

O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias*

Juan Mozzicafreddo**

Resumo: É objectivo principal deste texto analisar a dimensão quantitativa e as particularidades do Estado-Providência em Portugal. Trata-se, com base numa análise empírica, de caracterizar as estratégias contraditórias do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal. Assim, tentar-se-á delimitar, por um lado, as tendências das políticas sociais relativas aos gastos públicos referentes à regulação das actividades económicas e aos níveis de rendimentos dos grupos sociais. A compreensão da lógica de funcionamento do sistema político, nomeadamente, os mecanismos de negociação social e a redefinição do papel do Estado, serão igualmente objectivos analíticos deste texto. Acrescenta-se a referência a uma breve síntese da perspectiva analítica a fim de delimitar os aspectos concretos a estudar e de situar a especificidade do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal relativamente aos modelos europeus.

Introdução

O debate em torno das potencialidades e dos limites do modelo do Estado-Providência em Portugal, tem sido relativamente marginal tanto em termos analíticos como políticos¹. Diferentemente da maior parte dos países europeus desenvolvidos, a consolidação do Estado de direito em Portugal é recente: a legalidade democrática e a institucionalização efectiva de direitos constitucionais surgem com a ruptura política e social resultante de 1974.

As formas de intervenção Estatal na economia, primeiro, e de regulação das relações económicas, depois, inscrevem-se no desenrolar das transformações pós 1974 e do papel desempenhado pelo Estado, como agente do desenvolvimento. Assim, a problemática do Estado-Providência, desde então, tem sido, de alguma maneira, subsumida tanto no papel desempenhado pelo Estado no estímulo ao crescimento económico e na produção de factores de integração social, como na moderada dimensão quantitativa das políticas sociais.

* Versão modificada da Comunicação "Portuguese Welfare State: Dimensions and Specific Feature" apresentada no Colóquio "Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions", organizado pelo Centre for Social Policy Research University of Bremen, e pelo Research Committee 19, International Sociological Association, Bremen, Setembro, 1992.

** Docente do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador no CIES.

Actualmente o debate situa-se em torno dos limites do modelo keynesiano de estímulo à procura global efectiva e ao pleno emprego, evidenciados, principalmente, nos fortes aumentos dos gastos públicos e na crescente pressão fiscal. Os elementos indicadores de uma *contração* do peso quantitativo do Estado coexistem com indicadores da *expansão* do papel do Estado nos aspectos de regulação colectiva e de orientação qualitativa do funcionamento das relações sociais e económicas

É objectivo deste texto analisar a dimensão empírica e as particularidades do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal. Tentar-se-á delimitar, por um lado, aspectos sociais, como sejam, os gastos públicos sociais, saúde, segurança social, níveis de rendimento e grupos sociais, e, por outro, aspectos das políticas públicas relativas à regulação das actividades económicas. A compreensão da lógica de funcionamento do sistema político, nomeadamente, os mecanismos de negociação social e a redefinição do papel do Estado, serão igualmente objectivos analíticos deste texto. Acrescente-se a referência a uma breve síntese da perspectiva analítica a fim de delimitar os aspectos concretos a estudar e de situar as especificidades do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, relativamente aos modelos europeus.

1 . Enquadramento analítico

Considera-se a sociedade como um sistema social, ou seja, como um complexo articulado de instituições e grupos sociais que, na sua diversidade e cooperação, formam um conjunto social, simultaneamente, integrado e conflitual. O sistema social não pode ser analisado apenas do ponto de vista do conflito ou da integração-coesão social: é um espaço particular de articulação entre conflitos e integração e um lugar de relação entre os grupos sociais e as instituições, tanto na produção e distribuição de bens e serviços como na tomada de decisões². O sistema político, assim, é visto em termos de processo, de fluxo contínuo e entrelaçado de comportamentos dos agentes sociais, económicos e políticos. O sistema político é conceptualizado em termos de relação dinâmica: por um lado, em termos de capacidade em integrar -e de responder, mesmo diferenciada e contraditoriamente- às exigências e pressões do meio-ambiente e, por outro, de alterar as suas próprias configurações -grau de abertura- na adaptação à *resonance* produzidas pelos diferentes sectores da sociedade³.

A interacção entre o conflito e a integração é o processo de funcionamento do sistema político, que tem por base um sistema social onde coexistem lógicas articuladas embora diferentes. Estas diferentes lógicas da democracia e do mercado- condicionam as medidas de regulação social do Estado que afectam o funcionamento do mercado e as acções da actividade económica que afectam os valores e as exigências da esfera do político e do social. A evolução da estrutura política, desde o Estado de Direito até à configuração do Estado-Providência, pode, com base neste quadro de referência, ser visto como a resposta aos problemas que a crescente complexidade da sociedade põe à estrutura política. O Estado-Providên-

cia é, neste contexto, pensado como um fenómeno de modernização geral das sociedades: como o produto da crescente diferenciação e expansão das actividades e sectores, por um lado, e do processo de mobilização social e política, por outro⁴.

O Estado-Providência é, assim, equacionado como o resultado do funcionamento do sistema político na sua capacidade para tornar compatível a pertinência destas duas lógicas contraditórias. É também equacionado na sua capacidade em tornar os conflitos de oposição radical em conflitos de regulação, ou seja, na possibilidade de articular as lutas sociais com o exercício de influência nas tomadas de decisão. É todavia nesta complexa situação que surgem disfuncionalidades e distorções. Enunciemos apenas alguns dos fenómenos a título de exemplificação.

Primeiro, a coexistência conflitual do papel do cidadão enquanto eleitor e enquanto contribuinte. Isto implica que os interesses na expansão dos direitos e das transferências sociais em bens e serviços públicos não se coadunam pacificamente com as expectativas de diminuição da pressão fiscal.

Segundo, as políticas públicas que visam diminuir as disfuncionalidades das regras do mercado põem em acção uma série de mecanismos contraditórios na relação Estado-mercado. A expansão dos gastos públicos, quer em *capital social*, quer em *consumo social*, apesar de aumentarem a rentabilidade empresarial e o nível de consumo dos indivíduos, contribuem para intensificar a pressão fiscal sobre os particulares e sobre as empresas⁵.

Terceiro, mediante a expansão dos gastos sociais, tanto na área económica como na área social, o Estado intensifica não apenas a pressão fiscal, como torna mais central a estrutura política nos conflitos redistributivos dos recursos. O funcionamento do sistema político nas sociedades industriais e democráticas assenta em dois níveis diferenciados de legitimidade. As formas de legitimação funcional (concertação social) actuam sobre as orientações colectivas, conjuntamente com as formas de legitimidade processual. A interacção destas formas de legitimidade amplia a margem de manobra do poder de Estado. Ela contribui igualmente para a relativa compatibilização das exigências contraditórias dos diferentes sectores e interesses sociais. No entanto este modo de funcionamento favorece o carácter neo-corporatista das orientações colectivas das políticas públicas.

Ora, um dos principais aspectos da discussão política na sociedade portuguesa, tem sido o dos diferentes modelos de legitimidade. A configuração que o modelo político institucional adquire, em termos de Estado-Providência, depende mais do processo de funcionamento do Estado, numa sociedade industrial e democrática, do que das vontades ou ideais políticos. A menor visibilidade, analítica e política, das características do Estado-Providência em Portugal não indica necessariamente a não existência desta forma política e social do Estado de direito. Como veremos mais à frente, os parâmetros desta configuração política, em termos comparativos europeus, parecem estar presentes.

É preciso, porém, situar o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, atendendo apenas ao processo iniciado em 1974, numa sociedade de características intermediárias e em rápida mutação. Intermediária porque partilhando

algumas das características das sociedades desenvolvidas e democráticas, não deixa de apresentar insuficiências, assimetrias e irregularidades típicas das sociedades menos desenvolvidas. Mudança rápida porque, de alguma maneira, o processo de estruturação do Estado de direito e das transformações das relações sociais e económicas tem-se vindo a concretizar numa densidade temporal muito diferente das outras sociedades europeias.

Considera-se que em Portugal, a estrutura do Estado-Providência, como tem sido desenvolvida na maior parte das sociedades democráticas e industrializadas, caracteriza-se por três dimensões básicas. Primeiro, o desenvolvimento de políticas sociais gerais e políticas compensatórias de protecção de determinados segmentos da população; segundo, a implementação de políticas macro-económicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado; terceiro, estabelecendo formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais. Interessa-nos, portanto, caracterizar a especificidade do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal. Essa caracterização pressupõe, por um lado, que a matriz institucional do modelo se encontra presente também na sociedade portuguesa, mas que, por outro, o desenvolvimento da matriz encerra especificidades decorrentes da situação social e do processo político subjacente a essa estruturação.

Pensamos que o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal se estruturou em termos institucionais, em torno do modelo "universalista". Todavia, em termos das medidas que foram sendo implementadas, a evolução tendeu mais para um modelo *instrumental* e *selectivo*. Significa isto que o processo de estruturação assenta na produção de políticas sociais, de mecanismos de regulação da esfera económica e de políticas de concertação social, equacionadas, predominantemente, como resposta às solicitações imediatas das populações. No entanto, este processo revela-se *descontínuo* e *fragmentado* em resultado, quer das diferentes pressões e assimetrias de poder dos grupos sociais, quer dos recursos públicos. Por outro lado, o processo de estruturação do modelo de Estado-Providência parece ser tanto a consequência da mobilização política e social, como a resposta do sistema político às necessidades de gestão do desenvolvimento económico e social.

De facto, a expansão dos direitos políticos e sociais, ou seja a *lógica do processo de constituição da cidadania* (como entendido por Marshall) no contexto de uma sociedade com baixo nível de desenvolvimento, exige, do poder político, respostas articuladas e eficazes de regulação social. *A centralidade do papel do Estado*, neste processo de estruturação do modelo político e de gestão do desenvolvimento, torna-se cada vez mais presente. Daí que uma outra característica da estruturação do Estado-Providência em Portugal parece ser a de assentar, em grande parte, no predomínio do político e, mais especificamente, no papel central do Estado.

Ora, o desenvolvimento do sistema de Estado-Providência, no contexto da sociedade portuguesa e com base nas particularidades referidas do seu processo

político, introduz uma dimensão de fortes pressões e, conseqüentemente, de sistemática negociação com os diferentes grupos e sectores sociais. A dimensão política e institucional parece assentar na predominância do *social corporatism* (no sentido usado por Mishra) num contexto de legitimidade processual e de democracia pluralista. Algumas das especificidades de que daremos conta neste texto, resultam desta particular relação entre a legitimidade processual e a legitimidade funcional.

2. O crescimento dos gastos públicos e a evolução do nível fiscal

Os estudos europeus comparados sobre o Welfare State registaram, nos últimos anos, um forte crescimento dos gastos públicos totais. Em Portugal, as despesas públicas totais têm igualmente evidenciado um forte crescimento. O seu aumento deve-se às diferentes políticas orçamentais implementadas pelos Governos surgidos da revolução de 1974. Assim, de uma base reduzida de 23% do PIB, as despesas públicas totais passaram para 48.1% em 1990, como se pode observar no Quadro 1.

Quadro 1: Despesas públicas totais em % do P.I.B.

| 1973/74 | 1976/77 | 1980/81 | 1983/84 | 1986/87 | 1989/90 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 23.0 | 35.0 | 38.0 | 44.5 | 46.0 | 48.1 |

Fonte: H. Medina Carreira, "Despesas públicas sobem", *Expresso*, 23.03.91.

