

A ECONOMIA POLÍTICA

DO RETROCESSO

CRISE, CAUSAS E OBJETIVOS

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS

*José Reis, João Rodrigues, Ana Santos, Nuno Teles,
José Castro Caldas, Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira,
Vanda Pacheco, Jorge Leite, Hermes Augusto Costa,
Manuel Carvalho da Silva, João Ramos de Almeida,
António Casimiro Ferreira e José Manuel Pureza*



A ECONOMIA POLÍTICA DO RETROCESSO

Crise, causas e objetivos

Observatório sobre Crises e Alternativas

AUTORES

José Reis, João Rodrigues, Ana Santos, Nuno Teles, José Castro Caldas, Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira, Vanda Pacheco, Jorge Leite, Hermes Augusto Costa, Manuel Carvalho da Silva, João Ramos de Almeida, António Casimiro Ferreira e José Manuel Pureza

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78, 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Setembro, 2014

DEPÓSITO LEGAL

??????/14

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

CAPÍTULO 4 | O ESTADO SOCIAL, CRISE E REFORMAS

Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira e Vanda Pacheco

1. Introdução

Os sistemas de proteção social modernos tinham por base a questão social, cuja formulação apontava para o facto de que as condições de vida dos indivíduos não resultavam unicamente dos seus comportamentos individuais mas também da organização social, implicando, por isso, a necessidade de intervenção na organização social e na socialização dos riscos sociais. Estes pressupostos alteraram-se com a Terceira Via e o Estado de investimento social. Colocou-se a ênfase nos direitos e nas responsabilidades individuais pelos problemas e pela sua resolução e o papel do Estado passou a ser o de criar condições para os indivíduos resolverem as suas dificuldades, preferencialmente através da participação no mercado de trabalho (Pintelon *et al.*, 2011). Tratou-se de uma alteração qualitativa na natureza do Estado-Providência, na medida em que as políticas sociais eram vistas até aí na sua capacidade de libertar as pessoas das flutuações do mercado, como estava patente no uso do indicador de “desmercadorização”, ou da dependência da família, patente no conceito de “desfamiliarização” (Esping-Andersen, 1990; 1996), enquanto no novo modelo de Estado de bem-estar se instaurou a ideia de que o Estado tinha de evitar a “dependência” dos beneficiários a todo o custo, erodindo-se a noção de cidadania social e a relação entre o Estado e o cidadão, tendo nascido uma relação de desconfiança mútua, com os cidadãos vistos como “nada mais do que pessoas a sacar dinheiro ao Estado”⁷⁰ (Koistinen e Pascual, 2009: 13) e o Estado como um mecanismo que se concentra em evitar isto mesmo. O corolário desta relação foi a transformação do cidadão, utente ou beneficiário em cliente e, mais recentemente, empreendedor. Verificou-se uma transformação qualitativa dos Estados-Providência sob influência do neoliberalismo, definido por Wacquant como “uma articulação entre Estado, mercado e cidadania que aproveita o primeiro para impor o selo do segundo ao terceiro” (2012: 71).

⁷⁰ Tradução livre própria. O mesmo sucede noutras citações ao longo do texto.

Vários autores notaram que as características básicas dos Estado-Providência se mantiveram, sendo ainda pertinente falar em três (ou quatro) tipos ideais de regimes de bem-estar – definidos como “uma matriz institucional incluindo mercado, Estado e famílias que gera resultados de bem-estar” (Gough, 2004: 50). Powell e Barrientos (2004), analisando as despesas em segurança social, educação e políticas ativas de emprego, concluíram que se verificou um reforço dos regimes identificados por Esping-Andersen. Houve, todavia, uma mudança qualitativa nestas políticas para o que ficou designado por Estado de investimento social (Abrahamson 2010; Midgley e Tang 2001; Room 1999; Hudson e Kühner, 2009; Hespánha, 2007; 2008), orientado para o investimento em áreas como as medidas ativas de emprego, os serviços sociais, a educação e a formação ao longo da vida, com vista a criar uma mão-de-obra qualificada e empreendedora. A nova gestão pública, o Estado capacitador, a governação em vez do governo, a responsabilidade social, são conceitos que exprimem transformações nas fronteiras entre Estado, mercado e sociedade e indiciam uma mudança do Estado-Providência keynesiano para o que Jessop (2002) designa por *Shumpeterian Workfare Postnational Regime*. Este tipo de Estado visa a partilha da responsabilidade pelo bem-estar entre o Estado e a sociedade, nomeadamente com a sociedade civil/terceiro sector e com os indivíduos, os quais devem não apenas participar na implementação das políticas e instrumentos mas também na definição e elaboração dos mesmos (Ferreira, 2010).

O neoliberalismo não foi prosseguido da mesma forma em todo o mundo (Jessop, 2013). A maioria dos países europeus não experimentou mudanças de regime, mas sim ajustamentos das suas políticas para salvaguardar as conquistas centrais do Estado-Providência. No entanto, há o risco de que esses ajustamentos se vão acumulando até criar um quadro institucional definitivamente neoliberal do bem-estar social. Olhando para trás, pode-se ver que a ânsia de refutar a ideia de que os sistemas de proteção social foram um obstáculo ao crescimento económico (OECD, 1981) levou a uma reformulação do Estado Social – avaliando-o, reformando-o e valorizando-o – como uma ferramenta para o crescimento económico, abrindo o caminho para a penetração crescente de critérios neoliberais nas instituições, nos agentes e até nos cidadãos. Aparentemente, o sistema político perdeu “o controlo sobre o modo como colocar os problemas” (Luhmann, 1982, 213). Essa trajetória está presente nos

traços do designado estado de investimento, embora se reconheça que, dentro das variedades de Estado-Providência, Estado Social ou *welfare state* (Esping-Andersen, 1999), este caminho é prosseguido de maneiras diferentes, que mudam ainda com as condições da globalização e da crise (Streeck, 2010; Jessop, 2012). A hipótese que se coloca no que diz respeito ao carácter atual da neoliberalização sob ajustamento estrutural em Portugal é de que podemos estar perante não de um mero ajustamento neoliberal mas de uma viragem de regime, como sucedeu em outras partes do mundo submetidas a programas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

A pressão entre dois modelos globais de política social está presente em Portugal há já algum tempo, sendo de destacar o debate sobre a reforma da Segurança Social na década de 1990 (Santos e Ferreira 1998, 2002). Estavam então em causa o modelo de previdência estatal liberal, dinamizado por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – afirmado, por exemplo, no debate sobre a privatização das pensões através do “plafonamento” –, e o modelo social europeu, assumindo a responsabilidade do Estado pelo bem-estar e, ao mesmo tempo, a ideia de que seria “possível e desejável a conciliação de altos níveis de crescimento económico com coesão social” (Santos e Ferreira, 1998). O modelo social europeu operou como referencial de proteção contra as pressões internas para o modelo global liberal, nomeadamente através das próprias políticas sociais europeias por meio do Método Aberto de Coordenação. Todavia, o próprio modelo social europeu enfraqueceu, deixando de ser um mecanismo de resistência ao modelo liberal. Aliás, segundo referem Palier e Martin (2012), é possível que a crise atual, nas suas várias manifestações e níveis de gravidade, gere um contexto favorável às mudanças nos regimes de proteção dos vários países europeus.

A aliança histórica entre “economia de mercado”, “Estado de bem-estar” e “democracia”, que fundou o projeto moderno de Estado-nação, parece estar a quebrar-se nesta era do capitalismo global. No entanto, o Estado Social mantém forte apoio do público e não se pode afirmar que uma ideologia totalmente privatista e individualista tenha penetrado os valores e as expectativas dos europeus. Na verdade, o próprio Estado continua a ser um local de tensão entre as ideias de privatização dos serviços sociais e as ideias de provisão pública de bem-estar para todos (Bourdieu, 1998; Wacquant, 2009). Se estas características são verificáveis em todos

os Estados-Providência desenvolvidos, ainda mais o são num Estado-Providência como o português, que se desenvolveu já no contexto da crise internacional do Estado-Providência, um semi-Estado-Providência caracterizado, nos anos 1990, por: ter por base um pacto social débil entre capital e trabalho em contexto de elevada fragmentação social; um desequilíbrio das tarefas do Estado entre a promoção da acumulação capitalista e a salvaguarda da legitimação, em detrimento desta última; um baixo nível de despesas no consumo social; e uma burocracia estatal que não internalizou os direitos sociais como direitos dos cidadãos (Santos, 1987; 1992).

A análise institucional dos regimes de proteção social destaca a relevância dos trajetos históricos das políticas em cada sociedade para dar conta da capacidade de permanência desses regimes e da sua resistência à mudança (Pierson, 2001). Crouch (2005) salienta que elementos contraditórios ou não-coerentes em contextos institucionais específicos tornam possível – pelo menos de uma forma latente – mais do que uma trajetória. A de Portugal tem sido caracterizada por uma oscilação entre os diferentes modelos de Estado de bem-estar presentes na Europa. Já antes de 1974 se variava entre os regimes de previdência corporativos e uma segurança social moderna, baseada em direitos sociais universais. Durante as décadas de 1970 e 1980 esteve frequentemente presente nas políticas e instituições a tensão entre vários modelos: o de caráter universalista sob inspiração do modelo dos países nórdicos, o de caráter residualista e discricionário na esteira dos países anglo-saxónicos, enquanto a matriz fundamental era, por razões históricas, de caráter contributivo ou laborista, típico dos países da Europa continental. As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por uma tensão entre a orientação para um modelo mais dependente do mercado e um modelo de investimento social, orientado para a correção das lacunas do sistema no que diz respeito à proteção das pessoas que não estavam bem cobertas pela componente contributiva do sistema e para o investimento nos serviços sociais e no bem-estar em geral. Relativamente à sucessão de governos e de políticas, podemos afirmar que existiu oscilação entre uma perspetiva de investimento social ativa e outra passiva, a primeira orientada por uma forte intervenção do Estado na promoção da educação e do fornecimento de serviços às famílias e a segunda através de uma desvinculação do Estado da promoção destes serviços, sendo estes deixados à auto-organização dos fornece-

dores e do mercado, com intervenção preferencial do Estado num papel subsidiário.

As relações entre a participação, a confiança institucional e social e o Estado de bem-estar têm sido amplamente demonstradas (van Oorschot e Artes, 2005; Svallfors, 2007; van der Meer *et al.*, 2009), apesar de regimes de proteção social diversos mostrarem resultados muito diferentes a este respeito. Instituições de solidariedade fortes e apoio e mobilização em torno do Estado Social reforçam-se mutuamente, o que torna importante saber quais são as combinações que podem sustentar uma responsabilidade pública e colectiva pelo bem-estar social. Espera-se, portanto, que o impacto dos ajustamentos neoliberais e as mudanças de regime possíveis no âmbito da atual crise possam variar conforme as possibilidades de encontrar novas combinações públicas, em diferentes países e em diferentes áreas de políticas.

A política social é um instrumento estratégico de intervenção por parte do Estado moderno de tradição humanista. Todavia, o ideário que inspirou o Estado-Providência já há muito que vem colidindo com a crescente importância que os valores de mercado vão assumindo, agora num contexto particularmente crítico para a Europa, marcado por uma crise financeira, económica e social de geografia variável e pela ausência de uma liderança forte que promova verdadeiramente o projeto político de uma união europeia.

O campo da intervenção social é hoje o espelho mais fiel das lógicas de ação neoliberais que têm dominado o espectro político. Atente-se ao quadro nacional, onde – perante o aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao conseqüente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que caracteriza um quinto da população portuguesa – o recurso ao sistema de proteção social se torna inevitável. No entanto, assiste-se a um recuo da provisão pública em diversos domínios, escorado por um argumentário que enfatiza critérios de eficiência e eficácia da despesa social; privilegia a visão assistencialista e emergencialista da ação social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas; hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais, ao ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social.

Num relatório recente (OECD, 2011), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) mostra como as desigualdades foram geradas pelas alterações nos mercados de trabalho desde a década de 1980, pela diminuição da progressividade dos sistemas fiscais, pelo corte nas despesas sociais e a restrição das regras de elegibilidade e pela redução do acesso gratuito aos serviços públicos. O relatório argumenta que o aumento das desigualdades se deveu mais ao efeito de políticas laborais de flexibilização, enfraquecimento da proteção social, redução da cobertura sindical e da proteção dos trabalhadores de baixas qualificações do que ao efeito da exposição à concorrência internacional, à financeirização das economias e ao progresso tecnológico. Alguns autores explicam a crise atual como o resultado dessas mesmas desigualdades, no sentido em que elas levaram a que a necessidade de manter os níveis de consumo suscitasse um crescente recurso ao crédito (Crouch, 2009; Kumhof e Rancière, 2010; Fitoussi e Saraceno, 2010). Estas transformações também tiveram impacto nos riscos sociais, a par de outros fenómenos, surgindo novos riscos sociais, como viver numa família sem emprego, monoparentalidade, emprego temporário, emprego com baixos salários, etc. (Taylor-Gooby, 2004).

O que está hoje em discussão, mais do que o presente imediato do Estado-Providência, com todas as reconfigurações a que está sujeito em nome de uma “contenção sustentada da despesa pública”, é o seu futuro e a sua missão.

Este capítulo centra-se nos efeitos que as políticas anticrise operam nas condições de vida e de trabalho dos cidadãos e nos sistemas de proteção social, tendo em conta tanto os efeitos diretos quanto as relações recíprocas desses efeitos operados na sociedade e no Estado.

Depois de uma apresentação sumária do argumento que relaciona crise, reformas neoliberais e descaracterização do Estado Social, analisam-se os contornos da crise e os efeitos das políticas anticrise em Portugal, designadamente da austeridade, primeiro sobre os serviços sociais públicos (secção 2) e, de seguida, sobre as desigualdades e a pobreza (secção 3), para a partir daí lançar para debate algumas ideias em defesa da proteção social pública (secção 4). Na última secção analisa-se a opinião pública dos portugueses sobre a própria crise e sobre o papel do Estado (secção 5).

2. O impacto das políticas de austeridade nos serviços sociais públicos

Começa-se por apresentar, de uma forma abreviada, o essencial do modelo português de proteção social e o seu desenho constitucional, tomando como referência principal o domínio específico da segurança social.

De seguida, recordam-se os principais instrumentos governativos de resposta à crise e a mudança de orientação que tomaram as políticas anti-crise após um primeiro momento mais centrado na minimização dos riscos para os cidadãos e as instituições.

Finalmente apontam-se alguns dos impactos decorrentes das políticas de austeridade, associados à segunda fase das políticas anticrise dominada pela redução do défice das finanças públicas, sublinhando os efeitos desejados e não desejados dessas políticas e os efeitos cruzados das decisões governamentais e das decisões dos cidadãos, sabendo como do lado destes – indivíduos e famílias – as respostas dependem muito da condição da família em termos de rendimento e de trabalho.

2.1. O modelo português de proteção social e o seu desenho constitucional

A proteção social é uma das atribuições maiores do Estado Social e encontra-se consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP) na alínea d) do art. 9º como uma das tarefas fundamentais do Estado: “promover o bem-estar e a qualidade de vida (...) e a igualdade real entre os portugueses”. A ela estão associados um conjunto de direitos sociais (enunciados no capítulo II, do Título III da Parte I da CRP) que incluem, entre outros, a segurança social, a saúde e a habitação.

“Todos têm direito à segurança social” afirma textualmente o art. 63º da CRP e, de seguida, define a incumbência do Estado neste domínio: “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado”, destinado a proteger os cidadãos dos riscos sociais – “envelhecimento”, “invalidez”, “desemprego”, “viuvez e orfanidade”, “falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (art. 63º, 3). A nota mais flagrante deste dispositivo legal é a universalidade dos direitos, um princípio que aparece tardiamente no nosso sistema de proteção e que se encontra hoje sob ameaça de novo. Uma segunda característica do sistema é o seu caráter público: o Estado assegura um sistema de segurança social de natureza pública e obrigatória e assume uma “garantia constitucional de serviço público” – como referem Canotilho e Moreira (2007).

Finalmente, a fórmula constitucional consagra uma concepção integrada de segurança social, englobando e procurando articular as áreas da previdência e da assistência. Estas duas áreas de proteção social têm, no entanto, filosofias e origens muito distintas, como se sabe. A assistência, mais antiga, procura fazer face à situação das camadas mais pobres da população, baseia-se num princípio difuso de solidariedade e, em nome de princípios éticos ou religiosos, oferece, de uma forma organizada, respostas “módicas”, para usar a expressão de T. H. Marshall (1992: 8), às necessidades mais básicas de quem não tem como as satisfazer. A previdência, por seu turno, assegura a cobertura de um conjunto de riscos sociais, através de um sistema de seguro obrigatório financiado pelas contribuições de trabalhadores e patrões e regulado ou gerido pelo próprio Estado. Num caso e noutro a assunção deste tipo de responsabilidades pelo Estado é o resultado de uma longa caminhada no processo de transformação do Estado liberal em Estado Social ou Estado-Providência e de alargamento da própria noção de cidadania e dos direitos correspondentes.

No início dessa caminhada, o Estado português foi assumindo, relutante e hesitantemente, compromissos nestes dois domínios, ao mesmo tempo que invocava o princípio da subsidiariedade para responsabilizar as instituições próprias da sociedade civil, os corpos profissionais no caso da previdência e as instituições de solidariedade religiosas ou laicas, no caso da assistência. Por isso, as respostas do Estado até ao fim da ditadura sempre foram tímidas, limitadas e benevolentes.

O regime saído da Revolução de Abril procurou alterar este estado de coisas e instituir um Estado-Providência moderno, socialmente responsável e instituinte de direitos sociais amplos. Na segurança social, garantindo o princípio da universalidade através da generalização dos benefícios a todos os cidadãos, promovendo a solidariedade entre as gerações, combinando os sistemas de capitalização e de repartição, proibindo o *opting out*, alargando progressivamente o âmbito da proteção pela generalização dos benefícios assistenciais. Na assistência, reforçando o papel regulador do Estado relativamente às instituições privadas de assistência, introduzindo direitos sociais mínimos para certas categorias da população mais vulneráveis (reformados e deficientes, desempregados, população de baixos rendimentos, etc.), objetivando os critérios de atribuição das ajudas e, mais importante, vinculando o Estado a objetivos de redução da pobreza e da exclusão social.

A adesão europeia de Portugal veio reforçar e consolidar este modelo mais avançado de segurança social, apesar dos receios generalizados de que os novos aderentes – Portugal e Espanha – pudessem manter os seus níveis modestos de proteção social para se tornarem mais concorrenciais nas relações de mercado, usando assim a arma do *dumping social*. O balanço que se pode fazer da integração europeia é que ela funcionou quase sempre não apenas como um motor para o alargamento dos direitos sociais dos portugueses mas também como um factor de legitimação da luta por esses direitos. O que se passou com a adoção do Rendimento Mínimo Garantido – configurado como um direito, com a prioridade dada às políticas ativas de emprego, com a consagração do princípio da não-discriminação nas políticas, com as metodologias de parceria e de participação dos cidadãos na implementação das políticas, com os programas de iniciativa comunitária para o desenvolvimento social, e por aí adiante – mostra bem o quanto a Europa ajudou a configurar o nosso modelo social.

Porém, o modelo social português que se construiu com tanta dificuldade e esforço está agora sob ataque cerrado. A situação exprime uma acumulação de causas que não se limitam à atual crise financeira e às políticas de austeridade para lhe fazer face, mas nunca como agora as críticas ao Estado-Providência foram tão longe e as propostas para a sua liquidação tão incorporadas nas reformas que estão em curso.

A vertigem neoliberal que assaltou os governantes nas últimas décadas e que se agudizou em períodos de crise usa vários argumentos, desde o de que o mercado é superior ao Estado – e de que, por isso, os critérios de mercado devem disciplinar a ação do Estado – até ao de que o Estado-Providência é um luxo a que apenas os países mais ricos podem aceder. Sem entrar na discussão destes argumentos, vale a pena assinalar dois aspectos que importa ter em conta: primeiro, que eles estão a transformar-se num “novo senso comum”, apresentando-se como uma verdade por si evidente; segundo, que a liberalização dos serviços (e não apenas do comércio) está no horizonte e que muitos “serviços públicos” com potencialidades mercantis poderão vir a ser privatizados ou colocados sob o quadro da livre concorrência, como se verifica no debate europeu sobre os Serviços Sociais de Interesse Geral (Penna e O’Brien 2006). E para que isso aconteça basta que cortes seletivos no seu financiamento comprometam a sua qualidade aos olhos dos cidadãos e, assim, se desmoralize

a ideia de serviço público com a acusação populista do esbanjamento do dinheiro dos contribuintes.

2.2. Crise e austeridade nas políticas sociais

A primeira constatação que se retira da análise da ação governativa é que as políticas anticrise têm sido oscilantes mas tenderam para atuar preferencialmente pelo lado da despesa pública.

Desde 2008, o ano em que a crise se revelou em Portugal, a estratégia governativa de combate à crise foi mudando, mas fica claro que há dois períodos distintos do ponto de vista dos objectivos e das prioridades.

Num primeiro período, relativamente curto (2008-2010), que terminou com a aprovação do Orçamento do Estado para 2010, a prioridade era claramente o aliviar o fardo da crise para os sectores mais vulneráveis da população, nomeadamente o dos desempregados e das pessoas de baixos rendimentos, mesmo à custa de um aumento nos gastos públicos. A par disso, o Governo assumia o papel de estimular o investimento e o emprego.

Neste sentido, ainda no ano de 2008 foram tomadas algumas medidas a favor das famílias:

- alargamento do Complemento Solidário para Idosos;
- reforço da protecção social por invalidez absoluta;
- aumento do abono de família para os mais vulneráveis;
- criação de um passe de transporte para os jovens entre 4 e 18 anos;
- introdução de uma ponderação regressiva dos valores de deduções de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) dos custos de habitação;
- aprovação de um regime especial aplicável às empresas imobiliárias e aos fundos para arrendamento de habitação,
- aumento da dedução fiscal para as famílias no caso de venda da habitação própria permanente.

Por seu turno, e com vista a estimular o investimento e o emprego, o Governo lançou em 2009 o programa “Investimento e Iniciativa Emprego”, que incluía ações centradas em alguns domínios considerados prioritários:

- Programa de Modernização do Parque Escolar, para a renovação e modernização tecnológica de mais de uma centena de escolas;

- Programa de promoção de energias renováveis, eficiência energética e infraestruturas de transporte de energia;
- Programa de modernização de infraestruturas tecnológicas com base em redes de nova geração de banda larga;
- medidas especiais de apoio à atividade económica, exportações e PME;
- medidas para proteger o emprego e reforço da proteção social.

Ainda em Março de 2010, o Governo reconhecia que devia ser garantido o acesso aos direitos de proteção social dos cidadãos, o relançamento da economia, o combate à crise, a luta contra o desemprego e o aprofundamento das políticas de justiça social.

“A atual conjuntura económica internacional tem sido marcada pelo agravamento da taxa de desemprego, o que determina a necessidade de reforçar os atuais mecanismos de proteção social. Considera-se assim necessário adotar medidas que possam contribuir de forma efetiva para minimizar os efeitos decorrentes do desemprego, tornando mais eficaz a proteção social aos trabalhadores que se encontrem nesta situação” (Decreto-Lei nº 15/2010, de 9 de março).

Estas políticas orientadas para a proteção das famílias mais atingidas pela crise estavam alinhadas com o “Plano de relançamento da economia europeia” de 2008 da Comissão Europeia⁷¹ que, entre outros objetivos, visava:

“Reduzir os custos humanos da desaceleração económica e o seu impacto sobre as camadas mais vulneráveis. Muitos trabalhadores e suas famílias estão já a ser afectados pela crise ou sê-lo-ão em breve. Podem ser tomadas medidas que contribuam para conter a perda de postos de trabalho e para ajudar as pessoas a reintegrarem rapidamente o mercado de trabalho em vez de terem de se confrontar com o desemprego de longa duração” (EC, 2009: 2).

Porém, com a despesa pública a aumentar dramaticamente, a crise da dívida, juntamente com a pressão da opinião pública a partir de Bruxelas e, mais tarde, das agências de *rating* financeiro para reduzir o défice a

⁷¹ Para uma apreciação da evolução da estratégia europeia anticrise cfr. EC (2008) e Council of Europe (2010 e 2011).

qualquer custo, forçaram a uma mudança de estratégia e, assim, as prioridades foram completamente invertidas.

Começa então a segunda fase, marcada pela aprovação pelo Parlamento, em março de 2010, do primeiro Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC I), que assume a redução da despesa pública como prioridade e introduz a disciplina da austeridade a toda a administração pública.

Em maio do mesmo ano, o Governo submete um conjunto de medidas adicionais ao Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (o PEC II) e, em julho, elimina os benefícios temporários criados em dezembro de 2009 e março de 2010 para os desempregados.

Um ano depois, em maio de 2011, o Governo Português assinava o Memorando de Entendimento com a *Troika* (Governo da República *et al.*, 2011) que iria estabelecer padrões bem mais estritos de austeridade na despesa pública.

De entre as disposições que iriam ter maior impacto no funcionamento dos serviços sociais públicos, contam-se as seguintes:

- “melhorar o funcionamento da administração central, (...) reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos” [1.7.];
- “reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central a nível local” [1.7.3.];
- “limitar admissões de pessoal na administração pública [1.9.i]
- “congelar salários no sector público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções [1.9.ii];
- [impor um] “decrécimo de 1 por cento por ano no número de trabalhadores da administração central e de 2 por cento no número de trabalhadores das administrações local e regional” [1.29.iii];
- “reorganizar a administração local e reduzir significativamente o número de entidades autárquicas” [3.43.];
- “reduzir o número de agências locais dos ministérios (por exemplo, Finanças, Segurança Social, Justiça)” [3.46.].

