo.

Como já referimos, é importante distinguir o que é que resulta da actividade da Inspecção-Geral em reacção a denúncias e aquilo que é o resultado de uma análise ao universo das instituições, ainda que sujeita a critérios de risco. Assim, é de referir que, no que toca à actuação preventiva desta instituição, uma Auditoria Global a Lares de Idosos das IPSS, em 1997, abrangendo 102 Lares e 6 123 utentes, 84 casos foram arquivados por não se terem verificado irregularidades e 17 deram origem a inspecções complementares, muitas das quais acabaram por abranger outras actividades das instituições e, sobretudo, o funcionamento da própria instituição. Das deficiências apuradas são de mencionar aquelas relacionadas com o funcionamento da própria instituição, como seja o não cumprimento dos estatutos da instituição (como, por exemplo, eleição sucessiva dos corpos gerentes), do não cumprimento cabal dos acordos de cooperação ou indefinição do enquadramento dos utentes nos acordos e a deficiente articulação com a tutela. Outras deficiências são ao nível da qualidade dos serviços, passando pela falta de pessoal técnico, mau estado das instalações e deficiências na qualidade dos serviços prestados. Outras práticas mais graves identificadas em algumas instituições estão relacionadas com condições de admissão dos utentes, exigindo-se participações sem ter em conta o perfil socioeconómico do utente ou exigindo-se outros pagamentos, como sejam a prática de contratos de venda de quartos e prestação de serviços, a exigência de pagamentos para admissão dos utentes, ou irregularidades na gestão do espólio dos utentes e os maus-tratos.

Para além dos problemas atrás apontados, relativos a equipamentos e filosofias de gestão, também é necessário realçar que, em termos gerais, e apesar de estes problemas terem apresentado alguma importância, surgiram outros ainda mais essenciais, no caso mais específico das instituições não-lucrativas, relacionados com a falta de acompanhamento da tutela, os seja, sobretudo dos CRSS, que afecta quase metade das instituições, e problemas relacionados com os acordos de cooperação.

Assim, se em termos de qualidade dos equipamentos e serviços sociais não existem grandes diferenças entre o sector privado não-lucrativo e o sector público, existe uma diferença muito importante que não podemos deixar de ter em conta. É que o fornecimento privado dos equipamentos é efectivamente mais barato. Isto ocorre não só por causa das diferenças salariais entre os trabalhadores das IPSS e os trabalhadores do sector público, mas também ocorre sobretudo porque uma importante percentagem dos custos com estes equipamentos são assumidos pelas próprias famílias ou utentes e pelas próprias organizações.

Responsabilidade ou desresponsabilização?

Uma das questões centrais quando falamos do fornecimento privado de bens e serviços públicos é a questão da responsabilização. Como já referimos, o Estado e o terceiro sector possuem mecanismos de responsabilização diferentes e são responsáveis perante diferentes clientelas. O Estado possui uma responsabilidade democrática perante todos os seus cidadãos e tem que assegurar que estes sejam todos tratados em condições de igualdade e justiça. As OTS são responsáveis perante uma diversidade de clientelas (utilizadores, comunidades, membros, financiadores) as quais, se por um lado permitem mecanismos de controlo e participação, por outro lado nem sempre são necessariamente compatíveis. Além disso, uma segunda característica distintiva destas organizações relativamente ao Estado é o facto desta responsabilização não ser baseada nos mesmos mecanismos racionais em que se sustenta a responsabilização do Estado mas, sim, em valores. A seguinte afirmação do dirigente da UIPSS é exemplar no que se refere à variedade de clientelas e ao modo como estas clientelas moldam as características das organizações.

Depende das motivações, das características sociais em presença... repare, eu estou a trabalhar num bairro com SIDA, toxicodependentes. Na minha instituição tenho uma cultura e uma prática muito diferentes. Trabalhar com filhos de mães presas, com equipa de rua, com toxicodependentes, e tenho outras coisas. Tenho um lar de crianças com 120. Ao nível das culturas... depois em cada equipamento... as pessoas que estão lá, e tudo isso. Portanto, a própria instituição, a mesma instituição, de acordo com os problemas sociais... vê-se confrontada com um conjunto de problemas diferentes. Sei lá, às vezes até um jornal quer apoiar, os mecenas querem apoiar... "eu apoiava o projecto dos presos". Nós temos muito a ver com a realidade envolvente. A grande característica da instituição e aquilo que é o milagre, apesar de tantas questões adversas, da sua eficácia, é a sua ligação à comunidade local. Ou seja, há câmaras que dizem que nós não temos legitimidade democrática. Nem a quero. A nossa legitimidade é legitimidade ética. Uma fonte de legitimidade... "ai, vocês não têm votos", há muita gente que diz, "o autarca é eleito pelo seu povo", "olha, vais longe com isso". Portanto, a nós, a nossa base de existência não é a legitimidade eleitoral. É a legitimidade ética. Ninguém nos pode retirar o direito de intervir como cidadãos na resolução de problemas (UIPSS).

Esta responsabilização das OTS perante as suas clientelas é problemática porque coloca a questão da democracia interna e das diferentes clientelas. Mas a responsabilização perante os financiadores, a que Santos chama responsabilização ascendente (1999: 31), é a que suscita mais questões e a que mais pode conflitar com a responsabilização perante os membros, os utentes ou a comunidade em que se inserem (responsabilização descendente) os quais, regra geral, partilham os mesmos valores, ou o mesmo quadro de sentidos relativamente aos

métodos da responsabilização. Segundo Santos, a responsabilização ascendente e a responsabilização descendente colidem frequentemente uma com a outra: "sempre que há conflito, as organizações vêm-se na contingência de buscar compromissos que, ora privilegiam uma, ora privilegiam outra das responsabilizações. Em casos extremos, a sujeição aos doadores aliena a organização do seu público ou da sua base, e vice-versa, uma prioridade total dada a estes últimos pode envolver a alienação do doador. Os conflitos de responsabilização acabam sempre, por uma ou outra via, por condicionar a democracia interna, a participação e a transparência das organizações" (Santos, 1999: 31-32).

Quando a responsabilização ascendente é perante o Estado colocam-se questões ainda mais complexas, na medida em que pode surgir uma tensão entre a responsabilização, fundada em valores, perante uma clientela específica e os mecanismos de responsabilização democráticos do Estado perante os cidadãos. Esta tensão será tanto maior quanto mais particulares forem os interesses dessas clientelas ou mais afastados estiverem do quadro comum de valores. Um aumento de normas e vigilância do governo com vista a garantir que as organizações sejam mais responsáveis perante o público em geral pode criar uma tensão entre as normas da comunidade e as normas e expectativas do governo (Smith e Lipsky, 1993: 79). Todavia, também é importante ter em consideração que grande parte do relacionamento entre o Estado e as OTS baseia-se na confiança. E essa confiança de que os fins prosseguidos pelas OTS são de interesse geral sustenta-se em grande medida no facto de não prosseguirem fins de lucro particular e nos mecanismos de democracia interna, que permitem que estas organizações sejam responsáveis perante os grupos que representam. Um dos exemplos desta confiança com base na democracia interna é o facto de, no próprio reconhecimento legal destas organizações, o Estado possuir mecanismos de controlo mais apertados numa organização onde não exista uma assembleia geral perante a qual os corpos gerentes são responsáveis, como é o caso das fundações. Este é também um critério de risco usado pela IGMTS nas suas actividades de inspecção às OTS:

E o terceiro factor de risco que nós elegemos é a própria forma institucional. Isto é, nós consideramos as fundações instituições de maior risco do que as associações. Naturalmente que o controlo interno dessas instituições é menor do que nas associações, uma vez que as assembleias-gerais, no caso das associações, exercem algumas funções de fiscalização sobre a actividade das próprias instituições. Nas fundações, em regra, os seus conselhos de administração não são fiscalizados por ninguém. É óbvio que há o conselho fiscal, eventualmente até com algumas exigências em matéria de revisões de contas, etc.

Todavia, a forma institucional também não garante que existam mecanismos de democracia interna. O critério da dimensão e da proximidade à comunidade é tão ou mais importante como o da forma organizacional, já que esta proximidade gera mecanismos de responsabilização que podem ser tão importantes como o controlo democrático pelos associados. Por exemplo, os centros sociais paroquiais, apesar de não possuírem assembleias gerais e de, por isso, estarem equiparados a fundações, possuem importantes formas de controlo social que se baseiam nas comunidades religiosas a que pertencem e nos valores que orientam os seus membros, com base na Doutrina Social da Igreja e do dever de caridade do católico perante os mais pobres, respondendo quer perante os fiéis das paróquias quer perante a hierarquia da Igreja quanto à adequação da prática aos princípios.

Da mesma forma, a dimensão pode reduzir as possibilidades de participação dos próprios membros em associações como as mutualidades que, de acordo com os seus princípios fundadores e modo de organização, possuem um elevado grau de democracia interna, e onde a forma de ajuda mútua estabelece uma relação horizontal de solidariedade entre os associados, fazendo com que a responsabilização a este nível não surja tão problemática como aquela que surge quando existe uma separação entre os membros de uma associação e os beneficiários da sua acção. Este é, por exemplo, o problema apontado por um dirigente da UMP no que se refere a uma das maiores associações mutualistas:

É outro defeito do Código das Mutualidades. Está datado e está anacrónico. Porque exige assembleias-gerais presenciais. Uma associação como a nossa que tem 140 000 pessoas espalhadas por todo o país, como é que vem para aqui fazer assembleia-geral? Isto também tem que ser visto. Temos que encontrar forma de regulamentar juridicamente as assembleias-gerais descentralizadas com os meios electrónicos que existem, para garantir a legitimidade de votos e a legitimidade do debate, mas criando condições objectivas que permitam que se os 140 mil quisessem participar poderiam fazê-lo. Da maneira que está não podem. Nós nesta sala metemos aqui 300 pessoas. Se viessem 1% dos sócios já não cabiam aqui (UMP1).

Uma outra dimensão da responsabilização prende-se com a própria inserção das organizações numa dada comunidade e das exigências que lhe são colocadas no sentido de responder às necessidades que surgem, o que passa não só pela relação de proximidade e contacto próximo, mas também pelo facto dessa comunidade olhar para as instituições como porta-vozes ou intermediárias das suas exigências perante o Estado ou, pelo menos,

como instrumento de acesso aos longínquos serviços burocráticos do Estado. Este é, por exemplo, um papel que o dirigente da FENACERCI refere ser comum nas organizações:

É que a distância entre o cidadão e as organizações é muito mais curta do que entre o cidadão e o Estado. É que é muito diferente eu ter que ir bater à porta do director-geral de saúde ou à porta do presidente da direcção da minha CERCI e colocar-lhe a questão olhos nos olhos... porque sei que ele tem outro tipo de patamares que corre muito mais depressa e que me vai resolver o meu problema. Nós funcionamos como câmara de eco... às vezes como amortecedor de muitas questões que as pessoas não conseguem fazer chegar... porque a cumplicidade, a intimidade é completamente diferente. Nós estamos muito mais próximos, bem... então nós cooperativas somos o próprio problema... partindo do princípio que as cooperativas são formadas para resolver problemas das pessoas que as integram... portanto nós somos o próprio problema... ninguém melhor que os próprios vive o problema dos próprios... isto parece-me elementar... e depois é óbvio que... eu estou em Peniche... e as pessoas de Peniche têm facilidade em chegar lá à minha CERCI e colocar as questões (FENACERCI).

Por fim, existe um outro nível muito mais amplo de responsabilização das OTS, que é perante a própria sociedade, o que é cada vez mais visível no papel crescente que os meios de comunicação têm desempenhado na denúncia de casos de más práticas. Este papel dos meios de comunicação é tão importante que, por vezes, chega a substituir-se aos próprios mecanismos do Estado, de que é exemplo curioso o que nos é dado pelo entrevistado da IGMTS, relativamente aos lares lucrativos:

Isto é, nós hoje defendemos o nosso sistema em que existe uma responsabilidade social, a que não é alheia a visibilidade nesta área e, portanto, as pessoas começaram a perceber que não se abre um lar impunemente, não se tem um lar em funcionamento impunemente e não se deixa de atender às críticas e às reclamações dos utentes impunemente. Aliás, hoje existe um fenómeno giro que é as pessoas hoje queixam-se à inspecção ou à SIC, chegando mesmo a ameaçar com qualquer das duas. Há aqui factores de controlo muito curiosos... (IGMTS).

No que se refere mais concretamente às actividades das IPSS ou de outras organizações cujas actividades ajudam à concretização de direitos sociais constitucionalmente consagrados, que cabe ao Estado assegurar, a responsabilização é dupla: das organizações perante o Estado e deste perante os cidadãos. Existe, porém, ao nível de determinadas actividades destas instituições, ou de determinadas instituições que prosseguem algumas actividades, uma tensão que foi acompanhando o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, e que tem com o próprio processo de assunção, pelo Estado, da responsabilidade pela satisfação de algumas necessidades que tradicionalmente constituíam áreas de actividade destas instituições. Aqui, e diferentemente do que foi acontecendo na

área da previdência social, cuja iniciativa na provisão foi sendo crescentemente assumida pelo Estado, no caso dos serviços sociais o Estado delegou a provisão directa nas OTS, ao mesmo tempo que, em princípio, assumia a responsabilidade por esses bens e serviços. Deste modo, tinha que impor às instituições mecanismos de responsabilização que lhe permitissem responder perante os cidadãos quanto a exigências de justiça e equidade no fornecimento desses bens e serviços. Assim, criou aquilo a que Taylor (1996: 59) chama uma cadeia de responsabilização democrática, em que "as organizações são responsáveis perante um financiador público o qual é depois responsável perante o eleitorado". Ao mesmo tempo, verificou-se um dos riscos associados a esta cadeia, que foi criar mecanismos de desresponsabilização, ao permitir "que a culpa seja evitada ao longo da linha na medida em que os Ministros atiram as culpas das 'questões operacionais' para os fornecedores e os fornecedores culpam as especificações dos contratos" (Taylor, 1996: 62-63).

Esta desresponsabilização é bastante visível, se encararmos os serviços das OTS na área da acção social sob o ponto de vista de um bem público voltado para a resolução dos problemas das camadas mais desfavorecidas da população. Com efeito, os resultados desta contratualização contradizem a lógica que estes bens assumem no contexto do direito à segurança social, à protecção na saúde, à família, etc. Em primeiro lugar, o Estado não só não conhece quais são os beneficiários dos serviços que está a financiar, como ainda tem de se socorrer do sector privado lucrativo para atender às necessidades não satisfeitas ao nível da contratualização.

No fim de contas, neste modelo de cooperação nós queremos apoiar as famílias mais carenciadas mas é através das instituições. No fim de contas, o financiamento é directo às instituições. E desconhecemos neste momento, muitas vezes, quem é que frequenta, quem é que está nas instituições. E por outro lado deparamo-nos com as dificuldades, ao nível do atendimento normal dos Centros, das equipas locais de acção social, com a necessidade, fundamentalmente na área dos idosos, de se recorrer a outras respostas da área do sector privado lucrativo, por estas pessoas não terem capacidade de o pagar e não terem acesso àquelas respostas que são co-financiadas pelo seu Estado (DGAS).

Em segundo lugar, não só não consegue garantir que os beneficiários dos serviços sejam os cidadãos mais necessitados, como favorece mecanismos que privilegiam a selecção dos utentes que têm mais capacidade de pagar os serviços:

Eu digo que o Ministério tem sido pouco criativo, tem sido pouco audaz. Por exemplo, o caso da igualdade de oportunidades. É evidente que uma instituição para sobreviver tem que ter viabilidade financeira. Aparecem-nos duas crianças, só temos um lugar, em bom rigor que há-de ir para nós a mais pobre. Só que, quando em vez de ser uma são 15

ou 20, nós a aplicar isso temos o problema da inviabilidade financeira. Agora das duas uma, ou deixamos de ser solidariedade, e então a conversa é uma, ou então o governo aplica o princípio da diferenciação positiva através do qual se garanta o direito à igualdade de oportunidades (UIPSS).

Em terceiro lugar, favorece também uma distribuição territorial dos serviços e equipamentos em detrimento das zonas mais carenciadas, colocando em situação de desvantagem as instituições que se encontram instaladas em meios mais carenciados:

Meus amigos, tem de haver dinheiro! Das duas uma, ou nós fechamos e transformamo-nos numa coisa qualquer ou então é por isso que temos um pacto que estabelece o princípio da diferenciação positiva, que se aplica a estas situações, onde há causas de pobreza, onde há causas de serviços especiais... porque, repare, uma instituição que está num ambiente estruturalmente pobre, por mais que queira não pode fazer nada. E nós temos imensas em bairros sociais. Há instituições com classes médias altas com pais a pagar muito. Pagam bons salários. E temos outras que calhou-lhes em bairros pobres, pagam baixos salários, não temos dinheiro, e temos aqui uma injustiça flagrante. Temos trabalhadores de primeira e de segunda, o que é só problemas. E foi isso que eu quis acautelar com o Pacto. E é isso que eu não estou a conseguir com o Pacto (UIPSS).