O aumento das Despesas Públicas, assinala Medina Carreira⁶, é de 2,1 vezes nos 16 anos considerados. Subtraindo os gastos com a defesa nacional, as despesas são 4,8 vezes superiores. As despesas públicas aumentaram mais de 9% por ano, ultrapassando o crescimento do produto interno em qualquer dos anos considerados. Ao longo desses anos, as despesas públicas aumentaram fortemente, primeiro, nos períodos dos governos de esquerda posteriores à ruptura de 1974; segundo, nos governos da Aliança Democrática (coligação de tendência centro-direita) de 1980-1983; terceiro, nos sucessivos governos do P.S.D. (Liberal e centro-direita) nos anos de 1985-1990. Em contrapartida, as despesas públicas registaram um menor aumento nos períodos dos governos de responsabilidade do P.S.(centro-esquerda) entre 1983 e 1985. Este último período foi, como veremos mais à frente, o de maior recessão económica e, por isso, de forte contenção nos gastos públicos.

Como se pode observar no Quadro 2, as despesas públicas totais, em % do P.I.B., aumentam aproximadamente de 75/80% no período considerado. Todavia, exepctuando as despesas com os Juros, o aumento das despesas totais nesse período é mesmo assim de cerca de 47%; o que excede a média da OCDE, situada nos 39,9% no mesmo período⁷. A decomposição dessas despesas públicas, indica que, apesar do crescimento das despesas em saúde, segurança social, educação, o principal aumento regista-se na rubrica Juros (de 25,0% passa para 36.5% do P.I.B.),

Quadro 2: Evolução (principais sectores) das despesas públicas em % do P.I.B.

| | 1971/73 | 1977/79 | 1980/84 | 1985/88 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Despesas públicas (total) | 25.6 | 35.1 | 43.9 | 44.7 |
| Educação | 1.7 | 3.7 | 4.2 | 4.3 |
| Saúde | 2.1 | 3.1 | 3.7 | 3.9 |
| Seg. Social | 6.0 | 7.6 | 9.7 | 10.0 |
| Defesa | 6.5 | 2.7 | 2.7 | 2.4 |
| Juros | 25.0 | 32.7 | 38.4 | 36.5 |

Fonte: H. Medina Carreira, "Despesas Públicas: que evolução?", *Público*, 13-09-1990.

É ainda de assinalar que os principais aumentos ocorrem, em grande parte, na fase posterior à mudança de regime, até o início da fase de contenção dos gastos e da austeridade financeira dos anos 1982/84. Desde então, as despesas têm continuado a crescer, muito embora a um ritmo mais lento. O forte crescimento das despesas públicas ocorrido entre 1974 e 1984 deve-se, em grande parte, à expansão dos direitos sociais e à mobilização política e social da população nessa época. Deve-se, também, em termos comparativos, à base reduzida de direitos e benefícios sociais até então usufruídos pela população portuguesa.

A expansão dos gastos públicos deriva fundamentalmente das políticas orçamentais expansionistas. Por um lado, como resultado da integração institucional de direitos sociais e os consequentes benefícios sociais e, por outro, em função das políticas de estímulo à actividade económica e de melhoria do poder de compra da população. Estas políticas expansionistas, com excepção do período compreendido entre 1980 e 1983, tiveram uma relativa continuidade no período considerado, influenciando, de várias formas, as relações sociais e económicas.

Uma destas é o desfazamento entre o aumento das despesas públicas em relação às receitas. Assim, por exemplo, as despesas passam de 1.408 milhões de contos, em 1985, para 2.215 milhões de contos em 1989. Entretanto as receitas, no mesmo período, passam de 945 milhões de contos para 1.857 milhões de contos⁸. O aumento da dívida pública e os crescentes défices orçamentais resultam, principalmente, das políticas sociais e de investimento. Políticas orientadas segundo o modelo keynesiano, estimulando a capacidade de consumo das famílias (aumento do nível salarial directo e transferências sociais aos particulares) e políticas de apoios e de subsídios ao sector industrial em dificuldade. Entre 1977 e 1984, as transferências correntes às famílias passou de 9.1% para 13,3% do PIB (um acréscimo de 46%). Os subsídios, quer ao consumo das famílias (cabaz de compras) e aos particulares (grupos sociais carentes, instituições e actividades) quer às empresas e aos sectores económicos em dificuldade (à energia -combustíveis- e aos produtos agrícolas-cereais, oleaginosos, leite, etc) passou de 3.2% para 9.8% do PIB no período referido⁹.

Assinale-se a este propósito que uma das características significativas no desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, é o menor nível das despesas públicas totais, por comparação com os restantes países da Comunidade. Contudo, parece ser mais característico, no caso português a maior importância atribuída às transferências correntes aos particulares, as compensações remuneratórias indirectas, os subsídios, as medidas de isenção fiscal, do que a consolidação de uma estrutura material de bens, equipamentos e serviços fornecidos. No entanto, o nível de gastos nas políticas sociais é claramente superior às respectivas capacidades de financiamento, o que tem como efeito uma sistemática procura do aumento do nível das receitas do Estado. Muito embora a pressão fiscal tenha aumentado regularmente, a sua taxa de crescimento não acompanha o nível de crescimento das despesas, como se pode observar no Quadro 3.

Quadro 3: Níveis de fiscalidade em % do P.I.B. (1)

| | 1971/73 | 1977/79 | 1980/84 | 1985/88 | 1989/90 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Impostos em % do P.I.B. | 21.5 | 25.3 | 31.6 | 32.5 | 34.3 |

(1) Total impostos (directos e indirectos) + Contribuições para a Segurança Social.

Fonte: "Carga fiscal em Portugal", Euroexpansão, Revista de Economia e Gestão, nº36, 1986; H. Medina Carreira, "Despesa Públicas..", *Op Cit.*

Muito embora os 34,3% das receitas fiscais em % do PIB não acompanhe o nível das despesas em relação ao PIB (48.1% em 1989/90), o peso significativo dos impostos directos (11%) indica que, dado o nível do rendimento, a pressão fiscal penaliza principalmente o rendimento do trabalho e, designadamente, os trabalhadores provenientes dos estratos intermédios. (A participação nos níveis de fiscalidade dos impostos indirectos e das contribuições para a Segurança Social, era, em 1989, de 13,5% e de 10% repectivamente).

Ora, um outro efeito importante, para o nível da actividade económica e para a contenção relativa do crescimento dos gastos públicos, é a importância que adquire, nesta política expansionista, o défice orçamental. O peso da dívida pública em relação ao producto interno e os elevados encargos com a mesma (Juros) resultam da necessidade de cobrir o défice entre a despesas e a receitas e, principalmente, das despesas em capital motivadas pelas políticas públicas de investimento. Relativamente aos factores que agravam o défice orçamental, acresce-se o peso financeiro das comparticipações obrigatórias nos subsídios Comunitários às obras de infra-estruturas e comunicações, apoios à reestruturação industrial e inovação tecnológica, formação e qualificação da mão-de-obra. A expansão das actividades do Estado, como resultado de um novo tipo de políticas públicas, implicou também um forte aumento do emprego na função pública. Entre 1970 e 1986, os empregos no Sector Público Administrativo (SPA) cresceram em 137%: de 196.000, em 1970, passou para 464.000 em 1986¹⁰. O conjunto dos efectivos do S.P.A., 10.3% da população activa civil, representava, em 1986, 26% da força de trabalho do sector terciário. Apesar de 26,7% dos funcionários terem,

em 1985/86, um contrato de trabalho precário (contra 16.7% dos trabalhadores por conta de outrem no sector industrial) este aumento constituiu uma maneira de atenuar a taxa de desemprego, sobretudo nos anos de menor crescimento industrial.

Educação e Habitação: algumas características

Outros dos aspectos que permitem caracterizar melhor o sentido da evolução das despesas públicas são os gastos com a educação e com a habitação. Adiante analisaremos com maior detalhe as despesas em Saúde e Segurança Social.

Quadro 4: Educação (Nr)

| | 1976 | 1981 | 1987 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Estabelecimentos de ensino | 14.765 | 15.311 | 16.917 |
| Pessoal docente | 98.996 | 125.858 | 151.588 |
| Alunos matriculados | 1.795.337 | | 2.057.439 |
| - Ensino infantil | 44.832 | 100.178 | 83.557 |
| - Ensino básico | 1.211.152 | 1.268.869 | 1.234.293 |
| - Ensino secundário | 446.467 | 495.427 | 609.691 |
| - Ensino profissional | 4.936 | 7.601 | 14.652 |
| - Ensino médio | 9.166 | 4.203 | 6.056 |
| - Ensino superior | 74.511 | 81.254 | 96.427 |
| - Ensino artístico | 4.273 | 12.306 | 12.783 |

* Não inclui dados sobre a Região Autónoma da Madeira

Fonte: INE, Serviços de Estudos Económicos, Banco de Fomento e Exterior, 1990¹¹.

Entre 1976 e 1987 o número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino cresceu em 36%. O número de docentes de todos os níveis registou um crescimento ainda maior: 53% no mesmo período. A taxa de aumento dos alunos matriculados nos diversos graus de ensino é muito variável. Assinale-se que as maiores taxas de aumento se registaram ao nível do ensino infantil (86%), no ensino profissional (190%), secundário (36%) e superior (29%). Em contrapartida, o número de estabelecimentos educativos (investimentos em despesas de capital) regista, comparativamente, apenas 14% de aumento entre 1976 e 1987. Por outro lado, é de sublinhar que, segundo um recente relatório sobre o Ensino Superior, entre 1987 e 1991, o número de vagas no ensino superior público aumentou 50%, enquanto que no privado, o aumento foi de 200%. Significa isto que, apesar de o sistema de ensino público se pautar por normas universais, o Estado deixa a resolução do acesso à Universidade em grande medida, a cargo do sistema privado. Acrescenta-se, que "a democratização do acesso ao ensino superior faz-se sobretudo através do ensino não-universitário" em que os filhos das classes altas totalizam 20% contra 11.4% de filhos de operários e assalariados¹².

Quadro 5: Habitação

| | 1982 | 1987 | 1989 |
|---|--------|--------|--------|
| Edifícios concluídos/Habitação (NR): | | | |
| - total edifícios | 26.964 | 25.093 | 29.657 |
| - edifícios só p/habitação | 21.358 | 19.205 | 23.126 |
| Fogos concluídos (NR) | 39.791 | 38.833 | 58.152 |
| Segundo entidade investidora (%): | | | |
| - indivíduo particular | 58.2 | 53.8 | 45.9 |
| - Estado e /ou Autarquias locais | 14.6 | 3.0 | 6.8 |
| - Instituições particulares s/l lucrativo | 0.1 | 0.3 | 0.2 |
| - Organismo privado | 25.2 | 35.4 | 41.1 |
| - cooperativas imobiliárias/habitação | 1.5 | 6.9 | 5.9 |
| - Empresas públicas | 0.6 | 0.6 | 0.1 |

Fonte: INE: *Portugal em números*, 1983, 1989.