No plano sectorial, o memorando identifica para cada uma das áreas sociais um conjunto de reformas que visam:

i) No sector da Educação

- “reduzir os custos na área da educação, racionalizando a rede escolar através da criação de agrupamentos de escolas, redução das necessidades de pessoal, centralização de aquisições e redução e racionalização das transferências para escolas particulares com acordos de associação” [1.8.];

ii) No sector da Saúde

- “reduzir a despesa pública com medicamentos (...) para cerca de 1 por cento do PIB” [3.50];
- aplicação mais rígida da condição de recursos (...)” [3.50.i];
- aumento das taxas moderadoras em determinados serviços (...)” [3.50.ii];
- “reduzir substancialmente (em dois terços no total) as deduções fiscais relativas a encargos com a saúde” [3.51];
- “reduzir o custo global orçamental dos sistemas atuais – ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) (...), com vista a que os sistemas se financiem por si próprios” [3.52];

iii) No sector da Segurança Social

- “reduzir as pensões acima de 1 500 euros (...)”, “Suspender a aplicação das regras de indexação de pensões e congelar as mesmas (...)” [1.11 e 1.12];
- “reduzir a duração máxima do subsídio de desemprego para não mais do que 18 meses” [4.1.i];
- “limitar os subsídios de desemprego a 2,5 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) e introduzir um perfil decrescente de prestações (...) após seis meses de desemprego (uma redução de pelo menos 10 por cento do montante de prestações)” [4.1.ii].

A partir da aprovação do memorando foram surgindo novas medidas que reforçavam aquela opção pela redução da despesa pública e pela austeridade. Nem todas, porém, vingaram face à contestação popular e à fiscalização do Tribunal Constitucional. Eis algumas delas:

- 30 de junho de 2011 – Contribuição extraordinária dos funcionários públicos equivalente a 50 por cento do subsídio de Natal, acima do salário mínimo nacional;
- 13 de outubro de 2011 – Suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos e dos pensionistas com remuneração superior a 1 100 euros durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Contudo, esta suspensão dos subsídios veio a ser decretada inconstitucional em 5 de julho de 2012, embora com efeitos diferidos até 2013;
- 7 de setembro de 2012 – Aumento de 7 pontos percentuais na taxa social única (TSU) a pagar pelos trabalhadores do sector privado e redução 5,75 pontos percentuais na mesma taxa a pagar pelos empregadores. Este agravamento alarga-se também aos funcionários públicos, correspondendo à eliminação de um subsídio, enquanto o outro será diluído pelos doze meses. Perante a imediata oposição da opinião pública, numa das maiores manifestações de sempre nas principais cidades do país, o Governo recua (JNg, 2013);
- 3 de outubro de 2012 – Um conjunto de medidas para substituir as alterações na TSU declaradas inconstitucionais por decisão do Tribunal Constitucional são anunciadas e, mais tarde, incluídas na Lei do Orçamento do Estado para 2013⁷²: a) agravamento do IRS; b) taxa extraordinária de solidariedade para pensões acima dos 1350 euros; c) suspensão de um dos subsídios (de férias) aos pensionistas e funcionários públicos com remuneração superior a 1 100 euros e d) aplicação de uma taxa sobre os subsídios de doença e de desemprego. A 5 de abril de 2013 o Tribunal Constitucional considera inconstitucionais as medidas de suspensão dos subsídios de férias de funcionários e reformados e a aplicação da taxa sobre o subsídio de doença e desemprego.⁷³

A segunda constatação é de que, apesar da política de austeridade, a despesa social pública continuou a aumentar.

⁷² Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012.

⁷³ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013, *Diário da República, 1ª série – nº 78, 22 de abril de 2013*.

Uma análise da despesa social pública entre 2008 e 2012⁷⁴ permite avaliar a expressão das políticas de austeridade nas contas do Estado e, a partir daí, estimar o impacto destas na oferta de serviços e de prestações sociais. Ela também permite distinguir uma primeira fase das políticas anticrise orientada para o alívio das famílias e para a recuperação da economia e uma segunda orientada quase exclusivamente para a redução do défice público.

Escolhemos a área da Segurança Social por ser aquela sobre a qual as Contas Gerais do Estado prestam mais informação.

Na Tabela 35 regista-se a variação da despesa corrente e de capital segundo as principais rubricas das Contas da Segurança Social.

TABELA 35 – Segurança Social 2008-2012. Execução de despesas por rubricas (em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Despesa corrente	19 984,5	22 225,4	23 135,2	23 073,1	23 729,9
Pensões	12 818,2	13 464,7	14 011,9	14 448,7	14 427,6
• Sobrevivência	1 838,2	1 954,4	2 027,7	1 955,10	2 002,3
• Invalidez	1 421,60	1 417,7	1 407,7	1 395,5	1 373,6
• Velhice	9 532,4	10 068,6	10 547,3	11 063,8	11 018,1
• Benef. dos Antigos Combatentes	26,0	23,9	29,2	34,3	33,6
Pensão de Velhice do regime substitutivo bancário + BPN					516,0
Abono de Família	823,3	1 000,0	968,2	674,4	663,9
Subsídio por doença	429,0	450,8	446,9	450,5	414,3
Subs. Desemp. e apoio ao emprego	1 566,6	2 045,2	2 221,1	2 103,8	2 593,0
Complemento Solidário para Idosos	110,5	227,2	265,2	272,7	272,1
Outras prestações	635,5	766,3	808,2	838,8	804,2
Ação Social	1 479,8	1 616,6	1 611,4	1 548,9	1 534,7

⁷⁴ 2012 é o ano mais recente para o qual estão disponíveis dados da Conta Geral do Estado (CGE).

Rendimento Social de Inserção	425,7	507,7	519,9	414,4	387,9
Administração	409,5	393,8	375,7	337,6	284,1
Outras despesas correntes	702,4	743,4	700,9	596,1	591,8
• das quais: transferências e subs. correntes	700,0	740,6	698,9	596,1	591,8
Ações de Formação Profissional	584,0	1 009,7	1 205,6	1 387,1	1 240,2
• das quais: com suporte no Fundo Social Europeu	468,7	790,6	982,4	1 159,5	1 083,3
Despesas de capital	54,0	44,4	33,1	30,1	30,9
PIDDAC	31,8	20,8	18,6	2,6	2,8
Outras	22,2	23,6	14,5	27,5	28,1
Despesa efetiva	20 038,5	22 269,8	23 168,3	23 103,2	23 760,8

Fonte: *Ministério das Finanças, Conta Geral do Estado (CGE), 2008 a 2012.*

Verifica-se que, mesmo na segunda fase das políticas anticrise, marcada pelos objetivos do Memorando de Entendimento, o aumento da despesa não pôde ser evitado e que esse facto se fica a dever, entre outras razões, à quebra dos rendimentos e, em geral, ao agravamento das condições de vida das famílias, à resistência da opinião pública relativamente às medidas de austeridade e à inconstitucionalidade de algumas dessas medidas.

É particularmente expressiva ainda assim a redução da despesa em certas rubricas, e ela tem que ver quase sempre com o efeito das medidas que foram sendo tomadas pelo Governo ou pelo Parlamento e que, em geral, estavam incluídas no Memorando como compromissos ou que foram incorporadas nas leis dos sucessivos Orçamentos Gerais do Estado:

- “Abono de Família” (menos 19 por cento). A partir de agosto de 2010 foram alteradas as condições de recursos⁷⁵ e, a partir de setembro, desse mesmo ano foi suspenso o pagamento adicional para escalões subsequentes ao 1º escalão; por fim e a partir de novembro, foram eliminados os aumentos extraordinários nos dois primeiros escalões e a atribuição de abono no 4º e no 5º escalões.⁷⁶ Em 2011, a diminuição foi mais drástica e deveu-se: a) aos efeitos das reformas do ano

⁷⁵ Decreto-Lei nº 70/2010, de 16 de junho.

⁷⁶ Decreto Lei nº 116/2010, de 22 de outubro.

anterior; b) à alteração das condições de acesso⁷⁷; e c) à redução para metade do valor associado às bolsas de estudo⁷⁸. Finalmente, em 2012 acresce como fator de redução da despesa a alteração dos procedimentos relativos à prova escolar.⁷⁹ Segundo dados preliminares do relatório que o Observatório das Famílias e das Políticas de Família e o Observatório Permanente da Juventude prepararam a pedido da UNICEF Portugal, “entre 2009 e 2012, mais de meio milhão de crianças e jovens (546.354) perderam o direito ao abono de família, o que corresponde a cerca de 30 por cento dos beneficiários” (ICS, 2013: 47; Lopes, 2013).

- “Ação Social” (menos 5 por cento desde 2009). Depois de um aumento expressivo de 2008 para 2009 (10 por cento), a despesa com esta rubrica veio lentamente a perder peso até 2012. Mais recentemente e já fora do período analisado, o Governo procurou contrariar esta tendência através do Plano de Emergência Social, tanto mais que o sector da Ação Social depende em significativa parte da cooperação com as instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias (ISFLSF) que crescentemente assumem a resposta às necessidades sociais acrescidas da população em tempo de crise (Sousa *et al.*, 2012, Rocha, 2013).⁸⁰ Muitas destas instituições depararam-se com problemas de sustentabilidade muito sérios, quer por via da redução da capacidade financeira das famílias para assumirem a comparticipação dos serviços sociais, quer em resultado do endividamento de muitas organizações que se envolveram no Programa PARES, para a expansão da rede de equipamentos sociais.
- “Rendimento Social de Inserção” (menos 25 por cento desde 2010). Esta redução decorre em grande medida: a) da revogação dos apoios especiais e complementares; b) da revisão das regras de cálculo da prestação, por força da alteração das condições de recursos, a par

⁷⁷ Decreto-Lei nº 70/2010, de 16 de junho.

⁷⁸ Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro.

⁷⁹ Despacho nº 12284/2011, do secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar.

⁸⁰ Segundo Sousa *et al.*, o peso das transferências do Estado para as ISFLSF tem vindo a diminuir desde 2001, ano em que representava 59 por cento dos seus recursos financeiros, para se situar em 2008 em torno dos 46 por cento. O financiamento restante é largamente assegurado pelas comparticipações das famílias, de onde se deduz a força do impacto da quebra de rendimentos das famílias nestas organizações.

tir de junho de 2010⁸¹; c) da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas; e d) da fixação do valor do Rendimento Social de Inserção (RSI), a partir de julho de 2012⁸².

- “Despesas de administração” (menos 31 por cento). A redução fez-se sentir não só nas “despesas com pessoal” em resultado das reduções de remunerações e suspensão dos subsídios de férias e de Natal (OGE 2012) e diminuição de trabalhadores (cumprindo o objetivo fixado em março de 2012 de redução anual de 2 por cento dos efetivos⁸³) mas também nas despesas com “aquisição de bens e serviços” (algumas vezes mascarando despesas com pessoal contratado mas sem vínculo).
- “Outras despesas correntes” (menos 16 por cento).
- “Despesas de capital” (menos 43 por cento). As restrições fortes no investimento público em capital (sobretudo no PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), mesmo quando cofinanciado por programas comunitários, explica esta quebra drástica na despesa.

Globalmente, a despesa aumentou 19 por cento nos cinco anos em análise e isso deveu-se a razões diversas, todas elas relacionados direta ou indiretamente, exclusiva ou parcialmente, com a crise, mas incidindo particularmente sobre certas rubricas:

- “Pensões de Velhice” (mais 21 por cento). O acréscimo da despesa com pensões de velhice é regular ao longo dos cinco anos e resulta em parte de fatores demográficos. Conjunturalmente outros fatores fizeram-se sentir, como a atualização do montante das pensões mais baixas a partir de 2010⁸⁴ e o peso das pensões do regime substitutivo bancário, a partir de 1 de janeiro de 2012, transferido para a Segurança Social sem a concomitante transferência dos fundos para o Orçamento da Segurança Social (OSS) – que deverá ser anualmente coberto por transferências do Orçamento do Estado – e sem avaliação do peso das responsabilidades futuras deste fundo, que se adivi-

⁸¹ Decreto-Lei nº 70/2010, de 16 de junho.

⁸² Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de junho e Portaria nº 257/2012, de 27 de agosto.

⁸³ Resolução do Conselho de Ministros nº 22/2012, de 7 de março.

⁸⁴ Portaria nº 323/2009, de 24 de dezembro.

nham pouco vantajosas uma vez que foram os próprios bancos que quiseram transferir este fundo para o Estado.⁸⁵ No sentido da redução da despesa contribuíram a suspensão das pensões antecipadas, com efeitos a partir de 2009, e a suspensão total ou parcial do pagamento do 14.^o mês e do subsídio de Natal, em 2012, para as pensões do Regime Geral.

- “Complemento Solidário para Idosos” (mais 146 por cento). Existindo uma ampla convergência política para o aumento desta prestação, foram também sendo ultrapassadas algumas limitações à sua procura.
- “Subsídio de Desemprego e apoio ao emprego” (mais 67 por cento). Este aumento decorre dos números crescentes do desemprego e, numa primeira fase (primeiro semestre de 2010), do impacto das medidas extraordinárias de apoio aos desempregados criadas em 2010.⁸⁶ Porém, em 2011, a despesa com o “subsídio de desemprego e apoio ao emprego” baixou cerca de 5 por cento, em virtude da alteração das regras de atribuição das prestações, da eliminação das medidas extraordinárias referidas acima e, ainda, da aplicação das novas regras de acesso às prestações sociais não-contributivas, que afetaram o “subsídio social de desemprego”. Em 2012 a despesa nesta rubrica cresce de novo em virtude do aumento galopante do desemprego.
- Outras prestações (mais 27 por cento).
- “Ações de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu (FSE) (mais 131 por cento). O aumento foi crescente até 2011, mas em 2012 a despesa dos subsídios de formação profissional com suporte no FSE começa, também ela, a ser reduzida.

A terceira constatação é a de que as despesas com pessoal têm estado no centro da estratégia do Governo para reduzir a despesa pública.

Ao analisar a variação das rubricas da despesa por classificação económica em cada um dos outros Ministérios da área social (Saúde e Educação) ressaltam novos aspetos da política de austeridade.⁸⁷

⁸⁵ Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho; Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho.

⁸⁷ Neste caso, as Contas Gerais do Estado (CGE) apenas permitem obter informação sobre os anos de 2010, 2011 e 2012. Recorremos ao Orçamento do Estado (OE) de 2013 e 2014 para

O dado mais evidente e comum aos dois Ministérios é a redução das despesas com pessoal: 27,1 por cento no da Saúde e 5,2 por cento no da Educação (15,3 por cento se se considerar a redução de 2011 para 2012).

TABELA 36 – Ministério da Saúde 2010-2014
Despesas executadas e orçamentadas por rubricas (em milhões de euros)

	CGE 2010	CGE 2011	CGE 2012	var. CGE 2010/12 (%)	OE 2013	OE 2014
Despesa Corrente	9 389,1	8 731,1	9 740,6	3,7	8 275,0	8 142,7
Despesas com Pessoal	1 253,7	1 121,1	913,6	-27,1	1 032,9	964,1
- Desp. Pessoal/Despesa total (%)	13,2	12,7	9,3		12,4	11,8
Aquisição de Bens e Serviços	8 036,6	7 533,1	8 767,0	9,1	7 177,5	7 126,6
Transferências Correntes	81,5	70,9	45,7	-43,9	51,6	42,4
Outras Despesas Correntes	15,2	6,0	14,4	-5,3	11,9	9,3
Despesa de Capital	134,2	125,7	97,5	-27,3	69,3	61,2
Aquisição de Bens de Capital	94,0	99,9	78,3	-16,7	57,0	52,5
Transferências de Capital	40,2	25,8	19,3	-52,0	12,3	8,7
DESPEZA TOTAL	9 523,3	8 856,8	9 838,1	3,3	8 344,3	8 203,9

Fonte: *Conta Geral do Estado (CGE) e Orçamento do Estado (OE)*.

No caso do Ministério da Saúde, o montante da despesa é muito influenciado pela rubrica “aquisição de bens e serviços” (86,3 por cento em média), a qual registou uma redução de 11,3 por cento nos cinco anos. Entre 2010 e 2012, as despesas correntes sobem um pouco (3,7 por cento), apesar da quebra na massa salarial (e também nas “transferências correntes”) devido ao aumento da despesa com “aquisição de bens e serviços”. Igualmente as despesas de capital sofrem uma redução muito significativa (-27,3 por cento; -54,4 por cento de 2010 a 2014).

completar a informação, tendo em devida conta que se trata de uma fonte distinta em que a despesa é apenas prevista e não executada.

TABELA 37 – Ministério da Educação 2010-2014
Despesas executadas e orçamentadas por rubricas (em milhões de euros)

	CGE 2010	CGE 2011	CGE 2012	var. CGE 2010/12 (%)	OE 2013	OE 2014
Despesa Corrente	6 955,6	8 575,2	7 360,2	5,8	7531,3	7375,7
Despesas com Pessoal	5 491,8	6 149,0	5 207,0	-5,2	5202,9	5015,4
- Desp. Pessoal/Despesa total (%)	77,1	69,0	63,3		64,1	63,0
Aquisição de Bens e Serviços	94,9	338,2	426,9	349,8	430,3	432,9
Transferências Correntes	997,7	1 572,2	1 251,0	25,4	1239,5	1186,2
Outras Despesas Correntes	371,2	515,5	442,3	19,2	625,4	709,6
Despesa de Capital	170,3	333,4	859,3	404,6	582,3	581,6
Aquisição de Bens de Capital	75,0	134,3	601,4	701,9	362	310,9
Transferências de Capital	95,3	185,4	132,3	38,8	142,9	146,1
DESPESA TOTAL	7 125,9	8 908,6	8 219,5	15,3	8113,6	7957,3

Fonte: *Conta Geral do Estado (CGE) e Orçamento do Estado (OE)*.

No caso do Ministério da Educação, apenas as despesas de pessoal registam uma quebra – ligeira entre 2010 e 2012 (-5,2 por cento) e mais acentuada entre 2011 e 2012 (15,3 por cento) e entre 2011 e 2014 (-18,4 por cento).

2.3. O impacto da crise e da austeridade nos serviços sociais públicos

O processo de reestruturação e mudança dos serviços afetados pela crise e austeridade é muito complexo. Começaremos por distinguir entre os impactos das políticas anticrise desta segunda fase do lado da oferta e os do lado da procura.

Do lado da oferta, os impactos estão associados à redução das despesas nas áreas sociais de diferentes maneiras: através da redução dos benefícios sociais, através da eliminação de serviços⁸⁸, através da redução

⁸⁸ Incluindo aqui também o encerramento de equipamentos sociais geridos por instituições privadas não lucrativas com base em acordos de cooperação. É o caso dos equipamentos da Carta Social, que registaram uma quebra acentuada em 2011 (GEP-MSESS, 2013a: 9).

das necessidades de pessoal – rescisões voluntárias, aposentação e demissão –, através de ganhos de centralização⁸⁹, através da privatização da gestão pública ou através de cortes cegos na despesa corrente.

Como foi referido no número anterior, a redução de pessoal nos serviços públicos tornou-se a obsessão dos governos. A Tabela 38 ilustra o modo como na Administração Central do Ministério da Saúde a despesa com pessoal foi reduzida entre 2010 e 2012.⁹⁰

Por isso, a alteração dos modos de prestação de serviços sociais tornou-se uma resposta corrente: por exemplo, passando da prestação direta dos serviços à prestação indireta através de parcerias público/privado, do *outsourcing* e mesmo do financiamento de serviços sociais prestados por organizações não-lucrativas.

⁸⁹ Segundo o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “a Administração Central (administração direta e indireta do Estado), a qual representa acima de três quartos do emprego público, reduziu em 2,7 por cento o número de postos de trabalho no final de 2011 em relação ao ano anterior, situando-se agora abaixo dos 540 mil trabalhadores” (Ministério das Finanças, 2012: 34).

⁹⁰ Esta contabilidade esconde, obviamente, a redução de pessoal encapotada em outras rubricas orçamentais. Assim, num Estado pouco transparente em termos organizacionais, uma medida aparentemente benigna (e consensual em termos de prioridades de poupança) pode assumir efeitos inesperados. Em maio de 2010, o PEC II determinou o bloqueio das rubricas do Orçamento relacionadas com o consumo de bens e serviços intermédios, como as comunicações, os salários extra, assistência técnica e prémios de desempenho. O efeito mais inesperado desta medida, que era destinada a reduzir a despesa corrente da Administração Pública sem tocar nas despesas com pessoal, foi precisamente o “despedimento massivo” do pessoal em regime de prestação de serviço, que não tinha vínculo salarial com o Estado e que do ponto de vista da contabilidade pública era financiado pelas mesmas verbas do *tonner* das impressoras. Nalguns serviços, onde a proporção de trabalhadores sem vínculo era muito elevada, o trabalho paralisou.

TABELA 38 – Ministério da Saúde – Administração Central 2010-2012
Despesas com pessoal pagas por rubricas

	2010		2011		2012	
	Em euros	2010 =100	Em euros	2010 =100	Em euros	2010 =100
Remunerações certas e permanentes	7 309 370	100,0	6 394 413	87,5	4 062 889	55,6
Órgãos sociais	656 941	100,0	523 879	79,7	242 710	36,9
Pessoal dos quadros-regime de função pública	3 522 196	100,0	3 060 293	86,9	2 309 110	65,6
Pessoal contratado a termo	82 062	100,0		0,0		0,0
Pessoal em regime de tarefa ou avença	200 939	100,0	104 254	51,9	48 843	24,3
Pessoal em qualquer outra situação	1 440 522	100,0	1 458 734	101,3	1 122 947	78,0
Gratificações	2 799	100,0	2 799	100,0	1 400	50,0
Representação	234 692	100,0	182 202	77,6	121 969	52,0
Subsídio de refeição	212 537	100,0	227 707	107,1	164 480	77,4
Subsídio de férias e de Natal	956 682	100,0	834 545	87,2	51 430	5,4
Abonos variáveis ou eventuais	232 239	100,0	212 161	91,4	166 655	71,8
Horas extraordinárias	53 588	100,0	64 882	121,1	46 189	86,2
Ajudas de custo	167 466	100,0	118 791	70,9	51 645	30,8
Indemnizações por cessação de funções	8 478	100,0	25 640	302,4	66 371	782,9
Outros suplementos e prémios	518	100,0	2 848	549,8		0,0
Outros abonos em numérico e espécie	2 189	100,0		0,0	2 450	111,9

Fonte: CGE.

É certo que a tendência para substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados (não-lucrativos ou mesmo lucrativos) já se verificava em Portugal muito antes da crise (Hespanha, 2008). Mas tem sido crescente o uso do argumento

do excesso de burocracia estatal para o Governo impor uma agenda de transferência de responsabilidades para a esfera privada.⁹¹

Importa fazer notar que existe uma conflitualidade crescente no âmago do Estado Social entre, de um lado, uma lógica burocrática associada à gestão e redistribuição de recursos, em que se procura obter maior eficiência na despesa, rigor na atribuição de recursos e fiscalização permanente e, do outro, uma lógica solidária de prevenir situações de pobreza e de exclusão e de assegurar direitos básicos de cidadania, assente em critérios de justiça social e diferenciação positiva. Coroando este conflito e de certo modo acirrando-o, surge de forma cada vez mais nítida a lógica política que usa o argumento de excesso de burocracia estatal para transferir responsabilidades para a esfera privada, remetendo para uma “parceria público/social” e para um “compromisso assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como de repartição de obrigações e responsabilidades entre o Estado e as Instituições”.⁹²

Começa a ganhar contornos cada vez mais nítidos esta transferência de responsabilidades, que um membro do Governo designou mesmo por “mudança de paradigma” (Sanches, 2013). Como forma de operacionalizar esta mudança, o Governo criou a Rede Local de Intervenção Social⁹³, um “modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social”, regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade. Aguarda-se agora a regulamentação do despacho. No entanto, em entrevista à comunicação social, o secretário de Estado foi já avançando alguma informação relevante, como a delegação de competências de ação social em instituições de solidariedade, que serão financiadas por fundos comunitários. Dessas competências passam a constar a receção e gestão dos processos relati-

⁹¹ É importante ter em conta que, neste contexto de recuo do Estado, as respostas sociais tornaram-se um domínio de investimento atrativo. Entre 2000 e 2012, o número de equipamentos sociais lucrativos aumentou 67 por cento, contra 27 por cento de equipamentos não-lucrativos (GEP-MSSS, 2013a: 8)

⁹² Protocolo de Cooperação 2013-2014 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas. [disponível online: http://www4.segsocial.pt/documents/10152/453857/Protocolo+MSSS_Uni%C3%A3o_Miseric%C3%B3rdia_Port_Confed_Nac_IPS_Uni%C3%A3o_Mutualista_Port]

⁹³ Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro.

vos a medidas como o Rendimento Social de Inserção, o subsídio social de desemprego e os subsídios eventuais. Quanto às competências da Segurança Social, os técnicos serão “agentes de fiscalização e avaliação” (*ibid.*). Em muitos aspetos esta transferência estava já em curso – como acontecia no caso da gestão do RSI –, fazendo parte das misturas históricas específicas dos regimes de bem-estar em Portugal e das orientações da Terceira Via da década de 1990 (Ferreira, 2010), mas não significava uma tão intensa retirada do Estado do papel de regulação direta do bem-estar.

Questão relacionada com esta é a intenção (e também a prática) de delegar nos municípios – ou partilhar com eles – alguns serviços da Administração Central. Em certa medida a crise aumentou a legitimidade das autoridades locais no processo de descentralização, embora isso represente uma enorme sobrecarga de custos e de pressões sociais. Em domínios como a Ação Social, os serviços sociais dos municípios já coordenam de facto o que se passa no território, em articulação com os Centros Distritais de Segurança Social, sendo de tal exemplo o Programa Rede Social, já implantado em todo o território, cuja coordenação compete, na maioria das vezes, aos Municípios e cuja articulação com a RLIS, a ser coordenada pela Segurança Social, não é ainda clara. Mas também no emprego, existe em alguns municípios autênticos minicentros de emprego a funcionar dentro das Câmaras Municipais.