Assim, à tendência que se prende com as necessidades de viabilidade financeira e que podem passar pela selecção dos utentes de acordo com critérios diferentes daqueles que são contratados com o Estado, ou seja, de acordo com critérios que excluem os que têm menos recursos para pagar ou os que se encontram em situação de exigir mais cuidados (a que se chama *creaming*), podem juntar-se outras práticas, em algumas instituições, que conflituam fundamentalmente com o carácter público dos bens e serviços e mesmo com o carácter não-lucrativo das próprias instituições. De facto, se muitas destas práticas são aceitáveis sob o ponto de vista de actividades privadas, já não o são quando estamos no quadro do fornecimento de bens públicos.

Assim, ultrapassando a própria questão da adequação dos fins prosseguidos aos princípios estatutários das organizações, que o Estado também deve fiscalizar quando atribui um estatuto especial a determinado tipo de instituição, a primeira questão é, pois, como é que o Estado, assumindo que os serviços que contratualiza com as instituições são direitos de cidadania, tem capacidade de determinar quais são os utentes que têm acesso aos serviços das instituições, o que passa não apenas pela selecção dos utentes mas também pelas regras que existem quanto às suas participações.

Estes mecanismos são, para já, muito débeis, tanto mais quanto também não estava incorporado na legislação da segurança social o direito a estes serviços e a definição de que

eles devem ser primeiro disponibilizados aos que não têm capacidade de pagar por eles. Actualmente as instituições apenas se comprometem a dar prioridade aos utentes em situação de maior carência e de acordo com as regras dos seus estatutos e os princípios da contratualização com o Estado. No que se refere às comparticipações dos utentes, as instituições não possuem qualquer imposição legal acerca das normas por que se devem reger. Existe um modelo de regulamento de comparticipação dos utentes e familiares pela utilização dos equipamentos, que foi elaborado em consensualização entre serviços do Estado e pelas Uniões no âmbito do Protocolo de Cooperação de 1997, mas que não é vinculativo. Neste modelo as comparticipações dos utentes são moduladas em função do custo das respostas e da capacidade económica dos utentes e famílias e, como já verificámos, possuem um peso muito importante nas receitas das instituições. O financiamento do Estado faz-se por custo técnico da resposta e número de utentes e não por capacidade económica dos utentes ou sequer por necessidades.

Acontece que se negocia e a base negocial é uma base que é perversa... quer dizer... "nós hoje pagamos 80 contos por utente para o apoio ocupacional", se o aumento do custo de vida foi 3% não pode aumentar 3%... a base não é esta... a base seria sempre: vamos ver o que é que este grupo de pessoas precisa e quanto é que isso custa... naquilo que é um patamar mínimo... depois o que se fizer para além disso já é da responsabilidade da organização ou da organização e da pessoa... ou enfim... da organização... porque a organização são as pessoas também... (FENACERCI).

Existem, porém, várias tensões ao nível do relacionamento entre o Estado e as IPSS que se prendem com interpretações no que se refere à definição de responsabilidades, à identificação da própria natureza do relacionamento entre o Estado e as instituições, à natureza da relação entre os utentes e as instituições/Estado e, por fim, à própria natureza da relação entre os serviços que fornecem e os direitos de cidadania. Assim, a questão não se coloca apenas ao nível da capacidade do Estado assegurar que os serviços que contratualiza são direccionados para a sua clientela. Coloca-se também no modo como esses serviços e equipamentos podem mudar de natureza quando se passa da provisão pública para a provisão privada, e se substituem lógicas de cidadania, ou seja, mecanismos de responsabilização do Estado perante o cidadão, por mecanismos que não garantem que as relações criadas não configurem práticas em que o cidadão passa a dever o favor pelo serviço que lhe é prestado. Ou seja, uma vez mais, a questão passa também pelos mecanismos de responsabilização e participação existentes ao nível das próprias organizações – mas não só ao nível destas, pois também se discute ao nível do

relacionamento entre os serviços públicos e os cidadãos –, pois só estes podem assegurar que a relação estabelecida entre organizações e utilizadores não seja unilateral e vertical.

E aparece o princípio da subsidiariedade que é importante... mas pode ser perigoso também. É importante no sentido de que quem está mais próximo e sabe melhor fazer, que faça. Porque não é por ser mais barato mas por ser mais directo, humanizável, mais personalizado. Contudo, pode ter um inconveniente. Se os protagonistas não estiverem integrados nessa concepção, se tiverem uma concepção de prestadores de serviços, esse princípio de subsidiariedade pode-se transformar numa preocupação de mercado e de oferta pública de mercado. Isso é o risco...

... E depois, se as instituições tiverem concepções que não sejam as de cidadania mas que sejam outras, ou assistenciais, ou filantrópicas caritativas, etc., e então a relação do cidadão com a acessibilidade aos direitos fica subvertida, quer dizer, subalternizada. O cidadão passa a ser o sujeito passivo da acção filantrópica de outros, para não lhe chamar outra coisa. Enquanto que na minha concepção o cidadão é cidadão, em direitos e, portanto, no exercício dos seus direitos acede aos serviços públicos ou particulares não-lucrativos que entender, dentro daquilo que naturalmente lhe está dirigido (UMP1).

Deste modo, a conciliação entre as vantagens da proximidade e a noção de direito de cidadania traz mudanças ao nível do próprio entendimento do princípio da subsidiariedade, o que significa uma importante mudança no quadro do relacionamento entre o Estado e as OTS e, efectivamente, tem potencialidades para expandir os direitos.

... É que o Estado às vezes considera estas coisas como um custo... isto não são custos, são investimentos, porque aquilo que se gasta com a qualidade de vida dos cidadãos no quadro dos seus direitos de cidadania é sempre um investimento (...). Portanto é um investimento claro e é um investimento que é da exclusiva responsabilidade do Estado. Não tenhamos dúvidas. Agora, quando eu digo... de facto o Estado reconhece a importância das organizações, tanto que lhes transfere responsabilidades... mas depois nessa transferência não tem em conta que as organizações tendencialmente procuram a qualidade, até para se afirmarem localmente, até para se afirmarem nacionalmente, até internacionalmente. Ou seja, o grau de exigência das organizações, para bem das pessoas, é muito mais elevado do que é o grau de exigência dos serviços do Estado, com todo o respeito que merecem (FENACERCI).

Os Mecanismos de responsabilização

A natureza do relacionamento entre o Estado e as IPSS em Portugal não está clarificada ao nível dos actores, e os próprios mecanismos de responsabilização traduzem esta falta de clarificação. Sob a perspectiva da nossa entrevistada da DGAS, o relacionamento baseia-se numa efectiva partilha de responsabilidades. Assim, não é só o Estado que tem responsabilidade neste campo, mas também as organizações. Concebe-se, assim, que estas

organizações estão obrigadas a contribuir com a sua parte na provisão de bens e serviços, a par com a comparticipação do Estado e dos utentes. Esta interpretação está bem presente no modo como são calculadas as próprias comparticipações do Estado, e no próprio estatuto especial destas organizações, em especial ao nível da sua participação na definição das políticas. Também está presente no seu acesso a fundos exclusivos da administração pública, de que é melhor exemplo o PIDDAC. Esta é, pelo menos, a interpretação que retiramos desta afirmação.

Este modelo assenta em 3 coisas. Na capacidade de financiamento das famílias, que têm um modelo de regulamento de comparticipação que eles não cumprem. Na comparticipação do Estado, que foi calculada em função de custos técnicos, nem são os reais senão eram muitos mais baixos. Ou seja, aqueles custos baseados no conjunto de requisitos que é necessário nos guiões para a implementação da resposta, nos ordenados definidos no contrato colectivo de Trabalho. Não podemos ir mais além do que aquilo que está fixado. Também acredito quando ele diz que se não pagar mais não arranja técnicos. Temos que arranjar aí uma solução. Agora, eles também têm a parte deles. Nós sabemos que as instituições recebem das autarquias, recebem dos governos civis, recebem dos seus associados. Portanto, têm outras fontes de rendimento. E cada vez mais as instituições têm que caminhar para outras fontes de rendimento que lhes permitam uma auto-sustentação. Porque a comparticipação do Estado vai ter limites (DGAS).

Uma outra interpretação da relação entre o Estado e as IPSS é a da UIPSS que a configura como uma relação contratual no que se refere à parte da sua actividade que o Estado assumiu como constituindo direitos. Trata-se, a este nível, de meros acordos de prestação de serviços, o que significa que as instituições não prossigam outras actividades que não têm a ver com esta área de direitos cuja responsabilidade é do Estado, pois, se assim fosse, efectivamente as organizações não seriam outra coisa senão meros prestadores de serviços.

Sucessivos governos entenderam que deviam valer-se da cooperação das instituições de solidariedade social para o exercício da acção social. Ou seja, eles vendo que não eram capazes de fazer a acção social, que é a sua prepotência, encontrou-se... eu costumo dizer, assim como entre o Estado e a Igreja há uma Concordata, entre o governo e as instituições de solidariedade houve uma cooperação. A cooperação é uma espécie de Concordata. Estabelecemos regras. E portanto, o exercício da acção social é feito com base na contratualização. Portanto, nós fazemos um contrato de prestação de serviços ao Estado em determinadas condições. E, portanto, não sei porque é que tanta gente, que até se diz inteligente, não percebe que do que se trata aqui é de uma contratualização neste domínio. Há tantas outras formas de solidariedade. Alguém pede ao Estado dinheiro por visitar doentes, visitar hospitais? Muita outra coisa que fazemos que não tem nada a ver com a contratualização. (...) Portanto, este é o primeiro ponto que é importante percebê-lo... utilizam muito dos nossos recursos, muito dos nossos trabalhadores, etc. (UIPSS).

Na mesma linha que a UIPSS, a FENACERCI considera que a relação entre as instituições e o Estado é uma relação contratual entre o Estado e um conjunto de cidadãos que se auto-organizaram para satisfazer as suas próprias necessidades em moldes que consideram muito superiores aos do Estado e aos de outras instituições mas que não deixam, por isso, de configurar direitos de cidadania.

O Estado, na nossa óptica, não está a dar subsídios para coisa nenhuma quando está a apoiar uma pessoa para quem desenvolvemos actividades ocupacionais... o Estado está-nos a pagar os serviços que nós estamos a prestar por ele. Esta óptica da prestação de serviços é uma óptica de contrato. Estamos a falar de relações de contratualização. E essa é a pedra de toque desta relação. É que o Estado ainda não quis contratualizar esta relação com as organizações no âmbito de patamares que salvaguardem a qualidade dos serviços prestados. E nenhum dos sectores que nós temos aqui, quer no apoio ocupacional, quer no apoio residencial, o Estado cobre os custos. É discutível se deverá cobrir ou não cobrir a totalidade, eu acho que sim porque estamos a falar de direitos de cidadania. O que acontece é que o Estado não só não paga como fica muito abaixo dos custos reais deste tipo de serviços o que deixa depois um ónus para as pessoas e para as organizações que muitas vezes é difícil de ultrapassar, porque estamos a falar de organizações sem fins lucrativos (FENACERCI).

Uma outra leitura é a do dirigente da UMP que encara a actual forma de relacionamento na área da acção social como uma subsidiação do Estado às organizações que estas assumem indevidamente como direitos próprios. Como tal, não deveriam ser as organizações a ter direito aos subsídios mas, sim, os cidadãos, numa relação entre este e o Estado e não mediada pelas organizações, em que, no limite, devia ser o próprio cidadão a receber a prestação a que tem direito, pagando depois os serviços prestados.

Eu percebo que é difícil montar um sistema diferente, agora, nunca se montará se não se tiver o desejo de o fazer e a concepção para o fazer. Agora, qual é a concepção? É que estas subvenções, para fugir à palavra subsídio, que não é subsídio, estas participações que o Estado atribui quer para a terceira idade, quer para o pré-escolar etc., não são as instituições que têm direito a elas. Não são as mutualidades, não são as IPSS, não são as Misericórdias! Quem tem direito às participações são os cidadãos! À pureza das coisas o cidadão recebia a participação e pagava depois os serviços prestados por estas mutualidades ou por essas IPSS, ou outra entidade qualquer! (...) Porque o que sublinha o carácter assistencial é pagar à instituição para fazer a assistenzinha de caridade. Ora não é isso! E, portanto, rebelo-me. E cada vez que vou assinar protocolos faço sempre o mesmo discurso, e digo: "uma vez mais estou a assinar aqui uma parceria não como qualquer direito das instituições que eu represento!" Porque isto pode criar um perigo grave. As instituições tornarem-se dependentes desses subsídios e viverem à custa da gestão desses próprios subsídios (UMP1).

A razão desta falta de clareza na definição dos direitos e responsabilidades das partes prende-se com a própria história do Estado-Providência em Portugal, e com a tensão entre a assunção, por parte deste, de uma segurança social integrada concretizando direitos de cidadania e uma perspectiva subsidiária herdada do período do Estado Novo, tributária da Doutrina Social da Igreja, e reinterpretada no contexto da 'crise' do Estado-Providência e da separação entre Estado e sociedade civil. Os efeitos desta tensão estão bem patentes na evolução do relacionamento entre o Estado e as OTS e no próprio campo da acção social, que já tivemos oportunidade de abordar na parte histórica deste trabalho.

Existem concepções que foram herdadas de um passado autoritário que não distinguia entre o que era Estado e o que era sociedade, traduzido na figura da tutela administrativa. A esta concepção autoritária sucedeu depois uma concepção claramente estatista da intervenção pública após 1974, que passava por um estreito controlo do modo como eram fornecidos os serviços e coincidiu com a integração das instituições privadas de solidariedade e segurança social (como então se chamavam) no sistema. Como neste período a intervenção do Estado passou a dirigir-se também para a qualidade dos serviços, a vigilância sobre o modo como as organizações funcionavam tornou-se mais estreita.

Antes de 81 o relacionamentos com o Estado... o Estado era muito mais direccionado. O Estado pagava o quadro de pessoal das instituições. E depois as famílias e as instituições asseguravam o restante. Só que não havia 4000 e tal instituições. Mas a União não as representa todas, a União representa as 3000 ou qualquer coisa assim. Era mais dirigido e havia um acompanhamento, nós tínhamos um bom quadro de pessoal, com enfermeiras, educadoras, etc., que iam lá, mediam os espaços, mediam tudo, portanto muito centralizado. Depois começou-se a descentralizar. Agora a evolução foi no âmbito da autonomia. O princípio da subsidiariedade já estava contido mas mais da autonomia... do respeito pela capacidade da instituição... mas também se caiu um bocadinho, devido à falta de recursos, à descapitalização em termos de recursos humanos dos Centros Regionais, caiu-se muito no facilitismo (DGAS).

A este momento sucedeu-se um período de claro conflito entre responsabilidade pública e privada, coincidindo com a utilização do primado da iniciativa privada para o não investimento público em serviços sociais. O Estado colocava estas instituições entre si e os cidadãos, assegurando assim o seu isolamento relativamente a exigências de efectivação de direitos sociais que haviam sido incorporados nos quadros legais. Assim, só retirando-se da regulação o Estado podia sustentar um nível de financiamento público incapaz de assegurar a qualidade dos serviços prestados e deste modo eximir-se da

responsabilização perante os cidadãos. Mesmo que esta retirada tivesse de assumir contornos de Estado-paralelo para não conflitar com os quadros legais.

Houve um tempo em que os centros regionais estavam proibidos de entrar nas instituições. Chegámos ao outro extremo. Eu assisti. E não foi há muitos anos.

Foram proibidos por lei?

Não, não eram proibidos por lei, mas eram proibidos politicamente, que não tinham nada que entrar nas instituições. O pessoal dos Centros ficou completamente coarctado nas suas funções e nas suas competências... Passou-se do 8 ao 80. De há algum tempo para cá começou-se a dar, mas tem sido uma luta constante... de há uns 10 anos para cá, 15, não sei, a relação começou-se a alterar um pouco mais (DGAS).

Ainda assim também não é possível afirmar que o Estado se tenha retirado totalmente da acção social, pois não só se assistiu a um aumento crescente das IPSS e das suas actividades como se verificou um aumento, ainda que limitado, das próprias despesas da acção social.

Nos anos 90 verifica-se efectivamente a tentativa de introduzir alguns mecanismos de regulação da provisão privada e mesmo de introduzir algumas correcções nas desigualdades que decorriam do funcionamento destas actividades, nomeadamente procurando criar mecanismos de financiamento que tivessem em conta a situação dos utentes, que falharam na sua concretização, e mecanismos de fiscalização e regulação centrais, fossem eles a própria Inspeção Geral da Solidariedade e Segurança Social e a DGAS, fossem eles os Protocolos de Cooperação assinados entre o governo e as Uniões. Todavia, e para além dos problemas atrás apontados ao nível da selecção dos beneficiários, persistiram problemas ao nível da capacidade reguladora e fiscalizadora do Estado.

Mas, na prática, o exercício da tutela por parte do Estado era muito frágil. No caso da tutela fiscalizadora, quase inexistente. Mesmo no caso da tutela de apoio e acompanhamento, dependia muito da disponibilidade dos dirigentes das instituições para aceitarem ou não aceitarem essa tutela ao nível de apoio e acompanhamento. (IGMTS).