Considerando agora o sector da habitação onde se tem registado uma relativa importância nas despesas públicas totais. Apesar de, entre 1982 e 1989, ter havido um aumento de fogos construídos na ordem de 46%, verifica-se, no entanto, que a parte das despesas em capital tem vindo a diminuir. Com efeito, a participação da Administração Central e Local, na percentagem de construção de fogos, passou de 14.6% , em 1982, para 6.8% em 1989 e a participação das empresas públicas, no mesmo período, passou de 0.6% para 0.1%, como se pode verificar no Quadro 5, constituindo esta situação uma das principais insuficiências do Estado-Providência em Portugal. Acrescente-se, por outro lado, que a taxa de aumento da construção de fogos referida para esse período é devida sobretudo à actividade privada. Em 1982, 85.0% dos fogos tinham sido construídos pelo sector privado e em 1989 a participação dos mesmos passou para 95.1%. Como veremos mais à frente, esta é também uma das características da evolução do Estado-Providência em Portugal: uma menor importância relativa do papel do Estado, enquanto produtor, nas políticas sociais, deixando maior campo de acção aos sectores privados no fornecimento de bens e serviços na área das necessidades básicas das populações.

3. Mudanças na dimensão das políticas sociais

3.1. Saúde: expansão e retraimento

Em Portugal desenvolveu-se, embora mais tardiamente que nos outros países europeus, um sistema de saúde que garante o direito à assistência aos trabalhadores e à população em geral. O sistema de Saúde, definido como um Serviço Nacional

de Saúde, organiza e administra o funcionamento dos serviços. Este Serviço Nacional de Saúde, que integra o serviços médicos-sociais existentes antes de 1974, institui um sistema de saúde, que, constitucionalmente, se caracteriza por ser universal, tendencialmente gratuito e financiado pelo Estado. O papel predominante do Estado, no fornecimento e financiamento dos serviços de saúde à população, tem vindo a sofrer algumas alterações. Por um lado, deixa maior espaço para a intervenção do sector privado e, por outro, verifica-se, tendencialmente, uma relativa diminuição na comparticipação públicas das despesas dos cidadãos com os gastos de saúde.

Em 1970, apenas 56% da população estava coberta com sistemas de saúde. Em 1976, a cobertura é de 100%: cabendo ao Serviço Médico-Sociais/Serviço Nacional de Saúde 89% dos utentes, 8% à Assistência à Doença aos Servidores do Estado/ADSE e 3% aos outros subsistemas¹³. O sistema de Saúde é predominantemente público, no sentido em que a maior parte das instituições prestadoras são serviços oficiais -Centros de Saúde, com 83% das camas hospitalares (em 1985)- e é quase exclusivamente financiado pelo Orçamento do Estado¹⁴. A taxa de crescimento com os gastos em Saúde, em relação ao P.I.B. apesar de ter aumentado significativamente na década de 70, mantém-se constante com algumas oscilações pouco significativas na década de 80. Os gastos com a saúde passam de 1,86% em 1970 para 2,94% em 1974 e finalmente para 4,12% do PIB em 1976. No período seguinte mantêm-se relativamente estagnados, com ligeiras oscilações: 3.9% em 1987 e 4.1% em 1989¹⁵.

A principal taxa de aumento dos gastos na saúde situa-se entre os anos 1974 e 1980/82, no seguimento da mudança de regime político e da extensão dos direitos e cuidados de saúde a uma população fortemente carenciada. O aumento dos gastos públicos nesses anos dizem respeito, sobretudo, à capacidade hospitalar, ao serviço ambulatorio, à prevenção e promoção da saúde, aos bens médicos, tais como medicamentos, próteses, etc, ao ensino e à investigação e, naturalmente, aos gastos com a administração. Após os anos da austeridade financeira (1982/83) a importância dos gastos com a saúde diminui, regredindo para uma das taxas mais baixas dos países da OCDE¹⁶. Com efeito, os gastos totais com a saúde foram, em 1987, de 6.4 do PIB, enquanto que os gastos públicos em % do PIB eram de apenas 3.9%, como se pode observar no Quadro 1 do Anexo. Por outro lado, a percentagem dos gastos públicos no total dos gastos em saúde, era, em Portugal, de 60.9%, enquanto que a média da OCDE era de 76,7%.

Todavia, apesar da descontinuidade das políticas sociais referentes à saúde, é de assinalar o relativo esforço no alargamento dos cuidados de saúde, relativamente aos indicadores de utilização de recursos. Apesar de alguns desses indicadores não sofrerem aumentos significativos, grande parte deles atestam a melhoria das prestações de cuidados de saúde, sobretudo entre 1970 e 1981 e entre 1984 e 1989, como se pode observar no Quadro 6.

Apesar da melhoria, em termos relativos, da utilização dos recursos de saúde pela população, Portugal está ainda distante da capacidade de fornecimentos de alguns dos serviços de saúde de outros países europeus. Considere-se, a título de

exemplo, que a Dinamarca tinha, em 1986, 9.6 camas de hospital por 1000 habitantes, enquanto que Portugal, em 1989, dispunha apenas de 4.2., camas por 1000 habitantes.

Quadro 6: Indicadores de Saúde

| | 1974 | 1977 | 1980 | 1985 | 1987 | 1989 |
|---|------|-------|-------|--------|-------|--------|
| Habitantes por médico (1) | - | 613.0 | 516.0 | - | 389 | 37.4 |
| Camas por 1000 habitantes (1) | - | 5.3 | 5.2 | - | 4.3 | 4.2 |
| Hospital (NR) (1) | - | - | - | 229.0 | 226 | 239.0 |
| Centro de Saúde (NR) (1) | - | - | - | 351.0 | 358 | 368.0 |
| Doentes admitidos p/1000 habitantes (2) | 67.7 | 71.1 | 75.0 | 84.5 | 91.1 | 96.5 |
| Partos com assistência (% total) (2) | 82.3 | 87.5 | 95.8 | 99.0 | 92.1 | 99.5 |
| Centros de Saúde (3) | - | - | - | - | - | - |
| - consultas por 1000 habitantes | - | - | - | 1900.0 | 2100 | 2500.0 |
| - urgências por 1000 habitantes | - | - | - | 200.0 | 300 | 300.0 |
| Hospital (3) | - | - | - | - | - | - |
| - consultas por 1000 habitantes | - | - | - | 200.0 | 300.0 | 300.0 |
| - urgências por 1000 habitantes | - | - | - | 400.0 | 500.0 | 600.0 |

Fonte: (1) INE, Portugal em números 1983, 199; (2) INE, Estatísticas da Saúde, Ministério do Plano e da Administração do Território, 1991; (3) INE, Anuário Estatístico e Estatísticas da Saúde.

Acrescente-se ainda que, apesar dos gastos públicos com a saúde serem canalizados para os recursos estruturais, nomeadamente, equipamentos e recursos humanos, maior parece ser a importância atribuída aos encargos com as transferências monetárias para os particulares tal como temos vindo a argumentar anteriormente. As políticas de descentralização dos financiamentos têm, de facto, alguma relevância social, pois o financiamento para os hospitais distritais -equipamento e recursos humanos- aumentou em 34,5%, entre 1980 e 1986, enquanto que para os hospitais centrais, foi apenas de 4.5%, para o mesmo período. Todavia, enquanto que a média dos países da OCDE, destina uma maior proporção do seu orçamento -4,3 vezes mais- dos gastos para os recursos estruturais (Hospitais, Equipamentos) do que para os medicamentos e outros bens económicos, Portugal destina aproximadamente 50% dos gastos do orçamento da saúde para os encargos com medicamentos e outros bens médicos. Nos encargos com os medicamentos, por exemplo, o Estado pagou, em média, para o ano 1989, o equivalente de 68% dos preços dos mesmos. Por outro lado, os encargos do Serviço Nacional de Saúde com os medicamentos, passou de 17.8 milhões de contos, em 1984, para 51.3 milhões de contos em 1990¹⁷. Estes dados reforçam a ideia anteriormente referida, de que as políticas sociais, nomeadamente as da Saúde, estão mais encaminhadas para as transferências monetárias em detrimento do fornecimento de bens, equipamentos e serviços materiais à população.

Esta tendência constitui uma das características do tipo de Estado-Providência que se tem desenvolvido em Portugal. As políticas sociais inscrevem-se mais na possibilidade de satisfação das exigências de sectores diferenciados, cujo significado político, em termos de integração e estabilidade social não é negligenciável do que numa política estrutural e contínua de reorganização dos serviços sociais. Deste modo o sistema de financiamento público é encarado como um benefício monetário aos consumidores-utentes dos serviços médicos, revelando-se um complemento aos orçamentos familiares¹⁸.

É evidente a melhoria relativa, quer nos aspectos estruturais, quer nos aspectos dos cuidados médicos dos utentes. Neste último caso, pode-se ainda constatar que, segundo alguns indicadores sobre eficiência no funcionamento hospitalar, recolhidos na pesquisa sobre Desigualdade e Saúde em Portugal, regista-se uma tendência para um melhor aproveitamento dos recursos de saúde (ver Quadro 2 do Anexo). A redução de 3 dias na Demora Média (D.M.) de internamento (de 13.9 dias para 11.0) é significativa, segundo os autores, pois é no internamento que o sistema de funcionamento introduz ganhos de eficiência¹⁹. O indicador Doentes Tratados por Cama (DTPC), que incluem a consulta externa e a urgência, permite verificar que a melhoria (crescimento de 17,6%) não se limita apenas ao sector do internamento. Por último, os autores assinalam que, apesar do Custo Unitário por Doente Ponderado (CUDP) (a preços constantes) ter aumentado 11%, não invalida, dada a reduzida dimensão do aumento e da progressiva complexidade tecnológica do tratamento, a constatação de que os indicadores apresentam uma melhoria significativa na performance do funcionamento hospitalar.

Apesar das descontinuidades nas políticas sociais, designadamente na saúde e da menor dimensão quantitativa, comparativamente com outros países europeus, é possível afirmar que, nos últimos 15 anos, a população portuguesa tem, nalguns aspectos, melhorado as condições de vida.

Quadro 7: Indicadores demográficos (%o)

| | 1970 | 1980 | 1986 | 1989* |
|----------------------------------|------|------|------|-------|
| Taxa de mortalidade infantil | 58.0 | 24.3 | 15.9 | 12.1 |
| Taxa de mortalidade neonatal | 25.4 | 15.5 | 10.8 | - |
| Taxa de mortalidade pós-neonatal | 32.6 | 10.3 | 5.1 | - |
| Taxa de mortalidade perinatal | 38.9 | 23.9 | 18.2 | - |
| Taxa de natalidade | - | 16.0 | 12.4 | 11.5 |
| Esperança de vida à nascença | | | | |
| - Homens (anos) | 64.1 | 67.0 | 69.1 | 71.2 |
| - Mulheres (anos) | 70.3 | 75.0 | 76.1 | 78.2 |

Fonte: Ministério da Saúde: Elementos Estatísticos-Saúde 1984, DEPS, Lisboa, 1985; World Health Statistics, Annual, Genebra, 1988²⁰; INE: Portugal em números, 1983, 1990.