Um outro efeito frequentemente negligenciado pelos decisores são as consequências a longo prazo dos cortes que incidiram sobre políticas preventivas.

No domínio do investimento na qualidade e na disponibilização de serviços sociais às famílias, é de referir o caso dos serviços de apoio à primeira infância (0-3 anos). Já em 2013, a OCDE recomendou uma vez mais a Portugal que expandisse a sua rede de apoio a crianças para famílias de baixos rendimentos, como forma de as apoiar na conciliação trabalho/família e reduzir o risco de pobreza associado ao trabalho (OECD, 2013). Apesar de, ao longo dos anos, documentos de estratégia nacionais terem reiterado a importância de facilitar às famílias mais vulneráveis o acesso à rede de serviços e equipamentos, com o argumento de que promove a inclusão social das crianças destes agregados, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem e também de algum esforço ter sido feito nesse sentido, assiste-se de novo a um retrocesso.

A um aumento contínuo, na última década, da taxa de cobertura das respostas à primeira infância – creches e amas: 19,8 por cento em 2000; 30,2 por cento em 2008 e 41,8 por cento em 2012⁹⁴ – sucede uma política de desqualificação da oferta para satisfazer uma procura elevada por parte das famílias. No âmbito do PES, o Governo optou pela flexibilização e maximização da capacidade instalada na vertente lucrativa, com vista a gerar um aumento potencial de 20 mil vagas na rede de creches já existente. Na sequência deste processo, continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis.⁹⁵

Um outro caso é o do sistema de ensino e formação, onde se torna fundamental investir na qualidade e desempenho como forma de garantir a todas as crianças e jovens uma educação inclusiva e capaz de promover o seu desenvolvimento a vários níveis (emocional, social, cognitivo e físico). Ele contribui ainda dessa forma para quebrar os ciclos de pobreza e exclusão social que tendem a reproduzir-se geracionalmente.

Acontece, porém, que os níveis de educação e formação constituem precisamente uma das vulnerabilidades estruturais de Portugal. Apesar dos progressos alcançados ao longo dos últimos anos – note-se que entre 1998 e 2012 se verificou um decréscimo de quase 26 pontos percentuais da taxa de abandono precoce de educação e formação, registando-se uma taxa de 20,8 por cento em 2012 –, os níveis de abandono precoce de educação e formação são ainda elevados.⁹⁶

Todos os cortes registados nas políticas de educação/formação são bons exemplos de medidas que terão efeitos negativos a longo prazo. Destaca-se aqui o fim da Iniciativa Novas Oportunidades ou a reorganização com vista à redução das Atividades de Enriquecimento Curricular – a Escola a Tempo Inteiro.

⁹⁴ Dados da Carta Social para Portugal Continental. O aumento acentuado da taxa de cobertura média deve-se, por um lado, ao decréscimo da população residente dos 0 aos 3 anos e, por outro, ao aumento da capacidade instalada no âmbito do Programa Pares e do Programa Equipamentos Sociais (POPH).

⁹⁵ A taxa de utilização de equipamentos sociais para a primeira infância (creches e amas) tem vindo a diminuir devido à redução do poder de compra das famílias na atual conjuntura económica (GEP-MSSS, 2013a: 20).

⁹⁶ Este resultado está ainda acima do registado para a UE-27, 12,8 por cento, e distante da meta nacional assumida no âmbito da Estratégia Europa 2020: 10 por cento em 2020.

Acresce ainda que estas medidas produzem impacto não só nos seus destinatários diretos, os alunos/formandos, como também viram do avesso as vidas de professores/formadores que, por via de “ajustamento salarial” ou do programa de rescisões (Renascença Online, 2013), se vêm obrigados a reconverter profissionalmente e/ou a emigrar.

Do lado da procura, os impactos estão associados à redução do rendimento disponível das famílias e dos seus recursos patrimoniais, à redução dos direitos sociais em saúde, educação, segurança social e assistência social, habitação, etc., aos cortes salariais do sector público, ao tipo de prioridades que os cidadãos escolhem quando têm de fazer cortes na despesa, à tributação das pensões de reforma, ao aumento dramático do desemprego e do trabalho precário e à redução dos salários no mercado de trabalho.

A constatação mais evidente neste ponto é que o impacto da crise atinge de uma forma mais imediata e mais gravosa as famílias mais precarizadas e, desde logo, aquelas que registaram situações inesperadas de desemprego.

É isto mesmo que mostra um estudo recente publicado pela Comissão Europeia (Callan *et. al.*, 2013). Entre os seis países da União Europeia mais afectados pela crise (Portugal, Grécia, Estónia, Irlanda, Reino Unido e Espanha), Portugal é o único onde as medidas de austeridade exigiram um encargo financeiro maior para os pobres do que para os ricos. Considerando o período entre 2009 e junho de 2012, “Portugal é o único país com uma distribuição claramente regressiva”, ou seja, onde os pobres contribuíram proporcionalmente mais do que os ricos para o esforço de consolidação. Isso num país que já é o mais desigual da União Europeia.

Os cálculos feitos para a Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia mostram que as medidas de austeridade implicaram perdas entre 4,5 por cento a 6 por cento do rendimento disponível dos 20 por cento mais pobres da população. Nos países analisados, a Estónia e a Espanha utilizaram medidas “neutras” em termos de distribuição de renda, a Irlanda e o Reino Unido optaram por uma “progressividade soft” e a Grécia escolheu uma estratégia “de forma clara e fortemente progressiva”.

Porém, paulatinamente, esse impacto está a estender-se a outros grupos sociais atingidos pela precariedade do trabalho, pela redução nos ren-

dimentos, pelo sobreendividamento, pela pobreza ou pelo aumento de transtornos mentais.

Os efeitos sobre os serviços são diretos, embora possam assumir contornos diversos em função da capacidade de resistir aos golpes da crise.

Em geral, são as famílias de classe média que aumentam mais a procura de serviços públicos (prestados pelas instituições públicas ou por instituições não-lucrativas), em virtude do seu custo ser menos elevado do que o das instituições lucrativas às quais tinham confiado esses serviços. Um caso particular é o da habitação, em que, devido ao endividamento, muitas famílias perderam as suas casas e procuram uma resposta nos serviços de habitação dos municípios.

A maior evidência das dificuldades das famílias mais pobres em lidar com a crise revela-se na crescente redução dos benefícios sociais e no agravamento das condições de acesso a eles. Um estudo recente, a nível de um distrito do Continente e numa área muito particular da proteção social – as medidas de carácter assistencial ou, numa linguagem mais institucional, do sistema de proteção social de cidadania –, permite analisar a variação da procura e da oferta dessas medidas entre 2009 e 2012 (Andrade, 2013).

Rendimento Social de Inserção – Nesse período de quatro anos o número das famílias que recebiam o RSI reduziu-se em 30 por cento, apesar de os níveis de pobreza terem aumentado.⁹⁷

Ação Social – Entre 2009 e 2012, houve um enorme aumento (cerca de 70 por cento) da procura de apoios da Ação Social por parte de agregados familiares em dificuldade, o que, em parte, exprime uma reorientação da procura por parte de quem saiu do RSI devido ao agravamento das condições de acesso a esta medida. Os apoios económicos cresceram ainda a um maior ritmo (só num ano – 2012 – aumentaram 65 por cento relativamente ao ano anterior) e incidiram principalmente nas tipologias:

⁹⁷ O facto de a procura do RSI ter aumentado, pelo menos em alguns anos do mesmo período, permite entender que aquela redução se deveu não a uma redução da procura mas antes às mudanças nas condições de acesso à medida que ocorreram nesse período. É que, no mesmo período, dá-se um aumento do número de requerimentos de RSI arquivados, que em 2012 foi de 30 por cento em relação ao ano de 2009. Como observa a autora o principal motivo para o grande número de arquivamentos é a falta de apresentação de documentação obrigatória para receber a prestação.

manutenção da casa (água, luz, gás, telefone); alugueres e renda; medicamentos; alimentação; e ajudas técnicas (óculos, próteses, cadeiras de rodas, entre outras).

Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados (RNCCI) – Também neste domínio se registou um aumento quer no número de sinalizações quer no número de internamentos entre 2009 e 2012. Importa referir que a política de implementação da RNCCI sofreu uma travagem com o atual Governo, tendo havido sérios problemas de financiamento devido ao facto de a principal fonte de financiamento serem as receitas dos jogos sociais e não o OGE. Muitos processos de acreditação de instituições que se candidataram à Rede estão parados e existem pagamentos do Estado em atraso.

Complemento Solidário para Idosos (CSI) – Embora o número de beneficiários desta prestação se tenha mantido praticamente inalterado, verificou-se uma quebra no número de idosos a requerê-la. Para a autora, esta regressão pode dever-se à alteração nas regras de cálculo da condição de recursos e encontra fundamento no facto de “Os motivos que explicam o aumento de processos indeferidos são maioritariamente a condição de recursos não satisfeita, indicando que o valor dos rendimentos não confere o direito ao Complemento Solidário para Idosos”. Outros motivos são o facto de “o valor dos recursos (rendimentos mais a componente de solidariedade familiar) também não conferir o direito à prestação de CSI (Andrade, 2013: 41).

Subsídio Social de Desemprego – O desencontro entre um aumento da procura de 45 por cento no subsídio de desemprego e uma redução de 50 por cento no subsídio social de desemprego evidencia o efeito fortíssimo da alteração nas regras de cálculo da condição de recursos, tornando-o cada vez mais inacessível aos desempregados que nunca tiveram direito ou esgotaram o prazo do subsídio e desemprego.⁹⁸

Uma análise mais pormenorizada das reformas introduzidas nas políticas que mais diretamente visam combater a pobreza e a exclusão social será feita na secção seguinte.

⁹⁸ Como se viu, em 2009 o Governo alargou o prazo de atribuição deste subsídio através do Decreto-Lei nº 68/2009, mas, pouco tempo depois, em 2010, entraram em vigor regras mais rigorosas na atribuição e manutenção do subsídio social de desemprego, como a Lei de condição de recursos que alargou os rendimentos a considerar para a atribuição e manutenção das prestações de natureza não-contributiva.

2.4. O risco de desqualificação dos serviços sociais

Como se viu, os serviços sociais públicos tiveram de incorporar as regras de austeridade, utilizando os mesmos – ou menos ainda – recursos (humanos e materiais) para fazer face a uma procura acrescida. Contudo, a falta de pessoal e a sobrecarga da procura resultaram, em certos serviços, numa perda de qualidade, manifestada nas mais diversas formas – insuficiência das respostas, racionamento dos recursos, demora e incerteza, aumento da burocracia, redução da acessibilidade, encarecimento, desprofissionalização – o que não só tem resultado em prejuízos para os utentes como em desmobilização por parte dos próprios profissionais.

Pelo menos desde 2010, as regras de austeridade incluem o bloqueio de fundos para algumas atividades – tais como despesas de deslocação e “outros trabalhos especializados” (25 por cento), “estudos, relatórios de peritos, projetos e consultoria”, aquisição de serviços (40 por cento), e “o pagamento de horas extraordinárias, subsídios para trabalho noturno, comunicações, serviços de advocacia e assistência técnica” (20 por cento) – e, por isso, tornaram-se um motivo de preocupação e um tema recorrente nos meios de comunicação social, principalmente porque prevaleceu uma aplicação cega das regras, sem qualquer atenção ao impacto que os cortes terão em áreas muito sensíveis de intervenção. Como um ex-membro do Governo salientou, “a redução cega do número de funcionários pode ter graves consequências sociais no atual contexto de crise” (Martins, 2010: 22).

São inúmeros os exemplos e os processos por que passa a degradação dos serviços em consequência dos cortes e da disciplina de austeridade (Paoletti e Carvalho, 2012; Eurofound, 2012a; Oxfam, 2013; Hauban *et al.*, 2013). Em alguns casos o objectivo da redução dos custos é encoberto pelo argumento de uma maior racionalização dos serviços ou de uma maior adequação a padrões internacionais, como nos casos da criação dos agrupamentos escolares, do encerramento das urgências e das maternidades, da prescrição de medicamentos em hospitais públicos, do “racionamento implícito” nos serviços públicos de saúde.⁹⁹

Em outros casos a adoção de métodos expeditos para a estimativa dos rendimentos das famílias que usam os serviços, como o recurso a méto-

⁹⁹ Uma descrição alargada dos sinais de desqualificação dos serviços de saúde e da sua progressiva inacessibilidade aos doentes consta do Relatório da Primavera de 2012 divulgado pelo Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS).

dos indiciários, conduziu a injustiças flagrantes. A lei de condição de recursos que entrou em vigor em agosto de 2011 é um bom exemplo disso mesmo. No caso do Rendimento Social de Inserção, a definição de um teto máximo para as despesas com as prestações acompanhada pelo controlo apertado dos mecanismos de fiscalização e dos critérios de atribuição conseguiu fazer baixar em apenas um ano (janeiro 2010 a janeiro 2011) quase 25 por cento dos gastos com esta política.

A incapacidade de dar resposta a uma procura acrescida, levou o presente Governo a determinar um aumento da oferta através da criação de vagas em certos serviços (escolas, creches, lares, etc.), alterando as regras anteriores sobre o dimensionamento desses serviços em função de critérios que visavam assegurar um nível de qualidade razoável. No caso dos lares de idosos, “as dez mil camas adicionais vão ser conseguidas à custa da redução dos padrões de exigência: um quarto anteriormente ocupado por uma pessoa passará a ser ocupado por duas; e onde até agora dormiam dois idosos passarão a dormir três” (Almeida, 2012). Nas escolas, o número máximo de alunos por turma foi também aumentado para todos os ciclos (Leiria, 2012). Segundo os sindicatos de professores, “a medida (...) põe em causa princípios de exigência e mérito, de igualdade e qualidade na educação. O MEC utiliza a velha receita de não olhar a meios, custe o que custar, para poupar dinheiro” (SPZC, 2012). Quanto às creches, o Governo afirmou no lançamento do Plano de Emergência Nacional (agosto de 2011) que “pretende também aumentar o número de vagas das creches, passando de oito para dez até à aquisição de marcha, de dez para 14 até aos 24 meses e de 15 para os 18 para as crianças até aos 36 meses” (JN, 2011).

A desqualificação dos serviços decorre ainda do aligeiramento dos procedimentos administrativos ou técnicos. No caso dos serviços com programas que exigem um acompanhamento personalizado, no âmbito de políticas sociais ativas (emprego, inserção e reinserção social, educação especial, etc.), os riscos de desqualificação são mais elevados. Nos serviços de emprego, por exemplo, a intervenção precoce e a elaboração de planos pessoais de emprego passou a ser feita de uma forma massiva e sem tempo para atender às particularidades de cada caso, com notória perda de eficácia, o que levou a uma recente revisão de procedimentos.¹⁰⁰ Um

¹⁰⁰ O desajustamento da ação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) às necessidades levou à criação, em 2012, do Programa de Relançamento do Serviço Público

outro exemplo é o do Instituto da Segurança Social, uma instituição fundamental na área do trabalho social. Nos últimos anos perdeu mais de sete mil trabalhadores, apesar do aumento da procura de respostas sociais. De acordo com os sindicatos de funcionários públicos, a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto está a diminuir rapidamente, podendo a situação tornar-se mais aguda em tempos de crise social como o presente. A mesma fonte aponta “que a opção tem sido pelos contratos a termo, através de agências de trabalho temporário. Funcionários com contratos a termo, geralmente por apenas nove meses, estão a desempenhar funções complexas que requerem vários anos de experiência. Centenas de trabalhadores foram recrutados ao abrigo de contratos a termo, tanto para áreas administrativas quanto de intervenção, e existem serviços em que todos os funcionários foram colocados por agências de trabalho temporário” (STFPC, 2010). Também os 400 trabalhadores de um *call center* concessionado pelo Instituto viram os seus contratos terminados por mudança de orientação no modelo de serviço decidida pelo mesmo (Neves, 2012).

A degradação da qualidade dos serviços vai minando a confiança dos cidadãos e aumentando o seu descontentamento. Como Mishra adverte, a propósito do processo de contenção dos custos em alguns serviços públicos no governo de M. Thatcher em Inglaterra, uma estratégia de atrito que leve à perda de qualidade dos serviços pode ser mais eficaz do que o ataque direto para a sua privatização (Mishra, 1995: 41). No mesmo sentido, Santos afirmava em 2002: “Estão a iniciar-se na Organização Mundial do Comércio os trabalhos referentes ao próximo *round* de liberalização do comércio: depois da liberalização dos produtos, será a liberalização dos serviços. Muitos desses serviços, que são hoje ‘serviços públicos’, têm potencialidades mercantis quase infinitas. Para que tal aconteça sem grande perturbação social é necessário que a ideia de serviço público vá sendo desmoralizada. A estratégia mais eficaz consiste em partir de generalizações falsas, tomar medidas cegas e justificá-las com argumentos populistas (contra o «esbanjamento do dinheiro dos contribuintes»). É o que está a acontecer entre nós” (Santos, 2002).

de Emprego, que reconhece a necessidade de assegurar um melhor acompanhamento dos desempregados (Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2012, de 9 de março).

2.5. Margem de manobra dos cidadãos e ajustamento dos serviços

O modo como a insuficiência ou a residualização dos serviços afeta os cidadãos é muito diverso, assim como é diverso o modo de estes lidarem com a situação.

Para aqueles que viram reduzidos os seus rendimentos e os apoios sociais a que tinham acesso e aumentados os seus custos de reprodução, uma atitude comum é atrasarem o pagamento das mensalidades dos serviços (creches, lares, centros de dia, refeitórios, etc.) ou pedirem a sua redução (Sousa *et al.*, 2012: 20).

Noutros casos, em que as famílias recorriam à provisão privada de serviços (creches, infantários, lares, ATL, escolas privadas), assiste-se a uma deslocação da procura para os serviços públicos por parte daqueles que viram os seus rendimentos diminuídos.

A mesma deslocação da procura pode ser sentida pelos serviços sociais fornecidos pelo terceiro sector. Assim, as organizações do sector privado não-lucrativo que cobram um preço pelos serviços que prestam (como creches, infantários, centros de dia), além dos atrasos e reduções no pagamento das mensalidades, sofrem também uma redução na procura sempre que alguns de seus utilizadores recorrem a respostas alternativas mais baratas para resolver as suas necessidades (cuidados informais, assistência à família, assistência pública) (Sousa *et al.*, 2012: 20; GEP-MSSS, 2013a; Silva, 2013, Watson, 2013). Muitas vezes as pessoas desempregadas, enquanto esperam por um novo emprego, assumem este tipo de tarefas, de forma remunerada ou não. Noutros casos, as instituições suportam os custos daquelas famílias que, esporádica ou regularmente, não podem pagar.

No caso da guarda de crianças, há evidência de que os pais em dificuldade para pagar as creches optam por retirar os seus filhos delas. O mesmo ocorre, em menor grau, com os familiares idosos ou outros dependentes. São cada vez mais comuns os relatos de falta ou de atraso nos pagamentos às IPSS e Misericórdias por parte das famílias (Sousa *et al.*: 20).

Estando fortemente dependentes das transferências da Segurança Social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social ficam duplamente vulneráveis devido aos seus utilizadores que não conseguem pagar e à demora nas transferências do Estado.

Existem efeitos cruzados e contraditórios da procura de serviços e da oferta de serviços, mas falta uma pesquisa sistemática e completa destas

situações, aliás muito dificultada pela política de crescente opacidade dos serviços públicos.

Um estudo sobre a variação anual da frequência das creches e jardins-de-infância e estruturas residenciais para idosos num distrito da Região Centro entre 2009 e 2012 (Caramelo, 2013) mostra haver uma enorme diversidade de situações, não se podendo concluir por um padrão simples de redução ou de aumento. No caso dos lares de idosos, o estudo afirma que “se tivéssemos que concluir por alguma tendência de variação do número de clientes nas estruturas residenciais para idosos, concluiríamos que há uma maior tendência a um aumento do número de idosos neste tipo de instituições, com um incremento médio de 19 por cento entre o ano de 2009 e 2012” (Caramelo, 2013: 38). Já no caso das creches, o mesmo estudo afirma que “na maioria dos casos não houve variação, mas fixando-nos apenas nos casos em que houve variação chegamos à conclusão que (...) a tendência que se verifica no número de crianças é de descida (...) bastante acentuada” (*ibid.*: 36). É salientado ainda o facto de o padrão de comportamento dos utentes não abrangidos por acordos ser muito mais claro no sentido da redução de frequência, tanto nos lares de idosos quanto nas creches (*ibid.*: 42).

A percepção dos técnicos inquiridos nesse estudo sobre as razões da variação das frequências ajuda a entender a diversidade de situações encontrada. Nos casos em que houve aumento da frequência em estabelecimentos para idosos ou para crianças, as razões apontadas pelos técnicos incluem a “incapacidade dos cuidadores” (44 por cento das respostas), o “aumento da situação de dependência dos idosos” e a “emigração dos filhos dos idosos” (ambos com 22 por cento de respostas). Aparentemente nenhuma destas causas está relacionada de forma direta com a crise, mas isso pode ser significativo das prioridades que as pessoas estabelecem quando têm de escolher o melhor uso dos recursos. Nos casos em que a frequência destes estabelecimentos diminuiu, as razões mais apontadas foram o desemprego de longa duração e a redução dos rendimentos dos familiares, que passaram a cuidadores. A emigração dos pais das crianças que frequentavam os estabelecimentos bem como a saída de utentes para os estabelecimentos da rede pública são também hipóteses apontadas pelos inquiridos. Assim, conclui-se que “todos os fatores que são apontados pelos técnicos das instituições e que justificam uma diminuição do número de clientes estão diretamente

relacionados com a crise, sendo o fator mais apontado o desemprego de longa duração” (*ibid.*: 54).

Sobre os efeitos destas mudanças nos serviços, é de ter em conta que se, por um lado, o acréscimo de procura de serviços sociais pressiona no sentido de um aumento do número de profissionais para responder a esse acréscimo; por outro lado, os cortes orçamentais e o congelamento das contratações orçamentadas, as menores receitas ou o aumento da prestação de serviços por trabalhadores informais e familiares pressionam no sentido da redução da oferta de serviços.

Na verdade, a procura de serviços pelos cidadãos é afectada de duas maneiras diferentes e contraditórias. Por um lado, a perda ou a diminuição de rendimentos (como no caso dos desempregados) determinam um aumento da procura de serviços sociais públicos. Por outro lado, os cidadãos que pagam os serviços sociais das creches, lares ou centros de dia tendem a procurar respostas alternativas para satisfazer as suas necessidade quando ficam desempregados (por exemplo, através do recurso a prestadores informais de serviços ou ao trabalho próprio). Uma situação bem comum é a de as famílias beneficiárias do subsídio de desemprego ou do RSI que, sendo formadas por casais jovens com filhos ou idosos dependentes a cargo, são forçadas a retirar as crianças ou os dependentes das instituições quando perdem os subsídios (Sousa *et al.*, 2012: 169).

É certo que nem sempre uma maior procura de serviços sociais dá lugar ao recrutamento de mais pessoal. Mas isso acontece, em geral, sob circunstâncias muito particulares: por exemplo, quando a prestação do serviço não envolve o uso elevado de recursos humanos, quando o aumento da procura é visto como temporário, quando houver uma disciplina rigorosa de contenção da despesa ou quando o sector de serviços não for muito sensível à pressão pública.¹⁰¹

Por último, nem sempre os cidadãos estão isolados na procura de alternativas à crise dos serviços públicos. Esta crise também suscita a emergência de respostas na própria sociedade civil, como ,por exemplo, a

¹⁰¹ Durante a primeira fase do processo de desenvolvimento da crise em Portugal, a estratégia do Governo foi compensar as famílias de desempregados pela perda de rendimento e, assim, alguns serviços públicos conseguiram uma melhor utilização ou até mesmo aumentar o seu pessoal através de contratos a termo fixo (ou, em alternativa, usando o *outsourcing*). Durante a segunda fase, a contenção da despesa foi priorizado e os serviços públicos tiveram de reduzir ainda mais os seus recursos humanos.

entreaduada nos cuidados a dependentes, a guarda informal de crianças, a partilha de meios de transporte particulares ou de habitação, bancos de medicamentos, livros escolares, tempo, etc. A origem destas respostas é muito diversa: surgimento espontâneo em contextos de proximidade, enquadramento numa lógica de economia social e solidária, inspiração filantrópica ou de voluntariado social (Laville 2005, 2011; Laville e Jané, 2009; Hespanha e Santos, 2012). Importa, por isso, identificar de onde partem e conhecer os diferentes aspetos que permitem avaliar a sua eficácia: o modo como as respostas surgem, a sua condição mais ou menos formal e organizada, a filosofia individualista, particularista ou solidária que as inspira, o tipo de solidariedade de que se alimentam (para simplificar: paternalista ou democrática, vertical ou horizontal), o âmbito de ação mais ou menos alargado e integrado, a consistência e durabilidade dessas respostas, o seu carácter inovador e transformador, o reconhecimento institucional das respostas.

3. As desigualdades e a pobreza

Nas últimas décadas foram notórios os progressos alcançados no combate à pobreza em Portugal, sobretudo entre a população idosa, mas a pobreza continua a ser ainda extensa e persistente, uma vez que algumas das suas principais causas radicam em fatores estruturais da sociedade portuguesa como a repartição excessivamente desigual de rendimentos, um mercado de trabalho segmentado e com uma forte componente de baixos salários e de mão-de-obra pouco qualificada, um sistema de proteção social com debilidades e um sistema de ensino pouco inclusivo, que instiga à entrada precoce no mercado de trabalho e incapaz de impedir a transmissão da pobreza entre gerações.