Assim, em termos legais, os mecanismos de responsabilização das IPSS perante o Estado são prosseguidos pelas várias áreas da tutela, que são o registo, o apoio técnico e a fiscalização e encontram-se grandemente concentrados nos acordos de cooperação, por via da ênfase na natureza contratual da relação entre o Estado e as instituições na área da acção social. O problema surgia também quando não existiam acordos de cooperação:

Naturalmente, que as IPSS ao serem registadas estão sujeitas à nossa tutela fiscalizadora e inspectiva e de apoio ao cumprimento e, portanto, era pressuposto que o Estado acompanhasse e desse parecer relativamente à construção daquele equipamento em concreto. E depois acompanhasse o seu funcionamento no âmbito dos poderes de tutela sobre as IPSS. Mas não havia nenhuma obrigação formal a cumprir, do género alvará, para abrir aquela resposta. Portanto, se o Estado falhasse na sua missão tutelar por não acompanhar devidamente aquela instituição ela não era obrigada a suscitar a intervenção do Estado para permitir o funcionamento da resposta. Se a instituição pretendesse celebrar um acordo de cooperação connosco, aí sim, o Estado, antes da celebração do acordo (...) o serviço da segurança social iria verificar as instalações, se tinha as condições necessárias para ter o utentes que supunha ter, o número de utentes, e era definido um contrato (IGMTS).

As actividades da Inspecção-Geral demonstram bem as áreas em que as IPSS são responsabilizáveis perante o Estado: uma área que se refere às regras do seu Estatuto, acerca do funcionamento democrático da organização, outra área que se refere às regras do plano de contas, tendo em atenção a gestão contabilística, e outra ainda que se refere aos serviços contratualizados com a instituição, no que se refere ao cumprimento das suas obrigações sobre o funcionamento destes serviços assumidas nos acordos de cooperação:

Existe um guião das IPSS. Quanto entramos numa instituição fazemos o *check up* da instituição. Quer do ponto de vista dos seus órgãos, a composição dos seus órgãos dirigentes, o funcionamento dos órgãos dirigentes, se reúnem as vezes necessárias, se cumpriram ou não cumpriram o art.º 57, n.º 4, da lei 119/83, que é não estarem mais do que dois mandatos sucessivos ou, estando mais, se a assembleia geral deixou clara a impossibilidade, se o conselho fiscal reúne ou não reúne, se aprecia ou não aprecia. E depois vamos a todos os outros elementos da prestação de serviços, da análise contabilística, depois em regra temos uma conclusão que é quanto à emissão de recomendações quanto a algumas irregularidades que poderemos ter encontrado, seja quanto ao excesso de mandatos, seja quanto à própria organização contabilística respeitando ou não o plano de contas da IPSS, seja quanto à prestação de serviços, por exemplo, se as camas têm ou não têm colchas, se as colchas devem ou não ser todas iguais...

O guião tem esses pormenores?

O guião não tem exactamente isto mas acaba por induzir a que se diga isto. Digamos, não tem lá as colchas, obviamente, mas tem a prestação de serviços... se é de qualidade ou não é de qualidade... a qualidade das instalações. Tem indicadores objectivos do tipo: dimensão dos quartos de banho, dimensão das salas, o apoio, a ocupação, a participação dos utentes (IGMTS).

A responsabilização processual, centra-se nos mecanismos de funcionamento das instituições ou dos programas como forma de analisar os resultados e assegurar que estes

correspondam aos objectivos. Esta forma de responsabilização integra vários mecanismos de avaliação, que vão desde critérios técnicos de funcionamento até exigências ao nível do pessoal. Um dos instrumentos desta responsabilização são os guiões técnicos relativos a cada uma das valências, instrumentos de carácter técnico-normativo, elaborados pela DGAS, em colaboração com o CRSS e as Uniões. Estes guiões técnicos são muito amplos, definindo aspectos gerais acerca da valência em causa, como princípios e objectivos e aspectos muito pormenorizados quanto ao seu funcionamento: localização e acessibilidade, organização interna das instalações e suas características, número máximo de utentes, critérios de admissão, regras relativas ao funcionamento, à inserção na comunidade, e quadro de pessoal, com especificação do número e qualificações dos trabalhadores. Estes guiões exprimem o padrão a partir do qual são calculados os custos de funcionamento das valências e não são vinculativos, pois a sua imposição encontrou fortes resistências por parte das organizações. Todavia, eles acabam por ser o instrumento de referência a partir do qual são avaliados os equipamentos. Este mecanismo também permite ultrapassar algumas das dificuldades legais em termos de regulação do Estado, por exemplo, ao servirem de critério-base para a avaliação dos equipamentos e serviços no âmbito das actividades de inspecção da própria IGMTS, ou ao servirem de base aos regulamentos para acesso a programas.

De alguma forma são vinculativos. A Inspeção vai com esses guiões. E de facto eles têm-se adaptado. Porque depois, paralelamente, em relação a algumas respostas, tem havido programas complementares, por exemplo, em investimento, e o investimento normal é só através do PIDDAC. Mas depois tem havido, por exemplo, até para as creches, no âmbito do Programa Creche 2000, para os lares de idosos, apoio domiciliário, os PAII, essas coisas todas, portanto tem havido determinados incentivos. Eles só podem concorrer se se adequarem a este regulamento ou para repor determinada qualidade. Embora isto sejam os requisitos mínimos (DGAS).

Um dos mecanismos em que o Estado mais insiste como forma de garantir a qualidade dos serviços prestados e da gestão das valências é ao nível do número e das qualificações técnicas do pessoal que trabalha nas instituições e, em especial, os quadros técnicos. Não é pouco frequente estas exigências colidirem com as organizações que reclamam a legitimidade das suas intervenções menos qualificadas em termos técnicos, mas mais ricas em termos de afectividade.

Nesta matéria eu costumo dizer assim: é essencial que haja afecto... que haja carinho... é absolutamente essencial... mas se não houver, que haja ao menos uma intervenção técnica adequada. Porque essa resolve o problema da qualidade da prestação de

serviços. Agora quando não há nem afecto e carinho nem intervenção técnica adequada, aí estamos numa situação de verdadeira tragédia e desgraça. Que é esse o caso. Com o argumento "nós temos voluntariado, nós somos voluntários e estamos cá o dia todo e tal... e fazemos tudo o que é preciso e damos muito afecto e carinho às pessoas idosas"... a verdade é que isso em regra esconde a ausência de pessoal qualificado em número suficiente para prestar serviços de qualidade... (IGMTS).

Enquanto forma de garantia do cuidado dos serviços prestados, a pressão para a elevação técnica da qualidade do pessoal sempre foi bastante grande por parte do Estado, desde o momento em que o próprio quadro de pessoal fazia parte dos acordos de cooperação assinados, o que veio a ser abandonado logo depois.

A contratualização

Como referimos, a contratualização tem vindo a ser a via privilegiada de relacionamento entre o Estado e as IPSS ao nível do fornecimento de bens e serviços; e os contratos o meio privilegiado de responsabilização. Deles depende, portanto, o modo como é estruturada a provisão de serviços sociais. Já mencionámos anteriormente, seguindo Taylor e Lewis, que os contratos podem variar conforme o grau de especificação, de liberdade e de confiança dos actores envolvidos (Taylor e Lewis, 1997: 41-43), entre um pólo em que se baseiam na confiança, se sustentam na negociação entre as partes e necessitam de um maior envolvimento do pessoal dos serviços públicos no acompanhamento e apoio, e um pólo em que não existe confiança por parte das entidades públicas e as especificações do contrato são muito mais detalhadas, exigindo mais trabalho da organização na recolha e fornecimento da informação necessária que permita à agência pública a monitorização e controlo. Estas variações têm efeitos importantes nas OTS e no tipo de serviços fornecidos, permitindo nos contratos flexíveis uma maior inovação e diversidade dos serviços e, nos contratos muito específicos, uma homogeneização dos serviços e uma redução de capacidade de inovação das instituições, demasiado ocupadas em procurar cumprir os requisitos do contrato.

Se quiséssemos classificar os acordos de cooperação entre estes dois pólos teríamos que os aproximar mais do primeiro pólo, verificando-se um elevado grau de participação das organizações de cúpula ao nível da definição das regras dos contratos e uma certa flexibilidade destes ao nível das suas regras. Estes acordos são celebrados entre as IPSS ou outras organizações e os CRSS e são enquadrados por Protocolos de Cooperação, assinados anualmente entre o MTS e as três Uniões, determinando, para algumas valências,

o quantitativo anual da comparticipação financeira do Estado. De certa forma, os contratos só são flexíveis ao nível da negociação entre os serviços do Estado e as Uniões, já que os próprios acordos são assinados a partir das regras aqui negociadas. Quanto às regras, elas limitam-se a estabelecer fins e valências abrangidas pelos acordos, capacidade do equipamento ou serviço, a lotação estabelecida no acordo e o número de utentes efectivamente abrangidos, adequação dos meios humanos, materiais e financeiros. Esta adequação é – ou deveria ser – objecto de apreciação por parte dos CRSS. Em termos de obrigações das partes também se aplica a legislação geral quanto ao bom funcionamento dos equipamentos e bem-estar dos utentes, entre outros, e o apoio e acompanhamento dos CRSS. Ao nível do funcionamento trata-se, portanto, de acordos flexíveis que presumem um importante acompanhamento e apoio técnico dos serviços da segurança social, se as instituições assim o desejarem, o que poderia funcionar em favor do desenvolvimento das organizações e das suas actividades e ao mesmo tempo em favor da qualidade dos serviços prestados. Todavia, e como já anteriormente fomos referindo, existem várias dificuldades. Uma delas é a inexistência de capacidade dos CRSS fazerem esse acompanhamento, outra é a relutância das IPSS relativamente à intervenção dos CRSS e outra ainda relaciona-se com os próprios mecanismos do contrato. De facto, naqueles que se chamam acordos típicos, existe uma certa rigidez no que se refere aos montantes fixados e às actividades que são objecto de acordo, tendendo a ser desincentivada a variação de acordo com as condições de prestação dos serviços.

Temos, na Direcção-Geral, reflectido que este modelo de cooperação está gasto... cria muitas desigualdades... eu dou-lhe exemplos... temos uma resposta tipificada para centro de dia mas temos n tipos de centros de dia, desde os que não têm lá ninguém, aos que dão só refeições, aos que são quase lar, só não dormem. Portanto, isto gera desigualdades. O apoio domiciliário gera desigualdades, porque eu tenho neste momento apoios domiciliários que só vão distribuir as refeições e muitos não vão a casa da pessoa, deixam ao fundo do caminho, e nós temos conhecimento dessas situações, até ao apoio domiciliário que vai 2, 3 vezes por dia... quer dizer, há aqui que fazer alguma diferenciação, quer queiramos quer não... portanto, a tipicidade nestas situações por vezes é prejudicial relativamente à qualidade e ao incentivo da qualidade dos serviços prestados (DGAS).

Ao mesmo tempo, estes acordos contribuem para a grande homogeneidade que se verifica nos equipamentos e serviços das IPSS e na falta de investimento que se verifica em determinadas áreas, em especial as que se voltam para a luta contra a pobreza e exclusão, já que são áreas que em geral implicam intervenções mais complexas. De facto, estes

acordos têm como resultado reduzir a capacidade de inovação das IPSS e favorecer o seu ajustamento a actividades que mais facilmente se enquadram nas tipologias, através de mecanismos que desincentivam a negociação entre os CRSS e as instituições no estabelecimento de contratos.

E que de facto neste momento têm acções bastante inovadoras. Mas o que é que acontece com este esquema de cooperação, nem sempre são estas as instituições as que são beneficiadas. Normalmente são este tipo de instituições com acções inovadoras, com acções que não são tipificadas... até porque celebrar um acordo atípico junto dos serviços exige um estudo socioeconómico – eles deviam exigir a todos, mas enfim – exige uma determinada reflexão, exige um parecer social, e esbarra muitas vezes na própria administração e acabam muitas vezes por ficar asfixiadas e por deixarem a sua capacidade de inovação e adaptar-se às normas (DGAS).

De facto, para além dos acordos que são assinados no quadro geral da legislação sobre os acordos e da negociação entre o Estado e as Uniões, existem ainda os acordos atípicos, negociados entre os CRSS e as IPSS sempre que o tipo de instituição, o montante da comparticipação do Estado, as normas relativas ao tipo de serviço, ou as obrigações das partes não possam ser enquadrados pelas regras dos acordos típicos. Os acordos atípicos ocorrem também para as áreas em que o Estado ainda não conseguiu definir normas para o fornecimento dos serviços, como é actualmente o caso dos serviços e equipamentos de apoio à comunidade, a área da toxicodependência e em especial a actividade das equipas de rua, o atendimento e acompanhamento social, etc.

Todavia, estes acordos exigem muito mais do pessoal dos serviços públicos e do pessoal das IPSS, já que têm de ser devidamente sustentados, a partir de estudos socioeconómicos e financeiros da instituição, para que possam ser homologados pelos serviços centrais que tutelam esta área. Assim, eles são simultaneamente difíceis de gerir:

Portanto, vai-nos aparecer um leque muito diferenciado e vai ser extremamente difícil estarmos a tipificá-los. Estamos a ver se encontramos aí algumas tipologias que eventualmente possamos tipificar para não obrigar... porque a atipicidade envolve uma série de procedimentos que se tornam mais pesados. Têm que ter um parecer social, têm que ser homologados aqui... (DGAS).

E permitem uma maior capacidade de controlo do Estado:

Eu digo-lhe com franqueza que não me importo muito que não haja muitos típicos. Nem houve grande vontade que muitos dos atípicos passassem a típicos. Porque com os atípicos ainda há... e note-se os recursos dos Centros Regionais e sub-regionais são

muito poucos, mas obriga o atípico a uma análise. Agora eu recebo cá triplicados de acordos típicos em que eu, por exemplo, tenho um centro de dia a abrir para não sei quantas pessoas... quadro de pessoal: uma ajudante de centro de dia. E eu pergunto, como é que se celebram acordos típicos da maneira como eles vêm. Nos atípicos há mais algum rigor (DGAS).

Os acordos atípicos possuem um peso esmagador no total dos acordos (88,8%), verificando-se que é ao nível das áreas de apoio à infância e juventude e aos idosos que eles possuem o maior peso, sendo também as áreas onde as instituições estão mais presentes (DEPP, 2000). Este processo também contribuiu para o crescimento de grandes organizações de apoio social, que necessariamente necessitam de grande profissionalização. Estas organizações mantêm um património simbólico e os seus dirigentes afirmam determinada cultura, mas o seu funcionamento rege-se cada vez mais por critérios profissionais:

E aí eu tenho que fazer esse reconhecimento, que é que não há grandes alterações ao nível da mentalidade, a não ser aquela que deriva da intervenção técnica e da deslocação do poder... o poder interno na intervenção, não, nunca da estrutura da organização ou no seu pensamento simbólico. Aí continuam a ser liderados exclusivamente pelos dirigentes. Agora ao nível da intervenção há, cada vez mais, uma intervenção de natureza técnica. Até porque essas grandes instituições hoje são, como eu dizia, algumas *holdings* mesmo, que não fora a delegação de competências, e de poderes nos directores técnicos, não têm qualquer possibilidade de subsistência. Isto é, a profissionalização é para essas instituições condição de sobrevivência. É destas grandes instituições que eu estou a falar (IGMTS).

Para além dos acordos de cooperação existem ainda outros instrumentos que são os contratos-programa e que financiam projectos que se inserem sobretudo no âmbito de programas comunitários. Estes contratos têm efectivamente várias vantagens e a maior é o facto de permitirem um maior acompanhamento e, ao mesmo tempo, a capacidade das instituições desenvolverem a sua actividade no quadro das suas próprias propostas. Todavia, o problema destes é que possuem uma duração limitada.

Por outro lado, isto não inclui muitas vezes aquelas instituições que são financiadas pelo Integrar, pelo QCA, etc., porque também há algumas experiências inovadoras mas que, de facto, quando vão para querer funcionar – e isto é uma coisa que qualquer programa tem que ter em mente, é a continuidade – e a continuidade, se for um projecto de desenvolvimento comunitário, pode ser necessário continuar, pode não ser, pelo número de anos que é apoiado eu não acredito que seja nesse número de anos que se

concretizam projectos, o que ele tem que deixar é as sementes desse projecto, portanto essas sementes têm que ser apoiadas de alguma forma (DGAS).

No quadro em que estes contratos-programa começaram a surgir, ou seja, no âmbito de projectos em parceria que envolvem as IPSS e instituições de várias áreas do Estado torna-se possível ultrapassar a limitação inerente à sectorialidade até agora existente. Neste processo também se pretende que os contratos-programa passem a ser assinados entre as autarquias e as IPSS e que no âmbito desses contratos existam então vários acordos de cooperação com as várias instituições públicas em cuja esfera se desenvolve a intervenção no âmbito do contrato-programa.

A homogeneidade, ou por outras palavras, a falta de inovação que existe nas organizações na área da segurança social, não resulta só da actividade do Estado mas dos vários mecanismos que surgiram, muitos dos quais se desenvolveram para fazer face às grandes dificuldades de regulação das actividades das instituições. Em última instância, estas dificuldades prejudicaram sobretudo a capacidade de inovação do sector. Actualmente, e por via do fracasso dos mecanismos de responsabilização mais flexíveis, o Estado encaminha-se para uma transformação nos mecanismos de responsabilização das actividades das IPSS, aproximando-se mais dos mecanismos que usa para o sector privado lucrativo.