Um indicador importante da melhoria das condições de vida da população é a evolução verificada na diminuição das taxas de mortalidade infantil e, igualmente, no aumento da esperança de vida à nascença, como se pode observar no Quadro 7. Se bem que se reconheça que outros factores, tais como a alimentação, higiene, etc, contribuem para a melhoria nas taxas de mortalidade e no aumento da esperança de vida, deve atribuir-se aos cuidados de saúde uma das principais razões para esta melhoria nos indicadores demográficos. Acrescente-se ainda um outro elemento importante para caracterizar o aspecto distributivo do sistema de saúde. Tomando em consideração o período em que as despesas com a saúde tiveram mais relevância na melhoria nas condições de vida da população, entre 1976 e 1981/82, verifica-se (Ver Quadro 3 do Anexo) uma incidência positiva nos cuidados públicos de saúde nos segmentos das famílias de mais baixo rendimento. Como assinala C. Gouveia Pinto, o facto de o equivalente rendimento 'recebido' pelas famílias de mais baixo rendimento (Decil 1) ser 50% superior à média das receitas imputadas por adulto-equivalente, (10.7 no 1º Decil sobre uma média de 6,9), e muito acima do das restantes, permite considerar que o sistema de saúde, pelo menos nesses anos, teve algum impacto redistributivo²¹.

As transferências monetárias com os encargos de saúde e o fornecimentos de bens e serviços, tendencialmente gratuitos, teve efeitos compensadores na correção da assimetria do rendimento de, pelo menos, os dois segmentos de mais baixo rendimentos. Observe-se, todavia, que o grupo de famílias com altos rendimentos (9º Decil) também tem beneficiado com a provisão pública dos cuidados de saúde. Esta observação é, aliás, corroborada no estudo de A. Correia de Campos ja referido: o grupo socio-económico de mais baixo rendimento revela, no ano 1985, a mais alta incidência de benefícios. Constata-se igualmente que o grupo socio-económico de mais altos rendimentos também obtém um elevado coeficiente de incidência favorável. Da mesma maneira que os níveis de fiscalidade, como vimos no ponto anterior, penalizam mais os rendimentos do trabalho e sobretudo dos estratos intermédios, pode dizer-se que o sistema de saúde, apesar de ter alguma incidência positiva para os estratos mais pobres, negligencia vários sectores intermédios da população.

Quadro 8: Estrutura do financiamento público/privado nos gastos totais em Saúde (%)

| Anos | Público | Privado |
|------|---------|---------|
| 1975 | 59.4 | 40.6 |
| 1980 | 71.2 | 28.8 |
| 1985 | 57.1 | 42.9 |
| 1987 | 60.9 | 39.1 |

Fonte: "Health Care Financing Review", *Annual Supplement*, 1989

O crescimento do sector privado no campo da saúde

O sector privado tem vindo, nos últimos tempos, a aumentar a sua participação enquanto entidade prestadora de serviços no campo da saúde. O equilíbrio no financiamento entre o sector público e o privado tem vindo a ser alterado. No que diz respeito à origem dos recursos na cobertura dos gastos com a saúde, o Quadro 8 evidencia a importância crescente do sector privado -particulares e empresas- na cobertura dos gastos com a saúde. Uma parte significativa destes gastos totais em saúde não é coberta pelos financiamentos do Estado. Apenas nos anos de forte investimento nas políticas sociais com a saúde (até 1982 aproximadamente) é que a percentagem financiada directamente pelos cidadãos foi menor.

Assinale-se, por outro lado, que, nos últimos anos, a procura de serviços de saúde no sector privado tem vindo a aumentar. Isto devido, entre outras razões, à lógica vigente de racionalização financeira no fornecimento de bens, serviços e equipamento no sector da saúde e de burocratização dos serviços, motivada pelo rápido crescimento e pela centralização das prestações de serviços.

Quadro 9: Actos complementares de Diagnóstico e Terapêutica realizados no sector privado(em % total)

| Tipos de actos | 1980 | 1982 | 1985 |
|------------------------|------|------|------|
| Análises | 65.0 | 66.2 | 68.3 |
| Exames radiológicos | 50.4 | 56.5 | 56.1 |
| Tratamento MFR* | 78.4 | 84.1 | 88.1 |
| Sessões de Hemodiálise | | 72.9 | 82.0 |

*MFR:Medicina Física de reabilitação.

Fonte: A. Correia de Campos²²

A evolução parece ser, assim, a do aumento crescente do sector privado como entidade prestadora de serviços. Uma das razões que pode explicar o aumento da procura de serviços de saúde no sector privado diz respeito, concretamente, à importância que o Estado tem assumido na cobertura dos bens e serviços fornecidos pelos privados aos utentes do Sistema Nacional de Saúde. Com efeito, a transferência para o sector privado, no total dos gastos públicos em saúde, passou de 29.8%, em 1974, para 33.8%, em 1984 e para cerca de 36.1%, em 1987²³. Significa isto, que não apenas o sistema de saúde revela descontinuidades no seu funcionamento e no fornecimento de bens e serviços, como se assiste, igualmente, a uma tendência para o aumento das transferências monetárias para as entidades prestadoras privadas. A tendência parece ser, portanto, a do Estado alterar o seu papel de financiador e fornecedor dos serviços de saúde, para, em certa medida, se concentrar na compra e na cobertura de serviços de saúde a fornecedores do sector privado.

3.2 Políticas de Segurança Social

O sistema de Segurança Social também registou uma transformação significativa no seguimento da mudança de regime político posterior a 1974. As políticas sociais têm constituído um importante elemento na procura de consenso e legitimação política na instalação do regime democrático. Nesse sentido, além de responder às expectativas e exigências dos diferentes grupos sociais necessitados, as políticas sociais foram um dos principais elementos de integração social, sobretudo num período em que o funcionamento do sistema económico, não apenas revelara profundas disfuncionalidades, como tinha sido parcialmente desarticulado²⁴. Entre 1975 e 1982-84, o Sistema de Segurança Social foi alterando os regimes contributivos e os esquemas complementares de protecção social anteriormente existentes. O sistema de Previdência e de Acção Social foi sendo parcialmente substituído e incorporado no novo Sistema de Segurança Social (1984) entendido enquanto sistema integrado, universal e contributivo.

O novo sistema veio, assim, a estabelecer-se com base em dois níveis. O primeiro é o Regime Geral Contributivo, cobrindo os trabalhadores assalariados e independentes, e respectivas famílias, sendo a inscrição obrigatória. As prestações sociais atribuídas cobrem as reformas, doenças, desemprego, maternidade, acidentes de trabalhos e doenças profissionais, velhice, invalidez, morte, compensações por encargos familiares, etc. Neste regime existe ainda um regime especial autónomo que inclui categorias específicas de trabalhadores, como sejam, agricultores e funcionários públicos. O segundo nível diz respeito ao Regime não-Contributivo, para aqueles que, não estando incluídos no anterior, se encontram em situação de carência social e económica. Alguns dos esquemas complementares de apoios referem-se às crianças, jovens, subsídios de aleitação, orfandade, ajuda a pessoas idosas e deficientes, atribuição de pensão social, etc.

O Estado, que anteriormente tinha uma posição supletiva nos assuntos sociais, passou a ter uma posição mais activa, designadamente com o aumento tendencial de contribuições públicas nas receitas de segurança social. Por outro lado, o Estado tornou-se mais central, no que diz respeito principalmente aos encargos com o Regime não-Contributivo e com a Acção Social. As transferências do Estado para o Regime não-Contributivo, passa de 1.9%, do total dos contributos para esse regime, em 1980, para 21.8% em 1984. Este facto é um importante indicador dos efeitos de redistribuição, na medida em que estas transferências beneficiam, sobretudo, os escalões de mais baixo de rendimento. A pensão social, por exemplo, foi a primeira medida importante -imediatamente a seguir a 1974- de protecção social de natureza não-contributiva (a cargo do Estado) acrescentando, assim, aos direitos de segurança social, uma norma de cidadania associada à necessidade social²⁵.

A contribuição do Estado com as despesas de Segurança Social, apesar de ter vindo a aumentar após 1974, está ainda distante, quer das necessidades sociais, quer do nível atingido pelos restantes países europeus. O nível de despesas por habitante era, em 1983, o equivalente a 37% da média comunitária. Por outro lado, a maior parte das contribuições para as despesas sociais, em termos de percentagem

do producto interno, assenta nas contribuições dos empregadores e dos trabalhadores. Todavia, regista-se uma ligeira tendência, sobretudo entre 1975 e 1982 e a partir de 1986, para o aumento das despesas com a segurança social e uma maior contribuição por parte do Estado.

Quadro 10: Despesas em Segurança Social (em % do P.I.B.)

| | 1970 | 1977 | 1981 | 1983 | 1986 | 1990 |
|--|------|------|-------|------|------|------|
| | 6.0* | 7.6* | 11.7* | 14.3 | 15.1 | 18.3 |

Fonte: INE, Estatísticas de Protecção Social e Associações Sindicais e Patronais, 1985, 1989; Eurostat Agosto de 1991.

(*) A. Bruto da Costa e F. Maia, *Op. Cit.*, p.96.

Quadro 11: Distribuição das despesas correntes de Segurança Social (DSS) (%)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1984 |
|---|------|------|------|------|
| 1. Prestações Pecuniárias | 86.2 | 90.3 | 87.2 | 89.6 |
| - Abono de família e prestações complementares* | 37.9 | 26.8 | 8.2 | 9.6 |
| - Subsídio de doença e maternidade | 13.8 | 15.6 | 9.0 | 8.2 |
| - Subsídio de desemprego | n.a. | n.a. | 4.5 | 4.7 |
| - Pensões | 25.9 | 45.5 | 64.3 | 65.8 |
| - Outras prestações | 8.6 | 23 | 1.1 | 1.2 |
| 2. Acção social | 1.7 | 0.4 | 4.9 | 4.7 |
| 3. Administração | 12.1 | 9.3 | 7.9 | 5.7 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

(*)Subsídios, transferências, educação com crianças, etc..

(**)Veja-se as funções da Acção Social referidas acima.

Fonte: A. Bruto da Costa, F. Maia, *Op. Cit.*, P.97.

Portugal, apesar de apresentar, em termos Comunitários, a segunda maior taxa de crescimento das despesas com a Segurança Social (entre 1980 e 1989, as despesas com Segurança Social, em % do PIB, aumentaram 70,5%) é ainda o país com o segundo menor índice de despesas com a protecção social. Acrescente-se que, apesar do país ter duplicado, entre 1985 e 1989, o seu PIB per capita, avaliado em paridade de poder de compra e convertido em escudos (de 375 contos para 759 contos) as despesas com a Segurança Social, no mesmo período, aumentam 30% aproximadamente.

As políticas sociais têm vindo a caracterizar-se por uma relativa descontinuidade na sua implementação e por uma alteração na sua orientação. Têm sido, sobretudo, privilegiados os casos de forte necessidade, como sejam, os diversos tipos de pensões e as prestações sociais em termos de acção social. Estas últimas têm por função compensar situações de carência que afectam categorias social-

mente vulneráveis, tais como crianças, indigentes, deficientes, e melhorar as condições de integração social, nomeadamente, através de equipamentos para lares de idosos e apoios a programas de luta contra a pobreza.

Redistribuição sectorial dos gastos em Protecção Social.

Como temos vindo a evidenciar, os gastos com a Protecção Social foram aumentando, em relação ao PIB, ao longo do período considerado. No entanto, apesar deste aumento, o total dos gastos, medidos em percentagem do Orçamento da Segurança Social, não revela significativos aumentos, com excepção dos gastos na rúbrica pensões.