Em consequência, é possível conhecer e apontar alguns dos seus traços mais distintivos: a) níveis elevados de pobreza infantil, tanto em termos de incidência como de persistência e intensidade, agravando a vulnerabilidade a que os agregados com crianças dependentes estão sujeitos, em particular os monoparentais e os numerosos, e alimentando o fenómeno da reprodução intergeracional da pobreza; b) considerável insuficiência de recursos em agregados com adultos que trabalham (os designados “trabalhadores pobres”) com níveis de escolaridade muito baixos, e a que não serão alheios os elevados – e crescentes – níveis de desigualdade salarial registados (Rodrigues *et al.*, 2012); c) aumento do número de famí-

lias com muito baixa intensidade de trabalho, cuja fragilidade as expõe a novas situações de pobreza; d) existência de grupos específicos particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social, como as pessoas com deficiências, os imigrantes e minorias étnicas, bem como vários outros que, em geral, dispõem de baixos rendimentos e de redes de apoio informal fracas.

3.1. Que pobreza temos e que compromissos assumimos...

Da análise de um conjunto de indicadores anualmente publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Eurostat sobre condições de vida e rendimento, é possível avaliar a dimensão e a evolução da pobreza, da exclusão e da desigualdade de rendimentos na sociedade portuguesa, em especial desde 2009, ano que marca o fim de um ciclo de investimento social e antecede a austeridade imposta pelas sucessivas revisões ao Programa de Estabilidade e Crescimento (2010) e pelo Programa de Assistência Económica e Financeira da *Troika* (desde 2011).

TABELA 39 – 2004-2012 – Evolução dos principais indicadores de Pobreza, Exclusão Social e Desigualdades de Rendimento

ano referência do inquérito	2004	2008*	2009	2010**	2011	2012	var. 2008-2012	var. 2010-2012	var. 2011-2012
Risco de pobreza e/ou exclusão social	27,5	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	-0,7pp	-	+0,9pp
1. Risco de pobreza monetária (%)	20,4	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	-0,6pp	-	-0,1pp
Linha da pobreza (€) (Adulto a viver sozinho, €/mês)	4147 (346)	4886 (407€)	4969 (414)	5207 (434)	5046 (421)	4994 (416)	108 (Δ2,2%)	-213 (Δ-4,1%)	-52 (Δ-1%)
2. Privação material severa (%)	9,9	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	-0,9pp	-0,5pp	+0,3pp
3. Muito baixa intensidade laboral (%)	6,9	6,3	6,9	8,6	8,2	10,6	+3,8pp	+1,5pp	+1,9pp
Taxa de privação material	21,7	23,0	21,5	22,5	20,9	21,8	-1,2pp	-0,7pp	+0,9pp
Taxa de intensidade da pobreza	24,7	23,2	23,6	22,7	23,2	24,7	+1,5pp	+2pp	+1,5pp
Taxa de risco de pobreza dos desempregados	32,0	34,6	37,0	36,4	36,0	38,3	+3,7pp	+1,9pp	+2,3pp

Taxa de risco de pobreza ancorado no tempo (2009)				17,9	19,6	21,3		+3,4pp	+1,7pp
Coefficiente de Gini	37,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	-1,3pp	+0,8pp	+0,3pp
Ratio S80/S20	7,0	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	-0,3	0,2	0,1
Ratio S90/S10	12,3	10	10,3	9,2	9,4	10,1	0,1	0,9	0,7
ano referência dos rendimentos	2003	2007	2008	2009	2013	2011	var. 2007-2011	var. 2009-2011	var. 2010-2011

Fontes: ECHP 1995-2003 e EU-SILC 2004-2011, Eurostat; ICOR 2012, INE (quebra de série 2001-2003).

(*) Ano de referência para a Estratégia Europa 2020.

(**) Ano de referência para a monitorização dos impactos das medidas anticrise (PEC e PAEF), dado que rendimentos reportam ao ano imediatamente anterior.

Nota: os dados referentes à privação material e privação material severa reportam ao próprio ano de inquérito. Logo, na variação 2010-2012, usámos o inquérito de 2009 para estes dois indicadores, de forma a consensualizar o período de análise.

Das muitas análises que o quadro permite, assinalam-se aqui apenas alguns resultados mais recentes¹⁰²:

A taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social, indicador composto da União Europeia criado para monitorizar a meta de pobreza assumida para 2020¹⁰³, cresceu quase um ponto percentual no último ano, devendo-se esse aumento sobretudo ao agravamento de um dos indicadores que

¹⁰² É de assinalar o lamentável desfasamento temporal entre a recolha dos dados e a sua divulgação. O inquérito mais recente – de 2012 – foi publicado em julho de 2013 e reporta-se aos rendimentos de 2011.

¹⁰³ A Comissão Europeia e os Estados-Membros, no âmbito da Estratégia Europa 2020, assumiram o compromisso de “promover a inclusão social, em particular através da redução da pobreza” comprometendo-se “retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020” (Conselho EPSCO de 7 de junho de 2010). Esta meta é baseada num indicador integrado, “Risco de pobreza e/ou exclusão social” que resulta da combinação de três indicadores de referência, totalizando o número de indivíduos em risco de pobreza e/ou em privação material severa e/ou a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho: (1) População em risco de pobreza: indivíduos que vivem com menos de 60 por cento da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais; (2) População em privação material severa: indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação definidas; (3) Pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho: indivíduos entre 0-59 anos que vivem em agregados onde os adultos trabalham menos de 20 por cento do seu potencial total de trabalho no ano anterior.

o compõem, a proporção de população com menos de 60 anos a viver em agregados com muito baixa intensidade laboral, que aumentou 1,9 pontos percentuais em 2011. De facto, a preocupante instabilidade do mercado de trabalho é o ‘gatilho’ que desencadeia o agravamento das condições de vida dos portugueses, com o risco de pobreza dos desempregados a agravar-se substancialmente no último ano (+2,3 pontos percentuais), em linha com a tendência idêntica verificada na intensidade da pobreza, isto é, a distância entre o rendimento das pessoas em risco de pobreza e o limiar de pobreza, indicador que permite inferir “o grau de pobreza dos pobres” (+1,5 pontos percentuais¹⁰⁴).

Há depois um dado que merece particular atenção por ser discrepante relativamente à evolução de outros indicadores: a manutenção praticamente estável desde 2008 da taxa de risco de pobreza monetária. Esta relativa constância explica-se pela metodologia subjacente ao cálculo do indicador, em que o método de medição da pobreza assenta no conceito de pobreza relativa e na definição da linha de pobreza relativa. Em termos europeus, consensualizou-se que este limiar corresponderia a 60 por cento da mediana da distribuição dos rendimentos monetários líquidos equivalentes. Acontece que, em 2010, a mediana do rendimento monetário líquido por adulto equivalente baixou 3,1 por cento face ao ano anterior, e em 2011 cerca de 1 por cento, fazendo baixar proporcionalmente a linha da pobreza. Esta questão de foro metodológico está, na realidade, a ocultar um efetivo agravamento das condições económicas das famílias.

Por isso mesmo, o INE entendeu dever publicar, a título complementar, os valores da linha de pobreza ancorada em 2009 e atualizada em 2010 e 2011 com base na inflação (INE, 2013). Os resultados apontam para um substancial aumento de pobreza, passando de 17,9 por cento em 2009 para 21,3 por cento em 2011, chamando ainda a atenção para o facto de serem particularmente afetados os menores de 18 anos (de 22,4 por cento em 2009 para 26,1 por cento em 2011) e a população adulta em idade ativa (de 15,7 por cento em 2009 para 20,3 por cento em 2011). Estes novos indicadores do INE permitem estimar a entrada em situa-

¹⁰⁴ Quando se analisam outros indicadores, conclui-se que a elevada incidência e permanência na pobreza é particularmente notória para alguns grupos sociais, como os agregados com crianças, com fraca participação no mercado de trabalho, com níveis educacionais baixos. Tem ainda vindo a ganhar terreno a incidência da pobreza em áreas urbanas.

ção de pobreza monetária, desde 2009 e em termos absolutos, de cerca de 350 mil pessoas.

Relativamente aos indicadores de desigualdade na distribuição de rendimentos, a tendência de redução que se vinha a registar desde 2004 foi interrompida em 2009: em 2011, o coeficiente de Gini aumentou para 34,5 por cento (face a 33,7 por cento registados em 2009) e os rácios que refletem o distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres aumentaram para 5,8 (análise por quintis) e 10,1 (análise por decis), resultados acima dos registados em 2009: 5,6 e 9,2, respetivamente (*ibidem*).

Numa análise à decomposição da desigualdade por fontes de rendimento, verificou-se que, em termos de peso relativo na estrutura de rendimentos, os rendimentos de trabalho são os que mais contribuem para a desigualdade total, seguidos das pensões e, por último, de outros rendimentos (Rodrigues *et al.*, 2012: 140-141). Já a componente das transferências sociais, a partir de 2000, apresenta o efeito oposto, isto é, reduz as desigualdades. Esta análise é rematada pela contribuição de cada uma destas componentes devidamente ponderada pelo peso relativo que têm na estrutura de rendimento, obtendo-se a ‘contribuição corrigida’. Mantêm-se praticamente as conclusões anteriores, ressaltando-se o facto de, apesar dos ‘rendimentos de trabalho’ contribuírem de forma considerável para a desigualdade, ainda assim essa contribuição ser inferior à da componente ‘outros rendimentos’. Já as ‘transferências sociais’ veem reconhecido e reforçado o seu contributo na mitigação da desigualdade e, de forma substancial, no último ano estudado, 2009. Interessa reter aqui que, perante um quadro de retração de transferências sociais combinado com a degradação das relações laborais, especialmente desde 2009, não só se explicam os resultados acima expostos, como é expectável que as desigualdades na distribuição de rendimento continuem a agravar-se, tendo em conta a evolução e a importância destas componentes nos rendimentos familiares.

Além disso, apesar dos progressos sociais verificados nas últimas duas décadas, observáveis na melhoria das condições de vida da população e no esforço redistributivo da proteção social, as desigualdades e a pobreza monetária permaneceram como desafios estruturais agora avolumados pela crise económica e financeira. A adoção de planos de austeridade que visam a redução da despesa pública em primeiro plano, relegando para segundo plano medidas que procurem promover o crescimento econó-

mico e atenuar os impactos sociais negativos dessa mesma austeridade, não são bons sinais da capacidade de enfrentar esses desafios.

A este propósito, um relatório recente (setembro de 2013) da organização não-governamental Oxfam vem precisamente alertar para os efeitos perversos que os programas de austeridade estão a produzir nos mecanismos de redução de desigualdade, com sérias e gravosas repercussões a médio e longo-prazo (OXFAM, 2013). Partindo da experiência desastrosa de outros países, noutras latitudes, que tiveram programas de austeridade nas últimas duas décadas do século XX (América Latina, Sudeste Asiático, África Subsariana), o relatório estima mesmo que, além de esta ser uma década perdida no combate à pobreza e à desigualdade na Europa, em 2025 possam existir mais 15 a 25 milhões de cidadãos europeus em situação de pobreza, atingindo sobretudo as mulheres.¹⁰⁵

Este quadro difícil adensa-se ainda mais quando, em termos europeus e apesar da relevância dos compromissos assumidos no âmbito do crescimento inclusivo da Estratégia Europa 2020, nomeadamente no domínio da pobreza e exclusão social – se tem em mente que Portugal se comprometeu com uma meta de redução de 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020, sendo a meta europeia de 20 milhões. Os compromissos assumidos por Portugal incluem ainda uma redução da taxa de abandono escolar para 10 por cento e um aumento para 40 por cento da percentagem de população com idade compreendida entre os 30 e os 34 anos que completa ensino terciário; e atingir uma taxa de emprego de 75 por cento para a população entre os 20 e os 64 anos. Dois aspetos são de ressaltar a este propósito: primeiro, o ter havido um entendimento de que os países sob intervenção da União Europeia (UE) na reestruturação da dívida beneficiam de uma suspensão dos compromissos assumidos¹⁰⁶; segundo, a realidade mostrar que poucos instrumentos (legais, metodológicos, financeiros, etc.) foram criados no sentido de apoiar os países na

¹⁰⁵ No seu relatório, a Oxfam deixa um conjunto de recomendações como respostas alternativas à política de austeridade e que passam pelos seguintes domínios: (1) investimento no capital humano e no crescimento económico; (2) investimento nos serviços públicos; (3) reforço da democracia institucional; 4) construção de um sistema fiscal justo.

¹⁰⁶ Na verdade, Portugal está apenas isento de apresentar revisão anual do PNR e, por isso, também não recebe recomendações específicas, mas oficialmente não está liberto das metas e objetivos que assumiu. Se se atentar nos relatórios anuais do Comité de Proteção Social, todos os países que assumiram a meta da pobreza estão a ser monitorizados (EC 2013d: 356).

sua concretização, ao contrário do que se passa no domínio do controlo das contas públicas, por exemplo (EC, 2013a).

Decorrido praticamente um terço do período de vigência da nova estratégia europeia, finalmente, a 20 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia adotou o ‘Pacote de Investimento Social – *Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020*’. O pacote propõe uma estrutura de reforma de políticas instigando os Estados Membros a reforçar o investimento social de forma integrada, beneficiando crianças e jovens, desempregados, sem-abrigo, idosos e a sociedade em geral, apoiando-se para o efeito na implementação dos fundos comunitários 2014-2020, concretamente do Fundo Social Europeu (FSE), principal instrumento financeiro para a área social. No entanto, além da Comunicação (EC, 2013b) que enforma o pacote e dos oito documentos de trabalho que a acompanham, apenas um tem um cunho mais ‘político’, ainda assim sem qualquer carácter vinculativo: a Recomendação da Comissão ‘Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade’ (EC, 2013c).

3.2. Que pobreza pensamos ter e como agimos...

A percepção dos portugueses sobre as causas de pobreza no país parece balançar entre razões sociais e razões pessoais: por um lado, parte da população acredita ser ela fruto de injustiça na sociedade (44 por cento); por outro, a pobreza é atribuída a vários fatores de índole pessoal (37 por cento), como a má sorte (17 por cento) ou a preguiça/falta de vontade (20 por cento); há ainda quem justifique como sendo um efeito inevitável do progresso (13 por cento) (Eurobarómetro, 2010).

É um facto que tem vindo a acentuar-se esta tendência de transformar o debate público em torno das medidas redistributivas de combate à pobreza e à exclusão social em julgamentos morais em praça pública, lançando sucessivos ataques e acusações de acomodação nas medidas, vulgo ‘incentivos à preguiça’, suspeitas de fraude, excessiva generosidade das prestações, excessiva facilidade de acesso a bens e serviços sociais, indisponibilidade para o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários, fraca fiscalização por parte da administração central, etc., sendo por isso crucial reverter este quadro de representações sociais hostis às políticas sociais redistributivas, tornando um imperativo coletivo a erradicação das situações de pobreza e exclusão.

Um dos públicos-alvo preferenciais para este ataque é precisamente o que beneficia da última rede de segurança existente para quem chega a uma situação económica praticamente intolerável, os beneficiários do Rendimento Social de Inserção. Escamoteando todo o potencial emancipatório de uma medida que corporiza os princípios enunciados pela Recomendação Europeia para a Inclusão Ativa – uma vez que assenta num contrato social negociado e personalizado e combina de forma integrada o apoio a um rendimento mínimo e o acesso a medidas de emprego e a bens e serviços sociais, podendo desta forma contribuir para uma efetiva inclusão profissional e social dos seus beneficiários –, esta medida tem sido alvo de sucessivas revisões legislativas, cortes na despesa e ofensivas públicas.

Provada que estava a sua capacidade para reduzir a pobreza severa (Caixa 1), teme-se que, a cada alteração introduzida na espiral sucessiva de restrições que se desencadeou com a crise, não só se revertam esses efeitos positivos como se contribua para um empobrecimento absoluto de uma franja cada vez mais significativa da população portuguesa, com efeitos particularmente nefastos nas crianças e jovens desses agregados.

CAIXA 1

A este propósito, Carlos Farinha Rodrigues apresentou recentemente um exercício de micro-simulação para avaliar as alterações mais recentes (Decreto-Lei nº 70/2010 e Decreto-Lei nº 133/2012) no Rendimento Social de Inserção (Rodrigues, 2012).

Para um casal com dois filhos, e na comparação com a linha de pobreza oficial, o impacto das alterações do RSI é significativo, em particular com as alterações mais recentes que entraram em vigor a 1 de julho de 2012. (Nota: RSI 1 diz respeito ao regime do RSI antes das alterações da condição de recursos; RSI 2 refere-se ao regime obtido depois das alterações de 2010; RSI 3 reporta-se ao regime depois das alterações de 2012. Não estão aqui abrangidas as alterações de 2013).

	Nº Adultos Equivalentes	Limiar RSI	Var (%)	RSI LP
RSI 1	3.0	569 €	-	64 %
RSI 2	2.7	512 €	- 10 %	58 %
RSI 3	2.1	398 €	- 30 %	45 %

Valor de referência do RSI (2010-2012)	189.52 €
Valor mensal da Linha de pobreza (2010)	421 €
Valor mensal da Linha de pobreza (2010) para um casal com dois filhos	884 €

Nos cálculos obtidos a partir da base de dados do ICOR, o autor estima que, antes de qualquer corte, o RSI abrangesse cerca de 4,2% das famílias portuguesas, caindo essa taxa para 3,1% com as alterações de 2010, e, por fim, para 1,9% em 2012. Destaca-se o facto de as famílias com crianças dependentes serem as mais afetadas pelas alterações introduzidas, em particular as monoparentais e as numerosas.

Microsimulação do RSI: Taxa de Participação por Tipo de Família

Tipo de Família	Taxa de Participação (%)		
	RSI 1	RSI 2	RSI 3
Um adulto	1.9	1.9	1.9
Dois adultos ambos com menos de 65 anos	4.4	2.9	2.0
Dois adultos pelo menos um com 65+ anos	1.3	0.5	0.1
Outros agregados sem crianças dependentes	1.7	1.1	0.7
Um adulto com crianças dependentes	12.0	12.0	8.4
Dois adultos com uma criança dependente	5.0	3.2	2.0
Dois adultos com 2 crianças dependentes	6.7	5.2	1.9
Dois adultos com 3+ crianças dependentes	28.7	24.9	18.1
Outros agregados com crianças dependentes	6.0	4.0	1.5
Total	4.2	3.1	1.9

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.

Outro resultado significativo, obtido a partir deste exercício de micro-simulação, reporta à vertente prestacional do RSI enquanto benefício pecuniário atribuído para satisfazer as necessidades básicas dos seus beneficiários. Como se pode observar no quadro abaixo, a sua capacidade para atenuar a incidência, a intensidade e a severidade de pobreza monetária está a ser sucessivamente limitada por força das alterações levadas a cabo no quadro legislativo da medida.

Euros/Ano	Antes RSI	Após RSI 1	Var. (%)	Após RSI 2	Var. (%)	Após RSI 3	Var. (%)
Incidência (F0)	17.8	17.5	- 1.7	17.7	- 0.6	17.7	- 0.6
Intensidade (F1)	5.2	3.7	- 28.8	4.3	- 17.3	4.7	- 9.6
Severidade (F2)	2.5	1.1	- 56.0	1.5	- 40.0	1.9	- 24.0

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.

Este processo foi desencadeado em 2010, alegando na altura estar-se a contribuir para um maior rigor na atribuição das prestações e a aumentar a eficiência da despesa com proteção social. Desde então, conta já com vários episódios legislativos, em que as principais alterações se registam no acesso e na avaliação das condições das famílias, o que tem vindo a gerar uma redução significativa no número de beneficiários desde então. Como consequência, começam a aparecer com alguma frequência, no espaço público, notícias sobre crianças que deixam de frequentar a escola porque, com as reformulações feitas ao RSI, muitas famílias deixaram de ser elegíveis para a prestação, logo deixa de ser válida a obrigação contratualizada e assumida pela família de manter todas as crianças em idade escolar num equipamento educativo (Davim, 2013).

3.3. Uma elegibilidade mais apertada

No âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento, apresentado em Março de 2010, foram anunciadas várias medidas na esfera da proteção social, entre elas a redefinição das “condições de acesso às prestações sociais não-contributivas, por via da generalização da chamada ‘condição de recursos’ e da sua aplicação mais criteriosa, ponderando a totalidade dos rendimentos efetivos do beneficiário, incluindo rendimentos financeiros, bem como a respetiva situação patrimonial, de modo a que o esforço do Estado e dos contribuintes com as prestações sociais não-contributivas beneficie quem delas verdadeiramente necessita”. (Governo da República, 2010: ii-iii)

Era então objetivo do Governo definir tetos e diminuir a despesa pública, esperando-se um contributo das prestações sociais do regime não-contributivo da Segurança Social assente:

- i) no congelamento do valor nominal e aplicação de condição de recursos na generalidade das prestações não contributivas (*ibid.*: ii);
- ii) na definição de um teto para a transferência do Orçamento do Estado de 7,1 mil milhões de euros em 2011, 7 mil milhões de euros em 2012 e 6,9 mil milhões de euros em 2013. Para o efeito, previa-se que este teto fosse acompanhado de um conjunto de mecanismos de fiscalização e controlo dos critérios de atribuição e manutenção, nomeadamente (*ibid.*: 20):
 - Continuação do reforço da fiscalização domiciliária de beneficiários do Rendimento Social de Inserção;

- Verificação semestral dos rendimentos dos beneficiários e obrigatoriedade de validação anual de condições de atribuição da prestação;
- Penalização de falsas declarações e comportamentos que tenham como resultado uma percepção indevida destas prestações;
- Melhoria do cruzamento de dados com as bases fiscais, para aferição de património e rendimentos de capitais;
- Ativação dos beneficiários de subsídio de desemprego, isto é, reforço da inserção dos beneficiários em idade ativa em programas de qualificação escolar e profissional e inserção profissional, de forma a promover a sua autonomização da prestação;
- Fiscalização e penalização de recusas indevidas de emprego por parte dos beneficiários destas prestações.

Em junho de 2010, foi publicado o Decreto-Lei nº 70/2010¹⁰⁷, com vista a redefinir as condições de acesso às prestações sociais não-contributivas, procedendo à sua harmonização e promovendo uma aplicação mais criteriosa. Na realidade, este veio a revelar-se o primeiro grande afunilamento nas prestações sociais de combate à pobreza.

“Ao nível do sistema de segurança social, a criação de um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas permitirá, por um lado, atribuir maior coerência na concessão das prestações sociais não contributivas e, por outro, reforçar de forma significativa a eficiência e o rigor, nomeadamente ao nível do controlo da fraude e evasão prestacional.” (DR, 2010: 2081)

Os objetivos visados com a nova legislação incluem: harmonizar o regime da condição de recursos para as prestações sociais não contributivas e outros apoios do Estado condicionados a níveis máximos de rendimentos; promover maior coerência na concessão das prestações sociais; reforçar a eficiência e rigor na atribuição destas prestações e outros apoios; combater a fraude no acesso às prestações sociais; conter de forma sustentada o crescimento da despesa pública. Por sua vez, neste esforço de harmonização e simplificação do sistema de segurança social, o Governo decide aplicar o novo regime ao Rendimento Social de Inserção, ao Subsídio Social de Desemprego (inicial e subsequente), aos subsídios

¹⁰⁷ Diário da República, 1ª série, nº 115, de 16 de junho.

sociais no âmbito da parentalidade, às prestações por encargos familiares e a outros subsídios e apoios sociais públicos, desde que sujeitos a condição de recursos.

As principais alterações foram feitas sobretudo em três domínios: 1) conceito de agregado familiar – tendência de aproximação ao conceito de agregado doméstico privado¹⁰⁸; 2) rendimentos a considerar – introdução de uma maior efetividade na determinação da totalidade dos rendimentos, passando a considerar-se os apoios em espécie (como, por exemplo, os apoios ao nível da habitação social), assim como os rendimentos financeiros e a situação patrimonial; 3) definição de uma nova capitação¹⁰⁹ – em função da composição dos elementos do agregado familiar, incluindo as famílias monoparentais, tendo em consideração a existência de economias de escala.

De forma a introduzir um maior grau de rigor nestas prestações, foi ainda agravada a penalização das falsas declarações das quais resultem quaisquer prestações indevidas.

No caso concreto do RSI, procedeu-se também a algumas alterações na componente da inserção, com vista a reforçar as competências pessoais, sociais, educativas e sociais dos seus beneficiários. Assim, impôs-se que todos os beneficiários entre os 18 e os 55 anos, que não estão no mercado de trabalho mas possuem capacidade para o efeito, devem ser abrangidos por medidas de formação, educação ou aproximação ao mercado de trabalho, num prazo máximo de seis meses após a subscrição do programa de inserção.

A 27 de junho de 2012, foi publicado o Decreto-Lei nº 133/2012, que introduz alterações no sistema previdencial (nos regimes jurídicos de proteção nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte), no subsistema de proteção familiar (alterações do regime jurídico da proteção na eventualidade de encargos familiares) e no

¹⁰⁸ O novo conceito de agregado familiar define-se por um conjunto de pessoas que vivem em economia comum, unidas por relações familiares, onde se integra o requerente da prestação. Com a adoção deste conceito, abdica-se da definição diferenciada na composição do agregado familiar para cada tipo de prestação.

¹⁰⁹ Entre as propostas pela OCDE, a escolha recaiu na escala original. Depois de identificado o agregado familiar e determinados os seus rendimentos, é calculado o rendimento por membro desse agregado, de acordo com a seguinte ponderação: requerente (1); cada indivíduo maior (0,7); cada indivíduo menor (0,5).

âmbito do subsistema de solidariedade – revisão do regime jurídico do rendimento social de inserção e da lei da condição de recursos.