6.4. As novas políticas e as OTS

Numa apreciação global das novas políticas, a avaliação dos vários actores entrevistados é bastante positiva. Consideram-se sobretudo correctos os princípios das políticas e o modo como estão desenhadas. Por exemplo, é consensual a apreciação positiva na ênfase na luta contra a exclusão e na discriminação positiva daqueles que se encontram em pior situação, é positiva a avaliação à filosofia de participação introduzida em muitas áreas, envolvendo os vários actores da sociedade civil no próprio desenho das políticas. É consensual a generalização do princípio da subsidiariedade em muitas destas áreas, o qual tem implícita a valorização da comunidade e também é consensual a assunção de que as prestações da acção social e da luta contra a pobreza e exclusão constituem direitos de cidadania.

Este acordo generalizado não significa, porém, que muitas vezes a apreciação da implementação das medidas seja positiva ou que não existam importantes diferenças ao nível da concepção sobre o desenho das próprias políticas concretas, onde por vezes se

jogam as questões cruciais. Consideramos que as duas seguintes afirmações são bastante sintomáticas das diferenças profundas de filosofia que podem aparecer ao nível do sector em Portugal, a primeira enformada de uma filosofia publicista, que aplaude a ultrapassagem da ditocomia entre previdência e assistência no sistema e o facto de assim se ter introduzido uma lógica de direitos na esfera da solidariedade, em que a participação das instituições do terceiro sector corresponde a um dever de cidadania de solidariedade:

É que eu não defendo, não acredito, nem quero, um Estado assistencial, um Estado caritativo. Quero um Estado, uma república de cidadãos com direitos. Ora bem, um dos direitos dos cidadãos é ser apoiado socialmente em solidariedade nacional quando precisar de ser apoiado. Ora bem, sendo assim, a concepção de organização não é uma concepção de assistência social é uma concepção do direito social como direito de cidadania. Ora, esse direito também tem uma contrapartida dos deveres de cidadania. Portanto, é nesse sentido que eu vejo as organizações sociais particulares, as mutualidades, as IPSS e outras. São os cidadãos que devem ganhar consciência das suas responsabilidades perante os outros na concretização da solidariedade e, portanto, das políticas de solidariedade (...). E, portanto, esta estrutura é muito mais adequada à concepção que eu defendo de sociedade organizada, solidária, do que a anterior (UMP1).

A segunda afirmação, também bastante contemporânea à luz da discussão entre direitos e responsabilidades remete a solidariedade para a esfera privada, de uma sociedade civil onde o Estado não deve intervir. De facto, também podemos inserir esta questão no contexto das discussões actuais acerca da forma como o Estado tem penetrado na esfera das organizações do terceiro sector, como as que apontámos relativamente à discussão em torno da terceira via.

Hoje há aí uma certa confusão semântica que pode indiciar uma certa filosofia de intervenção equívoca no campo social. Ou seja, eu, por exemplo, defendo que deve ser um Estado de direitos sociais. Ao Estado compete assegurar o exercício, o acesso aos direitos sociais todos. Isso é Estado. Isso é competência dele. Competência que lhe deriva da Constituição e, portanto, a sociedade é que deve ser uma sociedade de solidariedade. Entendo que a solidariedade no sentido ético... a ética da proximidade é a ética da solidariedade... ao Estado compete assegurar o acesso aos direitos sociais. Pronto. E à sociedade compete organizar-se para assegurar a solidariedade. Em que a solidariedade é mais competência da sociedade civil e o acesso aos direitos é mais competência do Estado (...).

E, portanto, o que neste momento está a acontecer... Houve uma coisa... foi claramente preocupação deste governo em pegar na palavra solidariedade e colá-la à própria estrutura do Ministério. Tanto que ele chamou-se Ministério do Trabalho e da Solidariedade... nem da Segurança Social... ele até se esqueceu da Segurança Social...

Abrangeu-a.

Mas é que fez mal. A Segurança Social é que é dever. E a solidariedade não é dever (UIPSS).

No fundo, estas duas perspectivas não deixam de nos remeter para a questão fundamental da natureza do Estado num contexto de diluição de fronteiras entre, se quisermos, os quatro sectores: do Estado, do mercado, do terceiro sector e do sector informal. De facto, o governo actual assumiu claramente a filosofia das novas misturas de bem-estar, só que o faz num contexto diferente das realidades de alguns dos países que aderiram a esta filosofia, ou seja, por um lado, num contexto de estrutural ausência da responsabilidade do Estado pela efectiva garantia de direitos sociais, por outro lado, de uma importante presença e experiência do terceiro sector em determinadas áreas, mas de um terceiro sector que, em larga medida, está subordinado aos critérios do Estado, ao subordinar-se ao Estatuto de IPSS e a um modelo de contratualização que desincentiva a participação das organizações que actuam no terreno.

E ainda é, mas aqui com algumas diferenças, é que o Estado tem que garantir de facto os direitos. O Estado aqui já está a intervir mais como garante de determinados direitos. E é só aí que se dá a diferença. Porque não pense que essa diferença se vai reflectir em iniciativas oficiais para o exercício da acção social. Em termos de equipamentos e serviços isto não acontece. Pelo contrário, são os acordos de gestão, que ficam mais caros ao Estado, os ordenados são diferentes. Temos boas respostas oficiais, também temos más respostas mas temos passado sistematicamente para terceiros o exercício dessa acção social. E muito de vez em quando as estratégias que se definem dependem da capacidade de adesão de terceiros. Partimos do princípio que conseguimos motivar a sociedade civil para que ela implemente essas respostas. Estamos a cair no absurdo de em todas as áreas contarmos com as instituições e isso não pode acontecer. Porque há áreas que já eram tradicionalmente desenvolvidas (DGAS).

O mais paradoxal é ser o próprio Estado a tentar impor a inovação e as actividades às instituições.

Agora o que não podemos esperar é que todas as áreas, inovações e estratégias que vêm de cima sejam desenvolvidas por outros sem mais nem menos.

Nós, na área da toxicodependência, temos neste momento 3 acordos celebrados. Para a inserção e equipas de rua. Porque é uma instituição que não está vocacionada nem formada para esse tipo de intervenção. Essa e a da SIDA são áreas muito complicadas. A área da saúde mental é muito complicada. Porque são instituições muito especiais e que normalmente partem de pessoas que têm esses problemas (DGAS).

Uma das maiores novidades que já abordámos foi o RMG. A introdução de um mecanismo como o rendimento mínimo garantido nas práticas de uma parte do sistema mais voltado

para uma intervenção de carácter particularista, e não poucas vezes acusado de práticas assistencialistas, veio implicar mudanças ao nível dos próprios serviços públicos. Naquela área do sistema já não se trata apenas de procurar remediar situações pontuais com intervenções pouco enquadradas em políticas estatais definidas e muitas vezes dependentes das respostas privadas, e em especial das respostas dos actores dominantes no campo da provisão da acção social. De facto, o Rendimento Mínimo Garantido surgiu claramente como um direito, judicialmente exigível, e obrigou, inclusivamente, a práticas de verificação da situação dos beneficiários perante os outros direitos da segurança social.

As potencialidades de transformação na forma como se encaram os direitos à segurança social são, pois, consideráveis, num contexto em que nem os serviços, nem a maioria das OTS, nem os próprios cidadãos, estavam enraizados numa cultura de cidadania no que se refere à noção de direitos a mínimos vitais. É verdade que não deixa de ser relevante o facto de, agora, os cidadãos poderem queixar-se ao Estado por não lhes ter sido concedida a prestação cujas condições de acesso preenchiam:

Mas a verdadeira revolução silenciosa que se fez por via do Rendimento Mínimo Garantido.... teve vários efeitos. O primeiro deles é que eu hoje recebo queixas dos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido. Acho fabuloso... fabuloso... haver pessoas que não tinham voz nenhuma, não existiam, do ponto de vista até estatístico, e que hoje se queixam à Inspeção-Geral do Ministério que tem a sede em Lisboa... (IGMTS).

Talvez mais interessante ainda seja o facto da introdução da noção de direitos na área da acção social, e em especial dos direitos ao acesso aos equipamentos, estar a levar a um importante repensar do modo como o Estado se relaciona com os fornecedores privados e, em especial, um repensar da própria forma de cooperação como meio de assegurar o fornecimento desses equipamentos e serviços.

Uma das primeiras alterações deriva da introdução do princípio da diferenciação positiva, que procura resolver a situação de desigualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso aos equipamentos sociais. Assim, a introdução deste princípio impõe limites ou, pelo menos, critérios nas práticas do Estado e no modo como deve assegurar o acesso aos equipamentos. O que a introdução deste princípio pode significar é que os utentes passem a ter acesso aos equipamentos de acordo com critérios públicos e já não das organizações.

Portanto, pensamos, o Pacto vem introduzir alguns princípios como o da diferenciação positiva. E o facto de introduzir a diferenciação positiva implica que a diferenciação positiva não seja feita ao nível das instituições, mas ao nível das pessoas. A

diferenciação positiva no sentido de permitir a igualdade de oportunidades. Portanto, isto vai-nos conduzir certamente a um modelo de cooperação diferente. Ou seja, em função das pessoas e dos rendimentos das pessoas que lá estão, em função da capacidade financeira das instituições, tendo o Estado supletivamente que cobrir de facto alguma diferença. Mas alguma diferença que pode ser paga à instituição ou à pessoa, mas que é fundamentalmente dirigida e em função de determinada resposta, de determinada característica dos utilizadores daquele equipamento (DGAS).

Apesar do princípio da diferenciação positiva ser bem acolhido por todos, ele é interpretado de formas diferentes pelos vários actores, o que revela as dificuldades da sua implementação. A UIPSS, que encara este princípio como uma forma de resolver os problemas de desigualdade entre as instituições, refere estar aberta a duas possibilidades, uma em que as instituições fazem uma redistribuição entre os utentes e anualmente apresentam ao Estado o montante relativo à insuficiência das receitas para cobrir as despesas totais, outra em que o Estado fixa os montantes e paga aos utentes de acordo com as necessidades de cada um. Ou seja, no primeiro caso a situação manter-se-ia praticamente idêntica, com a diferença de que as instituições que não consigam atingir os montantes relativos à parte do Estado passariam a receber deste uma compensação. No segundo caso a compensação do Estado seria por utente e de acordo com as suas possibilidades económicas, o que efectivamente exigiria um maior controlo do Estado sobre o rendimento desses utentes.

E imagine que pelas famílias podem entrar por mês, pelas capitações deles, por exemplo, 70 contos. A instituição, depois de fazer a solidariedade entre as famílias consegue os 70 contos de média. Acabou. Mas, agora, imagine o contrário, que é a nossa realidade. A família deve entrar com 70c de média. Mas em vez de 70 entraram por média, por exemplo, apenas 40 ou 50. Há aqui 20 contos de diferença. Ora, portanto, 20 a multiplicar por 50 idosos dá o que dá. E, portanto, o que é que a gente pretende? Isto é perfeitamente correcto. O Estado dá o que dá, nós fazemos a colheita, até ao fim conseguiu-se aquela média. Tudo bem. Não se conseguiu, faz-se um relatório para o Estado: meu amigo, 'tá aqui, fizemos isto há aqui uma diferença de 300 contos. O Estado dá. No ano seguinte até podem entrar os utentes com mais dinheiro e cada ano nós iríamos ver. Isto é que é a justiça social. Esta é uma hipótese.

A outra hipótese é cada pessoa pagar aquilo que se entenda e, por exemplo, é caso a caso. No caso da educação pré-escolar... o custo do pré-escolar é 25 contos na componente social. A média que deve ser é 15 contos. Há uns que só podem dar 7. Então o Estado, aos que podem dar 7, paga 8. Temos duas fórmulas. O Governo que opte qual a filosofia que quer, nós trabalhamos numa ou noutra, as duas não, não é a olho. Há custos económicos. É uma questão de opção política do Governo. Não diz sim nem não, diz nim. Estamos nisto (UIPSS).

Ao decidir intervir na garantia de direitos na área dos equipamentos sociais o governo vê-se, pois, confrontado com os mecanismos para essa garantia. É interessante que uma das propostas possíveis, ainda que não seja aceite por todos os parceiros, é a atribuição de subsídios aos próprios utentes, deixando-lhes a escolha relativamente às instituições. Esta ideia enquadra-se igualmente nas discussões sobre as novas misturas de bem-estar e surge como uma forma de introdução da livre concorrência entre os fornecedores, públicos ou privados, lucrativos ou não-lucrativos, e dos mecanismos da responsabilização por via do mercado. Não deixa de ser curioso que o que parece o aprofundamento da mercadorização apareça aqui como forma de concretização dos direitos. Todavia, trata-se, acima de tudo, da muito antiga proposta de transformar as prestações da acção social em prestações dos regimes, deixando de ser 'valências' para passar a ser 'eventualidades'. As dificuldades de implementação desta medida estão em que, assim, o Estado teria que passar a fazer a selecção dos utentes e a verificação dos rendimentos das famílias. E aqui, o problema é a deficiência dos serviços de verificação de rendimentos e as dificuldades desta área, dada a população que se pretende privilegiar.

Por outro lado, esta nossa reflexão aqui na relação com as IPSS levou, sem dúvida nenhuma, a que a melhor situação que seria pensável é que as pessoas que têm determinadas eventualidades nós vamos apoiar as pessoas directamente e as pessoas têm livre escolha e a responsabilidade de ir onde quiser. Só que efectivamente isso tem como contrapartida que os serviços têm que atender em tempo oportuno e, de facto, o que acontece é que em termos de recursos humanos os serviços dos CRSS para atendimento e encaminhamento destas pessoas, verificação da necessidade, todo o diagnóstico e encaminhamento está a abarrotar. Tivemos anos sem dotação de recursos humanos, depois entrou muita gente mas também entrou para o Rendimento Mínimo e estão com imensos casos na mão (DGAS).

A atribuição da prestação directamente ao utente também é uma proposta defendida pela UMP. Todavia, a atribuição de prestações aos utentes dos equipamentos e serviços de acção social não está contemplada na nova Lei de Bases, que não as considera em termos de prestações da acção social, e também não está contemplada nas prestações do regime de solidariedade.

Uma outra questão que tem vindo a surgir associada à noção de direitos e de responsabilização do Estado pelo acesso aos serviços, e que é também uma importante modificação nas práticas comuns desta área, é a questão da garantia, pelo Estado, da qualidade dos serviços prestados pelas instituições.

Agora isto vai levantar grandes problemas porque também implica que as famílias possam escolher os equipamentos onde pôr as suas crianças ou os seus idosos. Ainda ontem o Padre Maia dizia: "agora temos de caminhar para a certificação". Ele quer é o dinheiro do Estado para serem eles a fazer a certificação. Ele diz que cada uma custa 6 000 contos (UMP2).

Esta preocupação indicia também uma forma diferente de olhar para as OTS e implica uma significativa aproximação à abordagem que é feita relativamente ao sector lucrativo e, fundamentalmente, a uma perspetivação destas organizações como meros fornecedores de serviços. Aliás, estas questões têm vindo a desenvolver-se a partir de uma intervenção pública que começou por se dirigir às condições do sector lucrativo, que funcionava largamente à margem da legalidade, e do seu reconhecimento enquanto fornecedor de serviços sociais. Verificam-se, igualmente, alterações ao nível do modo como a própria provisão do sector lucrativo é encarada, a que subjaz a ideia de que existe um limite à frequentemente afirmada regulação do mercado por via da escolha dos consumidores:

Qualquer pessoa abria um lar de idosos. Sem qualificação, sem formação, sem licenciamento, sem nada, abria um lar de idosos. Mais uma vez a noção é: "o mercado responde às necessidades". Como é que responde? É indiferente para o Estado a forma como responde. Os utentes acabarão por ser os principais fiscais da actividade. Nós defendemos isso mas não com essa liberdade. Tem que haver um mecanismo prévio para o licenciamento. Para garantir a cada cidadão que o cidadão-utente ou o familiar do utente tem a garantia do Estado que aquele lar tem as condições mínimas para funcionar. Depois se é aquele ou outro isso já compete à escolha de cada um. Agora há um cuidado inicial no licenciamento dos equipamentos (IGMTS).

Foi assim que ficou inscrito na Lei de Bases da Segurança Social a necessidade de licenciamento prévio dos lucrativos e que a própria legislação tenha vindo a contemplar este licenciamento em situação de igualdade quer para os lucrativos quer para os não-lucrativos sem acordos de cooperação, com o abandono da ideia de que o reconhecimento do Estatuto de IPSS era suficiente para a garantia da qualidade dos serviços prestados:

Hoje o Decreto-Lei 133/97, que é o que trata do licenciamento das condições de instalação dos equipamentos de apoio social, menciona as entidades com acordo de cooperação e sem acordo de cooperação. Esta distinção parece uma distinção absolutamente inútil, porque as IPSS em regra têm acordo de cooperação, e a distinção seria lucrativos/não-lucrativos, ou seja, uma distinção a partir da natureza da instituição. E hoje a distinção faz-se a partir da existência de um mecanismo de contratualização com o Estado, que é a existência ou não de acordos de cooperação (IGMTS).