Ressalta do Quadro 11 que, em termos gerais, o peso das prestações pecuniárias se mantém relativamente constante, apesar de algumas variações. Assinale-se, todavia, que, por um lado, houve uma forte diminuição nas transferências que dizem respeito ao abono de família e subsídio de doença e maternidade e, por outro lado, forte aumento das despesas correspondes à Acção Social, cuja tendência se manteve, atingindo, em 1986, o valor de 6.2%. No entanto, os que mais se destacam, são os gastos com as pensões, quase triplicando o seu peso no total do Orçamento da Segurança Social. Dos 28 tipos de prestações sociais pecuniárias, imediatas e diferidas (subsídios, abonos, complementos, pensões, ajudas financeiras, transferências, etc) as pensões só por si respondem por um terço das prestações. Os diferentes tipos de pensões (velhice, invalidez, viuvez, social, orfandade, sobrevivência, etc) correspondiam, em 1984, a 73% do total das despesas com prestações pecuniárias²⁶.

Parte desse aumento resulta das crescentes exigências das pensões, o que, aliás, origina a perda de peso das outras prestações sociais. Sem negar a importância do crescimento das transferências para beneficiários activos, uma parte significativa desse aumento deve-se, sobretudo, ao alargamento dos beneficiários não-activos. Estes últimos inscrevem-se maioritariamente no Regime não-Contributivo, principalmente suportado pelas contribuições públicas. As despesas com o Regime não-Contributivo (e o Regime Transitório, para os trabalhadores rurais) passaram de 27.7%, em 1980, para 49.9% em 1984. As transferências do Estado, no total das contribuições desse Regime têm vindo a crescer: de 1.9% em 1981, para 21.8% em 1984²⁷. Este aumento é um indicador da crescente importância das políticas sociais praticadas pelo Estado no que se refere às pensões.

Apesar do aumento significativo das despesas públicas com a protecção social (de 6.0 para 18.3 % do PIB, entre 1970 e 1990 - Ver Quadro 10 atrás) e apesar do nítido aumento nos gastos com as pensões (Ver Quadro 11 atrás), pode-se assinalar que as políticas de protecção social se caracterizam por serem basicamente descontínuas e sectoriais (Ver Quadro 4 do Anexo) como, aliás, procuramos demonstrar ser também o caso dos gastos públicos e dos gastos com a saúde.

A evolução dos gastos com a protecção social parece assinalar, sobretudo, uma redistribuição entre as diferentes componentes das transferências sociais, o que explica que, apesar do aumento da percentagem em relação ao PIB, as diferentes rúbricas se mantenham relativamente constantes. No período de 1970-1980, as

transferências referentes aos abonos de família e prestações complementares e os subsídios de família e maternidade tinham maior peso dentro da distribuição dos gastos de Segurança Social. Na década de 1980, as pensões são, ao contrário, as transferências sociais com maior peso no total das prestações sociais. Acrescenta-se, a este propósito, que o forte aumento do número dos beneficiários, designadamente, os pensionistas influencia esta alteração.

Em 1975, o número de pensionistas - por invalidez, por velhice e por sobrevivência - era 861.000; em 1980, o total das três categorias passou para 1.656.000 e, em 1990, atingiu 2.240.000. Em dez anos a população de pensionistas aumentou em mais de um terço. Sendo a população activa empregada, em 1989, de 4,606.000, a proporção entre pensionistas e activos empregados, passa a ser quase de 1 para 2 em 1990. A importância da relação entre pensionistas e activos empregados é ainda mais significativa, dado que, por um lado, as contribuições por parte dos assalariados continuam a aumentar e, por outro, as contribuições públicas, tomando o total das receitas correntes para a Segurança Social, (Quadro 12) se mantêm relativamente constantes.

Quadro 12: Contribuições para a Segurança Social (em %)

| | 1980 | 1986 | 1989 | CEE-89 |
|---------------------------------|------|------|------|--------|
| Contribuições patronais | 52.4 | 51.0 | 49.1 | 42.2 |
| Contribuições dos trabalhadores | 18.5 | 19.0 | 22.7 | 24.0 |
| Contribuições do Estado | 26.0 | 28.2 | 27.2 | 28.4 |
| Outras | 3.3 | -- | 4.1 | -- |

Fonte: Eurostat, EC Statistics, 1991; INE, Estatísticas Sociais, 1985, 1989.

Interessa referir ainda duas outras questões importantes a fim de melhor avaliar as características do sistema de Segurança Social. A primeira diz respeito à eficácia do sistema tanto em termos do controlo do seu funcionamento como em termos da incidência social dos efeitos dos esquemas de protecção social. A segunda relaciona-se com alguns elementos que indiciam uma relativa desregulamentação ou privatização no domínio da Segurança Social.

Em termos de eficácia, pode-se dizer que o funcionamento do sistema, apesar dos gastos de Administração terem diminuído paralelamente ao crescimento dos serviços, ressentiu-se, fortemente, pela dívida à Segurança Social por parte do patronato (incluindo o próprio Estado enquanto empregador) que, em 1982, atingia 12% do Orçamento da Segurança Social. A dívida à Segurança Social, que em 1985, era de 95.2 milhões de contos, passa a ser, em 1991, de 210.1 milhões de contos. Entretanto, a recuperação da dívida era apenas de 13% do valor total²⁸. Acrescenta-se à dívida, a transgressão por parte das entidades patronais das contribuições que lhes corresponde para a Segurança Social. São correntes, entre outras, situações em que as entidades patronais declaram remunerações inferiores

ao efectivamente estipulado por lei ou retêm as contribuições para a Segurança Social dos próprios trabalhadores das empresas²⁹

Nos primeiros tempos de reestruturação dos esquemas de Protecção social, após 1974, foram melhorados os rendimentos dos escalões mais baixos, implementando-se, assim, uma política de redução das desigualdades sociais³⁰. No Quadro 5 do Anexo, pode-se observar que, de facto, houve um relativo efeito redistributivo nas transferências sociais. Os dois escalões (1^o e 2^o *Quartil*) de mais baixo nível remuneratório nas pensões vêm a sua situação melhorada, com algumas oscilações, entre 1973 e 1984, da mesma maneira, que o escalão mais alto (5^o *Quartil*). Os dois escalões intermédios (3^o e 4^o *Quartil*) vêm diminuir, ao longo desse período, o nível das transferências monetárias. Este efeito redistributivo tem, naturalmente, influência na perda de peso dos escalões intermédios. Acrescente-se, por outro lado, que apesar de grande parte da melhoria das prestações sociais, tais como o alargamento da cobertura de segurança social, o aumento dos gastos com os diversos tipos de pensões, bem como a taxa de variação das despesas em Segurança Social em percentagem do PIB, as situações de injustiça social continuam a verificar-se.

Apesar das deficiências dos critérios estatísticos utilizados a este respeito seja de ter em conta, assinala-se que, segundo a informação disponível (Comissariado do Sul "Projectos de luta contra a pobreza"), 25% da população portuguesa encontra-se, em 1992, no limite da pobreza relativa. Em 1974, num estudo realizado com base no Inquérito às Despesas das Famílias e seguindo o critério de fixar o limite da pobreza em 75% da média das despesas, 43.4% das famílias situavam-se no limite da pobreza³¹. Em 1985, segundo as Estatísticas da CEE, 32.7% da população portuguesa situava-se no limiar da pobreza, gastando menos da metade da despesa anual por adulto equivalente a uma família média nacional. (A média da CEE era, nesse ano, de 15.4%)³².

Considerando apenas o aspecto das transferências sociais com os diversos tipos de pensões, dado que é neste campo que os aumentos de protecção social mais se verificaram, não é difícil compreender a persistência das condições de "vulnerabilidade da pobreza"³³. Encontra-se, por um lado, a persistência de problemas básicos, tais como o desemprego de longa duração e a procura do primeiro emprego, a exclusão do mercado de trabalho de certas camadas de trabalhadores, com base na insuficiente qualificação requerida, e as condições extremas de habitabilidade. Uma das principais causas da persistência dos níveis de pobreza, apesar do aumento quantitativo dos gastos em pensões, reside no baixo nível remuneratório das transferências pecuniárias. Com efeito, em 1987, por exemplo, mais de metade (60%, em média) dos beneficiários das pensões (Velhice, Invalidez e Sobrevivência) receberam prestações sociais de valor inferior ao salário mínimo nacional³⁴.

A tendência que se começa a verificar actualmente no domínio da Segurança Social, para a atribuição de maior espaço para o sector privado, não é, de facto, nova. Os estudos realizados sobre o papel do Estado em Portugal, por B. de Sousa Santos, assinalam que a minimização dos problemas sociais relacionados com as

situações de pobreza, desemprego ou insuficiência de rendimentos, reside, em grande parte, na capacidade compensatória evidenciada pelas rede de relações familiares, de vizinhanças ou de entajuda. Seria, assim, a Sociedade de Providência, como o referido autor a denomina, que tem contribuído para que as situações de injustiça social não se transformem em situações de ruptura social e financeiras ao nível do Estado³⁵. Apesar da cobertura das pensões ser, actualmente, de 89,7% do salário com carreira completa, começa a desenhar-se nas políticas de Segurança Social, uma tentativa para diminuir esse grau de cobertura. Isto significa que o sector privado encontra maior capacidade de se inserir nos esquemas de segurança social, mediante o estabelecimento de instituições privadas.

As alterações que parecem estar em curso, actualmente, consistem, por um lado, em reduzir a cobertura das pensões de reforma e, por outro, em consolidar os Fundo de Pensões (estabelecidos em 1988) enquanto categoria autónoma de poupança individual e de protecção social privada. O estabelecimento privado de Fundo de Pensões, dinamizados mediante benefícios fiscais, permitirá que determinados grupos complementem ou antecipem a idade da reforma. Possibilitará, ainda, que o Estado alivie a pressão financeira exercida sobre o orçamento da Segurança Social, pelo número actual de pensionistas. Em síntese, os elementos que indiciam um relativo descomprometimento do Estado, no campo das políticas sociais, verificam-se também no sector específico da protecção social.

4. A procura de consenso político: legitimidade e neo-corporatismo

Debrucemo-nos sobre os aspectos que, ao longo do período considerado, condicionaram a procura de consenso político e social. O primeiro diz respeito à mobilização política e social que, conjuntamente com o estado de insuficiências sociais da população, foi um dos aspectos que maior influência exerceu na expansão das políticas sociais, no aumento das gastos públicos e no papel central que o Estado vem assumindo. O segundo diz respeito ao efeito combinado da desarticulação das relações económicas, da retração do investimento e do papel que o Estado desempenhou na gestão do crescimento económico. O terceiro refere-se à necessidade de regulação social que se fez sentir durante o processo de recuperação das actividades económicas e a transformação da matriz institucional do Estado.

A procura de consenso político está inscrita no contexto do desenvolvimento da legitimidade processual, tendencialmente instituída a partir de 1974 e no processo de conciliação que estrutura a legitimidade funcional em resultado da institucionalização dos mecanismos de concertação. São estes processos paralelos e articulados que orientam as respostas do sistema político às exigências colectivas e às pressões dos diferentes sectores sociais e económicos. Muito embora não seja possível neste texto desenvolver esta perspectiva, é de assinalar, no entanto, que a resolução relativamente equilibrada e integradora do processo de ruptura de 1974, foi possível, em grande parte, devido à configuração do Estado de Direito enquanto Estado-Providência³⁶. É claro que certas formas de assistência social, de políticas

corporativas e de intervenção do Estado no sector privado da economia, existiam anteriormente a 1974. Nalguns dos aspectos há, certamente, uma relativa continuidade nas modalidades políticas e na predominância do Estado³⁷. No entanto, a configuração política e institucional e o significado social das acções do Estado, é marcadamente diferente dado o tipo de regime político e social instaurado.