Em concreto sobre o RSI, reforçou-se o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, enfatizando a componente dos deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar, sendo que a prestação apenas passa a ser devida a partir da data da celebração do contrato de inserção e a renovação anual da prestação deixa de ser automática, passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares. Foram depois introduzidas alterações na sua configuração prestacional, nomeadamente: alterou-se o valor da condição de recursos, passando o acesso à prestação a estar dependente da condição de o valor do património mobiliário e o valor dos bens móveis sujeitos a registo, do requerente e do seu agregado familiar, não serem, cada um deles, superiores a 60 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS); alterou-se novamente a escala de equivalência para efeitos da capitação dos rendimentos do agregado familiar para acesso à prestação, adotando-se como modelo a escala de equivalências modificada da OCDE já anteriormente referida; e desindexou-se o valor de referência do RSI do valor da pensão social, passando a estar indexado ao IAS.

A Portaria nº 257/2012, de 27 de agosto, vem concretizar algumas das alterações introduzidas ao regime jurídico do RSI pelo Decreto-Lei anterior, nomeadamente as regras referentes à atribuição e ao pedido de renovação da prestação, enfatizando o seu carácter transitório. Por exemplo: a cada 12 meses, passa a ser obrigatório um pedido de renovação da prestação e uma reavaliação das condições (composição do agregado, rendimentos, etc.); na verificação da condição de recursos passam a relevar os bens móveis sujeitos a registo; reforçam-se as averiguações officiosas de rendimentos. São ainda alteradas algumas regras referentes ao contrato de inserção e aos Núcleos Locais de Inserção (NLI). Por exemplo, a atribuição da prestação depende da celebração prévia do contrato de inserção, o qual aliás deve ser subscrito por todos os membros do agregado familiar. Foi ainda regulado o papel do técnico gestor responsável, enquanto técnico de acompanhamento de cada contrato de inserção a designar pelo NLI.

Surge depois o Decreto-Lei nº 221/2012, de 12 de outubro, que vem regulamentar o desenvolvimento da atividade socialmente útil a que se encontram obrigados os titulares do Rendimento Social de Inserção e os membros do respetivo agregado familiar. Vulgarmente conhecido por “tributo solidário”, o que ficou na letra de lei como ‘atividade socialmente útil’ define-se por uma ocupação temporária dos beneficiários de RSI, com um limite máximo semanal de quinze horas, desenvolvida a favor de entidades sem fins lucrativos, ou do sector da economia social, com vista à satisfação de necessidades sociais e comunitárias.

Já em 2013, foi publicado o Decreto-Lei nº 13/2013, de 25 de janeiro. Escorando-se na necessidade de ‘continuar a garantir determinadas prestações sociais aos cidadãos carenciados’, o decreto veio introduzir várias alterações: o subsídio por morte passa a ter um valor fixo correspondente a 3 IAS e o reembolso das despesas de funeral passa a ter um limite máximo também de 3 IAS; o complemento por dependência de 1º grau e o complemento por cônjuges a cargo estão disponíveis apenas para pensionistas de baixos recursos (pensões inferiores a 600 euros); o valor do RSI é fixado em 42,495 por cento do IAS (178,15 euros) e o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos é definido em 490,90 euros.

Vamos agora analisar algumas das repercussões que estas alterações legislativas tiveram no acesso dos respetivos públicos-alvo, a par de outras medidas de austeridade tomadas no contexto da contenção orçamental pública.

Para termos a informação mais recente, foram usados os dados mensais, procurando também assim averiguar impactos das alterações até julho de 2013.¹¹⁰

¹¹⁰ Aquando desta análise, o último mês disponível nas estatísticas da Segurança Social era julho de 2013.

TABELA 40 – 2008-2013 – Evolução do número de beneficiários de prestações sociais (dados mensais)

	Julho 2008	Julho 2009	Julho 2010	Julho 2011	Julho 2012	Julho 2013	var. 2008-2013	var. 2009-2013	var. 2010-2013
	N.º						N.º e %		
Rend. Social de Inserção									
N.º de beneficiários (milhares)	323,7	370,2	392,5	328,8	300,5	269,9	-53,8	-100,3	-122,6
variação anual (%)		14,4	6,0	-16,2	-8,6	-10,2	-16,6	-27,1	-31,2
N.º de famílias (milhares)	122,6	143,4	155,4	121,7	118,0	109,5	-13,2	-33,9	-45,9
variação anual (%)		16,9	8,4	-21,7	-3,1	-7,2	-10,7	-23,7	-29,6
Valor médio da prest. por beneficiário (€)	86,88	91,82	93,76	89,07	80,92	82,81	-4,7	-9,8	-11,7
Valor médio da prestação por família (€)	231,48	239,59	239,70	243,77	208,66	206,70	-10,7	-13,7	-13,8
Compl. Solidário Idosos									
N.º de beneficiários	99,5	202,3	233,5	235,4	232,7	229,3	129,8	27	-4,3
variação anual (%)		103,3	15,5	0,8	-1,1	-1,5	130,5	13,3	-1,8
Subsídio de Desemprego									
N.º de beneficiários SD	167,2	230,0	244,4	233,3	296,4	319,3	152,1	89,3	74,9
variação anual (%)		37,6	6,3	-4,5	27,1	7,7	90,96	38,81	30,63
N.º de beneficiários S. Social Desemprego (inicial, subsequente, prolongamento)	76,0	108,4	109,6	52,0	65,5	66,4	-9,6	-42,0	-43,3
variação anual (%)		42,7	1,1	-52,5	25,8	1,4	-12,7	-38,8	-39,5
Prestações Familiares									
N.º de titulares de abono de família	1 691,4	1 759,9	1 761,6	1 201,4	1 210,9	1 196,3	-495,1	-563,6	-565,3
variação anual (%)		4,0	0,1	-31,8	0,8	-1,2	-29,3	-32,0	-32,1

Fonte: II, IP (situação da base de dados a 14 de agosto de 2013).

Fonte: Instituto da Segurança Social.

Como se pode constatar na Tabela 40, tomando por referência o mês de julho de 2010, o número de beneficiários de RSI e de titulares de Abono de Família sofreu uma redução de cerca de 1/3 e o dos desempregados com Subsídio Social de Desemprego cerca de 40 por cento. No entanto, se no RSI essa redução tem sido faseada, nas duas outras prestações parece ter ocorrido sobretudo entre julho de 2010 e julho de 2011, refletindo o efeito estrangulador do Decreto-Lei nº 70/2010 e da decisão, nessa altura tomada, de acabar com os últimos dois escalões do abono.

O Complemento Solidário para Idosos, depois de vários anos a registar um aumento contínuo de beneficiários, começa a dar sinais de recuo. Já o Subsídio de Desemprego regista uma quebra depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 70/2010 mas, com um número cada vez maior de pessoas a perder o emprego nos últimos anos, tem sido praticamente impossível reduzir o número absoluto de beneficiários, tendo diminuído sim a taxa de subsidiação do desemprego.

Com esta análise já é possível compreender algum do impacto que as sucessivas alterações e medidas têm tido nos níveis de cobertura e de adequação destas prestações, embora seja necessário aprofundar futuramente esta informação.

Observando agora a evolução de alguns valores de referência, estes ajudam também a enquadrar e a “ler” as decisões governativas no âmbito da proteção social desde que se instalou a crise.

TABELA 41 – 2008-2013 – Evolução de alguns valores de referência (em euros e percentagem)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. 2008- -2013	var. 2009- -2013	var. 2009- -2011	var. 2011- -2013
	€						%			
Pensões Mínimas Regime Geral										
<15 anos	236,4	243,3	246,4	246,4	254,0	256,8	8,6	5,5	1,2	4,2
15-20 anos	263,7	271,4	274,8	274,8	274,8	274,8	4,2	1,2	1,2	0,0
21-30 anos	291,0	299,5	303,2	303,2	303,2	303,2	4,2	1,2	1,2	0,0
31-40 anos	363,8	374,4	379,0	379,0	379,0	379,0	4,2	1,3	1,3	0,0
RESSAA	218,3	224,6	227,4	227,4	234,4	237,0	8,6	5,5	1,3	4,2
Pensão Social	181,9	187,1	189,5	189,5	195,4	197,5	8,6	5,5	1,3	4,2
CSI	4 800,0	4 960,0	5 022,0	5 022,0	5 022,0	4 909,0	2,3	-1,0	1,3	-2,3
RSI				<i>ago/10</i>	<i>jul/12</i>	<i>fev/13</i>				
Adulto isolado	181,9	187,1	189,5	189,5	189,5	178,1	-2,1	-4,8	1,3	-6,0
Casal + 2 crianças	545,8	561,5	568,6	511,7	398,0	374,1	-31,4	-33,4	-8,9	-26,9
RMMG	426,0	450,0	475,0	485,0	485,0	485,0	13,8	7,8	7,8	0,0
Apoios Sociais	407,1	419,2	419,2	419,2	419,2	419,2	2,9	0,0	0,0	0,0

A constatação mais evidente é a de um retrocesso generalizado das políticas sociais associadas a direitos de cidadania, resultante do congelamento do IAS pelo quinto ano consecutivo, do congelamento do salário mínimo nacional pelo terceiro ano consecutivo, do congelamento das pensões mínimas do regime geral (exceto para carreiras contributivas inferiores a 15 anos) pelo quarto ano consecutivo, dos cortes e reduções sucessivas em prestações sociais que cobrem riscos como o desemprego ou a pobreza – com particular ênfase no Rendimento Social de Inserção e, destes, nas famílias com crianças – e da redução de serviços sociais públicos.

Para fazer face às dificuldades crescentes das famílias, o atual Governo¹¹¹ criou em 2011 o ‘Programa de Emergência Social’¹¹², um conjunto de medidas avulsas e essencialmente de caráter assistencialista, que estimava na altura chegar a cerca de três milhões de pessoas.

Uma das medidas mais emblemáticas era – e ainda é – a criação de um Programa de Emergência Alimentar, ampliando consideravelmente a Rede Solidária de Cantinas Sociais – passando das 62 existentes para 947, de forma a garantir às pessoas e/ou famílias mais necessitadas o acesso a pelo menos uma refeição diária gratuita.

Na ausência de dados oficiais, a comunicação social vai atualizando o número de cantinas sociais criadas. Em agosto de 2013, eram 802, cada uma atendendo em média 65 pessoas, estimando-se abranger 52 mil pessoas (Agência Brasil, 2013). Já em novembro desse mesmo ano, o Instituto de Segurança Social envia à agência Lusa um conjunto de dados sobre a medida, reportando-se à situação até ao mês de outubro: há 811 cantinas sociais, que serviram mais de 14 milhões de refeições ao longo do ano, sendo o total de refeições contratualizadas com as instituições de cerca de 49 150 refeições por dia (Agência Lusa, 2013).

Acontece, porém, que quem beneficia desta resposta não pode beneficiar do apoio do Banco Alimentar, que, como se pode constatar pelo tabela abaixo, continua a auxiliar cada vez mais pessoas.

¹¹¹ XIX Governo Constitucional.

¹¹² A escassa informação disponível encontra-se em: http://www.mercadosocialrendamento.msss.pt/programa_emergencia_social.jsp

TABELA 42 – Evolução do apoio prestado pelo Banco Alimentar (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	var. 2008- -2012	var. 2009- -2012
	Nº					Nº e %	
Pessoas apoiadas	250 971	272 025	319 231	329 176	389 223	138 252	117 198
variação anual (%)		8,4	17,4	3,1	18,2	55,1	43,1
Instituições apoiadas	1 528	1 685	1 936	2 047	2 218	690	533
variação anual (%)		10,3	14,9	5,7	8,4	45,2	31,6

Fonte: *Banco Alimentar*.

Fonte: *PORDATA*.

Face a 2009, o número de indivíduos apoiados pelo Banco Alimentar cresceu 43 por cento, aproximando-se das 390 mil pessoas em 2012. Se a estas pessoas juntarmos as que recorrem às cantinas sociais, dá para ter uma ideia clara da dimensão e da intensidade da pobreza que atinge as camadas mais vulneráveis da população, estando mesmo em risco a sua capacidade para satisfazer as necessidades mais básicas como a alimentação. A corroborar estes números, surgem agora dados da Direção-Geral de Saúde, segundo os quais, numa inquirição realizada em 2012, 26,8 por cento dos inquiridos apresentaram como razão para não ter os alimentos que querem ou precisam “não ter dinheiro suficiente para comprá-los” (DGS, 2013: 42).

A este propósito ainda, o secretário de Estado do Ensino e Administração Escolar dava conta em pleno Parlamento, no dia 13 de Novembro de 2012, de terem sido sinalizadas pelas escolas 10.385 crianças que, de forma reiterada, chegavam à escola sem pequeno-almoço. Cerca de duas semanas mais tarde, o registo de crianças com carências alimentares subiu para cerca de 13 mil.

Sendo precisamente em períodos de crise que as políticas sociais são mais necessárias, não só porque funcionam como um importante “estabilizador automático” para a economia, mas também porque promovem a proteção mínima indispensável para o ‘normal’ funcionamento da sociedade, resta dizer que é tudo isto que está em risco com a política de aus-

teridade seguida e com a visível incongruência entre as medidas tomadas e os resultados obtidos. Tudo isto, e a dignidade de quem se vê obrigado a recorrer à caridade para sobreviver, claro.

3.4. A importância das transferências sociais e dos serviços públicos no combate à pobreza e à desigualdade

Já vimos atrás que a forma como se redistribui os rendimentos é determinante na compreensão, caracterização e intervenção em fenómenos como a desigualdade económica e a pobreza monetária das famílias.

As transferências sociais prestacionais têm um papel fundamental na redução consistente da pobreza monetária: por exemplo, em 2011, a taxa de risco de pobreza seria de 45,4 por cento antes de qualquer transferência social e de 25,2 por cento após transferências relativas a pensões, baixando para 17,9 por cento após todas as transferências sociais (INE, 2013: 3).

Os idosos são, aliás, o melhor exemplo da importância destes instrumentos na redução da pobreza e da desigualdade. Entre 1994 e 2011, a taxa de risco de pobreza da população acima dos 65 anos caiu de 38 por cento para 17,4 por cento, a que não será alheio o papel da política de pensões, nomeadamente o aumento das pensões mínimas indexadas ao salário mínimo e, mais tarde, a introdução do Complemento Solidário para Idosos.

Mas os gastos sociais com políticas públicas de educação e formação, saúde, habitação e transportes, entre outras, não são menos importantes, tanto mais que são especialmente dirigidos às populações dos quintis mais baixos da distribuição de rendimento, tendo por isso também um papel fundamental na diminuição da taxa de pobreza e constituindo um rendimento imputado assinalável a essas populações.

Aliás, os indicadores oficiais que definem a desigualdade económica e a pobreza pecam pelo peso excessivo que dão ao rendimento monetário disponível pelas famílias, descurando muitas vezes a importância que os serviços públicos como a educação, a saúde, por exemplo, têm nesse combate. Estas transferências em espécie não aumentam o rendimento disponível das famílias mas são indispensáveis na promoção da garantia dos direitos sociais e na luta contra a pobreza.

A OCDE, num estudo que publicou em 2011 (OECD, 2011), procurou medir o impacto redistributivo dos serviços públicos – aqui referindo-se ao valor monetário de um conjunto de serviços (saúde, educação, habita-

ção social, cuidados a crianças e idosos), ou seja, os benefícios em espécie prestados pelos serviços públicos.

De acordo com as conclusões da OCDE, os serviços públicos em questão aumentam o rendimento disponível (alargado) das famílias, produzindo tanto maior impacto quanto menor for o rendimento monetário dos agregados e quanto maiores forem os níveis de desigualdade dos países. Da análise comparativa obtida, foi possível inferir que Portugal é um dos países onde esse impacto é maior.

Em termos de desigualdade, e para o ano de 2007, o índice de Gini baixava de 0,37 para 0,29, sendo Portugal o terceiro país onde os serviços públicos mais reduzem as desigualdades – de 0,37 para 0,291, uma redução de 21 por cento. Nos rácios S80/S20 e S90/S10, o efeito redutor é ainda mais acentuado, 36 por cento e 35 por cento respetivamente. Em suma, quanto maiores forem as desigualdades económicas de partida, maior será o efeito equalizador proporcionado pelos serviços públicos existentes.

O mesmo é possível inferir do risco de pobreza monetária, em que, quando se contabilizam os serviços públicos disponíveis como rendimento, a percentagem da população portuguesa em risco de pobreza baixa para menos de metade, de 12,7 por cento para 5,8 por cento.¹¹³

Esta análise deixa antever que, no contexto atual de corte de despesa nas funções sociais do Estado, como a saúde e a educação, por exemplo, haverá aqui um efeito expectável de agravamento das desigualdades e da pobreza.

Associada a uma tentativa de desvalorização económica e social do trabalho, a ideologia ‘austeritária’ veicula ainda a necessidade de reduzir a despesa social do Estado, argumentando com a sua insustentabilidade e incitando para o efeito um verdadeiro conflito intergeracional.

Já vimos atrás a importância que tanto as transferências sociais diretas para as famílias como a provisão de serviços públicos têm na redução da pobreza e da desigualdade.

Ora, num cenário de contenção imposta na despesa pública e consequente retração nas transferências sociais, evidentes nos sucessivos cortes que se vão impondo desde 2010, está-se não só a regredir no combate à

¹¹³ Note-se que o limiar de pobreza usado pela OCDE é calculado de forma diferente do do Eurostat. A OCDE fixa a linha de pobreza nos 50 por cento do rendimento mediano.

pobreza que vinha sendo travado na última década, como inclusive a contribuir para acentuar as desigualdades económicas e sociais já existentes, com repercussões sérias e graves a longo-prazo.

Este cenário é ainda agravado por outros desafios, que exigem respostas claramente estruturais. Referiremos apenas três: a) o desafio da elevada taxa de desemprego, com impactos particularmente negativos na população jovem e nos desempregados de longa duração, obriga a um enorme esforço do sistema de proteção social, exigindo ainda medidas extraordinárias que promovam a criação de emprego e aumentem a competitividade; b) o desafio do envelhecimento demográfico, resultante da redução de população jovem e da baixa natalidade, com o crescente envelhecimento da população e da esperança média de vida, colocando uma enorme pressão no sistema de proteção social, no sentido de assegurar a sua viabilidade económica, financeira e social, c) o desafio dos ainda baixos níveis de educação e qualificação dos portugueses, que necessitam de aumentar, bem como o do abandono precoce de formação e educação que precisa de ser combatido.

Num momento de reflexão e de viragem como aquele que vivemos, é imprescindível que sejam chamadas à colação as várias agendas que se sobrepõem e complementam na tentativa de contribuir para a melhoria do sistema nacional de proteção social, nomeadamente a eficiência e a qualidade da gestão dos processos, a eficácia das respostas dadas, a adequação das fontes de financiamento, o papel dos serviços sociais públicos na provisão social e a relação com a Economia Social, entre outros. Todavia, refletir sobre alternativas à crise no domínio da sustentabilidade económica, financeira e social do sistema de segurança social, corre o risco de enveredarmos por uma discussão pouco produtiva sobre possíveis rearranjos internos do lado das prestações e do próprio financiamento do sistema, soluções estas que apenas contribuem para resoluções pontuais e de curto prazo. Impõe-se antes refletir e debater seriamente sobre a política económica que temos e sobre a que precisamos de ter para uma efetiva redução das desigualdades, isto se se quiser contribuir para um verdadeiro modelo de desenvolvimento sustentável, que crie oportunidades para todos, que valorize as relações de trabalho e que se baseie num modelo de funcionamento da economia mais eficiente e socialmente mais justo.

4. A opinião dos portugueses sobre o Estado Social e as crises

Bauman (2007) refere que as sociedades modernas atuais estão marcadas pela condição de permanente incerteza. Isto destrói os mecanismos de responsabilidade, tolerância e solidariedade e mesmo a capacidade de correr riscos (Standing, 2008). Este contexto torna-se agora exacerbado pela crise financeira, económica, social e política e pela destruição dos mecanismos de proteção social do Estado, da sociedade e mesmo da economia.

Cabe-nos aqui olhar para o caso português neste contexto geral de transformação dentro das especificidades do nosso regime de bem-estar. Parte-se das percepções, valores e atitudes dos portugueses e demais europeus para colocar o Estado-Providência português em perspetiva histórica e geográfica e interrogá-lo sobre as condições de gestão da crise atual e os impactos desta na transformação dos sistemas de bem-estar em Portugal.

4.1. O sistema de proteção social português e o contexto europeu

Como já foi referido, o sistema de proteção social português iniciou tardiamente a sua trajetória em direção ao Estado-Providência do Pós-Guerra dos países centrais. Ainda assim, não deixou de se desenvolver, sobretudo a partir de 1974, aproximando-se das conceções de cidadania social deste modelo de Estado em termos qualitativos e quantitativos. Por isso, em Portugal, o sistema de proteção social desenvolveu-se em contraciclo, verificando-se a sua expansão em várias das suas componentes – sobretudo contributiva ou de seguro social. Como vimos nas secções anteriores, desde então tem-se verificado uma aproximação aos indicadores quantitativos e qualitativos mas, a despeito da trajetória de aproximação em relação aos países europeus com Estados-Providência desenvolvidos (sobretudo UE-15), a base de que partimos nunca permitiu que nos aproximássemos dos níveis de proteção social destes países e a velocidade raramente foi suficientemente acelerada para ultrapassar o ritmo de crescimento das políticas sociais nestes países.

De facto, pressente-se mesmo alguma divergência relativamente aos demais países do Sul da Europa no que toca a vários indicadores de investimento do Estado-Providência e uma aproximação aos países do alargamento em 2004. Ou seja, Portugal aparece agora a par de países onde, dado o seu contexto histórico-político, o Estado-Providência não emergiu e, por isso, não se desenvolveu e em que muitos sofreram, após o desmantelamento do bloco soviético, processos de transformação sistémica do

sistema de socialismo soviético para o sistema capitalista neoliberal (Jesop, 2013).

Há que ter presente o significado para os regimes de bem-estar europeus do alargamento da UE em 2004. Aos países dos quatro modelos (ou regimes) de bem-estar – social-democrático, de caráter universalista; conservador corporativo, de caráter contributivo/laborista; liberal, de caráter residualista e discricionário; e da Europa do Sul, fortemente assente na família – juntaram-se os países da Europa Central e de Leste. Tal como nos restantes países do “modelo social europeu”, verificava-se nestes últimos a responsabilidade do Estado pela proteção social.¹¹⁴ Trata-se de países que provêm de um sistema assente no pleno emprego e serviços de bem-estar públicos e que sofreram o colapso do modelo socialista soviético.¹¹⁵

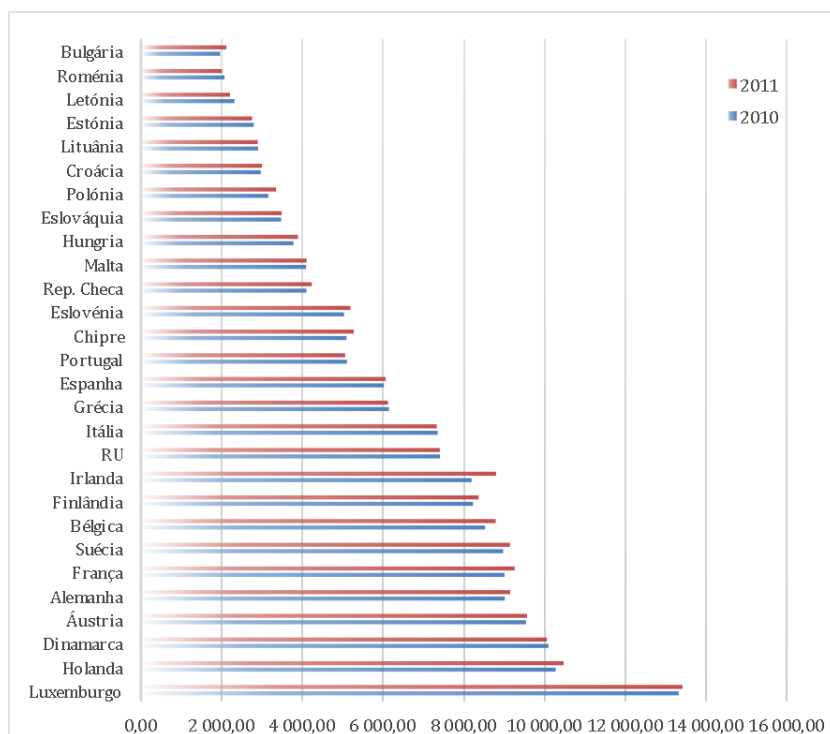
De acordo com o Eurostat, as despesas com proteção social em paridade de poder de compra *per capita* são mais elevadas nos países do modelo social-democrático de Estado-Providência, vindo a seguir os países do modelo conservador-corporativo. Os países do modelo liberal, os do modelo da Europa do Sul e os da Europa Central e de Leste denotam um peso relativo inferior no que diz respeito às despesas em proteção social. Este indicador é revelador do desenvolvimento e da maturidade dos Estados-Providência. É de assinalar que Portugal se encontra bastante abaixo da média da UE-15, onde se encontram os que possuem Estados-Providência mais desenvolvidos. Observando a Figura 4.1., que

¹¹⁴ O modelo social europeu afirmava ser possível e desejável a conciliação de altos níveis de crescimento económico com coesão social. Este modelo identificava traços comuns dos Estados-Providência europeus, como a participação do Estado no financiamento, uma elevada abrangência em termos de pessoas e riscos protegidos, a inserção da proteção social no direito público através dos princípios da cidadania social e da solidariedade social (Parlamento Europeu, 1997). Este modelo começou a ser desenhado no início da década de 1990, na sequência do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, de 1993, que veio a influenciar o *Livro Branco sobre a Proteção Social Europeia*.