Todavia, a equiparação das instituições não-lucrativas às entidades lucrativas, no que se refere a critérios de funcionamento, colocando os dois tipos de provedores em situação de igualdade, não pode deixar de levantar questões ao nível da capacidade destas organizações fornecerem serviços alternativos aos dos critérios do Estado e do mercado.

Nós temos um jardim de infância numa quinta em Évora, com umas condições ótimas. Porque estão em contacto com a natureza, as crianças vêem os animais desenvolver-se, a produção agrícola a desenvolver-se... quer dizer, além da boa qualidade de serviço pedagógico, é um meio natural em que elas estão inseridas. Só que as casas... aquilo é uma casa grande, uma espécie de palacete, mas as casas são pequeninas. Ora, se exigem para uma sala com 10 crianças não sei quantos metros quadrados... aquilo tinha que ser tudo deitado abaixo... está a ver... quer dizer, aquilo é padrão... nós não podemos ser considerados como os lucrativos (UMP2).

Também é certo que os quase-mercados não poderiam ser introduzidos em todas as áreas, mas apenas naquelas em que existe, por parte das famílias, alguma capacidade económica, como é o caso das valências tradicionais voltadas para o apoio à família onde, aliás, o sector privado já possui um peso importante.

Um exemplo da complexidade dos problemas colocados com um repensar desta área são as questões criadas em torno da universalização do pré-escolar e da transformação do relacionamento entre o Estado e as IPSS que por esta via devia ter ocorrido. O mais revelador de todos os problemas surgidos é o facto de apenas ter sido universalizada a componente pré-escolar mas não a componente de apoio social. Como nos foi mencionado por dois dirigentes das Uniões (União das Mutualidades e UIPSS), muitas instituições possuem um período de funcionamento que ultrapassa o período abrangido pela componente educativa do pré-escolar para responder às necessidades relacionadas com o horário de trabalho dos pais, e muitas delas não têm capacidade de pagar os custos referentes a esse apoio social.

Eu acho que o cidadão é que tem direito àquela comparticipação. O Estado, nós cidadãos, o conjunto da República diz: as nossas crianças têm que ter o pré-escolar, e eu vou ajudar as famílias a poderem garantir o pré-escolar, e então eu dou por cada criança x escudos. E, portanto, é a criança que tem o direito. E depois as entidades que prestam o serviço receberão a mensalidade. Até porque a verdade é esta, as famílias ainda pagam em muitos sítios. E porquê? Porque o que está garantido é só a parte escolar. Ora há um problema nestas instituições, e nós também o fazemos, que têm duas componentes, têm a parte escolar e o apoio à família. Porque infelizmente as famílias ficam ocupadas de manhã à noite e as crianças têm que estar em algum sítio. E não é só a parte escolar que são meia dúzia de horas mas, sim, muitas vezes desde as

7 ou 8 da manhã até às 7 ou 8 da noite. E naturalmente essa parte é comparticipada pelas famílias. Mas é por não haver esta clareza que não se percebe o que é direito que a pessoa recebeu... até porque pedagogicamente cada cidadão deveria saber: "o meu Estado, o conjunto dos meus concidadãos, está-me a ajudar nesta acção" (UMP1).

Esta confusão entre o que é que o Estado efectivamente garante e o que é da responsabilidade das instituições é também reveladora da tendência para as instituições mais facilmente procurarem responder às necessidades das comunidades em que se inserem e, como tal, fazerem exigências para a satisfação destas necessidades ao Estado.

O segundo problema que se colocou foi o da discrepância criada entre o nível salarial das educadoras de infância, elevado para equiparação aos estabelecimentos públicos, e o nível salarial dos restantes trabalhadores da instituição:

O pré-escolar veio criar uma guerra dentro das instituições. No pré-escolar só se valorizaram as meninas, as educadoras de infância, que são 4 500. Quer dizer, de 6 000 trabalhadores... e nunca se viu que fosse um decreto-lei a dizer que às meninas tinha que se pagar certos salários. A contratação é com os sindicatos, mas o decreto-lei do pré-escolar diz que às meninas tinha que se pagar assim. Bom, é um *lobby* poderosíssimo que está no Ministério da Educação. O que é que acontece nas nossas instituições? "como é que então essas meninas... e nós? Assistentes sociais... enfermeiros..." E, portanto, sem garantia de financiamento... (UIPSS).

Uma outra área em que se verificam alterações é ao nível dos mecanismos de responsabilização das instituições e dos instrumentos de responsabilização do Estado de uma forma mais geral, ainda que também permaneçam algumas indefinições quanto ao futuro. No que diz respeito à capacidade do Estado impor normas técnicas e funcionamento dos equipamentos não é ainda claro que estas normas, ainda orientadoras, possam adquirir um carácter legal, ainda que se perspectivem algumas possibilidades através da regulamentação da lei de bases da segurança social.

Não podemos ficar por iniciativas instrumentais, através dos instrumentos para o exercício de acção social, temos que ir aos objectivos, aos princípios orientadores, às metodologias e formas de exercício, que aliás vêm na lei de bases, e à definição da rede de equipamentos e serviços sociais. E aí quando formos à definição daí decorrem os diplomas de base todos relativos às respostas. Portanto, temos muitos guiões técnicos, que neste momento alguns já precisarão de ser revistos, mas vamos aproveitar a regulamentação para ver se de facto conseguimos que estas respostas não saiam num guião técnico (DGAS).

Por outro lado, e para além dos aspectos já apontados sobre o licenciamento dos equipamentos, na área da ficalização também surgem alterações. Segundo o entrevistado

da IGMTS, a relação conflitual anteriormente existente entre as organizações e esta instituição atenuaram-se grandemente, verificando-se práticas de colaboração entre a Inspeção-Geral e a União na resolução de problemas identificados. Não deixa de ser importante tentar compreender porque é que esta relação de conflito se diluiu no contexto de uma actividade de inspecção muito mais intensa, pautada não apenas pela intervenção reactiva a denúncias mas também por uma intervenção preventiva. De facto, parece que a melhor aceitação destas actividades passou sobretudo pelo envolvimento da UIPSS nas actividades da Inspeção-Geral, mantendo-a informada dos resultados das actividades inspectivas e, ao nível das próprias instituições, por mecanismos que lhes permitam ser também ouvidas acerca dos resultados.

Os relatórios eram feitos pelos inspectores, eram despachados pela Inspeção, eram submetidos à apreciação dos membros do Governo competentes e as instituições eram apenas notificadas para cumprirem as nossas determinações. E nunca eram ouvidas sobre as próprias determinações (...) o comportamento-regra da Inspeção-Geral, nós enviamos os relatórios às instituições inspeccionadas para que elas se pronunciem sobre o conteúdo. E a decisão da Inspeção-Geral também já é o resultado desta auscultação da opinião da entidade auditada. Portanto não temos hoje nenhum problema... nem com as instituições individualmente consideradas nem muito menos com as Uniões que as representam (IGMTS).

Do mesmo modo, ao nível das competências fiscalizadoras dos serviços locais se prevêem alterações no quadro da reformulação da estrutura orgânica do sistema, com a separação das competências da fiscalização do apoio técnico e um afastamento destas competências do nível local para o nível regional, para órgãos específicos dos serviços regionais de segurança social do novo Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

Outra nova prática existente, ainda só ao nível das actividades da IGMTS, é a de ouvir os próprios utentes dos serviços, na avaliação da qualidade dos serviços prestados.

E, hoje, no manual de procedimentos da Inspeção-Geral, está já contida uma norma que é de cumprimento obrigatório pelos nossos inspectores, mas que sempre lhes foi dito em todas as reuniões que tivemos ao longo destes últimos anos, reconheço que não era a norma... uma das coisas que nós introduzimos nestes anos mais recentes foi a necessidade de ouvir os utentes. Mesmo que a título informal, isto é, mesmo que não haja declarações formais, a audição dos utentes é um dos elementos essenciais de recolha da qualidade da prestação de serviços e da prestação... volto a dizer, não era prática desta Inspeção-Geral, vai contra a sua tradição. A sua tradição era ouvir apenas os dirigentes das instituições e, no limite, alguns funcionários. Nunca os utentes, a não ser que os utentes fossem denunciadores, ou então que fossem indicados por alguém como tendo conhecimento... mas nunca sobre a sua estada na instituição (IGMTS).

De facto, este mecanismo tem sido desprezado na sua capacidade de se apresentar como alternativa à avaliação dos processos de funcionamento, que nem sempre garantem a qualidade dos resultados, e impõem regras estreitas que as próprias instituições se podem recusar a assumir.

Uma outra importante alteração ao nível do relacionamento, foi no estabelecimento de um quadro geral de negociação e participação política, traduzido no Pacto de Cooperação. O Pacto de Cooperação tem sido o principal instrumento para a revisão dos modelos de relacionamento entre as organizações da área da segurança social e o Estado. É no seu âmbito, e dos seus princípios, que se pretende redesenhar não só o relacionamento ao nível dos acordos de cooperação do Estatuto das IPSS e da regulação do Estado a estas instituições, mas também mecanismos mais amplos que não envolvem apenas estas organizações, mas que incluem o Estado local. O processo que terá levado à assinatura deste Pacto não deixa de ser interessante, e não deixa de ser indiciador das tensões que ele contém. Na origem da ideia de um pacto social esteve a UIPSS e o objectivo de ultrapassar alguns problemas no seu relacionamento com o Estado, e muito especialmente aquele que se prendia com a sectorialização das políticas:

Portanto, para nós... falámos nisso, e então o Primeiro-Ministro entendeu a ideia. De facto passámos a ser só nós com o Estado. A nossa ideia era a seguinte: quando nós queríamos negociar cada ministério era uma barreira. Na nossa acção – nós temos acções que têm a ver com o Ministério do Trabalho, com o da Saúde, com o da Educação, e era um problema... "ai isto não tem cabimento, isto..., vocês arranjam maneira como governo... de ministérios... eu quero um governo. Eu quero ir, quando for negociar, negociar tudo." E então aceitou-se (...). Começou, demorou, foi um parto difícil... meteram também as câmaras, meteram também as juntas de freguesia... pronto.... foi uma coisa que não estava prevista.... não foi por nossa parte que... meteram também as Câmaras e as Juntas... não tinha directamente a ver connosco, mas pronto... lá se foi andando.... pronto... andou-se, andou-se, andou-se... acabaram por ficar um conjunto de princípios genericamente aceites por todos. O que é que acontece até este momento, depois de tanto ano... a única experiência que fizemos em conjunto foi o pré-escolar e deu raia... depois de tanta coisa do Pacto, o único fruto do Pacto foi o pré-escolar que deu raia (UIPSS).

Com efeito, existem algumas semelhanças e diferenças entre a proposta de um Contrato Social de Cooperação, enviado pela UIPSS à Comissão Interministerial em Janeiro de 1996 (UIPSS, 1996), e o pacto que foi assinado. Ficou efectivamente contemplado o reforço da autonomia das IPSS e uma maior participação na elaboração de legislação que lhes diga respeito, ficou contemplada a articulação interministerial, ficou contemplado o estímulo ao

estudo, preparação e efectivação de novas formas de intervenção ao nível da dinamização comunitária. Ficou também contemplado o envolvimento das autarquias e ministérios, mas não apenas ao nível técnico e financeiro como pretendido. Aliás, já no Congresso das IPSS, de 1995, se havia defendido a criação de um quadro de cooperação com as autarquias que respeite o princípio da subsidiariedade e que respeite a autonomia dos Municípios e Instituições, e que a transferência de competências da Administração Central para os Municípios não implique uma transferência dos equipamentos e actividades sócio-educativas para as Autarquias: “para se evitarem erros do passado é aconselhável um diálogo franco e total sobre a problemática, se e quando esta se colocar” (UIPSS, 1996: 59). Esta relutância é, pois, demonstrativa de uma tensão importante ao nível das políticas que se desenham nesta área, como seja a Rede Social.

Para a UMP, o Pacto é sede importante da participação das organizações na definição das políticas e a perspectiva relativa à presença das autarquias difere da UIPSS:

É que não basta haver organizações, é preciso dar-lhes um estatuto participativo, um estatuto interventivo. E foi o que aconteceu com o Pacto. O Pacto e a Comissão de Acompanhamento do Pacto têm permitido que as coisas se concretizem, não passem só de conversa. Neste momento há 20 e tal grupos de trabalho... nós estamos a montar a rede de apoio, de proximidade, e etc., e tudo isso tem sido fruto do Pacto e da Comissão. Não é só estarem lá as três Uniões, e isso foi um passo notável, é que estão também as autarquias, e que não fálham nas reuniões. O Pacto não só foi inovador ao reunir o conjunto de entidades, com aquelas finalidades, e com os ministérios representados (...). Adquiriu-se o conceito de parceria como protagonista mas também como definidor de políticas. Parceria na definição das próprias políticas, na definição dos próprios objectivos, e depois também na execução deles (UMP1).

Do lado de um dos representantes do Estado o Pacto de Cooperação é também avaliado pela sua capacidade de alterar o relacionamento entre as instituições e o Estado:

O Pacto assenta, como qualquer pacto ou como qualquer contrato, numa relação de confiança recíproca, e assenta num conjunto de deveres e direitos reciprocamente adquiridos. O Pacto é um conjunto de princípios, de intenções, aparentemente muito genéricas e, portanto, aparentemente sem nenhuma relevância. Mas é de uma relevância imensa. Porque esse conjunto de princípios e esse conjunto de regras de conduta, se quiser, assentam no tal pressuposto da confiança. E abriram campo a que o relacionamento entre o Estado e as instituições assente numa base completamente diferente daquilo em que assentava no período anterior. Que era um período em que assentava exclusivamente na relação de forças. Se quiser na relação de poder. Se as instituições tinham muito poder o Estado diluía-se. Se as instituições não tinham poder o Estado assumia algum protagonismo (IGMTS).

O Pacto não é, todavia, uma instância onde estão representadas todas as instituições ou, pelo menos, todas as sensibilidades na área da acção social. A FENACERCI, cuja recusa do Estatuto das IPSS se funda no não reconhecimento da legitimidade da UIPSS para representar as suas sensibilidades, refere ser essa uma das suas actuais reivindicações ao governo, e uma preocupação que tem surgido nas suas assembleias-gerais:

Quando nós dizemos que queremos estar no pacto social é para dizermos o quê? É para dizermos que defendemos intransigentemente a qualidade dos serviços prestados? Ou somos manifestamente contra aquela velha teoria que é bem portuguesa, de que é melhor comerem pão duro do que não comerem nada? (...) Defenderem-se intransigentemente... a questão dos direitos... particularmente os direitos das pessoas para quem trabalhamos... essa história de que somos muito bons porque ajudamos foi chão que deu uvas... (...) É ouvir as pessoas para quem trabalhamos, e saber o que é que elas pensam, o que é que elas acham, o que é que elas precisam, o que é que elas esperam de nós... que é outra das questões que nós gostaríamos de colocar no pacto social... e também dizermos que entendemos que o Estado... a nossa negociação seria sempre no sentido de o Estado pagar efectivamente o serviço prestado... não é subsidiar, é pagar (...). Neste caso, o Estado, na tal contratualização que devia ser feita e pode ser feita por via das grandes referências por via do pacto social, deveria partir exactamente desse pressuposto: vamos ver o que é que temos que pagar e depois vamos contratualizar isso... (FENACERCI).

Por fim, outra das expectativas criadas pelo Pacto e ainda pouco sucedida foi justamente ao nível das parcerias intersectoriais que procurou criar.

... A primeira experiência de juntar dois ministérios que foi esta ainda está no ponto em que está depois de 3 anos. Só esse. Não temos com mais nenhuns. Podíamos ter já com vários outros ministérios. Desde a Saúde e a Justiça com a droga... não temos nada (UIPSS).

Estas problemáticas ao nível do pacto apontam também para as problemáticas que se jogam ao nível de outras áreas. Como pudemos verificar relativamente a muitas das novas políticas, só nomeando duas das mais relevantes, Rendimento Mínimo Garantido e a Rede Social, muito das novas abordagens assentam na questão das parcerias e num pressuposto de responsabilização e envolvimento nas soluções dos problemas, que passa pela introdução explícita do princípio da subsidiariedade nos documentos legais, como é o caso da própria Lei de Bases, mas se traduz exemplarmente em algumas das medidas a ser implementadas. Trata-se, de qualquer modo, de um princípio transformado, pois é um princípio em que o

Estado assume o papel de 'possibilitador', quer das dinâmicas que surgem a partir da base quer do apoio para a sua concretização ao nível do apoio logístico, técnico, ou outro.

As parcerias são, porém, muito problemáticas, já que requerem uma cultura de negociação e responsabilização por parte dos actores, o que por vezes falha ao nível dos actores e também ao nível das próprias instituições do Estado. Não se trata apenas dos inevitáveis conflitos de interesses que possam surgir, mas também do facto de o próprio Estado possuir uma tradição fortemente centralizadora, pois ao mesmo tempo que pede a responsabilização da sociedade civil procura impor e moldar a forma de actuação dos actores.