As políticas sociais, os mecanismos de regulação e a institucionalização da negociação tripartida (implícita ou explícita) são os instrumentos que caracterizam a configuração política do Estado-Providência em Portugal. Todavia, a preocupação tem sido, neste texto, a de tentar explicar as especificidades deste processo. O funcionamento dos mecanismos de legitimidade, processual e funcional, condicionam o significado e a evolução das políticas sociais e económicas. Num sistema com este modelo operativo, a discriminação estrutural de uma categoria social em benefício de outra é, política e eleitoralmente, difícil de sustentar. As respostas do sistema político, subjacente neste modelo de regulação, são certamente diferenciadas e assimétricas. No entanto, o ponto central é a procura de equilíbrio, mesmo diferenciado no tempo, entre as diferentes respostas às solicitações imediatas das diferentes categorias e sectores sociais. A evolução e o significado dos gastos públicos e das políticas sociais -saúde, segurança social- parece ter evidenciado este modo de funcionamento e apontado as bases do consenso político e social, mesmo com diferentes significados sociais, relativamente à estrutura política desenvolvida.

Ora, na fase de expansão dos direitos sociais e laborais, designadamente, as alterações na legislação laboral e na redistribuição do Rendimento Nacional, regista-se, também, uma significativa mudança de comportamento político. Nessa fase, após 1974, as políticas Estatais operam uma "selectividade positiva", nos termos de Offe, em benefício da maior participação dos trabalhadores na distribuição do Rendimento Nacional, como se pode observar no Quadro 13.

Quadro 13: Repartição do Rendimento Nacional (em %)

| | 1970 | 1975 | 1977 | 1979 | 1980 | 1981 | 1985 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Remunerações de trabalho | 52.0 | 69.6 | 61.6 | 56.5 | 59.7 | 62.1 | 48.0* |
| Excedente bruto de exploração | 48.0 | 30.4 | 38.4 | 43.5 | 40.3 | 37.9 | 52.0* |

(1) Rendimentos de empresa e propriedade

Fonte: INE, Contas Nacionais, Citado por Aida Valadas de Lima³⁸.

(*) Banco de Portugal, Calculado por Augusto Mateus

No período de 1975 a 1979 e em resposta à mobilização política e social e aos numerosos "cadernos reivindicativos", ao nível das empresas, a resolução dos conflitos foi equacionada em torno de três modalidades: As Convenções Colectivas de Trabalho (CCT), a Decisão Arbitral e a Via Administrativa com base nas Portarias de Regulamentação do Trabalho (PRT). Dada a diversidade das CCT e as perturbações políticas na relação capital-trabalho, a conciliação encaminhava-se, predominantemente, para os serviços oficiais do Ministério de Trabalho, na

maior parte das vezes, por decisão do próprio Governo. O número de PRT, pelas quais o Ministério, evidenciando um forte intervencionismo, regulava administrativamente as CCT, passou de 100, em 1975, para apenas 13 em 1980⁴⁰.

Distingue-se, no entanto, uma segunda fase, entre 1981 e 1985, caracterizada pela perda de peso por parte dos trabalhadores na distribuição do Rendimento Nacional e, conseqüentemente, uma recuperação da parte dos rendimentos das empresas e da propriedade. Esta relativa recuperação resulta, principalmente, das políticas estatais de "selecção negativa", relativamente ao sector do trabalho, permitindo formas de contenção dos aumentos salariais, de precarização da relação laboral e de proliferação de situações de salários em atraso. No entanto, nesta fase regista-se, como vimos nos pontos anteriores, alguma recuperação, em termos gerais, no rendimento bruto disponível das famílias, por efeito do complemento de outras fontes de rendimento. Com efeito, o peso relativo das Prestações Sociais, das Remessa dos Emigrantes e dos Juros de Depósito, na composição do rendimento disponível, passou de 18.9%, em 1974, para 41.8% em 1984⁴¹.

A procura de consenso social e de legitimidade política, com base na implementação de políticas sociais e laborais, relativamente avançadas, teve então um forte impacto nas relações económicas e laborais. A recessão económica é indicada pela diminuição do ritmo de crescimento da economia, pelo aumento da taxa de desemprego e pela perda de peso relativo da proporção do sector trabalho no Rendimento Nacional: esta situação de recessão económica (falências, despedimentos e encerramentos de empresas) teve repercussões no mercado de trabalho, que se traduziram na precarização da relação laboral, no aumento da pluriactividade e do trabalho clandestino, na discriminação salarial (inferiores salários para emprego feminino), no florescimento da economia subterrânea e na utilização da mão-de-obra infantil.

Quadro 14: Evolução da taxa de desemprego (em %)

| 1970 | 1974 | 1976 | 1979 | 1982 | 1985 | 1988 | 1990 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2.6 | 4.9 | 6.5 | 8.2 | 7.4 | 10.4 | 6.3 | 4.6 |

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1970, 1980.

INE, Inquérito ao Emprego, 1980-1988; OCDE, 1991.

Apesar da taxa de desemprego atingir os 10.4% na fase de maior recessão da actividade económica, os subsídios de desemprego só cubriam parcialmente o conjunto da população desempregada. Em 1984, ponto alto da fase recessiva, apenas 25% da população desempregada recebia subsídios de desemprego. E mais ainda, apenas 19,5% dos que recebiam subsídios tinham cobertura do subsídio por inteiro: 29.5% e 32.3% recebiam, respectivamente, entre 70 e 80%, daquele subsídio⁴².

Enquanto isto o salário médio real, apesar de fortes variações, não recuperou o nível da primeira fase de redistribuição do Rendimento Nacional, como se pode ver no Quadro 15. Em contrapartida a produtividade média cresceu significativa-

mente: o valor de 1986 é superior em 56,6% ao valor de 1972⁴³. Note-se, ainda, que entre 1985 e 1990, numa terceira fase, caracterizada pelo relançamento da economia, a taxa média de crescimento da produtividade foi de + 4.5%. Registe-se que, nesta terceira fase, o relançamento da actividade económica, o crescimento do PIB (influenciado pelas transferências de fundos comunitários) e o aumento das transferências sociais, permitiram um relativo reequilíbrio na participação dos diferentes grupos socio-económicos no Rendimento Nacional.

Quadro 15: Índice de remunerações médias e de salários (1980=100)

| Indústria transformadora | | |
|--------------------------|-----------------------|------------------------|
| Anos | Remunerações nominais | Remunerações reais (1) |
| 1976 | 51.1 | 114.9 |
| 1978 | 69.3 | 100.4 |
| 1980 | 100.0 | 100.0 |
| 1981 | 122.6 | 102.2 |
| 1984 | 207.1 | 86.9 |
| 1987 | 350.5 | 100.9 |
| 1990 | 512.4 | 105.9 |

(1) Deflacionado pelo "Índice de Preços no Consumidor".

Fonte: INE, Banco de Portugal, *Boletim Trimestral*, nº3, 1985 e *Boletim Trimestral*, nº3, 1991.

O papel do Estado na Concertação e na Regulação Económica

As políticas de conciliação laboral e social, com base no objectivo predominante de manutenção do emprego, parecem ter sido mais eficazes que as políticas de cobertura dos riscos da disfuncionalidade do mercado de trabalho e de reestruturação da economia. Mesmo assim, não é contudo de negligenciar, na atenuação das situações de precarização das relações laborais e de desemprego, o tipo de relações sociais presentes na sociedade portuguesa. As principais formas que compõem este tipo específico de relações são, entre outras, as formas de pluriactividade, a entajada laboral e familiar, o trabalho clandestino, os contratos a prazo e a combinação do emprego formal com trabalhos informais. São estas formas sociais que, na ausência de respostas integradas e satisfatórias do Estado-Providência Português, atenuam as difíceis situações económicas na fase recessiva da economia. As políticas de conciliação laboral e de regulação da disfuncionalidade do mercado de trabalho não foram efectivamente acompanhadas, nessa fase de recessão económica, de políticas integradas de reestruturação industrial e de ganhos de produtividade⁴⁴. Por outro lado, as estratégias dos agentes económicos assentou, principalmente no amplo tecido industrial das Pequenas e Médias Empresas, na rejeição desse modelo de regulação social, predominantemente político. A fuga de capitais, as falências das empresas e a precarização das relações laborais foram, de facto, as respostas dos agentes económicos às políticas do Estado⁴⁵.

Este contexto explica, em grande parte, que o papel do Estado, no processo de conciliação, se tivesse orientado, principalmente, para a produção de estratégias negativas de contenção das exigências laborais e empresariais. No processo de conciliação das relações colectivas de trabalho, a partir de 1979, com a produção de legislação reguladora⁴⁶ e, sobretudo, com a institucionalização da política de Concertação Social, em 1984, a preocupação política em implementar estratégias de contenção mútua torna-se mais evidente. Com efeito, pode dizer-se que a situação económica e laboral, recessiva, primeiro, e de relançamento, depois, condicionou a relativa aceitação, por parte dos agentes económicos e sociais, de contrapartidas e de cedências recíprocas, reguladas administrativamente. Uma consequência desta situação política e social é a evolução do número de greves. Assim, o número de greves, que em 1975, era de 340, passou, em 1981, a 756, para, nos anos posteriores, ir diminuindo gradualmente: 352 em 1983, 363 em 1986 e 181 em 1988⁴⁷.

Por um lado, a contenção dos aumentos salariais e o alargamento da precarização das relações laborais, situação de desafogo para as empresas, obteve-se em troca, se assim se pode dizer, da manutenção dos postos de trabalho e da não alteração da avançada legislação laboral até então conquistada pelas associações sindicais. Por outro, a assimetria entre o crescimento da produtividade industrial e o aumento dos salários, bem como a predominância dos instrumentos estatais de apoio-orçamentos expansionistas, consumo público e subsídios às empresas- tiveram como contrapartida a manutenção da pressão sindical relativamente aos direitos sociais e à segurança no emprego.

A política de concertação assentou, predominantemente, no modelo de "estabilidade no emprego"⁴⁸ e de intervenção económica de dinamização da reestruturação industrial. Esta política de concertação social, que caracteriza alguns dos mecanismos de acção do Estado-Providência, insere-se, como temos vindo a assinalar, nas modalidades de acção do Estado, basicamente, políticas de compensação e intervenção sectorial, marcadamente imediatista e instrumental, tais como as políticas de manutenção dos postos de trabalho, os subsídios aos bens de consumo básico das famílias, os subsídios às empresas e a produção agrícola.