¹¹⁵ Segundo Gough (2004) e estudos de outros autores, na década de 1970, os regimes de bem-estar destes países – bem como os dos países da América Latina – podiam ser descritos como regimes de Estado de bem-estar, na medida em que: “o Estado exercia um papel de política social explícito no contexto das misturas de bem-estar, certos níveis de segurança eram garantidos para a maioria dos trabalhadores (Europa de Leste) ou para os trabalhadores do centro do mercado de trabalho (América Latina), o que moldava as preferências e interesses nacionais que agiam para preservar o sistema de bem-estar, mesmo em face de pressões externas avassaladoras” (Gough, 2004: 23)

compara as despesas em proteção social nos atuais 28 países da UE, em paridade de poder de compra padrão, podemos notar a posição de Portugal na fronteira entre a UE-15 e os países do alargamento desde 2004. Este atraso na convergência em direção ao modelo social europeu acentua-se nos anos de 2010 a 2011 com uma diminuição das despesas sociais.

GRÁFICO 29 – Despesas com proteção social em PPS/per capita, 2010, 2011

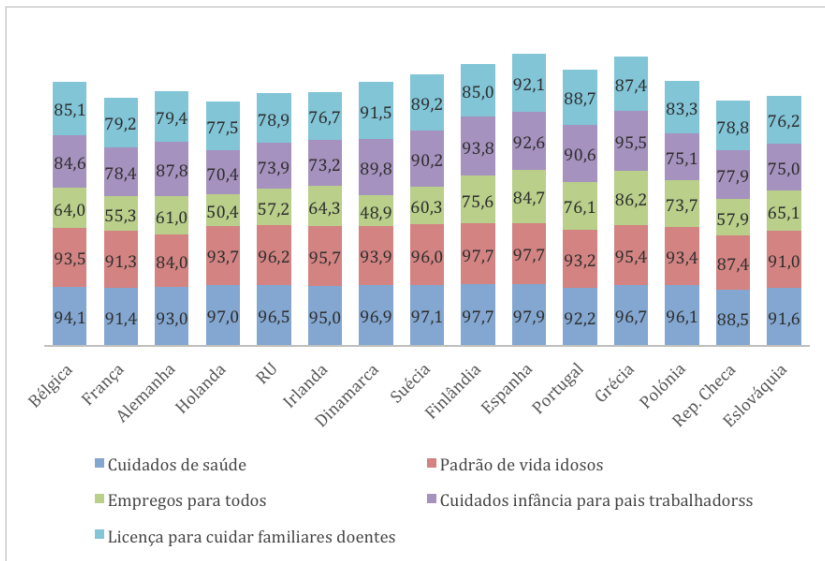


Fonte: ESSPROS, Eurostat.

Num contexto de longa erosão dos pressupostos do Estado-Providência, foi com alguma surpresa que foram recebidos os resultados do *European Social Survey* (2008) sobre o apoio em relação ao papel do Estado no bem-estar, que incluía um módulo sobre as atitudes e valores dos europeus relativamente ao Estado-Providência. Organizámos estes dados relativamente a um conjunto de países que podemos enquadrar em diferentes tipos de Estado-Providência, agregando as respostas positivas

relativamente à responsabilidade do Estado. Constatou-se que, como se vê na Figura 4.2, existe um apoio generalizado ao Estado-Providência, como se evidencia na percepção generalizada de que são da responsabilidade (total ou parcial) do Governo os cuidados de saúde, a manutenção do nível de vida dos idosos, o acesso ao emprego, o assegurar cuidados a filhos de pais trabalhadores e o acesso a licença para cuidar de familiares dependentes. Estas correspondem às funções de proteção na velhice e sobrevivência, na saúde e doença, no desemprego e promoção do emprego, no apoio às crianças e à família e nas políticas de apoio a pessoas portadoras de deficiência ou dependência que possuem graus diferenciados de investimento por parte dos Estados-Providência, com um peso maior na proteção na velhice e na saúde/doença. Como mostra a Figura 4.2., são também estas funções que recolhem a maior percentagem de pessoas que consideram que elas são da responsabilidade total ou parcial dos governos (em quase todos os países obtiveram-se respostas acima dos 90 por cento).

GRÁFICO 30 – Responsabilidade do Governo (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir do European Social Survey (ESS, 2008).

Já no que diz respeito aos serviços de apoio à infância (por exemplo, jardins infantis, creches, atividades de tempos livres e outros), notam-se algumas diferenças entre os países, com mais de 90 por cento das pessoas na Dinamarca, Suécia, Finlândia, Espanha, Portugal e Grécia a atribuírem ao Estado esta responsabilidade. O mesmo se passa relativamente às opiniões sobre a responsabilidade do Estado no acesso a licença para cuidar de familiares doentes, em que os mesmos países se encontram em torno dos 90 por cento. Estão aqui em causa dois modelos diferentes de Estado de bem-estar e, certamente, diferentes razões para estas respostas. No caso dos três primeiros países, existe um forte consenso em torno da socialização dos custos da reprodução das famílias, que dão origem a generosos apoios à infância e família. Já a orientação dos países do Sul da Europa para estas políticas denota a aspiração a um maior investimento público onde este é ainda insuficiente face às necessidades existentes¹¹⁶, sobretudo num contexto de forte participação das mulheres no mercado de trabalho, como acontece em Portugal.

Se observarmos as opiniões relativamente à responsabilidade do governo na criação de empregos para todos, verificamos que é nos países do Sul da Europa que há um maior número de pessoas que considera ser da responsabilidade total ou parcial do governo (entre 75 a 86 por cento). Encontram-se pequenas diferenças nas atitudes ligeiramente menos afirmativas dos britânicos e irlandeses (modelo liberal), aos quais se juntam os holandeses, os franceses e os alemães (modelo continental) relativamente à responsabilidade do governo em garantir a existência de emprego para todos. Podemos, em todos os casos, associar estas respostas aos baixos níveis de desemprego e à confiança no funcionamento dos mecanismos de mercado para a criação de emprego, enquanto os trabalhadores nos países do Sul se confrontam com elevados níveis de precariedade laboral.

Portugal possui um dos níveis mais altos de trabalho temporário da UE (cerca de 22 por cento para a população em geral – apenas abaixo da Polónia e da Eslovénia – e de 56 por cento para os jovens, em 2010)

¹¹⁶ Esta é uma conclusão retirada de uma análise mais sistemática dos dados do *European Social Survey*, nomeadamente através do seu cruzamento com os indicadores de desigualdade. De facto, Carmo e Nunes (2013: 91) constatam que é nos países onde as desigualdades sociais são mais profundas que se verifica uma maior preferência pela assunção das responsabilidades pelo Estado, nomeadamente na Bulgária, Letónia, Estónia, Polónia, Grécia, Portugal e Espanha.

(Comissão Europeia, 2011). Os baixos salários e os contratos a termo são uma das causas dos elevados níveis de pobreza dos trabalhadores, na medida em que os salários são 36,5 por cento mais baixos do que os dos trabalhadores permanentes. Em Portugal, a pobreza atinge 9 por cento dos trabalhadores permanentes e 32 por cento dos trabalhadores temporários.¹¹⁷ O grupo etário que é atingido mais duramente pela pobreza no trabalho é o dos indivíduos entre os 55 e os 65 anos, correspondendo a cerca de 17 por cento dos trabalhadores pobres. A tipologia de trabalhadores mais atingida pela pobreza é a dos independentes; em termos de média europeia, a pobreza é cerca de quatro vezes mais elevada entre estes trabalhadores do que entre os trabalhadores por conta de outrem (Comissão Europeia, 2011, 150).

4.2. A correção das desigualdades

Na análise de Esping-Andersen, os regimes de bem-estar têm diferentes impactos na estrutura social. Entre outros indicadores, esses impactos podem ser percebidos nos níveis de desigualdade que estes sistemas permitem ou não diminuir. Em sistemas de segurança social que possuem uma forte componente contributiva, como é o português, a precariedade laboral tem como resultado a dificuldade de acesso aos mecanismos da Segurança Social. Os trabalhadores precários encontram-se mal enquadrados no sistema de segurança social, particularmente na componente contributiva, restando uma segurança social discricionária e estigmatizante para os desempregados de longa duração, os trabalhadores precários ou os que já não possuem qualquer vínculo com o mercado de trabalho.¹¹⁸

As lacunas de proteção social dos países da Europa do Sul, já amplamente assinaladas na literatura internacional, não chegaram a ser corrigidas pelas medidas que nas décadas de 1990 e 2000 partiram do

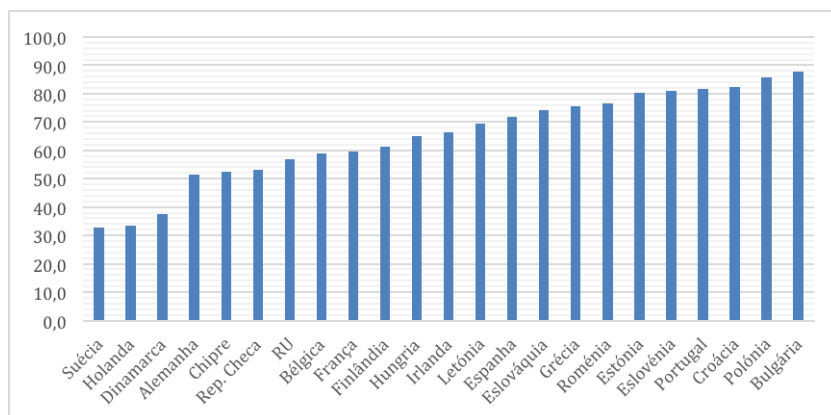
¹¹⁷ Só a Roménia nos ultrapassava nestes valores em 2009 (Comissão Europeia, 2011, 145).

¹¹⁸ Trata-se de uma característica partilhada entre os países da Europa do Sul e da América Latina, historicamente caracterizados por possuírem sistemas de proteção social públicos baseados em programas de seguro social orientados para os trabalhadores integrados no centro da força de trabalho. Todavia, muitos países da América Latina sofreram, a partir da década de 1980, ajustamentos neoliberais que privatizaram/reduziram muitos destes esquemas, o que teve como consequência a diminuição do número de pessoas integradas na proteção social. Em Portugal, mesmo que os processos possam não ter sido tão violentos como em alguns países sujeitos a políticas de ajustamento estrutural, os efeitos da crescente precarização fazem-se sentir de modo idêntico.

diagnóstico das lacunas de proteção social do sistema para a sua correção, como foi o caso da criação do Rendimento Mínimo Garantido ou, mais genericamente, do Plano Nacional de Ação para a Inclusão. Todavia, estas não foram suficientes, pois, mesmo antes de a crise fazer sentir os seus efeitos, as pessoas consideravam que os benefícios sociais eram insuficientes para ajudar as pessoas em situação de necessidade real, como se pode ver na Figura 4.3.

Há que assinalar a posição de Portugal, enquanto terceiro país com o maior número de pessoas com esta perceção, novamente a alguma distância da Grécia e da Espanha. É nos países do modelo social-democrático e nos do modelo conservador-corporativo que existe uma menor percentagem de pessoas que consideram os benefícios sociais insuficientes.

GRÁFICO 31 – Perceção sobre o ajustamento dos benefícios sociais às necessidades das pessoas (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir do ESS (2008).

Estes dados sugerem uma recetividade positiva da população a um maior investimento do Estado na correção dos grandes desajustamentos ao nível da proteção social, em particular no que diz respeito às componentes não-contributivas, orientadas para as maiores necessidades.¹¹⁹ A

¹¹⁹ Também analisando os resultados do *European Social Survey* 2008, Carmo e Nunes (2013) verificam que é nos países onde os níveis de desigualdade social são mais elevados, nomeadamente na Europa do Sul e de Leste, que se verifica uma orientação mais favorável ao papel

perceção da ineficácia das políticas sociais na resposta às necessidades não tem tido expressão nas políticas que são desenvolvidas, as quais têm ido no sentido de penalizar os grupos sociais mais vulneráveis. Isto tem sido ainda mais acentuado nas políticas de austeridade, mas há uma mais longa e anterior tendência para uma crescente restrição no acesso aos benefícios, de que são exemplo as reformulações do Rendimento Social de Inserção (começando pela mudança do seu nome) no sentido de uma crescente residualização e discricionariedade.

Desde cedo as políticas de cidadania como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) estiveram na arena política e mediática sob acusações de fomentarem a fraude nos subsídios, de estes serem distribuídos pelos “não merecedores” e de incentivarem a preguiça. Foi sob esta pressão que se foram reforçando os mecanismos de controlo e fiscalização em detrimento dos mecanismos de inserção social contidos no RMG.

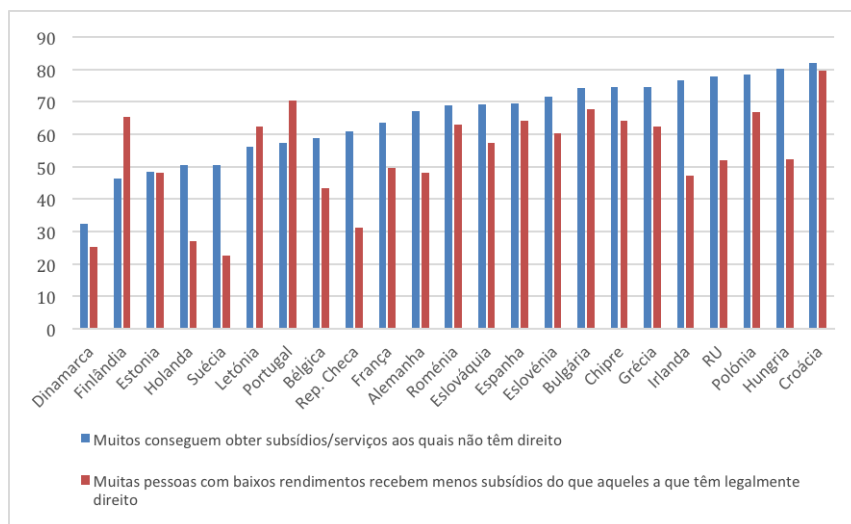
Apesar disto, observa-se que os portugueses não possuem uma percepção de existência de fraude elevada nos subsídios, ao contrário da agenda mediática e política. Se existe uma percepção de injustiça é a que se prende com a percepção de que muitas pessoas não recebem os subsídios a que têm direito. Posicionando-se perante a afirmação “muitos conseguem obter benefícios/serviços a que não têm direito” é notório ser relativamente reduzida a percentagem de pessoas em Portugal que considera existir fraude, como mostra a Figura 4.5. De facto, Portugal é um dos países onde esta percentagem é mais baixa, depois da Dinamarca, Finlândia, Suécia, Holanda, Estónia e Letónia. Todos os outros países, inclusive os que possuem Estados-Providência mais desenvolvidos, bem como a Espanha e a Grécia, apresentam valores superiores aos de Portugal. Os valores mais elevados têm lugar nos países do modelo liberal, como o Reino Unido (RU) e a Irlanda, e ainda nos países da Europa de Leste.

Stolle (2002) afirma que, nos sistemas onde o acesso às prestações depende de condição de recursos, existe uma maior probabilidade de corrupção, abuso de poder e arbitrariedade, o que também acarreta maiores níveis de desconfiança. Na verdade, se esta observação é adequada em países como o Reino Unido, já não o é tanto para Portugal.

do Estado na correção destas desigualdades – na Grécia e em Portugal esta percepção está presente em cerca de 90 por cento das pessoas.

Em contrapartida, a percepção de injustiça verifica-se na ideia de que “muitas pessoas com baixos rendimentos recebem menos benefícios do que aqueles a que teriam direito”. A avaliação da ineficácia dos sistemas de bem-estar é das mais elevadas em Portugal (com 70 por cento de pessoas partilhando esta percepção), apenas abaixo da Croácia. Só na Finlândia, Letónia e em Portugal a percentagem de pessoas que considera existir fraude é inferior à que considera haver ineficácia na atribuição das prestações sociais. Não será, pois, apenas a fraude que mina a confiança, mas também a percepção de ineficácia que pode minar a confiança nas instituições.

GRÁFICO 32 – Representações sobre fraude e justiça nas prestações sociais (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir do ESS (2008).

4.3. Qualidade e serviços sociais

Nas análises sobre o Estado de Investimento Social, alguns autores retomam as tipologias de Estado-Providência para salientar, como fazem Bernard e Boucher (2007), que as políticas sociais no modelo social-democrático estão orientadas para a ativação através de elevado investimento social (*high social investment activation*), promovendo uma população bem-educada e saudável e a participação das mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, o modelo liberal possui igualmente uma elevada participação no mercado de

trabalho, mas apenas alguns podem comprar serviços de educação, saúde e de apoio à infância de elevada qualidade no mercado, enquanto os restantes têm de aceitar serviços públicos de mais baixa qualidade. Na Europa continental, encontra-se o Estado de Investimento mais fraco, com uma mais baixa participação no mercado de trabalho, um importante peso das medidas passivas e prestações que tendem apenas a beneficiar os trabalhadores no centro da força de trabalho. No caso dos serviços sociais, Danforth (2010) afirma que se encontram diferenças ainda mais acentuadas entre o modelo social-democrático, oferecendo soluções públicas profissionais, e o modelo conservador, mais baseado em cuidados informais dependentes da família.

Os dados do *European Social Survey* (ESS) 2008 permitem perceber a avaliação que é feita sobre os serviços sociais infantis, de saúde e de educação. Trata-se dos serviços considerados mais importantes na perspetiva de “investimento social” do Estado-Providência, visando facilitar a presença no mercado de trabalho através do acesso a serviços de cuidados a crianças, como jardins-de-infância ou creches, e manter uma mão-de-obra educada e saudável.

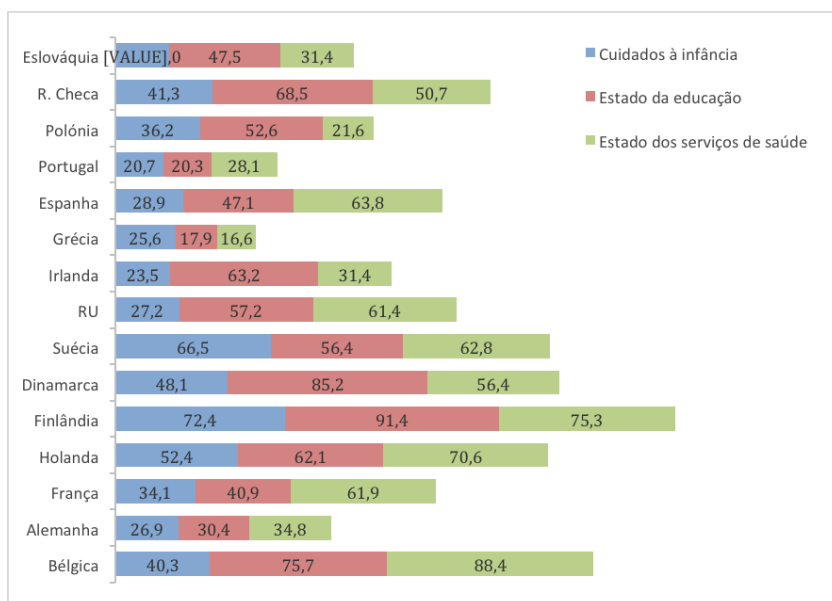
Como se pode verificar na Figura 4.5., apesar do carácter tendencialmente universalista da saúde e da educação – com uma presença crescente de fornecedores privados –, a avaliação feita sobre a qualidade destes sistemas em Portugal é muito inferior à que é feita na generalidade dos países com Estados-Providência desenvolvidos e até mesmo em relação a Espanha. Igualmente, a despeito do incentivo às dimensões de investimento social do Estado-Providência, sobretudo a partir de meados da década de 1990 e na década de 2000 (com a promoção do ensino pré-escolar e da construção e alargamento da rede de equipamentos sociais para a infância e velhice, etc.), a satisfação com o fornecimento de cuidados infantis a preços acessíveis para os trabalhadores é a mais reduzida do grupo de países presentes na figura.

Em Portugal, o desenvolvimento dos serviços sociais ocorre na sua quase totalidade a partir da provisão privada, mesmo quando existe financiamento público. Todavia, surgem também sinais de modificação na posição e relação que estas organizações ocupam na provisão de serviços sociais, verificando-se que o sector lucrativo tem vindo a ocupar uma proporção crescente enquanto fornecedor de serviços, tendo passado de 23 por cento em 2001 para 33 por cento em 2011, com um forte impulso a partir de 2007 mas novo declínio a partir de 2009 (GEP-MSSS, 2011), certamente por efeito dos mesmos problemas de escassez de recur-

dos das famílias para pagamento destes serviços. Ainda assim, o número de equipamentos encerrados é maior no caso das entidades não-lucrativas (64,8 por cento, de 2010 para 2011) do que nas entidades lucrativas (35,2 por cento, de 2010 para 2011), o que, como se refere na Carta Social (*ibid.*), está relacionado com as dificuldades sentidas no sector não-lucrativo neste período de crise. Em contrapartida, entre os novos equipamentos criados, 52,1 por cento pertencem a entidades não-lucrativas e 47,9 por cento pertencem a entidades lucrativas.¹²⁰

Na Figura 4.5. ressalta a maior satisfação patente nos países do modelo social-democrático e ainda na Holanda e na Bélgica. Por outro lado, Portugal sobressai como o país onde é menor a percentagem de pessoas que avalia positivamente a qualidade destes serviços.

GRÁFICO 33 – Satisfação com a qualidade dos serviços sociais, de saúde e de educação (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir do ESS (2008).

¹²⁰ A Carta Social inclui nas entidades não-lucrativas quer as organizações do terceiro sector quer as organizações públicas e outras semipúblicas, como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Todavia, o peso do sector público é quase irrelevante, limitando-se a 1,4 por cento (GEP-MSSS, 2011).

Analisando estes dados de forma desagregada, Abrantes e Roldão (2013: 122-123) mostram que existe uma variação nesta apreciação entre diferentes grupos socioprofissionais, com os quadros superiores da administração e os gestores mais críticos do que os trabalhadores desqualificados no que diz respeito ao sistema de educação. A avaliação relativamente aos serviços de guarda de crianças mostra uma orientação inversa, com os quadros superiores a revelarem uma percepção mais positiva do que os restantes grupos – possivelmente por terem mais capacidade de pagar.

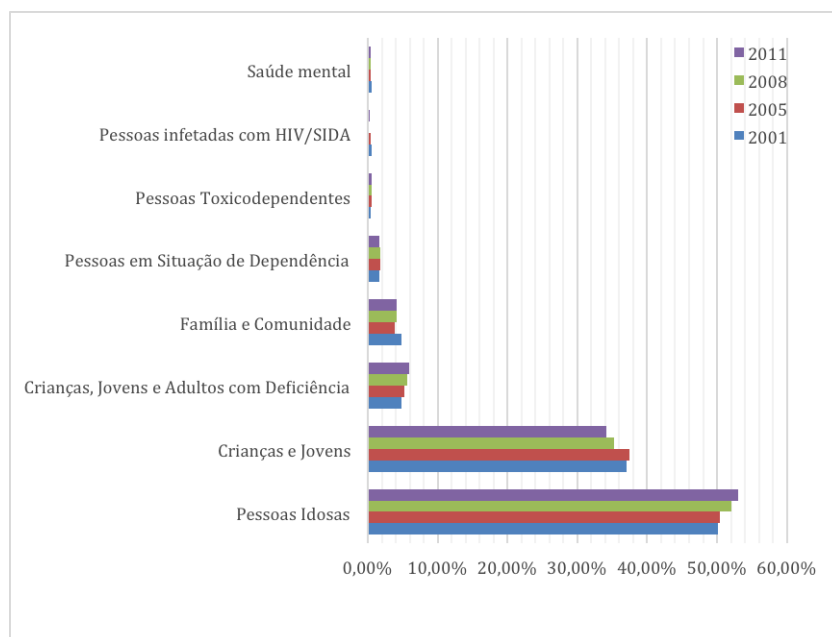
Analisando as razões para as dificuldades no acesso aos serviços de cuidados a crianças, a Eurofound (2012a: 124) identifica como sendo a principal razão, no caso português, o custo dos serviços (63 por cento), seguido da falta de disponibilidade (53 por cento), a distância (42 por cento) e a qualidade (36 por cento). Com exceção da disponibilidade, estas razões são enunciadas por um maior número de pessoas em Portugal do que na média da UE-27. O custo dos serviços parece ser uma questão ainda mais importante na Grécia (78 por cento), em Espanha (67), no Reino Unido (78) e na Irlanda (76), além de Malta, Roménia, Eslováquia, Estónia e Eslovénia. A questão da disponibilidade coloca-se mais para países como a França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, além da Grécia, Itália e Espanha e ainda dos países do alargamento da UE já referidos.

As diferenças entre a disponibilidade e o custo dão razão a Bernard e Boucher (2007) e a Danforth (2010) relativamente aos diferentes modelos de “investimento social”, mostrando também a especificidade do caso português, onde não se trata tanto da inexistência dos serviços mas, sim, do seu custo, a limitar o acesso por parte das famílias. A explicação que podemos avançar para estes dados refere-se ao facto de estes serviços, em Portugal, ainda que fornecidos por entidades não lucrativas em protocolos de cooperação com o Estado, possuírem uma forte componente de financiamento por parte dos utentes, o que faz com que Portugal seja dos países onde a percentagem de financiamento público das Organizações do Terceiro Sector (OTS) nas atividades de serviços sociais seja das mais baixas (Ferreira 2010). Assim, é o terceiro sector e as famílias que, em última instância, sustentam um modelo de participação das mulheres no mercado de trabalho assente em baixos salários, como componente essencial do orçamento familiar.

Relativamente à distribuição interna da provisão de serviços sociais, estes reproduzem as debilidades do Estado-Providência português no

que diz respeito à proteção dos grupos excluídos ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Na Figura 4.6., nota-se que os serviços de apoio às pessoas idosas constituem mais de metade dos equipamentos sociais e os serviços de apoio à infância e juventude absorvem cerca de 34 por cento, com os serviços mais orientados para situações de risco de pobreza e exclusão social (apoio à deficiência e à família e comunidade, saúde mental, VIH/SIDA e toxicod dependência) com um valor residual. Note-se ainda que, ao compararmos a evolução entre 2001 e 2011, se verifica um crescimento no peso dos serviços às pessoas idosas e uma diminuição nos serviços de apoio à infância e juventude e à família e comunidade.