Eu penso que isto tem que vir de baixo para cima. E localmente ou a nível concelhio. Penso que o concelho é uma unidade territorial muito boa para que este movimento e esta cultura de entrosamento e esta transversalidade se possa fazer. E que seja depois acompanhada. Porque no fim de contas neste momento o movimento está a ser de cima para baixo. Apoiado em experiências que foram feitas localmente. E, o que é que acontece, até tem estado a haver algumas reacções, como por exemplo as comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo foram impostas. Neste momento os Conselhos Locais de Acção Social não estão a ser impostos, mas é uma directiva e é uma resolução a nível nacional, embora com os compromissos dos representantes nacionais. Mas nós sabemos que... a adesão a determinada filosofia leva tempo e também há necessidade de motivar essas pessoas para esse efeito... (DGAS).

O caso do Rendimento Mínimo mostra os problemas que se podem suscitar em termos de parcerias. Numa avaliação relativa a 1998, à composição das parcerias das 323 CLA existentes, com 1292 parceiros obrigatórios e 4477 parceiros não obrigatórios, numa média de 18 parceiros por CLA. Em termos de parceiros não obrigatórios destacava-se a presença das juntas de freguesia (39,6%), seguida das instituições particulares de solidariedade, com 25,5% (853 IPSS, 273 Misericórdias e 18 Mutualidades), das associações sindicais (12,2%), das câmaras (6,6%), e de outros parceiros (14%), entre os quais se encontram associações de desenvolvimento local, grupos recreativos, bombeiros voluntários, Cruz Vermelha, associações de formação profissional, e organismos públicos que não os obrigatórios (Instituto de Reinserção Social, Direcções Regionais de Agricultura e INATEL) (CNRM, 1999: 6-7). Assim, se em termos de composição se verifica um importante envolvimento dos actores do poder local e das organizações da sociedade civil, de que se destaca não só o importante peso das IPSS e outras instituições mas também o importante peso dos sindicatos, em termos de funcionamento das CLA o balanço não era, todavia, dos mais positivos. Relativamente à assiduidade nestas reuniões verificava-se, entre os seus membros, um absentismo permanente de 45%, uma assiduidade pontual de 15% nos plenários, enquanto

que nas comissões executivas se verificava uma assinalável assiduidade. As dificuldades apontadas eram justamente as relativas à própria capacidade de trabalho em parceria e também uma gradual demissão das responsabilidades dos parceiros, traduzida em: "não se considerar como prioridade a medida RMG; falta de assiduidade nos plenários, condicionando a tomada de decisão; fraca interiorização do seu papel enquanto responsável pelos problemas locais, vendo-se mais como entidades fiscalizadoras ou delegando a quase exclusiva responsabilidade na Segurança Social; falta de conhecimento/reconhecimento da medida por parte dos responsáveis das entidades parceiras" (CNRM, 1999: 56).

Em relação aos problemas surgidos ao nível das parcerias nas CLA, a DGAS apontava como um dos principais problemas, menos o facto de ser imposta uma coordenação por parte da Segurança Social do que o facto de esta coordenação ser feita por funcionários menos experientes ao nível do trabalho em parceria. De facto, os problemas da falta de experiência ao nível do trabalho em parceria não passam apenas pelos próprios actores, mas também pela capacidade das instituições da segurança social lidarem com estas novas regras, numa situação em que por vezes os actores locais não reconhecem legitimidade para a liderança. Por outro lado, ao nível das próprias organizações também existe uma cultura e uma capacidade para as parcerias muito diferenciadas, o que também tem a ver com culturas específicas.

A seguinte afirmação resume bastante bem a realidade existente ao nível das parcerias e as problemáticas: há boas e más experiências, existem práticas de desresponsabilização por parte dos actores locais e alguma dificuldade na capacidade de iniciativa e existe também uma tendência para um certo dirigismo por parte das instituições da segurança social.

Porque, em termos de Rendimento Mínimo ou de Rede Social ou de outras políticas, a actuação dos parceiros nas instituições locais tem sido extremamente interessante. Embora assentem numa base embrionária a verdade é que a nível de desenvolvimento local há zonas com iniciativas muito interessantes, em que há um grande envolvimento da população, já se faz as coisas como deve ser, com diagnóstico, com planeamento, em que todos os parceiros intervêm. Mas são casos pontuais. Porque o que eu vejo aqui das mutualidades em relação ao rendimento mínimo e à rede social é que a coordenação das CLA tem sido feita sempre pela Segurança Social. A Segurança Social toma para si as responsabilidades e em vez de responsabilizar os parceiros que estão lá não o faz. Então as pessoas dizem: "mas o que é que eu estou ali a fazer?" Por outro lado eles também não dão grandes contributos a nível material, mas nem que fosse a nível pessoal... na definição de ideias... eles é que conhecem a população (...). Mas é preciso haver um motor dinamizador da acção. Que sejam mesmo as entidades locais. A Segurança Social é sempre vista como um órgão do Estado que quer centralizar o poder e orientar tudo (UMP2).

CONCLUSÃO

Quisemos estudar como em Portugal se deu a assunção da responsabilidade do Estado pela protecção social, mostrando a evolução do sistema de segurança social português, desde o momento em que o bem-estar era tarefa privada, sobretudo das organizações da Igreja católica, e da colaboração estabelecida entre o Estado e a Igreja, de que foi melhor exemplo a criação das misericórdias, depois da Igreja ter concordado que estas organizações ficariam, em parte, sob autoridade régia.

Identificam-se linhas de comunicação entre os momentos de transformação do sistema e os debates internacionais, e o efeito dos modelos desenhados internacionalmente inspiraram em larga medida a construção do sistema. É visível a actualização de concepções face aos modelos que se iam desenhando, quer por mimetismo, quer por influência do enquadramento internacional do nosso sistema, em especial desde o momento em que o movimento operário criou as primeiras mutualidades, mesmo que não possuíssemos um nível de industrialização idêntico ao de países onde também surgiram.

Na monarquia liberal, verificamos como a confluência dos ideais republicanos e socialistas transformaram o campo da protecção social, com o surgimento de novos actores e, muito especialmente, de uma nova classe e das suas organizações de ajuda mútua. Do mesmo modo, demos conta do conflito entre Igreja e Estado, quando o Estado procura criar estruturas em que as responsabilidades pela assistência são partilhadas entre as instituições centrais, o poder local e as instituições particulares, ainda que lhe caiba a orientação e fiscalização de todas as actividades. Na luta pela detenção do poder no campo dos serviços sociais não deixa de ser interessante que já então a administração pública fosse acusada de ser fria, rígida e regida pela lógica dos profissionais e a assistência particular fosse considerada mais próxima e mais afectiva. Estávamos em 1905.

Em certa medida é a discrepância entre as condições nacionais e os modelos internacionais que explicam o fracasso da criação dos primeiros seguros sociais obrigatórios e da assunção da assistência social como responsabilidade do Estado. Não havia um movimento operário suficientemente forte nem para impor os seus modelos, nem para necessitar de uma intervenção do Estado com vista a atenuar as suas exigências. Talvez também tenha sido por isso que, apesar de surgir por inspiração do modelo alemão, por via do Reino Unido, estes seguros possuísssem características únicas no mundo como o carácter redistributivo, abrangente, e o desenho de uma estrutura orgânica integrada, que incluía os

seguros sociais obrigatórios e a assistência, as instituições públicas e as instituições particulares.

O Estado Novo significa a recuperação da centralidade da Igreja no campo assistencial, à qual incumbe a definição dos parâmetros em que a assistência se faz, na linha das concepções corporativas da sociedade. Para o Estado, que não pretendia agir directamente, nem na criação dos seguros sociais obrigatórios nem na assistência, evitava-se a assunção de uma obrigação pública vinculativa a compromissos financeiros definitivos. Como é típico do autoritarismo não existia uma separação entre o Estado e a sociedade e as organizações particulares foram integradas na própria administração pública.

Uma vez mais, nos anos 60, se verifica a modernização do campo da protecção social por efeito das influências estrangeiras, em especial do Relatório de Beveridge e da Conferência da OIT e, de igual modo, uma tentativa de actualizar as concepções sobre a assistência social. Será neste momento que se faz a discreta passagem da previdência social corporativa para um sistema mais próximo das concepções de segurança social. Ainda assim, a ênfase no seguro social prolongou-se na década de 60, com o crescente protagonismo do Estado na criação de esquemas de seguro social que abrangiam quase toda a população.

Com o período democrático procura-se uma efectiva actualização, à luz do que os anos 60 haviam trazido de novo para a Europa, em termos de questionamento das soluções existentes nos Estados-Providência. Em Portugal é o momento em que finalmente se esboça esse Estado-Providência. Mas, se entre as prioridades se encontra a elevação do nível de bem-estar da população, as ideias são menos claras no que se refere a qual deve ser o desenho do sistema que o concretizaria. Segue-se, pois, um momento de indefinição em termos de modelos, em que coexistem medidas inovadoras com a persistência de estruturas, actores institucionais e quadros legais herdados do anterior regime. Uma das áreas em que se pode verificar esta persistência é ao nível dos actores sociais, com quem o Estado estabelece inovadoras relações de partilha de responsabilidades e participação na área da assistência social. Permanece o estatuto especial das organizações de assistência, actualizado para o período democrático, mas reconhecendo-se a identidade entre os seus objectivos e os objectivos do Estado. São também estas que, estando já presentes no campo da assistência e tradicionalmente mais próximas do Estado, estão mais dispostas para aceitar um primeiro Estatuto que as integra no sistema de segurança social. De qualquer modo, um dos projectos para a assistência é que ela desaparecesse enquanto tal e viesse a

dar lugar a esquemas de prestações não contributivas. Quanto às novidades, elas também são bastante importantes. São criadas estruturas participativas com funções de diagnóstico, planeamento e avaliação, integradas por organizações de trabalhadores, autarquias, comunidades locais e IPSS. Verifica-se um esforço para a introdução de elementos de inspiração universalista na base segurista do sistema e desenha-se um sistema integrado articulando protecção previdencial, protecção não contributiva e Acção Social.

Uma vez mais, parecia que estávamos efectivamente perante um modelo alternativo de segurança social, o qual não correspondia a qualquer dos modelos existentes no mundo. Podemos reconhecer que esta originalidade surgia da própria herança deixada pelo antigo regime, em termos de estruturas, em termos de relacionamento entre Estado e sociedade, e também em termos de filosofias. Por outro lado, também se adivinha nesta originalidade uma tentativa de acomodar a tensão entre propostas e modelos diferentes de segurança social, em especial entre um modelo que fosse mais universalista ou assistencialista e um modelo de continuidade e aperfeiçoamento da base profissionalista herdada.

A este período de inspiração universalista seguiu-se um período onde o discurso de crise do Estado-Providência inspira medidas de desregulamentação, ao mesmo tempo que se consolida esse mesmo Estado-Providência. É também na década de 80 que são estruturadas as relações entre o Estado e o sector privado, lucrativo ou não-lucrativo, e se reformulam alguns dos quadros legais criados anteriormente. É o período em que são definidos ou redefinidos os estatutos das associações, o quadro legal da relação contratual das instituições com o Estado, e se enquadra a participação de fornecedores do sector privado lucrativo na segurança social. Isto ocorre no contexto de uma ideologia liberal, de separação e até oposição entre Estado e sociedade civil, mas é grandemente acompanhado pela capacidade política de algumas das organizações verem satisfeitas as suas exigências. Os próprios mecanismos de fiscalização do Estado, se bem que contemplados na lei, não têm qualquer possibilidade de funcionar. O Estado não só não tem responsabilidade pela intervenção directa na acção social como também não se responsabiliza pela sua regulação, o que melhor se facilita pelo não reconhecimento desta área como de cidadania. Em contrapartida, a actuação pública na área contributiva do sistema não era questionada, continuando a ser aperfeiçoada nos seus mecanismos e expandida para pequenos grupos ainda não integrados, em direcção à almejada universalidade. A partir de meados desta década, a área contributiva revelar-se-á importante para apoiar as políticas de emprego e de

reestruturação económica, permitindo atenuar os efeitos sociais dessas medidas e sustentar os novos pactos sociais que então se elaboram.

Os efeitos da adesão de Portugal à CEE vão no sentido de mudar a desresponsabilização do Estado. Em inícios da década de 90 são numerosas as medidas que procuram reformular muitas áreas da protecção social, desde a protecção previdencial à acção social, vindo acentuar as medidas de cariz privatizante em algumas das áreas ou procurar remediar problemas herdados de políticas anteriores. Ensaia-se alguma capacidade de regulação na área assistencial e o Estado opta por fazer a negociação com as instituições ao nível nacional, por intermédio das suas Uniões, ao mesmo tempo que transfere para as IPSS parte dos seus próprios equipamentos sociais.

A partir de 1996 pretende-se repensar totalmente o sistema de segurança social. Como proposta política, o Governo vira-se claramente para a área não contributiva do sistema, dando visibilidade aos níveis de pobreza com que sobressaímos na Europa. Verifica-se uma mudança de ênfase da protecção previdencial para a, agora chamada, protecção de solidariedade e uma tentativa de criação de um outro sistema integrado, descentralizado e participado, fazendo eco de filosofias que em finais da década de 70 procuravam eliminar a separação entre previdência e assistência. As estruturas institucionais deixadas por essa década permitem grandemente que sejam prosseguidas políticas no mesmo sentido integrador, de ultrapassagem da dicotomia assistência/previdência. As fórmulas são agora mais claras: assumem-se os vários regimes como um conjunto de técnicas de protecção social que pretendem abranger determinados riscos, e já não como subsistemas estanques pretendendo abranger determinados grupos. Introduce-se o princípio da diferenciação positiva, que moderniza o sistema em termos das discussões sobre a igualdade de oportunidades e que tem capacidade de ultrapassar os limites das recompensas do sistema àqueles que não trabalharam e contribuíram o suficiente. Assume-se que todos os cidadãos têm direito a um mínimo vital e introduzem-se novas práticas no sistema, que vão desde a atribuição de direitos em áreas onde eles não existiam à partilha de responsabilidades não só na implementação mas também na definição das políticas.

Paralelamente, verifica-se uma politização da questão da reforma da segurança social, retirada do seu habitual nicho dos especialistas e mediatizada já desde o período anterior pelas notícias de crise financeira. Enquanto por um lado se discute na Comissão do Livro Branco da Segurança Social, na Concertação Estratégica e na Lei de Bases se se deve privatizar ou não privatizar as pensões dos regimes contributivos, por outro lado avançam

reformas de carácter universalista na componente não contributiva do sistema, consonantes com as propostas do Programa do Governo. Em torno da discussão da segurança social conflituam várias perspectivas. Exibem-se, novamente, as múltiplas influências de modelos, com propostas de privatização recuperadas dos períodos anteriores mas actualizadas à luz da produção do Banco Mundial e a provocarem clivagens esquerda/direita. Por sua vez, estas propostas de privatização conflituam com as prioridades e as perspectivas ao nível da Comunidade Europeia, de compatibilização de elevados níveis de protecção com crescimento económico, aceite pelos parceiros sociais e por outros actores políticos e sociais. De qualquer modo, a reforma na área previdencial avança muito mais lenta, necessariamente ancorada aos mais fortes interesses políticos.

Na nova área da Solidariedade, o Estado surge como garante dos direitos sociais, ao mesmo tempo que apoia e actua em parceria com uma grande pluralidade de actores, e em diversos níveis. O RMG, integrado nas novas concepções sobre o *workfare*, ou melhor, a activação, apresenta algumas peculiaridades, não se propondo como um programa de compulsão ou incentivo para o trabalho mas, sim, para a integração social e, no contexto das novas discussões sobre direitos e responsabilidades, pretende a assunção colectiva da responsabilidade pela criação de condições para a integração, ao envolver um vasto leque de actores locais na gestão dos programas de inserção. Em contrapartida, o montante do RMG é introduzido com a preocupação de não se tornar um desincentivo à participação no mercado de trabalho a qualquer nível salarial, o que se enquadra na aceitação de que o preço pelos baixos níveis de desemprego são os baixos salários.

Ao nível da intervenção na acção social recupera-se também uma concepção que coexistiu sempre marginalmente ao sistema, o desenvolvimento comunitário, muito mais complicada de gerir, em resultado do grau de integração do sistema e das suas prioridades. Assim, pretendem-se políticas integradas, transversais a várias áreas do Estado, e com um elevado grau de descentralização, onde o poder local, tradicionalmente arredado da área social, adquire uma importância central, na medida em que serve de articulador entre as várias áreas do Estado. Cabe aqui também o princípio da subsidiariedade reinterpretado com uma concepção de direitos. A medida que melhor traduz este princípio e exemplifica as novas intervenções do Estado, se bem que a partir de cima, é o desenho de uma Rede Social, concebida como um sistema de vários níveis, desde a freguesia ao nível nacional, constituído por estruturas participativas e com o envolvimento de uma grande diversidade de actores, onde se incluem mesmo as próprias actividades da sociedade-providência. Esta rede

desenha-se de modo a que os problemas que não possam ser resolvidos a um nível mais próximo sejam resolvidos no nível seguinte.