A conciliação laboral é institucionalizada, em 1984, com a criação do Conselho Permanente de Concertação Social (posteriormente designado por Conselho Económico e Social), integrando paritariamente representantes do Patronato, dos Sindicatos e do Governo. O seu campo de acção vai desde os acordos sobre preços e salários, passando por programas de reestruturação e desenvolvimento da economia, níveis de inflação, até às políticas laborais. Os parceiros sociais, apesar da institucionalização dos seus interesses, têm, em sede de negociação, um menor grau de legitimação enquanto sistema de acção colectiva. Primeiro, porque a experiência de conciliação, em regime democrático, é recente. Segundo, porque esta tem vindo a ser desenvolvida com forte predominância do Estado, tanto nas iniciativas de conciliação como na sua institucionalização. O menor grau de autonomia dos parceiros sociais resulta também do facto de o processo político de negociação colectiva depender muito mais das influências exercidas no seio das

estratégias de equilíbrios neo-corporativos, modo de funcionamento do sistema político, do que da validação autónoma e da legitimação pública dos seus interesses específicos. Isto resulta também do nível de desenvolvimento económico do país, que condiciona a capacidade de redistribuição de recursos e, igualmente, o tipo de respostas às solicitações dos diversos grupos sociais.

Por outro lado, a influência dos parceiros sociais, desiguais nas suas capacidades de expressão e de legitimação dos seus interesses, continua a estar condicionada pelas características dos próprios actores sociais e económicos. Por um lado, as diferentes posições expressas pelas duas Confederações Sindicais e a dependência acentuada do sector privado empresarial na protecção do Estado, tanto na solução dos problemas financeiros como na dinamização da competitividade internacional. Por outro lado, a predominância do tecido industrial de pequenas e médias empresas, com diferentes graus de desenvolvimento tecnológico, é um outro importante factor que contribue para situar o tipo de Concertação Social praticado. Isto explica também, em grande parte, a persistência da centralidade política do Estado na definição dos objectivos de desenvolvimento e nas modalidades de funcionamento e de estruturação dos equilíbrios entre os diversos sectores e grupos sociais. Este modo de funcionamento da concertação social não só aumenta a capacidade de autonomia do poder político como reforça a legitimidade da acção do Estado e da expansão das suas formas de regulação social e económica.

É também neste contexto e neste modo de funcionamento que se inscreve o processo de regulação política das relações económicas e das regras do mercado. O Estado Português tem vindo a praticar regularmente a "administração da economia". Com efeito, desde as nacionalizações e intervenção nas empresas até ao processo de privatização dos sectores empresariais públicos, actualmente em curso, as políticas económicas do Estado têm-se constituído em torno da dinamização da esfera económica e da regulação das disfuncionalidades do mercado. As políticas macro-económicas, ao contrário das políticas sociais, têm-se caracterizado por uma maior continuidade na sua implementação. Veja-se, a este propósito, a regularidade na evolução dos subsídios às empresas na década de 1980 (Quadro 16). No entanto a continuidade é simultânea com a implementação sectorial de programas de intervenção e apoio económico. A orientação keynesiana das políticas orçamentais -estímulo à procura global efectiva- é um dos instrumentos de resposta tanto às solicitações dos diferentes corpos sociais (Empresários, trabalhadores) como a cada um dos diferentes segmentos e especificidades de cada um desses corpos sociais.

As respostas macro-económicas do sistema político, quer ao nível da Administração Central, quer ao nível da Administração Local⁴⁹, orientam-se, principalmente, por respostas instrumentais e imediatas face às pressões económicas e situações de disfuncionalidade do mercado. As concepções mais favoráveis à privatização e ao livre jogo das regras do mercado coexistem com as políticas de intervenção do Estado no mercado financeiro, na resolução dos problemas das empresas com dificuldades económicas e na salvaguarda dos postos de trabalho. As políticas de subsídios às empresas em dificuldade económica ou de reconversão

de sectores e zonas industriais, caso do sector têxtil, têm vindo a desenvolver-se de maneira crescente e continuada.

Quadro 16: Conta Geral do Estado (1) (em milhões de escudos e em %)

| Anos | Subsídios às empresas | Despesas autorizadas | % de Subsídios no total |
|------|-----------------------|----------------------|-------------------------|
| 1981 | 14.589 | 506.842 | 2.8 |
| 1983 | 13.598 | 802.221 | 1.9 |
| 1984 | 23.340 | 1.019.258 | 2.3 |
| 1985 | 90.997 | 1.334.151 | 6.8 |
| 1986 | 76.600 | 1.596.526 | 4.8 |
| 1987 | 87.806 | 1.835.526 | 4.7 |
| 1988 | 79.322 | 2.325.311 | 3.4 |
| 1989 | 78.234 | 2.750.269 | 2.9 |

(1) Calculado a partir das despesas correntes e das despesas de capital (assinala-se apenas os subsídios às empresas).

Fonte: Adaptado a partir do Banco de Portugal, *Boletim Trimestral*, n 3, 1985 e *Boletim Trimestral*, n 3, 1991.

Neste contexto   natural que, apesar da crescente autonomiza o do sector privado, os empresários, nomeadamente os Pequenos e Médios Empresários continuem a exigir do Estado sucessivos apoios técnicos e financeiros. Assim, num Inquérito realizado em 1983, sobre o comportamento empresarial, assinalava-se que 65.2% dos pequenos e médios empresários industriais eram favoráveis aos apoios, ao sector empresarial privado, em termos de dota o de capital, de subsídios a fundo perdido⁵⁰. Num outro estudo efectuado em 1990, 61.4% dos empresários de pequenas e médias empresas, eram favoráveis  s políticas de apoio Estatal ao sector privado e 27.1% dos empresários das grandes empresas eram da mesma opini o⁵¹.

O papel do Estado, na dinamiza o da actividade económica, tem-se baseado, além das políticas orçamentais expansionistas e de subsídios  s empresas, nas medidas ad-hoc de concess o de benefícios fiscais, tais como isen o fiscal (Decreto-Lei 177/86) para as actividades inovadoras, cria o de postos de trabalho ou localiza o nas zonas menos desenvolvidas. Acrescente-se ainda que a política de benefícios fiscais não se limita apenas ao sector empresarial: aplica-se t mbe m a determinados segmentos da popula o e até   reforma fiscal (1987/88), os trabalhadores da fun o pública, por exemplo, estavam isentos dos principais impostos sobre rendimentos do trabalho. Isto,   claro, como compensa o sectorial e instrumental, dos baixos salários praticados no funcionalismo público.

As políticas de infra-estruturas, de apoio   reconvers o da actividade económica ou de qualifica o da m o-de-obra, assentaram, predominantemente, nas políticas orçamentais, primeiro, e nas transfer ncias financeiras Comunitárias, posteriormente⁵². Assinale-se, no entanto, que se, por um lado, as políticas orçamentais de dinamiza o da actividade económica e de participa o nas

transferências Comunitárias, estimulam a esfera económica privada, por outro, reforçam a expansão do Estado enquanto modo de regulação da actividade económica privada, potenciando a estruturação de mecanismos contraditórios no movimento de *expansão e retracção* do Estado. Com efeito, se por um lado, estas políticas contribuem para o aumento da produtividade empresarial e do emprego, por outro, promovem a expansão dos gastos públicos e a pressão fiscal. Podemos, assim, dizer que este modo de funcionamento do sistema político está no centro da estrutura política do Estado-Providência e especifica o modo operativo predominantemente regulador e instrumental do Estado em Portugal.

Conclusão

A politização da questão do Estado-Providência não é apenas um debate de contornos analíticos ou político-partidários. A predominância da dimensão política encontra-se tanto nas formas da sua estruturação, como está no centro da crise ou da redefinição do papel do Estado. A centralidade do papel do Estado e o centralismo do funcionamento do sistema político permitem esclarecer a evolução e as características do Estado-Providência em Portugal.

Pensamos que a análise apresentada revela algumas dessas características principais e possibilita a observação das tendências de reestruturação em curso. Como temos vindo a referir, o Estado-Providência em Portugal, quer no seu modelo de funcionamento, quer nas formas de reestruturação, partilha, com alguma especificidade o quadro de referência geral. Do ponto de vista do modelo político e institucional, o Estado, num contexto democrático e de expansão de direitos sociais, tem desenvolvido políticas sociais gerais, compensatórias e políticas de regulação económica e intervenção nas disfuncionalidades do mercado. A institucionalização da concertação social, em torno de objectivos económicos e sociais, está igualmente, presente na estrutura política e legal do Estado. Impõem-se, no entanto, duas observações a este propósito.

Em primeiro lugar, o Estado-Providência apresenta, como referimos, uma significativa diferença na sua dimensão quantitativa, comparativamente aos outros países europeus desenvolvidos. Em segundo lugar, o seu desenvolvimento revela características específicas resultantes tanto da situação socio-económica da sociedade portuguesa como da evolução política subjacente ao processo de consolidação do Estado de Direito. Esta especificidade assenta, como vimos, no desenvolvimento de políticas de carácter mais selectivo do que universal e mais instrumental e fragmentadas do que integradas. Acrescente-se ainda, uma outra particularidade que reside, quanto a nós, no estabelecimento de formas de negociação que se caracterizam por uma incidência nos arranjos políticos de carácter neo-corporista. Isto no sentido, sobretudo, da forte presença da lógica clientelar na resolução de situações e problemas sociais e económicos, num contexto de um regime baseado na legitimidade representativa⁵³.

Em termos de tendências, agora, a proposição segundo a qual o Estado-Providência está a ser desmantelado, afigura-se-nos demasiado precipitada, mas, em contrapartida, as hipóteses de que está em curso a sua reestruturação, parece-nos

muito mais provável. Na verdade, a redefinição do papel do Estado vai, na evolução recente, no sentido de operar uma relativa desregulamentação e privatização dos sectores públicos. Na esfera do económico, a tendência, por parte da intervenção do poder político, é a de consolidar as regras do mercado e potenciar as vantagens competitivas dos sectores empresariais privados. Isto ocorre em detrimento da participação dos assalariados na redistribuição do rendimento nacional. Na área das políticas sociais assiste-se a um relativo descomprometimento do papel do Estado, não obstante o aumento dos gastos públicos sociais.

O debate, assim, centra-se na necessidade e nos inconvenientes da actual tendência para o aumento do peso dos sectores privados no fornecimento de serviços à população. A desregulamentação avança, mas, ao mesmo tempo, amplia-se também a importância da regulamentação e orientação do sistema social. Os parâmetros do modelo do Estado-Providência parecem deslocar-se desde a predominância da acção colectiva para a concepção do Estado como "catalizador-dinamizador". Ora isto não significa nada, assinala K. Judge, uma concepção minimalista do Estado: "é, sobretudo, uma concepção de política social, na qual o Estado coloca uma maior ênfase no financiamento, na promoção e regulação do que na produção e distribuição dos mesmos"⁵⁴.

Neste sentido, o que está em debate é a reformulação do contrato social no contexto da acção institucional do Estado-Providência. Isto, na medida em que este é, na sua própria configuração, o resultado das diferentes e progressivas escolhas dos cidadãos sobre os modelos de orientação e de regulação social. Esta reflexão, cujo contexto é o de uma crescente expectativa de maior autonomia da sociedade civil e de uma relação menos administrativa e assistencial entre os indivíduos e o Estado, coloca a sociedade numa discussão sobre um novo ponto de equilíbrio entre a liberdade política e a justiça social. A redefinição do papel do Estado não é certamente uma alteração radical do modelo de Estado-Providência. Todavia, parece ser, a par de uma maior autonomização da sociedade civil, a de descomprometimento relativamente aos valores de igualitarismo e de protecção social. A questão que se coloca, doravante, é saber, como assinala M. Villaverde Cabral⁵⁵, de que modo a provável acentuação das desigualdades sociais será absorvida e legitimada pelos sistemas políticos democráticos representativos.