GRÁFICO 34 – Evolução da proporção do número de equipamentos sociais por população-alvo



Fonte: elaborado a partir da Carta Social (2001; 2005; 2008; 2011).

Existe um claro desfasamento entre as expectativas e a provisão pública, o que corresponde à ideia de que, regra geral, a uma apreciação

negativa de uma parte substancial dos serviços de bem-estar e elevados níveis de desigualdade se associa a defesa de uma maior redistribuição (Finseraas, 2009).

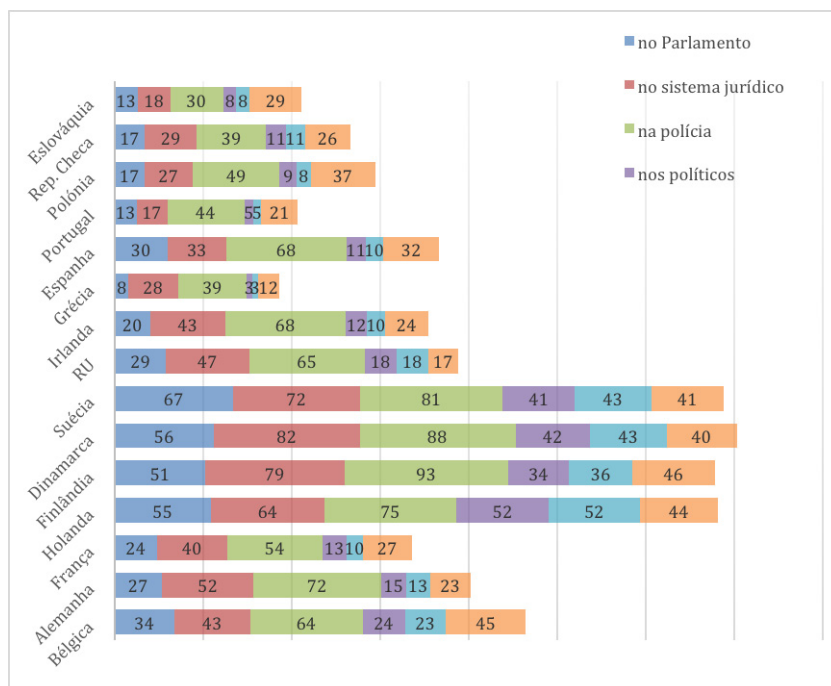
4.4. Confiança institucional e social e participação

A fragmentação das sociedades e dos seus mecanismos de segurança social tem um efeito negativo nas relações sociais e na confiança nas instituições políticas e nas outras pessoas. Nas sociedades complexas, diversificadas e individualizadas, já não é possível sustentar a segurança apenas nas relações face-a-face da família, da comunidade territorial ou da associação. Assim, a confiança entre pessoas que não se conhecem é fundamental, pois é um poderoso mecanismo de redução da incerteza sobre o futuro (Stolle, 2002). Esta confiança está correlacionada com a abrangência e a qualidade dos sistemas de proteção social. Nas sociedades desiguais, existe uma menor capacidade das pessoas se identificarem umas com as outras, o que mina a confiança. Verifica-se, assim, uma correlação positiva entre baixos níveis de proteção social e elevada desigualdade e os baixos níveis de confiança e capital social (ESS, 2011; Carmo e Nunes, 2013).

Os dados do *European Social Survey* de 2010 são elucidativos no que diz respeito à confiança política, medida pelo somatório da percentagem das respostas positivas às seguintes questões: “Diga-me, por favor, qual a confiança pessoal que tem em cada uma das instituições que lhe vou dizer: no Parlamento? No sistema jurídico? Na polícia? Nos políticos? Nos partidos políticos? No Parlamento Europeu?”

Na Figura 4.7. destacam-se os elevados níveis de confiança nas várias instituições do sistema político nos países do modelo social-democrático e na Holanda. Em níveis mais baixos e semelhantes está a confiança nos países do modelo continental e do modelo liberal. Por outro lado, verifica-se que Portugal é o segundo país, logo depois da Grécia, onde a confiança nas instituições políticas é mais baixa. De notar também a existência de graus de confiança superiores em relação à polícia e a reduzida confiança nos políticos e nos partidos políticos, que apenas recolhem 5 por cento cada da confiança dos portugueses.

GRÁFICO 35 – Confiança nas instituições políticas (2010)



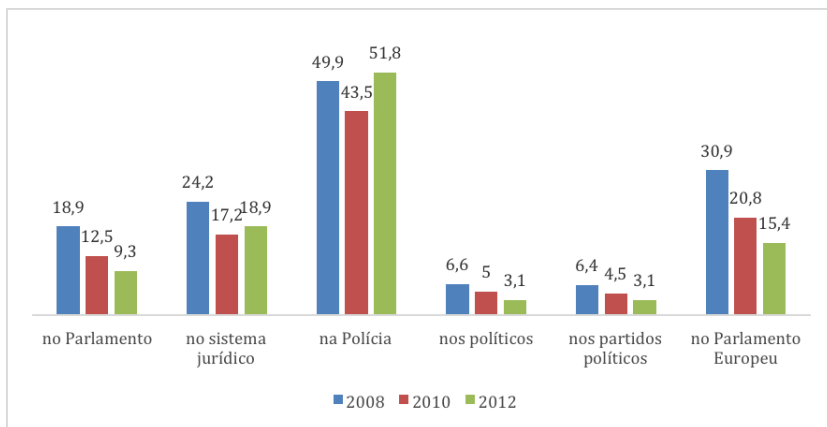
Fonte: elaborado a partir do ESS (2010).

Segundo a Eurofound (2012b), a perda da confiança tem sido uma constante na generalidade dos países europeus não só durante a crise mas também no período anterior (2003-2007), considerando os autores deste relatório que “talvez estejam em curso mudanças mais amplas na qualidade da sociedade que vão para além ou não estão exclusivamente limitadas ao impacto da recessão” (2012b: 13). Todavia, também se verifica que há uma queda mais acentuada na confiança política a partir de 2007, já sob o efeito da crise. Verificou-se esta perda de confiança na maioria dos grupos socioeconómicos, com uma maior expressão entre os jovens e os desempregados.

Os efeitos da crise na confiança são patentes na comparação entre os dados de 2008 e os dados de 2012. Como se pode verificar na Figura 4.8, relativa aos níveis de confiança institucional dos portugueses em 2010, existe uma redução generalizada da confiança que afeta todas as instituições, mesmo as que já possuíam baixíssimos níveis de confiança, como os

políticos e os partidos políticos. De 2010 para 2012, a tendência para a quebra de confiança no Parlamento Nacional e no Parlamento Europeu, bem como nos políticos e nos partidos, persiste de forma acentuada, enquanto se verifica um aumento dos níveis de confiança no sistema jurídico – a que não serão alheias as intervenções do Tribunal Constitucional – e na polícia – a que também não é alheio o medo resultante da perceção do aumento de criminalidade nos últimos anos. O que é mais preocupante é que são as instituições onde os cidadãos têm uma maior capacidade de participação através de eleições que se verifica uma maior perda de confiança. Estamos certamente perante a ameaça de uma grave crise de legitimidade do Estado.

GRÁFICO 36 – Evolução da confiança nas instituições políticas em Portugal entre 2008 e 2012 (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir do ESS (2010).

Perante estes dados, cabe-nos ainda procurar saber se tal é compensado por elevados níveis de confiança social. A Figura 4.9. reflete a percentagem de pessoas que se orienta positivamente no que diz respeito à confiança interpessoal a partir dos dados do *European Social Survey* de 2008 e de 2010, confirmando as teses da correlação positiva entre a confiança social e a confiança política (Zmerli e Newton, 2008). Relativamente à confiança social, o *European Social Survey* questiona:

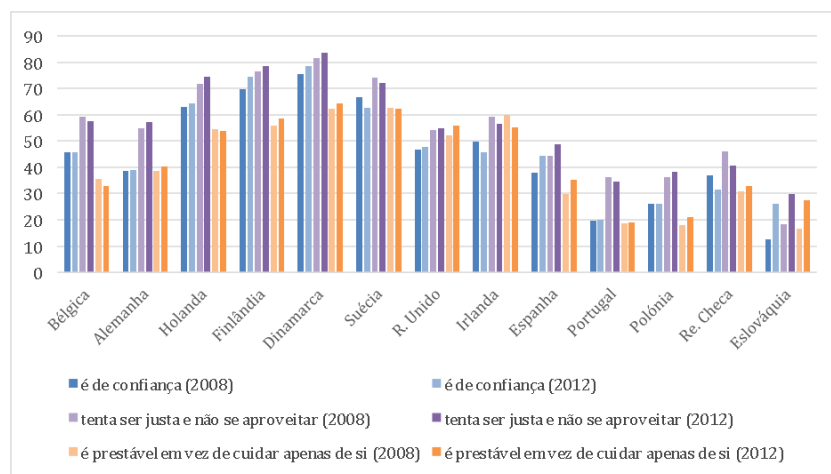
“De uma forma geral, acha que todo o cuidado é pouco quando se lida com as pessoas ou acha que se pode confiar na maioria das pessoas?”

“Acha que a maior parte das pessoas tenta aproveitar-se de si sempre que pode, ou pensa que a maior parte das pessoas é honesta?”

“Acha que, na maior parte das vezes, as pessoas estão preocupadas com elas próprias ou acha que tentam ajudar os outros?”

Evidencia-se que os portugueses não só possuem baixos níveis de confiança política, mas que também possuem baixos níveis de confiança social, sendo baixa a percentagem daqueles que consideram que a maioria das pessoas tenta ser honesta e não se aproveitar e ainda mais baixa a percentagem dos que acreditam que a maioria das pessoas é prestável em vez de cuidar de si. Verifica-se ainda que entre 2008 e 2012 houve em alguns países, como a Alemanha, a Holanda, a Finlândia, a Dinamarca, o Reino Unido e a Polónia, um ligeiríssimo aumento da confiança social e um aumento mais substancial na Espanha e na Eslováquia. Outros países, como a República Checa, a Irlanda e a Suécia, parecem viver um decréscimo de confiança social. Em Portugal, cujos níveis de confiança social são muitos baixos, como se pode verificar na Figura 4.9., deu-se uma estagnação, e mesmo uma ligeira diminuição, da confiança de que os outros tentam ser justos. Aqui tem-se verificado uma diminuição progressiva dos níveis de confiança social desde 2003, tendência apenas contrariada por um ligeiro aumento entre 2009 e 2010, que agora parece ter estagnado (ver também Eurofound, 2012b).

GRÁFICO 37 – Confiança social



Fonte: elaborado a partir do ESS (2008; 2010).

Quando comparamos os resultados sobre a confiança institucional e a confiança social, encontramos elementos que nos fazem considerar os diferentes modelos de bem-estar. É evidente nos países do modelo social-democrático a presença de elevados níveis dos dois tipos de confiança, enquanto nos países da Europa do Sul e do Leste é notória uma baixa confiança institucional e social. Por outro lado, se nos países continentais e do modelo liberal existem níveis idênticos de confiança institucional, é visível que nos países do modelo liberal os níveis de confiança social são superiores. Sobre a importância da confiança para a participação social e a sociedade civil, Zmerli e Newton referem que:

A confiança é assumida como sustentando um clima social cooperativo, facilitando o comportamento coletivo e encorajando um olhar sobre o interesse público. A confiança entre cidadãos torna-lhes mais fácil, menos arriscado e mais compensador participar na comunidade e nos assuntos cívicos e ajuda a construir as instituições da sociedade civil nas quais assenta uma democracia pacífica, estável e eficiente. A democracia e o bom governo, por sua vez, podem então reforçar as condições nas quais pode florescer tanto a confiança social como a confiança política, permitindo aos cidadãos colaborar eficazmente nos assuntos públicos e privados. Por outras palavras, de acordo com a teoria do capital social, a confiança social e a confiança política estão intimamente associadas e apoiam-se mutuamente (Zmerli e Newton, 2008: 706-707) [tradução própria].

A Tabela 43 resume dados relativos à participação comunitária, agregando os países em grupos consoante a sua distribuição pela resposta às seguintes perguntas e considerando-se a mediana de cada um dos tipos de participação:

“Participação em atividades sociais de um clube, uma sociedade ou uma associação” (pelo menos uma vez por semana)

“Assistência a cerimónias religiosas sem ser casamentos, funerais ou batizados” (pelo menos uma vez por semana)

“Com que frequência fez trabalho de voluntariado não-remunerado durante os últimos 12 meses?” (regularmente)

“Nos últimos 12 meses, assistiu a uma reunião de um sindicato, partido político ou a uma iniciativa de um grupo partidário” (sim/não)

“Nos últimos 12 meses, participou num protesto ou numa manifestação” (sim/não)

Os resultados dão conta da variedade interna na UE, permitindo identificar o grupo de países com Estados-Providência mais desenvolvidos na Europa e que são também aqueles onde se encontram níveis de confiança política e social mais elevados. Há um primeiro subgrupo que se caracteriza por ter elevados níveis de voluntariado e de participação em associações, partidos e sindicatos e elevada mobilização em protestos e manifestações, a par de uma baixa participação em eventos religiosos. É o caso da Suécia, Alemanha, França, Luxemburgo, Bélgica e Holanda (que, ao contrário dos outros, tem uma participação ligeiramente maior em eventos religiosos). No segundo subgrupo, a mobilização em protestos é mais diminuta, o que se explica pela institucionalização do conflito social no caso da Finlândia e da Dinamarca. Há ainda um terceiro subgrupo em que se verifica uma elevada participação social e política e também religiosa, como acontece na Áustria, na Irlanda e na Croácia, enquanto na Eslovénia se observam níveis inferiores de participação política, apesar de se verificarem níveis relativamente elevados de voluntariado e de participação associativa e religiosa.

No grupo de países com mais baixos níveis de participação estão os que possuem Estados-Providência menos desenvolvidos e baixos níveis de confiança política e social, como os do Sul da Europa e os países da Europa Central e de Leste. Aqui, porém, há uma distinção a efetuar, que se prende com a forma como estas sociedades reagem ao momento atual de crise. Também entre eles é possível identificar três subgrupos, havendo dois subgrupos dentro dos países com baixos níveis de participação em associações, baixos níveis de voluntariado e elevada participação religiosa. Por um lado, encontra-se o subgrupo de países em que, apesar de ser baixa a participação associativa e voluntária, é elevada a participação política, seja de forma mais institucional, através dos partidos e sindicatos, seja através da participação em protestos e manifestações. É o caso do Chipre, Itália, Espanha e Grécia. De facto, a participação política não-institucional é das mais elevadas. Por outro lado, com escassa mobilização política, quer institucional quer de protesto mas elevada participação religiosa, encontram-se a Roménia, a Eslováquia, Portugal, a Polónia e Malta. Finalmente, há o subgrupo de países da Europa Central e de Leste em que existem baixos níveis de participação em todas as dimensões, como se verifica na Letónia, Hungria, Lituânia, Bulgária, Estónia e República Checa (com estes últimos

dois a revelarem indicadores de participação associativa e política um pouco mais elevados).

Tem vindo a ser evidenciada não só a relação entre a participação em organizações do terceiro sector (OTS) e a participação política, mas também a relação entre estas, os níveis de bem-estar e a existência de um institucionalismo capaz de criar condições para a participação (van der Meer, 2009). Portugal possui não apenas baixos níveis de voluntariado formal mas também de voluntariado informal, medido pela baixa percentagem de pessoas que ajudaram outra pessoa que não família, colegas ou OTS. O elevado peso que o trabalho remunerado possui nas OTS em relação ao trabalho voluntário é, por um lado, resultado do peso que os serviços sociais possuem neste sector e, por outro lado, da fraca capacidade que estas organizações têm em criar condições para a promoção do voluntariado (Ferreira, 2013; Serapioni *et al.*, 2013).

TABELA 38 – Participação Social e Política (em percentagem)

	Participou em atividades clube/assoc. pelo menos 1x/semana	Assistiu a eventos religiosos pelo menos 1x/semana	Voluntariado regular	Assistiu a reunião sindicato/partido nos últimos 12 meses	Participou em protesto/manifestação nos últimos 12 meses
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos e protesto, baixa participação religiosa					
Suécia	25,3	2,8	21,0	20,4	8,2
Alemanha	17,3	7,7	12,3	7,6	4,8
França	15,8	5,0	18,1	10,0	13,6
Luxemburgo	14,5	8,9	17,1	15,2	8,8
Bélgica	16,2	5,5	12,1	6,2	4,1
Holanda	29,1	10,7	19,1	6,1	4,7
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos, baixo protesto e baixa participação religiosa					
Finlândia	18,8	3,3	13,4	10,7	1,7
Dinamarca	25,2	2,4	17,6	18,2	3,4
RU	22,3	10,6	15,1	6,6	3,7
Elevada participação em associações, voluntariado, partidos e protesto e participação religiosa					
Áustria	21,0	14,1	19,3	10,1	7,3

Irlanda	28,7	31,4	16,2	9,5	6,8
Croácia	10,7	19,1	8,2	8,5	5,2
Eslovénia	10,6	12,1	9,4	4,0	2,5
Baixa participação em associações e voluntariado, elevada participação religiosa, em partidos e protesto					
Chipre	5,5	18,9	6,2	11,1	12,2
Itália	8,1	23,4	9,4	11,5	6,9
Espanha	9,4	13,1	8,0	7,6	11,4
Grécia	3,7	15,8	3,6	3,4	13,8
Elevada participação religiosa, baixa participação em associações, voluntariado, partidos, protesto					
Roménia	2,7	16,4	3,1	6,1	2,4
Eslováquia	7,1	25,8	3,5	4,2	2,3
Portugal	8,4	23,0	7,3	3,7	3,4
Polónia	4,2	41,4	4,5	5,1	1,0
Malta	8,5	44,3	13,4	4,5	2,5
Baixa participação religiosa, em associações, voluntariado, partidos e protesto					
Letónia	4,6	4,5	6,6	4,7	2,1
Hungria	6,0	6,6	4,6	1,8	1,1
Lituânia	7,0	7,8	8,0	5,2	1,5
Bulgária	1,8	3,8	2,0	7,8	1,6
Estónia	11,7	2,7	5,8	4,0	2,3
Rep. Checa	11,0	6,9	9,6	6,0	5,1

Fonte: elaborado a partir de EQLS, 2012.

Van Oorschot *et al.* (2006) argumentam que a sociedade civil equivale à contraparte das comunidades locais ao nível nacional, pelo que também cria capital social:

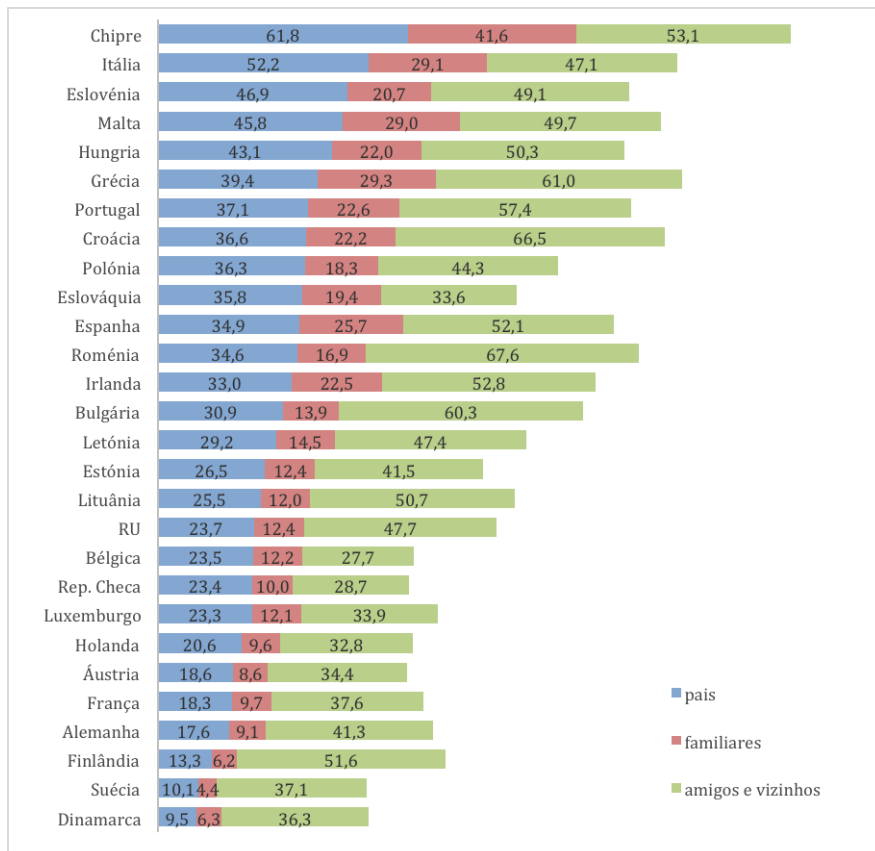
Não só as normas de reciprocidade, cidadania e confiança estão incrustadas em redes de associações cívicas como são também positivamente influenciadas por estas. Uma sociedade civil forte e vibrante caracterizada por uma infraestrutura social de redes densas de relações face a face que atravessam as atuais divisões sociais sustentará um governo forte e sensível, uma economia forte e resiliente e um Estado-Providência sustentável (van Oorschot *et al.*, 2006: 152). [tradução própria]

Não está clarificada a relação causal patente na correlação que se verifica entre um Estado-Providência forte e elevados níveis de capital social nas suas diferentes dimensões, mas eles estão, de facto, relacionados, o que desmente a ideia de que um Estado-Providência forte gera uma sociedade civil fraca, ideia essa sustentada por argumentos sobre a necessidade de reduzir o papel do Estado no bem-estar – o chamado efeito de *crowding out*. Na verdade, a fraqueza de um Estado-Providência moderno corresponde à fraqueza de uma sociedade civil moderna envolvendo a participação de grupos sociais subordinados e a presença de múltiplos públicos (Fraser, 1990), orientados para esse espaço público que se constitui a partir da comunicação entre pessoas privadas sobre questões públicas ou de interesse comum.

Os dados sobre Portugal levam-nos a explorar um outro indicador entre os indicadores de integração social e comunitária. Plagnol e Huppert (2009) defendem que existe uma relação positiva entre voluntariado e sociabilidade, mas, de facto, será importante saber o significado que “comunidade” poderá aqui assumir.

A Figura 4.10., construída com base nos dados do Inquérito à Qualidade de Vida, da Eurofound, a partir de questões sobre a frequência de contacto com pais, irmãos ou outros familiares, amigos e vizinhos que não vivem na mesma casa que a pessoa inquirida. Os dados desta figura referem-se à percentagem de pessoas que aponta ter um contacto diário, o que indicia a força dos laços sociais.

GRÁFICO 38 – Contacto direto com pessoas que não vivem na mesma casa (em percentagem)



Fonte: elaborado a partir de EQLS (Eurofound).

No que diz respeito aos contactos diários com familiares, verifica-se uma correlação negativa entre elevados níveis de participação social e política e a intensidade dos contactos com familiares, amigos e vizinhos. De facto, os baixos níveis de capital social, refletidos quer na baixa confiança política e social, quer nos baixos níveis de participação, quer nas organizações políticas, quer nas organizações sociais, parecem tender a gerar um “encolhimento do universo moral para a unidade irreduzível da

família” resultante da necessidade de encontrar fontes de segurança num contexto de falta de confiança nos outros (Wood, 2004).

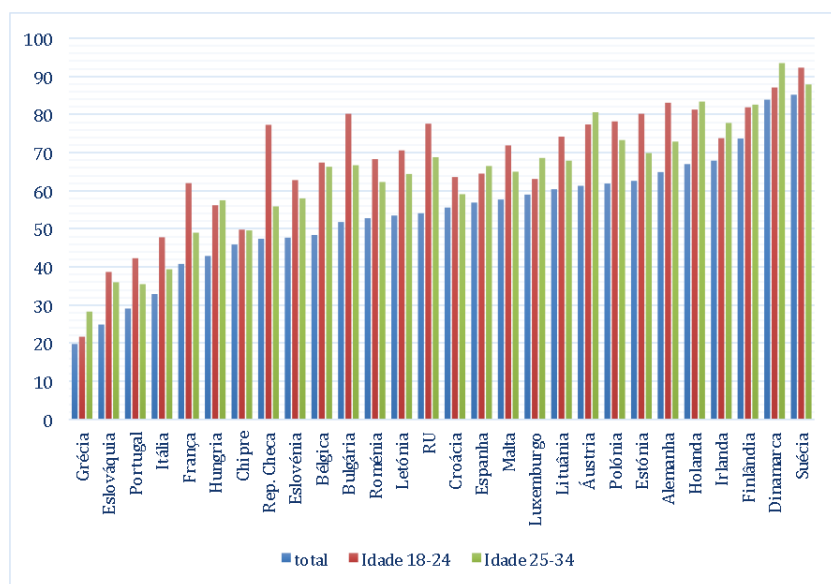
Portugal destaca-se por ser um dos países onde esta sociabilidade familiar é mais intensa, assim se deduzindo que a participação em Portugal ocorre na esfera privada dos amigos, colegas e familiares e não na esfera pública das associações e das organizações políticas. Trata-se de um elemento que nos faz retomar as discussões sobre o papel dos sistemas de proteção social públicos nas sociedades atuais no que diz respeito à sua capacidade de gerar segurança social. O pressuposto do modelo da OCDE de regimes estatais de bem-estar é a existência de um Estado legítimo e de um mercado de trabalho formal amplo, capazes de gerar bem-estar social. Nos espaços onde estes sistemas não existem, “onde as pessoas não podem esperar satisfazer as suas necessidades de segurança através do acesso aos serviços do Estado ou através da participação em mercados de trabalho abertos [...], têm que depender mais fortemente das relações de vários tipos da comunidade e da família” (Wood, 2004).