Também nas relações entre o Estado e o terceiro sector parece assistir-se, em algumas áreas, a uma mudança de filosofia, a qual se encaminha para a ideia de um pluralismo de bem-estar, assumindo a protecção social como uma responsabilidade do Estado e da comunidade, em que se distinguem os papéis. O Estado assume ser da sua responsabilidade o financiamento e a regulação da protecção social que corresponde à concretização dos direitos sociais. As novas políticas assumem a área da acção social como sendo de complementaridade, definida como a articulação de várias formas de protecção social e a partilha contratualizada das responsabilidades. Não fica, todavia, muito claro quem complementa quem. O Estado continua a não assumir a provisão directa e faz apelo à sociedade civil para que ela assuma os programas que ele próprio desenha. Em contrapartida, pretende assumir um papel regulador mais forte, intensificando os mecanismos de fiscalização e procurando adquirir algum controlo sobre a produção dos bens que subcontrata às organizações particulares.

Em certas áreas, e sem desprezar totalmente o relacionamento privilegiado ao nível da contratualização, as OTS são encaradas da mesma forma que o sector privado lucrativo que actua na área dos serviços sociais. Os provedores privados lucrativos são reconhecidos, ao mesmo tempo que sobre eles se justifica uma maior regulação, por via do não reconhecimento de que o consumidor deve ver o único árbitro da qualidade dos bens fornecidos. Às OTS que não têm relações contratuais com o Estado impõem-se os mesmos mecanismos de responsabilização. Do mesmo modo, também ao nível dos bens fornecidos pelas OTS se começa a referir a necessidade da avaliação da qualidade, o que tem implícito algum abandono da responsabilização através dos mecanismos dos acordos de cooperação e do reconhecimento do Estatuto de IPSS, o que se compreende bem à luz do fracasso destes mecanismos na garantia da qualidade dos serviços fornecidos.

Vimos que não existe, em termos gerais, nenhum modelo específico de mistura entre público e privado. Tanto pode acontecer como na Alemanha e Bélgica, e ainda na Holanda, em que o Estado partilhou a responsabilidade pelos serviços sociais, encarregando-se do financiamento desses serviços para que eles pudessem estar disponíveis para todos, como pode acontecer o Estado encarregar-se, ele próprio, desses serviços. Aliás, a própria mistura não é a mesmo ao longo do tempo, como se vê na tentativa dos países nórdicos transferirem a provisão para o terceiro sector. O que de facto distingue os países é o grau

em que o Estado está disposto a investir nestes serviços, seja fornecendo-os directamente, seja transferindo os fundos e assumindo os custos do financiamento e da regulação do fornecimento privado de bens públicos, financeiros ou políticos.

A questão que se coloca em Portugal não é, pois, nem da dependência das IPSS relativamente ao Estado nem do facto de produzirem a quase totalidade dos equipamentos e serviços de acção social, mas, sim, da incapacidade do Estado impor à maioria das organizações mecanismos de responsabilização nos serviços sociais que contrata, porque ele próprio não assumiu a responsabilidade última pela quantidade e qualidade destes serviços. O resultado desta actuação, agora também em avaliação, é incompatível com uma noção de direitos e de responsabilidade pública: o Estado não conhece quais são os beneficiários cujos serviços está a financiar; não consegue garantir que os beneficiários dos serviços que contratualiza sejam os mais necessitados; as organizações não são incentivadas a instalarem-se em zonas mais carenciadas; não consegue definir exactamente quais são os serviços que subsidia e garante como direitos. Mesmo sob a perspectiva de uma relação meramente contratual os mecanismos revelam-se ineficazes: por um lado, não consegue efectuar o apoio e acompanhamento que está implícito nas regras do contrato existentes, por outro lado, e no fracasso destes mecanismos baseados na confiança e na negociação, não consegue impor legalmente regras sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Ao procurarmos efectuar uma caracterização das OTS na área da segurança social e do seu relacionamento com o Estado procurámos, sobretudo, perceber as bases político-institucionais deste relacionamento e o lugar não só ocupado mas também reconhecido pelas políticas públicas. Procurámos também perceber da diversidade de perspectivas e do modo como se posicionam perante o Estado-Providência e das tensões existentes ao nível das várias racionalidades que as perpassam.

As problemáticas que surgem do lado das instituições também são múltiplas. Em primeiro lugar, as OTS são valorizadas no seu papel de meras fornecedoras de serviços, desprezando-se o importante papel político e de expressão das necessidades de clientelas específicas. Em grande medida esta perspectiva deve-se ao próprio Estatuto das IPSS, em nosso entender cada vez mais desenquadrado face às realidades e necessidades actuais e à própria diversidade do campo, e que o Estado ainda tende a resumir numa dicotomia, tributária da divisão do próprio sistema, entre instituições que actuam na área da previdência e instituições que prestam serviços a terceiros. É certo que recentemente as

cooperativas de solidariedade social foram equiparadas a IPSS, mas estas instituições não estão presentes nos órgãos de participação e definição das políticas e, em especial, no Pacto de Cooperação, no âmbito do qual se pretende repensar o relacionamento entre o Estado e as organizações. Mesmo ao nível da representação, é questionável que as actuais organizações de representação consigam traduzir a diversidade de valores e de modos de produção de serviços sociais, e muito em especial das que nasceram já no contexto do Estado-Providência e fazem exigências ao Estado ao nível dos direitos de cidadania das suas clientelas o que, convenhamos, não se passa com todas as organizações, enformadas ainda em concepções pré-Estado-Providência.

Assim, em nosso entender, a relação que está configurada pelo Estatuto já não tem razão de existir. Não só as suas actividades se vão tornando cada vez mais heterogéneas face às limitações do Estatuto, como as actividades do próprio Estado-Providência tendem a desenvolver-se num sentido diferente, numa perspectiva integrada em relação às intervenções e que já não se definem no quadro estreito de um Estatuto que rege o relacionamento entre uma área específica do Estado-Providência e um grupo de organizações. Aliás, mesmo algumas instituições têm vindo a recusar a filosofia que subjaz a este estatuto, que é a de uma considerável integração entre as actividades das instituições e as do Estado, e de fronteiras mais ténues entre público e privado, e que implica uma certa perda de autonomia das instituições na definição das suas actividades.

Vimos que o desenvolvimento do Estado-Providência ou a sua crise tem estado subjacente ao próprio desenvolvimento do terceiro sector, seja porque idealmente este se assume como o oposto do aparelho burocrático do Estado, pressionando para melhores políticas, seja porque na colaboração com este aparelho vai ganhando possibilidade de negociar as suas exigências. Todavia, também pode acontecer, como acontece em Portugal, o relacionamento com o Estado funcionar contra a capacidade de inovação das organizações e, por essa via, do mérito da colaboração entre o Estado e as OTS. Como se verifica, em vez de estarem presentes ao nível dos serviços mais inovadores ou terem capacidade para contratualizar com o Estado serviços adaptados às suas clientelas, funcionam sobretudo nas áreas mais tradicionais de apoio à família e descuram as clientelas em nome das quais, afinal, muitas reclamam actuar.

Ao seleccionarmos as organizações para este estudo, pretendíamos já dar conta da diversidade existente, em especial por referência às diferentes áreas da segurança social. Todavia, se é certo que, como se vê mesmo ao nível internacional, a estrutura do Estado-

Providência molda grandemente a estrutura do terceiro sector e vice-versa, não é suficiente afirmar que as características das organizações resultam apenas das diferentes áreas do Estado-Providência em que actuam. Existem também importantes diferenças que se prendem com o momento histórico em que surgiram, das tensões internas com que se desenvolveram, das áreas em que actuam, das clientelas que servem, das coligações que estabelecem, da relação específica entre o Estado e as organizações, da sua relação com o mercado, etc. Também é certo que a própria fragmentação existente ao nível do sector em Portugal parece não permitir pensar em coligações mais vastas, que afirmem o sector e lhes permita fazer exigências conjuntas, mesmo quando alguns dos problemas são comuns.

Serve, pois, esta conclusão para fazer algumas afirmações normativas relativamente à relação entre o Estado e o terceiro sector em Portugal, inspiradas no próprio processo de reforma recentemente iniciado e que traduz sobretudo as implicações da assunção da responsabilidade do Estado pelo bem-estar. Não podemos imputar às organizações as deficiências que existem no campo da acção social e também não lhes podemos imputar as deficiências ao nível da luta contra o emprego e a exclusão. Na medida em que o Estado não se assume responsável por estas não podemos exigir às organizações uma responsabilização pública, porque só o Estado é garante de direitos sociais. Retomamos, pois, aqui, a ideia de que as novas políticas que pretendem responsabilizar os indivíduos e a sociedade no seu todo pela resolução dos problemas sociais, e que valorizam a economia social ou o terceiro sector na sua capacidade de resolver alguns dos problemas que agora surgem, têm de reconhecer o papel político das instituições, a par com o de fornecedoras de bens e serviços de interesse público e, muito em especial, valorizar a heterogeneidade interna do sector. Esta seria a alternativa a uma regulação baseada em mecanismos de mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 6, Perri e Jeremy Kendall (org.) (1997), *The Contract Culture in Public Services: Studies from Britain, Europe and the USA*. Aldershot: Arena.
- 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.).
- Almeida, Maria Alice Marques de (1997), *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, policop.
- Amerini, Giuliano (2000a), "Social protection in Europe", in Eurostat, *Statistics in Focus (population and social conditions)*, Theme 3 - 2/2000.
- Amerini, Giuliano (2000b), "Social protection in Europe: Expenditure on pensions", in Eurostat, *Statistics in Focus (population and social conditions)*, Theme 3 - 6/2000.
- Anheier, Helmut K. (1990), "Themes in International Research on the Nonprofit Sector", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19 (4), 371-389.
- Anheier, Helmut K. (1992), "An Elaborate Network: Profiling the third Sector in Germany" in Gidron, Kramer e Salamon (orgs.), 31-56.
- Anheier, Helmut K. (org.) (2000), *Third Way-Third Sector: Proceedings of a policy symposium organised by the LSE Centre for Civil Society*. Londres: Centre For Civil Society/LSE.
- Anheier, Helmut K. e Wolfgang Seibel (1997), "Germany", in Salamon e Anheier (orgs.), 128-168.
- APS (1994), *O Financiamento das Reformas: Contribuição do Sector dos Seguros*, Lisboa: Associação Portuguesa de Seguradores.
- Archambault, Edith (1997), "France", in Salamon e Anheier (orgs.), 103-127.
- Ascoli, Ugo e Emmanuele Pavolini (1999), "Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto", *Stato e Mercato*, 57, 441-475.
- Badouin, Jean (2000), *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Baldwin-Edwards, Martin (1997), "Third Country Nationals and Welfare Systems in the European Union", *Jean Monnet Working Paper in Comparative and International Politics*, 12 de Setembro.
- Banco Mundial (1994), *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Barreto, António (Org.) (1999), *A Situação Social em Portugal, 1960/1999* (2º Vol.). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Barros, Carlos Pestana e José C. Gomes Santos (orgs.) (1997), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*. Lisboa: Editora Vulgata.
- Barros, Carlos Pestana e José C. Gomes Santos (orgs.) (1998), *O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social*. Lisboa: Vulgata.

- Batsleer, Julian e Rob Paton (1997), "Managing voluntary organisations in the contract culture: Continuity or change?", *in* Perri 6 e Jeremy Kendall (eds), 47-56.
- Beveridge, William Henry (1948), *Voluntary action, a report on methods of social advance*. Londres: G. Allen & Unwin.
- Boris, Elizabeth e Rachel Mosher-Williams; (1998), "Nonprofit advocacy organizations: Assessing the definitions, classifications, and data", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(4), 488-506.
- Bryson, Lois (1992), *Welfare & the State*. Londres: The MacMillan Press.
- Capucha, Luís (coord.) (1995), *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*. Porto: REAPN.
- Capucha, Luís Manuel Antunes (1998), "Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades", *in* Viegas e Costa (orgs.).
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva.
- CES (1997), *Acordo de Concertação Estratégica*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Chaves, Rafael e José-Luis Monzón (2000), "Public Policies", *in* CIRIEC, 77-100.
- CIRIEC (2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*, Relatório elaborado no âmbito da Acção Piloto *Third System and Employment*, da Comissão Europeia. Liège: CIRIEC.
- CLBSS (1998), *Livro Branco da Segurança Social - Versão Final*. Lisboa: INA/IGFSS.
- CNRM (1999), *Relatório anual de avaliação de actividade das Comissões Locais de Acompanhamento*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social/Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Julho 1999.
- Cohen, Jean e Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*. Londres: Polity Press.
- Comissão Europeia (1993), White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, *COM(93) 700 final*.
- 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.
- Comissão Europeia (1995), *Comunicação da Comissão sobre "O futuro da protecção social: Quadro para um debate europeu"* (COM(95)0466 - C4-0524/95).
- Comissão Europeia (1997), *Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2000), *Social protection in Europe, 1999* (versão provisória).
- Costa, Fernando Ferreira da (1991), *Contributo Português na Ideação de uma Economia Social*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- Deacon, Bob, Michelle Hulse e Paul Stubbs (1997), *Global social policy: international organizations and the future of welfare*. Londres: Sage.

- Defourny, Jacques (1992), "The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector", in Defourny e Campos (1992).
- Defourny, Jacques e José L.-Monzón Campos (orgs.) (1992), *Economie Sociale – Entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector – Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruxelas: De Boeck
- Defourny, Jacques e Patrick Develtere (1999), "Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud", in Defourny et al (Eds), 25-56.
- Defourny, Jacques, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (orgs.) (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*. Paris ; Bruxelas: De Boeck Université.
- Demoustier, D. (2000), "Analysis of employment", in CIRIEC, 33-50.
- DEPP (2000), *Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos*. Lisboa: Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento/Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- DGAS (1996), *As Instituições Particulares de Solidariedade Social - Aspectos da evolução do seu regime jurídico* (policopiado). Lisboa: Direcção Geral de Acção Social.
- DGAS (1999), *A Acção Social em Números*. Lisboa: Direcção Geral da Acção Social.
- DiMaggio, Paul J. e Helmut K. Anheier (1990), "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors", *Annual Review of Sociology*, 16, 137-59.
- Domingues, Álvaro (1997), *A crise do mercado de emprego do Vale do Ave: apoio ou "overdose"*, CLBSS, Março 1997.
- Douglas, James (1983), *Why charity?: the case for the third sector*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Douglas, James (1987), "Political Theories of Nonprofit Organization", Walter W. Powell (org.) (1987), *The Nonprofit sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press, 43-53.
- Építier, Jean-Pierre e Hervé Leteurtre (1995), *La protection sociale et son financement: Description du système, enjeux, perspectives de réforme*. Paris: Librairie Vuibert.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985), *Politics Against Markets*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (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.
- Estivill, Jordi (1998), "O Partenariado e a Luta Contra a Exclusão. Uma Avaliação do Programa Europeu Pobreza 3", in Jordi Estivill (org.) (1998), "O Partenariado Social na Europa - Uma Estratégia participativa para a inserção", *Cadernos REAPN*, 3.
- 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 e 2 de Fevereiro de 2000.
- Eurostat (1996), *Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans L'Union Européenne*.
- Evers, Adalbert (1990), "Shifts in the welfare mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in welfare and Social Policy", Adalbert Evers e H. Wintersberger (orgs.) (1990), *Shifts in the welfare mix: their impact on work, social services, and welfare policies*. Boulder: Westview Press.
- Evers, Adalbert (1995), "Part of the welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area", *Voluntas*, 6 (2), 159-182.
- Francine Fenet e UNIOPSS (1999) "Reflexions portant sur le theme de l'echange: Les relations entre les associations de solidarité et les pouvoirs Publics. L'exemple de l'accueil des jeunes enfants", Programme d'echange Européen dans le cadre de la Table Ronde des Associations de solidarité - Portugal, mimeo, Janvier-Fevrier 1996.
- Fenney, Susane (1997), "Shifting the Prism: Case Explications of Institutional Analysis in Nonprofit Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 26 (4).
- Ferreira, Victor Matias (1986), "A cidade e o campo – uma leitura comparada do movimento social, 1974-1975", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20.
- Ferrera, Maurizio (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta.
- Fontes, Paulo (1994), "A Doutrina Social da Igreja numa Prespectiva Histórica", in Centro de Estudos Sócio-Pastorais, *Questões Sociais, Desenvolvimento e Política - Curso de Doutrina Social da Igreja*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 65-96.
- Frazer, Elisabeth (1998), "Communitarianism", in Lent, Adam (org.), *New Political Thought: An Introduction*, 112-125.
- Geddes, Michael (1998), *Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale? – Rapport de recherche européen*. Dublin: Fondation Européenne pour l'ammélioration des conditions de vie et de travail.
- Giddens, Anthony (1999), *Para uma Terceira Via – A Renovação da Social-Democracia*. Lisboa: Editorial Presença (publicação original em 1998).
- Giddens, Antony (2000), "The Role of the third sector in the third Way", in Anheier (org.) (2000), 7-16.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon (1992), "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaires?", in *Gidron, Kramer e Salamon (orgs.)*.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon (orgs.) (1992), *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ginsburg, Norman (1992), *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. Londres: Sage.