Segundo Wood (2004), os elementos de um regime de segurança informal incluem: a concentração do risco social nas pessoas mais pobres em vez de estar diluído na sociedade; o baixo controlo das pessoas pobres sobre as instituições formais e informais onde procuram a sua sobrevivência, experimentando uma segurança dependente; a segurança dependente, que reproduz a margem de manobra limitada e a fraca capacidade de se fazerem ouvir; uma preferência pelo tempo presente da sobrevivência, o que impede o investimento no futuro; uma menor capacidade de usar as instituições do Estado, mercado e comunidade a seu favor, o que as torna mais dependentes dos recursos sociais pessoais ao nível da comunidade e da família – a estes níveis desenvolvem-se direitos informais que têm de ser reproduzidos através de comportamento de dependência reproduzindo o clientelismo.

É com esta relação com o futuro que se conclui a presente análise, mobilizando os dados do Inquérito à Qualidade de Vida dos Europeus para notar os efeitos conjugados quer das configurações de bem-estar que temos vindo a referir quer da crise atual. Na Figura 4.11., pode verificar-se que o otimismo em relação ao futuro, aferido pela concordância em relação à questão “Estou otimista em relação ao futuro”, é dos mais baixos em Portugal, tendo apenas a Grécia e a Eslováquia níveis mais baixos para o caso da totalidade dos inquiridos ou dos jovens com idades entre os 18 e

os 24. No que se refere às pessoas entre os 24 e os 34 anos, apenas os gregos estão mais pessimistas do que os portugueses. Tem que se reconhecer o significado destes indicadores no pessimismo destes grupos etários e o seu significado no que diz concerne ao tipo de regime de bem-estar em Portugal e ao seu futuro. Estes grupos etários são, de facto, aqueles para quem o mercado não oferece soluções no que diz respeito ao emprego e os mecanismos de bem-estar do Estado não oferecem soluções relativamente à segurança, desaparecendo assim os horizontes de médio e longo prazo.

GRÁFICO 39 – Otimismo em relação ao futuro



Fonte: elaborado a partir de EQLS, 2012.

Nas páginas anteriores analisaram-se vários indicadores referentes às atitudes e representações dos portugueses em relação a temas que dizem respeito ao regime de bem-estar em Portugal, posicionando estas atitudes e representações no contexto europeu. Recorreu-se às tipologias de regimes de Estado-Providência para discutir aspetos relevantes que articulam o tipo de Estado-Providência português e a sua inserção num modelo do Sul da Europa, com estas atitudes e representações. Sinaliza-se o apoio que o Estado-Providência possui, a despeito das prioridades

políticas traduzidas no baixo investimento na proteção social, e a percepção da insuficiência e baixa qualidade dos seus serviços e prestações. Esta insuficiência, a par da discrepância entre as expectativas sociais e as prioridades políticas, contribui para a falta de confiança política revelada pelos portugueses, a qual se encontra em rápida degradação em contexto de crise, para níveis preocupantes no que diz respeito à questão da legitimidade do Estado.

Por outro lado, e na linha da refutação que havia sido já feita à ideia de que um Estado-Providência forte tende a enfraquecer a sociedade civil, verifica-se que, pelo contrário, é justamente onde é mais forte o investimento em proteção social, satisfação com o Estado-Providência e confiança política que se verificam os níveis mais fortes de confiança interpessoal. Neste sentido, os dados sobre a escassa participação política e social em Portugal encontram reflexo nos dados sobre a baixa confiança política e social e suscitam preocupações sobre a capacidade de encontrar respostas políticas ou sociais para a crise atual.

5. Conclusões

Ao longo deste capítulo desenharam-se traços do regime de bem-estar português, que evidenciam uma distância em relação aos regimes estatais de bem-estar da maioria dos países da UE-15. Enquanto estes foram, durante muito tempo, o padrão de referência das políticas sociais nacionais, nomeadamente por efeito do método aberto de coordenação, verifica-se agora que não só nunca se chegou a ultrapassar a distância entre o modelo português e o destes países como esta distância parece alargar-se, o que fica patente no facto de que nos estarmos a distanciar dos países do Sul da Europa, integrando o grupo de países que sofreram processos de rutura e transformação muito profundos, como foi o caso dos países da Europa Central e de Leste. Assim, a verificar-se a hipótese de uma viragem neoliberal, ela não se dará no sentido de uma aproximação ao regime liberal de bem-estar, como aconteceu com a Grã-Bretanha de Thatcher, mas sim em direção a regimes de segurança informal que negam o essencial da construção histórica da segurança social em Portugal e, no limite, da construção das sociedades modernas. É sob esta urgência que se torna essencial inverter as atuais políticas de austeridade.

A prioridade concedida à redução do défice tem de ser equilibrada com a necessidade de preservar os padrões mínimos de bem-estar e coe-

são social. Os serviços sociais ocupam posição muito especial, dado que são, simultaneamente, uma fonte de gastos e um instrumento para a prevenção e combate à pobreza. Tanto quanto se sabe, não há planos claros para os serviços sociais no futuro. Ideias neoliberais são avançadas para justificar uma redução das políticas sociais enquanto que os partidos de direita defendem uma reforma profunda do Estado Social e, até, uma revisão da Constituição Política Portuguesa por forma a incorporar essas ideias.

Uma política rigorosa de contenção da despesa pública pode ter um forte impacto nos serviços sociais, sempre que as pessoas afectadas por cortes (por exemplo, na área da saúde ou da educação) fiquem em situação de pobreza. Novas e mais severas regras de contenção para reduzir o défice da despesa pública continuam a ser anunciadas. A incerteza torna difícil visualizar o futuro das políticas sociais e dos serviços sociais e também o da própria sociedade portuguesa enquanto sociedade.

A análise combinada da evolução e impacto da austeridade sobre as políticas sociais com traços dos valores e atitudes da sociedade portuguesa e do modo como estes estão a sofrer o impacto da crise revela que existe uma enorme falta de legitimidade nas medidas que estão a ser levadas a cabo, perante valores e expectativas legítimas de bem-estar social numa sociedade europeia moderna, pautada pelos princípios da cidadania política e social. Ao mesmo tempo, essas medidas estão a contribuir para a perda de capital social, criando o risco de destruir as próprias bases da sociedade. É a este nível preocupante que, a par da generalizada perda de confiança no Parlamento, partidos políticos e políticos para níveis baixíssimos, se verifique um acentuado aumento da confiança na polícia. A escassa participação quer na política institucional quer na política não-institucional, não indicia uma aceitação das políticas, como mostram os dados sobre valores e atitudes, mas sim a condição de necessidade e a descrença no futuro em que se encontra a sociedade portuguesa, que a torna incapaz de exercer formas democráticas de autoproteção.

Quaisquer que sejam as circunstâncias, importa sustentar que a reforma dos serviços sociais públicos não pode abandonar os objectivos fundamentais: minimizar as desigualdades, proteger os mais fracos, melhorar o bem-estar social para todos. Existem ainda muitos entraves – porventura mais ainda do que no passado – a uma melhoria dos serviços públicos e um deles, muito importante, é a própria natureza burocrática,

autoritária e clientelar da administração pública que o sistema político democrático pretendeu transformar mas não foi capaz ou não quis. Ultimamente assiste-se a um reforço destas tendências e a uma crescente opacidade dos critérios de gestão da administração pública, tornando difícil o acesso à informação sobre os impactos da austeridade.

Os serviços sociais públicos são essenciais em contexto de crise e as consequências da sua degradação ou supressão serão dramáticas para a grande maioria dos portugueses. Por isso, a defesa do Estado Social e do papel do Estado na proteção social passa, em boa parte, pela exigência que colocamos nos serviços públicos e pela capacidade de estes se ajustarem às novas realidades, através de melhorias que os tornem úteis aos cidadãos, do seu alargamento a domínios não cobertos, fazendo bom uso das respostas que a sociedade foi inventando (serviços de proximidade) e da vinculação mais estreita dos serviços aos territórios, prestando mais atenção às necessidades sentidas em cada momento pela comunidade.

A retração do Estado conduzirá decerto a uma expansão do mercado nas áreas mais rentáveis de produção de serviços. Mas ela pode também conduzir a uma expansão do terceiro setor em domínios que não encontram resposta institucional, como o dos serviços da vida quotidiana, dos serviços ao domicílio ou dos cuidados infantis. Em Portugal o terceiro setor tem um papel importante na provisão de serviços sociais por delegação do Estado, que transfere para as instituições não-lucrativas uma proporção elevada dos recursos orçamentais destas. O próprio Estado, nos últimos anos, foi entregando os poucos estabelecimentos de oferta de serviços de que dispunha a essas instituições, mas sem apreciável melhoria em termos de organização ou de qualidade (Hespanha *et al.*, 2000). Apesar disto, este terceiro setor muito vinculado ao Estado auto-reconhece-se como a melhor resposta às necessidades das famílias e reclama do Estado “o reforço dos apoios” (Sousa, 2012: 25), ao mesmo tempo que, também ele, perante a escassez de financiamento público, se orienta crescentemente para a comercialização. Este sector encontra-se perante uma dupla ameaça, a que advém da retração da responsabilidade estatal pelo bem-estar e a que advém dos baixos e decrescentes níveis de capital social da população, expressa nos baixos níveis de participação nestas organizações. Importa estar particularmente atento às múltiplas iniciativas de um terceiro setor não-institucionalizado que resultam, de uma forma espontânea ou pouco organizada, da ação coletiva de grupos particularmente

atingidos pela crise em busca de alternativas às respostas que os serviços públicos deviam assegurar. O seu papel no alívio do mal-estar criado pela crise e, não menos importante, na organização de respostas que assentam na participação coletiva, na autogestão dessas respostas e na solidariedade entre pares devia merecer reconhecimento público e ser estimulado por políticas públicas adequadas, como já acontece em vários países europeus.

Em suma, mais do que discutir-se o financiamento do sistema de segurança social e os possíveis rearranjos internos do sistema prestacional e da assistência social, é necessário diagnosticar e intervir sobre as condicionantes externas que enformam e enfermam atualmente o sistema de proteção social, nomeadamente impondo-se a revisão da elevada desigualdade salarial e apresentando um novo contrato intergeracional que clarifique o modelo de bem-estar social que efetivamente queremos, o futuro que queremos garantir e a quem. É no entanto necessário, entre outras ações, criar desde já mecanismos de compensação e enfrentar o risco económico, a par de um reforço da política social que aposte inequivocamente no combate à pobreza (em particular a pobreza infantil, de forma a quebrar a sua transmissão intergeracional) e no investimento em serviços públicos, garantindo educação e cuidados de saúde públicos e de qualidade para todos, bem como um sistema de proteção social que garanta de facto uma vida com dignidade a todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS:

- ABRAHAMSON, P. (2010). 'European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State'. *Development and Society* 39 (1): 61-95.
- ABRANTES, P.; ROLDÃO, C. (2013). *A Relação dos Portugueses com o Sistema Educativo, Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 109-130.
- AGÊNCIA BRASIL (2013) "Crise aumenta número de dependentes de doação de refeições em Portugal". *Jornal do Brasil* [<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2013/08/12/crise-aumenta-numero-de-dependentes-de-doacao-de-refeicoes-em-portugal/>]
- AGÊNCIA LUSA (2013) "Cantinas sociais já serviram este ano mais de 14 milhões de refeições" (5 de novembro) [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=90828]

- ALMEIDA, Manuel (2012) “Mudança na lei cria dez mil vagas nos lares de idosos”. *RTP online* [<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=534477&tm=8&layout=121&visual=4>]
- ANDRADE, A. (2013) *Impacto da crise nas respostas/medidas de combate à pobreza e exclusão social no distrito de Coimbra*. Relatório de Mestrado em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia [não editado].
- BAUMAN, Z. 2007. *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- BERNARD, P., e G. BOUCHER (2007). ‘Institutional Competitiveness, Social Investment, and Welfare Regimes’. *Regulation & Governance* 1 (3): 213-229.
- BOURDIEU, P. (1998) [1993]. “The abdication of the state in the weight of the world: social suffering in contemporary society”, 181-8. Cambridge: Polity Press.
- CALLAN, T.; C. LEVENTI; H. LEVY; M. MATSAGANIS; A. PAULUS; H. SUTHERLAND (2013) *The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries*. Colchester: EUROMOD.
- CANOTILHO, J.G.; V. MOREIRA (2007) *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada. Artigos 1º a 107º*. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARAMELO, M. (2013). *Impacto da crise nas IPSS do Distrito de Coimbra*. Relatório de Mestrado em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia.
- CARMO, R. M.; N. NUNES (2013). “As (des)igualdades face ao Estado: atitudes e representações sociais na Europa”, in Silva, Filipe Carreira (org.), *Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 85-105.
- COMISSÃO EUROPEIA (2011). ‘Employment and Social Developments in Europe 2011’. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- COUNCIL OF EUROPE (2010) *New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion* [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/ActionPlan_en.pdf]
- COUNCIL OF EUROPE (2011) “Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe’s Charter on shared social responsibilities” [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/Charter_en.pdf]
- CROUCH, C. (2005) *Capitalist diversity and change: recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford: University Press.
- CROUCH, C. (2009). ‘Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime’. *The British Journal of Politics & International Relations* 11 (3): 382-399.

- DANFORTH, B. (2010). 'The Emergence of Three Worlds of Welfare', apresentação na Joint NordWel and REASSESS International Summer School 2010, Odense, Denmark, 15{20 August 2010.
- DAVIM, M. (2013) "Crianças faltam à escola para pedir esmola". *Semanário Sol*, 27/02/2013 [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=68990]
- DGS – Direção Geral de Saúde (2013). *Portugal – Alimentação Saudável em Números*.
- EAPN. (2012). 'Indicadores Sobre a Pobreza Dados Europeus e Nacionais Atualização Dezembro 2012'. Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal.
- EC (2008) "A European Economic Recovery Plan". *Communication from the Commission to the European Council*. Brussels, 26.11.2008 COM(2008) 800 final.
- EC (2009) "Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica" Comunicação da Comissão (2009/C 16/01).
- EC (2013a) "Poverty and social exclusion". *Employment, Social Affairs & Inclusion, Policies and Activities*. [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en>]
- EC (2013b) "Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020". COM(2013) 83 final.
- EC (2013c) "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage". C(2013) 778 final.
- EC (2013d) *Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996). *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York; Oxford: Oxford University Press.
- EUROBARÓMETRO (2010). "Poverty and Social Exclusion". Eurobarómetro Especial 321. [http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf]
- EUROFOUND (2012a), *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2012b) *Experiencing the economic crisis in the EU: Changes in living standards, deprivation and trust*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/07/en/1/EF1207EN.pdf>
- FERREIRA, S. (2010). 'Researching Civicness Contexts and Conditions: The Case of the Portuguese Welfare Mix in Social Services'. In *Civicness in the Governance*

- and Delivery of Social Services*, edited by T. Brandsen, P. Dekker, and A. Evers, 227-248. Baden-Baden: Nomos.
- FERREIRA, S. (2013), Terceiro Sector e Estado-Providência em Portugal, in Filipe Carreira da Silva (org.), *Os Portugueses e o Estado-Providência: Uma Perspetiva Comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 161-196.
- FINSERAAS, H. (2009). 'Income Inequality and Demand for Redistribution: A Multilevel Analysis of European Public Opinion'. *Scandinavian Political Studies* 32 (1): 94-119.
- FITOUSSI, J., e F. SARACENO (2010). 'Inequality and Macroeconomic Performance'. *Documents de Travail de l'OFCE* 13.
- FRASER, N. 1990. 'Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy'. *Social Text*, 25/26: 56-80.
- GEP-MTSS (2009) *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos – Relatório 2009*.
- GEP-MSSS (2011) *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos – Relatório 2011*.
- GEP-MSSS (2013a) *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos – Relatório 2012*.
- GEP-MSSS (2013b) *Carta Social, Folha Informativa nº 11*. Junho 2013.
- GOUGH, I. (2004). 'Welfare Regimes in Development Contexts: a Global and Regional Analysis'. In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, edited by Ian Gough and Geof Wood, 15-48. Cambridge University Press.
- GOVERNO DA REPÚBLICA (2010) *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013*. Lisboa, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- GOVERNO DA REPÚBLICA, CE, BCE e FMI (2011) *Memorando de Entendimento sobre as Condicionais de Política Económica* subscrito em 17 de maio de 2011 [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf]
- HAUBAN, H.; M. CCOUCHEIR; J. SPOREN; D. MCANANEY; C. DELFOSSE (2013) *Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities*. EFC, European Foundation Centre.
- HESPANHA, P. (2007) "The activation trend in the Portuguese social policy. An open process?". In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes* (207-240). Pieterlen: Peter Lang.
- HESPANHA, P. (2008) "Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios". *Revista de Ciências Sociais*, Universidade Federal do Ceará, 39 (1): 5-15.
- HESPANHA, P. et al. (2000) *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- HESPANHA, P.; L.L. SANTOS (2012) "Economia Solidária, os investigadores sociais e a crise". *Rua Larga*, 34: 40-41. Coimbra: Universidade de Coimbra.

- HESPAÑA, P. et al. (2012), *Doença Mental, Instituições e Famílias. Os desafios da desinstitucionalização em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- HUDSON, J.; KÜHNER, Stephen (2009) 'Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries'. *Journal of European Social Policy* 19 (1): 34-46.
- INE (2013) "Rendimento e Condições de Vida 2012 (Dados Provisórios)". *Destaque* (15 de julho)
- ICS (2013) *As Crianças e a Crise em Portugal: Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais 2012*. Lisboa.
- JESSOP, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- JESSOP, B. (2012) "The world market, variegated capitalism, and the crisis of European integration". In Peter Nousios, Henk Overbeek, and Andreas Tsolakis (eds.) *Globalisation and European Integration: Critical Approaches to Regional Order and International Relations*. Abingdon: Routledge, 91-111.
- JESSOP, B. (2013). 'Putting Neoliberalism in Its Time and Place: a Response to the Debate'. *Social Anthropology* 21 (1): 65-74.
- JN (2011) "Mais 20 mil vagas em creches com alterações à lei" (30 de agosto). [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1965949&page=-1]
- JNg (2013) "As cinco datas mais marcantes da austeridade". *Jornal de Negócios* [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/as_cinco_datas_mais_marcantes_da_austeridade.html]
- KOISTINEN, P. ; A. S. PASCUAL (2009). In *Emerging Systems of Work and Welfare*, edited by P. Koistinen, L. Mósesdóttir, and A. Serrano Pascual, 66:9-25. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Pub Incorporated.
- KUMHOF, M., e R. RANCIÈRE (2010). 'Inequality, Leverage and Crises'. *IMF Working Papers*: 1-37.
- LAVILLE, J.-L. (2005). *Sociologie des Services. Entre marché et solidarité*. Ramonville: Érès.
- LAVILLE, J.-L. (2011). *Agir à Gauche. L'Economie Sociale et Solidaire*. Paris: Desclée de Brouwer.
- LAVILLE, J.-L.; JANÉ, J. GARCIA (2009). *Crisis Capitalista y Economia Solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria.
- LEIRIA, I. (2012). "Ministério da Educação aumenta dimensão das turmas". *Expresso*, 12/4/2012.
- LOPES, M. J. (2013) "Meio milhão de crianças perdem abono de família em três anos". *Público*, 21 de novembro.
- LUHMANN, N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.

- MARSHALL, T.H. (1992) *Citizenship and Social Class* [1950]. London, Pluto.
- MIDGLEY, J., and K.-L. TANG (2001) "Introduction: Social policy, economic growth and developmental welfare". *International Journal of Social Welfare*, 10 (4): 244-252.
- MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO (2003) *Políticas activas para a empregabilidade*. Lisboa: DEPP/MSST.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2012) *Conta Geral do Estado 2011*.
- MISHRA, R. (1995) *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta.
- NEVES, C. S. (2012) "Despedidos 400 trabalhadores do serviço *Via Segurança Social*". *RTP Online* [<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=565741&tm=8&layo ut=121&visual=49>]
- OECD (1981) *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011) *Divided we stand: why inequality keeps rising*. OECD Publishing.
- OECD (2013) "Portugal – Reforming the State to promote growth". "Better Policies" Series. May 2013
[<http://www.oecd.org/portugal/Portugal%20%20Reforming%20the%20State%20to%20Promote%20Growth.pdf>]
- OXFAM (2013) "A Cautionary Tale. The true cost of austerity and inequality in Europe". *Briefing Paper no. 174* [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf]
- OXFAM (2013), *A Cautionary Tale: The true cost of austerity and inequality in Europe*". Briefing Paper 174. [disponível online: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf]
- PALIER, B.; MARTIN, Claude (eds.) (2012), *Reforming Bismarkian Welfare Systems*. Oxford: Blackwell.
- PAOLETTI, I.; M.I. CARVALHO (2012) "Ageing, Poverty and Social Services in Portugal: The Importance of Quality Services". *Indian Journal of Gerontology*, 26(3): 396-413.
- PENNA, S. e M. O'BRIEN (2006) 'What Price Social and Health Care? Commodities, Competition and Consumers', *Social Work & Society*, 4(2), 217-231.
- PIERSON, P. (2001) "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies" in P. Pierson (ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- PINTELON, O., B. CANTILLON, K. VAN DEN BOSCH, and C. T. WHELAN 2011. 'The Social Stratification of Social Risks'. GINI Discussion Paper 13.
- PLAGNOL, A.; C. FELICIA C.; HUPPERT, A. (2009). *Happy to Help? Exploring the Factors Associated with Variations in Rates of Volunteering Across Europe*. Springer.

- POWELL, M.; A. BARRIENTOS (2004). 'Welfare Regimes and the Welfare Mix'. *European Journal of Political Research* 43 (1): 83-105.
- RENASCENÇA ONLINE (2013) "Governo quer poupar 240 milhões com saída de professores" [http://rr.sapo.pt/informacao_detalle.aspx?fid=27&did=129046].
- ROCHA, D. (2013) "Governo diz que criou quatro mil vagas em lares, mas instituições têm outros números". Público [<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/governo-diz-que-criou-quatro-mil-vagas-em-lares-mas-instituicoes-tem-outros-numeros-1589153>]
- RODRIGUES, C. Farinha (2012) "O refluxo das políticas sociais em Portugal: o exemplo do RSI". *Seminário Impacto da Austeridade na Pobreza* promovido pela EAPN/Portugal (ISEG, 18/12) [não editado].
- RODRIGUES, C. F.; R. FIGUEIRAS V. JUNQUEIRA (2012), "Desigualdade Económica em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SANCHES, A. (2013) "Estado vai dar às IPSS mais competências na acção social". *Público*, 25 de setembro. [<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-accao-social-1606939>]
- SANTOS, B.S. (1987) "Estado, sociedade, políticas sociais: o caso da política de saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 13-74.
- SANTOS, B.S. (1992) "O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semi-periferia: O Caso Português, *Oficina do CES*, 32.
- SANTOS, B.S. (2002) "A ideia do serviço público", *Visão*, 29 de maio [disponível em: <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/051en.php>].
- SANTOS, B.S. e S. FERREIRA (1998) "Para uma Reforma Solidária da Segurança Social", *Sociedade e Trabalho*, 50-57.
- SANTOS, B.S. e S. FERREIRA (2002) A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflitantes, in Pedro Hespanha e Graça Carapineiro (org.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?* Porto: Afrontamento, 177-225.
- SERAPIONI, M.; S. FERREIRA; T. MANECA (coords.) (2012), *Relatório do Estudo Sobre o Voluntariado*, Évora/Coimbra: Fundação Eugénio de Almeida/Centro de Estudos Sociais.
- SILVA, L. (2013) "Crise acabou com listas de espera nas creches". *Açoreano Oriental online* (21 de agosto) [<http://www.acorianooriental.pt/noticia/crise-acabou-com-listas-de-espera-nas-creches>].
- STFPC (Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Centro) (2010) "Trabalhadores do Instituto da Segurança Social em greve a 2 de julho" [http://www.stfpcentro.pt/paginas/pdf/2010/Comunicados10/Jun2010/N_12_STFPC.pdf].

- SOUSA, S. *et al.* (2012) *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica*. S/l: CNIS.
- SPZC (2012) “Aumento de alunos por turma é uma verdadeira aberração”. *SPZCentro* [<http://www.spzc.pt/content/aumento-de-alunos-por-turma-é-uma-verdadeira-aberração>]
- STANDING, G. (2008). ‘Economic Insecurity and Global Casualisation: Threat or Promise?’ *Social Indicators Research* 88 (1): 15-30.
- STOLLE, D. (2002). ‘Trusting Strangers – The Concept of Generalized Trust in Perspective’. *OZP – Institut Fur Staats Und Politikwissenschaft* – 31 (4): 397-412.
- STREECK, W. (2010) “E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism”. *MPIfG Discussion Paper* 10/ 12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- SVALLFORS, S. (ed.) (2007) *The political sociology of the welfare state: institutions, social cleavages, and orientations*. Stanford: Stanford University Press
- TAYLOR-GOOPY, P. (2004). ‘New Risks and Social Change’. In *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, 1-28. Oxford University Press.
- VAN DER MEER, T.; E.V. INGEN (2009). ‘Schools of Democracy? Disentangling the Relationship Between Civic Participation and Political Action in 17 European Countries’. *European Journal of Political Research* 48 (2): 281-308.
- VAN OORSCHOT, W.; W. ARTS (2005) “The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited”. *Journal of European Social Policy*, 15(1): 5-26
- WACQUANT, L. (2009) *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press.
- WACQUANT, L. (2012). ‘Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism’. *Social Anthropology* 20 (1): 66-79.
- WATSON, L. (2013) “Misericórdias em apuros com as dívidas aos lares”. *JN* (6 de maio).
- WOOD, G. (2004) ‘Informal security regimes: the strength of relationships’, In Ian Gough and Geof Wood, and *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge. Cambridge University Press, In 49-87.
- ZMERLI, S. e K. NEWTON (2008). ‘Social Trust and Attitudes Toward Democracy’. *Public Opinion Quarterly* 72 (4): 706-72.