- Gomes, Carla Amado (1999), "Nótula sobre o regime de Constituição das Fundações Particulares de Solidariedade Social em Portugal", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 157-176.
- Goodin, Robert E. (1998), "Social Welfare as a Collective Social Responsibility", Robert E. Goodin e David Schmitz, *Social Welfare and Individual Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 99-195
- Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan.
- Gough, Ian (2000), "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.
- Gouveia, Miguel e Carlos Farinha Rodrigues (1999), "The impact of a 'Minimum Guaranteed Income Program' in Portugal". Lisboa: CISEP/ISEG/UTL.
- Guibentif, Pierre. (1995), *La pratique du droit international et communautaire de la Sécurité Sociale – Étude de sociologie du droit à l'exemple du Portugal*, tese de doutoramento. Faculdade de Direito da Universidade de Genebra, Genebra/Lisboa.
- Guibentif, Pierre (1997), "The Transformation of the Portuguese Social Security System", in Rhodes (org.), 219-239.
- Guibentif, Pierre e Denis Bouget (1997), *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Hadley, Roger e Stephen Hatch (1981), *Social Welfare and the Failure of the State*, Londres: Allen and Unwin.
- Hall, Peter Dobkin (1995), "Theories and Institutions", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 24 (1).
- Hespanha, Pedro (1999), "Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa", *Cadernos de Política Social*, 1, 13-42.
- 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.
- IDS (s/d), Rede Social – *Programa Poloto da Rede Social (1999/2000)*, *Documentos de Apoio aos Projectos Piloto*. Lisboa: IDS.
- INE (1995), *Inquérito às Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (1998), *Estatísticas da Protecção Social – 1997*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INSCOOP (2000), *Anuário Comercial do Sector Cooperativo, 2000/2001*. Lisboa: MSSS/INSCOOP.
- ISP (1995), *Boletim de Fundos de Pensões – 1995*. Lisboa: Instituto de Seguros de Portugal.

- Jessop, Bob (1988), *Conservative Regimes and the Transition to Post-Fordism*, Colchester: University of Essex Papers.
- Jessop, Bob (1993), "Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.
- Johnson, Norman (1987), *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Brighton: Weatsheaf.
- Johnson, Norman (1999), *Mixed economies of welfare: a comparative perspective*. Londres; Nova Iorque: Prentice Hall Europe.
- Keynes, John Maynard (1982), "National Self-Sufficiency", *Collected Writings*, ed. Donald Moggridge. Londres: Macmillan, vol. 21, 233-46.
- Kramer, Ralph M. (1990), "Voluntary Organizations in the welfare State of the threshold of the 90's", *CVOWP*, 8. Londres: Centre for Voluntary Organisation/LSE.
- Kramer, Ralph M. (2000), "A Third Sector in the Third Millenium?", *Voluntas*, 11(1), 2-23.
- Kramer, Ralph M., Hakon Lorentzen, Willem B. Melief e Sergio Pasquinelli (1993), *Privatization in four European countries: comparative studies in government-third sector relationships*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Kuhnle, Stein e Per Selle (1992), "The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway" in Gidron, Kramer e Salamon (org.), 75-99.
- Lash, Scott e John Urry (1987). *The end of organized capitalism*. Cambridge, Polity.
- Laville, Jean-Louis (1993), *Les services de proximité en Europe. Pour une économie solidaire*. Paris: Syros.
- Laville, Jean-Louis e Guy Roustang (1999), "L'enjeu d'un partenariat entre État et Société civile", in Jacques Defourny *et al* (1999), 217-238.
- Laville, Jean-Louis, Carlo Borgaza, Jacques Defourny, *et al.* (2000), "Third System: A European Definition", in CIRIEC, 101-122.
- Leal, António da Silva (1998), *Temas de Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Leibfried, Stephan (1992), "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community", Z. Ferge and Kolberg (orgs.), *Social Policy in a Changing Europe*. Boulder, CO: Campus/Westview.
- Lewis, David (1998), "Bridging the gap?: The parallel universes of the nonprofit and NGO research traditions and the changing context of voluntary action", *CVO International Working Paper 1*. Londres: Centre for Voluntary Organization/LSE.
- Lewis, David (org.) (1999), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. Londres: Earthscan.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- Lewis, Jane (1999), "Reviewing the Relationship Between the Voluntary Sector and the state in Britain in the 1990s", *Voluntas*, 10(3), 255-270.

- Lipsky, Michael (1993), "Street-level bureaucracy: an introduction", Michael Hill, *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 381-385.
- Little, Adrian (1998), *Post-Industrial Socialism: Towards a new politics of welfare*. Londres; Nova Iorque: Routledge.
- Lobo, Marina Costa (1996), "A evolução do sistema partidário português à luz de mudanças económicas e políticas (1976-1991)", *Análise Social*, 31 (139), 1085-1116.
- Lohmann, (1992), "The Commons: A Multidisciplinary Approach to Nonprofit Organization", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21 (3).
- Lopes, José da Silva (1996), *A economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.
- Luís, António Santos (1997), "As Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Acção Social em Portugal", in Barros e Santos (orgs.), 119-138.
- Lundström, Tommy (1996), "The state and voluntary social work in Sweden", *Voluntas*, 7(2), 123-146.
- Maia, Fernando M. (1985), *Segurança Social em Portugal – Evolução e Tendências*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Maia, Fernando (1996), *O financiamento da Segurança social e o Mercado de Capitais: da falta de uma doutrina financeira à necessidade de um esforço de racionalização dos sistemas públicos de segurança social*. Lisboa, Abril de 1996 (policopiado).
- Marlier Eric e Marc Cohen-Solal (2000), "Social benefits and their redistributive effect in the EU", in Eurostat, *Statistics in focus (population and social conditions)*, Theme 3 - 9/2000
- Marques, Maria Manuel Leitão (1996), *Administração Consultiva em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Martin, Claude (1997), "Social Welfare and the Family in Southern Europe", in Rhodes (org.), 23-41.
- Martins, Alcina Maria de Castro (1999), *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*. Lisboa: FCG/FCT.
- Marx, Karl (1984), *O 18 de Brumário de Louis Bonaparte*. Lisboa-Moscovo: Edições Avante (publicado pela primeira vez em 1952, na revista *Die Revolution*, em Nova Iorque).
- Matos, Ana Raquel (1999), "O discurso e as práticas de activação num Estado-Providência Sul Europeu", in Colóquio Comemorativo dos 20 anos da RCSS: *Sociedade, Cultura e Política no Fim do Século – A Reinvenção da Teoria Crítica*, http://www.ces.fe.uc.pt/coloquio/desigualdades/Ana_Raquel_Matos.html
- Melville (1999), "Nonprofit Umbrella Organisations in a Contracting Regime", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 1(4), <http://www.icnl.org/journal/vol1iss4/index.html>
- Mendes, A. e L. Castro Rego (1992), *Perfil do desemprego de longa duração em Portugal*. Lisboa: DSEEMT, IEFP.

- Méndez (1999), "Organizaciones de Cúpula de la Sociedad Civil en Venezuela", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 1(3), <http://www.icnl.org/journal/vol1iss3/index.html>
- Midgley, James (1997), *Social Welfare in Global Context*. Londres: Sage.
- 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 (1920), *Organização dos Seguros Sociais Obrigatórios, das Bólsas Sociais de Trabalho e do Instituto de Seguro Sociais Obrigatórios e de previdência Geral*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998a), *Dizer não à Pobreza: um combate para ganhar*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998b), *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.
- Mishra, Ramesh (1984). *The welfare state in crisis : social thought and social change*. New York, St. Martin's Press.
- Mishra, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta (1ª Ed. 1990).
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Najam, Adil (1996) "Understanding the third sector: revisiting the prince, the merchant and the citizen", *Nonprofit Management and Leadership*, 7 (2), pp. 203-219.
- Najam, Adil (1999), "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs", in David Lewis (org.), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. Londres: Earthscan, 142-181.
- Neves, Ilídio (1996), *Direito da Segurança Social, Princípios Fundamentais - uma Análise Prospectiva*. Coimbra: Coimbra Editora.
- O'Brien, Martin e Sue Penna (1998), *Theorising Welfare - Enlightenment and Modern Society*. Londres: Sage.
- OCDE (1981), *The welfare state in crisis : an account of the Conference on Social Policies in the 1980s, OECD, Paris, 20-23 October 1981*. Paris; Washington, D.C., OECD Publications and Information Center.
- OCDE (1998), *OECD Economic Surveys 1998 – Portugal*, OECD Publications and Information Center.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson Education.
- Offe, Claus (1985), *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Acção Colectiva: Bens públicos e teoria dos grupos*. Oeiras: Celta (Edição original em 1965).

- Osborne, David e Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Paiva, Flávio (1997), "CERCIS – Cooperativas de Solidariedade Social", in Barros e Santos, 139-158.
- Papadakis, Elim e Peter Taylor-Gooby (1987), *The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community*. Sussex, UK; Nova Iorque, US: Wheatsheaf Books; St. Martin's Press.
- 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).
- Pasquinelli, Sergio (1992), "Voluntary and Public Social Services in Italy", in Gidron, Kramer, e Salamon (org.), 196-214.
- Passey, Andrew (2000), "Social capital: embeddedness and authonomy", comunicação apresentada na *ISTR Conference*, Dublin, 5 a 8 de Agosto.
- 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.
- Pestoff, Victor Alexis (1998), *Beyond the market and state: social enterprise and civil democracy in a welfare society*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Ashgate Pub.
- Pierson, Christopher (1991), *Beyond The Welfare State? The New Political Economy Of Welfare*. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pinto, Maria de Fátima M. (1996), "Pobreza na Lisboa do primeiro terço do séc. XX – a face sombria da capital", in Revista *História*, n.º 21.
- Ragin, Charles C. (1998), "Comments on "Social Origins of Civil Society"", *Voluntas*, 9(3), 261-270.
- Rainwater, Lee e Martin Rein (1986). *Public/private interplay in social protection : a comparative study*. Armonk, N.Y., M.E. Sharpe.
- Ramalho, Maria Madalena, Maria Gomes Bento e M. Margarida Ponte Ferreira (1973), *A Previdência Social em Portugal* (1ª parte). Lisboa: Gabinete de Planeamento/Ministério das Corporações e Previdência Social.
- Ranci, Costanzo (1995), "The third sector in welfare policies in Italy: the contradictions of a protected market", *Voluntas*, 5(3), 247-271.
- Randon, Anita e Perri 6 (1994), "Constraining campaigning: the legal treatment of non-profit policy advocacy across 24 countries", *Voluntas*, 5(1), 27-58.
- Rees, Susan (1999), "Strategic Choices for Nonprofit Advocates", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(1), 65-73.

- Reis, José (1998), "O Estado, Instituições e Economia: a Despesa Pública em Portugal" in Santos, Boaventura de Sousa *et al.*, *O Estado e a Sociedade Civil: A criação de Actores Sociais num Período de Reconstituição do Estado*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Rhodes, Martin (org.) (1997), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. Londres; Portland, OR: Frank Cass.
- 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.
- Ribeiro, José Paulo Batalha (1961), "Segurança Social em Portugal: Suas Realizações e Sectores de Actuação", in comunicações do 1º Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social. Lisboa, 13-30.
- Rifkin, Jeremy (1996), *The End of Work: The Decline of the Global Labor force and the Dawn of the Post-Market Era*. Nova Iorque: P. Putnam's Sons.
- 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.
- Rodrigues, Fernanda e Stephen Stoer, (1998), *Entre Parceria e Partenariado – Amigos Amigos, Negócios à Parte*. Oeiras: Celta Editora.
- Rodrigues, Julieta Almeida (1995), *Continuidade e Mudança nos Papéis das Mulheres Portuguesas Urbanas: O Aparecimento de Novas Estruturas Familiares*. Lisboa: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres/MESS.
- Rose, Richard (1984), *Understanding Big Government*, Londres: Sage.
- Roseira, Mário Arnaldo da Fonseca (1961), "Segurança Social e Corporações", in comunicações do 1º Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social. Lisboa, 31-50.
- Rosendo, Vasco (1996), *O Mutualismo em Portugal – Dois Séculos de História e Suas Origens*. Lisboa: Montepio Geral.
- Sá, Isabel Guimarães (1998), "A Reorganização da Caridade em Portugal em Contexto Europeu (1490-1600)", *Cadernos do Noroeste*, 11 (2), 31-63.
- Saidel, Judith R. (1989), "Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(4), 335-346.
- Salamon, Lester (1987), "Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in Powell, Walter W., (org.) (1987), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven; Londres: Yale University Press, 99-117.
- Salamon, Lester (1989), "The Voluntary Sector and the Future of the Welfare State", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18 (1).
- Salamon, Lester M. (1995), *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier (orgs.) (1997), *Defining the nonprofit Sector: A cross-national analysis, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series*. Manchester and Nova Iorque: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier (1998a), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 213-248.
- Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier (1998b), "Facets of the Nonprofit Sector: Policy Implications of Scale and Structure", in Proceedings of the XXth Anniversary Conference of the CVO: *Third Sector Organisation in a Changing Policy Context*, 17 a 18 de Setembro.
- Salamon, Lester M. et al (1999), *Global Civil Society – dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, S. Wojcieck Sokolowski, et al. (1996), "The Emerging Sector: A Statistical Supplement". Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy 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 (1999), "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", *Oficina do CES*, 134.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000a), "The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations", *Oficina do CES*, 140.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000b), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000c), "Contexto e Princípios de uma Discussão Sobre as Políticas Sociais em Portugal", Conferência apresentada no Seminário Europeu "Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo", Almancil, 1 e 2 de Fevereiro.
- 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, Maria Júlia Laureano (1990), "Instituições Particulares de Solidariedade Social - Exigências Actuais", Versão revista da exposição oral feita no III Congresso das IPSS, Fátima 1990, Lisboa, policop.
- Schmitter, Philippe C. (1999), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Seibel, Wolfgang (1990), "Government/third-sector relationship in a comparative perspective: the cases of France and West Germany", *Voluntas*, 1(1), 42-60.

- SESS/MSSS (1996), *Segurança Social. Evolução Recente: 1992 a 1995*, Secretaria de Estado da Segurança Social/Ministério da Solidariedade e Segurança Social.
- Smith, David Horton (1991), "Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20 (2), Inverno 1991.
- Smith, David Horton (1993), "Public Benefit and Member Benefit Nonprofit, Voluntary Groups", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22 (1), Primavera 1993.
- Smith, David Horton (1994), "Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: a Literature Review", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23 (3), Outono.
- Smith, Steven Rathgeb e Michael Lipsky (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA.; Londres: Harvard University Press.
- Sousa, José Carlos da Silva (1994), "Contexto Eclesial das Encíclicas Sociais", in Centro de Estudos Sócio-Pastorais, *Questões Sociais, Desenvolvimento e Política – Curso de Doutrina Social da Igreja*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 51-64.
- Spear, Roger (2000), "Support Organizations", in CIRIEC, 51-76
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Londres: MacMillan Press.
- Stiglitz, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinquia, (<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>).
- Streeck, Wolfgang e Philippe C. Schmitter (1985), "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order", Wolfgang Streeck e Philippe C. Schmitter (orgs.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Londres: Sage, 1-29.
- Tam, Henry (1998). *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. Nova Iorque, New York University Press.
- Taylor, Marylin (1992), "The Changing role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market", in Gidron, Kramer e Salamon (orgs.).
- Taylor, Marilyn (1996), "Between Public and Private: Accountability in Voluntary Organisations", *Policy and Politics*: 24(1), 57-72.
- Taylor, Marilyn e Jane Lewis (1997), "Contracting: What does it do to voluntary and non-profit organisations?", in Perri 6 e Jeremy Kendall (orgs.), 27-45.
- Teixeira, António (1996), "As Instituições Particulares de Solidariedade Social - aspectos da Evolução do seu Regime Jurídico", *Documentos Temáticos*, 11, Direcção-Geral da Acção Social/Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- UIPSS (1996), *IV Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Fátima, 10 a 12 de Novembro de 1995.
- UMP (1994), *O Mutualismo em Portugal – 1994*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- UMP (2000), *As Misericórdias de Portugal*, I e II vol. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas.

- Valente, José Carlos (1996), "As casas do Povo e a educação popular no Estado Novo (1933-1970)", *Revista História*, 21, 40-49.
- Van Til, Jon (1988), *Mapping the third sector: voluntarism in a changing social economy*. Nova Iorque, Nova Iorque: Foundation Center.
- Viegas, José Manuel Leite (1998), "Elites e Cultura Política", in Viegas e Costa (orgs.)
- Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs.) (1998), *Portugal que Modernidade*. Oeiras: Celta Editora
- Vilaça, Helena (1994), "As Associações de Moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social", *Sociologia*, I Série, Vol. IV.
- Vilhena, Filipa de (1989), *Previdência Privada em Portugal* (policopiado).
- Vivet, David e Bernard Thiry (2000), "Field of Study, Quantitative Importance and National Acceptations", in CIRIEC, 11-31.
- Williams, Fiona (1994), *Issues of Race, Gender and Class*. Cambridge: Polity Press.
- Wolfenden Committee (1978), *The Future of Voluntary Organizations*, London: Croom.
- Zimmer, Annette (1999), "Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector", *Voluntas*, 10(1), 39-49.