Notas e Referências Bibliográficas

- 1 Ver a este propósito, Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal* (1974-1988), Porto, Edições Afrontamento, 1990., Manuel Villaverde Cabral, "*O Estado-Providência e o cidadão*", Risco, nº 1, 1985.
- 2 Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society-Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, London, Harvest Wheatsheaf, 1990.
- 3 Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, N.Y., Columbia University Press, 1982, id., *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, N.Y., Walter de Gruyter, 1990; David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, N.Y., Wiley and Sons Inc., 1965.
- 4 Peter Flora & Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, N.J., 1984, p.8.

- 5 D. Rueschemeyer, "The State and economic transformation: toward an analysis on the condition underlying effective intervention", in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, *Bringing the State Back, in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; Alain Bienaymé, *Entreprises, Marchés, Etat*, Paris, PUF, 1982; Claus Offe, *The Contradiction of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- 6 H. Medina Carreira, "As Despesas Públicas sobem", *Expresso*, 23 de Março de 1991.
- 7 *Cahiers Français*, nº 245, Março-Abril 1990.
- 8 *Relatório do Banco de Portugal*, 1990.
- 9 Maria Luisa Araújo Proença, "Evolução das estruturas das despesas públicas de 1983 a 1988 - classificação económica e funcional", *Conselho Nacional do Plano*, Boletim, nº20, 1990; H. Medina Carreira, "Finanças públicas e sistema fiscal", in Manuela Silva (ed) *Portugal Contemporâneo-Problemas e perspectivas*, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 1986, p. 366 e ss..
- 10 Inquérito prévio aos Serviços e Organismos do Estado, Direcção-Geral da Administração Pública, 1986. (Os efectivos do Sector Público Administrativo (SPA) referidos no estudo não incluem os funcionários das Empresas Públicas, das forças militarizadas, da Magistratura judicial e do Ministério Público).
- 11 Maria Branca Camacho e Carlos Antunes, "Série retrospectiva de indicadores diversos para a Economia Portuguesa", *Direcção dos Serviços de Estudos Económicos, Banco de Fomento e Exterior*, 1990.
- 12 Relatório do Ministério de Educação sobre "O ingresso dos estudantes no Ensino Superior", Eduarda Cruzeiro et al., *Público*, 16-06-92.
- 13 Graça Carapineiro, Margarida Gameiro Pinto, "Políticas de Saúde num país em mudança", *Sociologia - Problemas e Práticas*, 3, 1987.
- 14 António Correia de Campos, "Saúde" in Manuela Silva (ed) *Portugal Contemporâneo-Problemas e Perspectivas*, Lisboa, INA, 1986, p.62.
- 15 "Situação Socio-económica", *Departamento Central de Planeamento. Ministério do Planeamento e da Administração do Território*, Lisboa, 1991.
- 16 António Correia de Campos, *Idem*, p. 71.
- 17 "Síntese de Informação Estatística", *Direcção Geral de Assuntos Farmacêuticos*, 1990.
- 18 Carlos Gouveia Pinto, "Despesas públicas em cuidados de Saúde. Quem beneficia e porquê", in João Pereira et al., *Desigualdades e Saúde em Portugal*, IED, 1991, p.149.
- 19 Augusto Mantas, Carlos Costa e Francisco Ramos, "Equidade e Eficiência no Financiamento Hospitalar", in João Pereira et al., *Desigualdades e Saúde em Portugal, Op. Cit.*, p.126.
- 20 João Pereira, "Saúde e ambiente socio-económico em Portugal", *Análise Social*, vol. XXVI, nº 110, 1991, p.248.
- 21 Carlos Gouveia Pinto, "Despesas públicas com cuidados de Saúde. Quem beneficia e porquê", *Op. Cit.*, p.153 e 168.
- 22 A. Correia de Campos et al., "A privatização de um sistema público: o caso das tecnologias de diagnóstico e terapêutica em Portugal", *VI Jornadas de Economia de la Salud, Valência*, Maio 1986, citado por Graça Carapineiro & Margarida Gameiro Pinto, "Políticas de saúde num país em mudança", *Op. Cit.* p.93.
- 23 A. Correia de Campos, "Estado-Providência. Perspectivas e Financiamento. O caso da Saúde", *Sociologia-Problemas e Práticas*, 9, 1991, p.16.
- 24 Pierre Guibentif, "Discursos e aparelhos nas transformações políticas - o caso da segurança social", *Análise Social*, 87/88/89, vol. xxi, 1985.
- 25 Alfredo Bruto da Costa e Fernando Maia, "Segurança Social em Portugal: principais características e análise dos seus efeitos redistributivos", *Desenvolvimento*, 2, 1985, p. 86.
- 26 Fernando Maia, "Segurança Social", in Manuela Silva, *Portugal Contemporâneo, Op. Cit.* p. 179.
- 27 *Ibidem*, p. 100.
- 28 Estatísticas da Secretaria de Estado da Segurança Social, Lisboa, Junho de 1991.
- 29 Maria Bento, "O Financiamento da Segurança Social, suas distorções e consequências", *Departamento de Planeamento da Segurança Social*, Policopiado, 1985.
- 30 António da Silva Leal, "As políticas sociais no Portugal de hoje", *Análise Social*, vol. xxi, nº 87/88/89, 1985.
- 31 Manuela Silva, "Uma estimativa da pobreza em Portugal, em Abril de 1974", *Cadernos de Ciências Sociais*, 1, 1984.

- 32 Eurostat, EC- Statistics, Agosto 1991.
- 33 João Ferreira de Almeida et al., *Exclusão Social - Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Lisboa, Celta Editora, 1992, p.14 e ss.
- 34 *Ibidem*, p. 58 e 144.
- 35 Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Afrontamento, 1990.
- 36 Ver a este propósito, Manuel Villaverde Cabral, "A 'Segunda República' portuguesa numa perspectiva histórica", *Análise Social*, nº 75, 1983; Juan Mozzicafreddo, "Etat, Mouvements et Luttres sociales- Processus politique Portugais" 1974-1976", *These d'Etat*, Université de Montpellier I, França, 1985.
- 37 Manuel de Lucena, Carlos Gaspar, "Metamorfoses corporativas? - Associação de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal", *Análise Social*, nº 114, 1991.
- 38 Aida Valadas de Lima, *Op. Cit.*, p. 502.
- 39 Augusto Mateus, "Preços, rendimentos e concertação social: realidades e desafios", *Novos Desafios*, 2, 1988.
- 40 I. Moreira, M. Murteira, M.J. Goulão, "A Regulamentação Colectiva de Trabalho: Alguns aspectos e a sua evolução nos últimos anos", Policopiado, s/d.
- 41 Augusto Mateus, *Op. Cit.*, p. 9.
- 42 INE; Estatísticas de Protecção Social - Associações Sindicais e Patronais, 1983, 1985.
- 43 Augusto Mateus, *Op. Cit.*, p. 10.
- 44 Boaventura de Sousa Santos, "State, Wage Relation and Social Welfare in the Semiperiphery: The Case of Portugal", *Op. Cit.*, p. 22.
- 45 Maria João Rodrigues, *O Sistema de Emprego em Portugal - Crise e Mutações*, Lisboa, Dom Quixote, 1988, p.94 e ss.
- 46 "Regime Jurídico das Relações Colectivas de Trabalho", *Decreto-Lei*, 519-C/79, de 29 de Dezembro.
- 47 Marinús Pires de Lima, "Relações de trabalho, estratégias sindicais e emprego (1974-1990)", *Análise Social*, nº 114, 1991, p. 940.
- 48 Maria Manuela Leitão Marques, António Casimiro Ferreira, "A Concertação Económica e Social: a construção do diálogo social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31, 1991.
- 49 Juan Mozzicafreddo et al., *Gestão e legitimidade no sistema político local*, Lisboa, Escher, 1991.
- 50 IAPMEI, *Inquérito aos Empresários das Pequenas e Médias Empresas Industriais*, Lisboa, 1983.
- 51 José Luis Cardoso et al., *Empresários e Gestores da Indústria em Portugal*, Lisboa, Dom Quixote, 1990.
- 52 Carlos Costa, "Cinco anos e meio de integração de Portugal na CEE", in VVAA, *Portugal em Mudança*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1991.
- 53 Joaquim Aguiar, "Sociedades fragmentadas e clivagens políticas", *Análise Social*, vol. XXV, nº 108-109, 1990.
- 54 Ken Judge, "The British Welfare State in Transition", in R. Friedmann, N. Gilbert, M. Sherer (ed), *Modern Welfare state - A comparative view of trends and prospects*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1987, p. 26.
- 55 Manuel Villaverde Cabral, "O Estado-Providência e o cidadão", *Risco*, nº 1, 1985, p. 33.

Anexos

Quadro 1: Gastos totais e importância dos gastos públicos, em saúde, países da CEE e média da OCDE (1987)

| Países | Gastos totais | Gastos públicos | % público no total |
|---------------|---------------|-----------------|--------------------|
| Bélgica | 7.2 | 5.5 | 76.4 |
| Dinamarca | 6.0 | 5.2 | 86.7 |
| França | 8.6 | 6.7 | 77.9 |
| Alemanha | 8.2 | 6.3 | 76.8 |
| Grécia | 5.3 | 4.0 | 75.5 |
| Irlanda | 7.4 | 6.4 | 86.5 |
| Itália | 6.9 | 5.4 | 78.3 |
| Luxemburgo | 7.5 | 6.9 | 92.0 |
| Países Baixos | 8.5 | 6.6 | 77.6 |
| Portugal | 6.4 | 3.9 | 60.9 |
| Espanha | 6.0 | 4.3 | 71.7 |
| Reino Unido | 6.1 | 5.3 | 86.9 |
| OCDE (Média) | 7.3 | 5.6 | 76.7 |

Fonte: "Health Care Financing Review", *Annual Supplement*, 1989, citado por A. Correia de Campos, "O Estado-Providência e a saúde", *Op. Cit.*, p.12.

Quadro 2: Indicadores de eficiência técnica *

| | 1980 | 1986 |
|----------|--------|--------|
| D.M. | 13.9 | 11.0 |
| D.T.C.P. | 65.5 | 77.0 |
| C.U.D.P | 14.455 | 16.045 |

* Média no Continente.

DM- Demora Média;

DTCP-Doentes Tratados Ponderados por Cama;

CUDP-Custo Unitário por Doente Ponderado.

Fonte: Augusto Mantas et al. *Op Cit.*, p.128.

Quadro 3: Incidência por *Decil* de receita (em saúde) em 1980-81 (Amostra-Base)

| Decil de receita | Número de | | | Receita | Média de receita |
|---------------------|-----------|------------|---------------|---------------------------------------|---------------------------|
| | Famílias | Indivíduos | Adult.-Equiv. | imputada (10 ³ Escudos) | imputada Adult.-Equiv. |
| 1 | 102 | 257 | 239.27 | 2547.2 | 10.7 |
| 2 | 59 | 186 | 168.46 | 1317.4 | 7.8 |
| 3 | 47 | 159 | 140.21 | 850.8 | 6.1 |
| 4 | 40 | 149 | 133.16 | 558.5 | 4.2 |
| 5 | 33 | 126 | 110.34 | 827.3 | 7.5 |
| 6 | 28 | 106 | 91.28 | 585.9 | 6.4 |
| 7 | 25 | 104 | 91.10 | 318.6 | 3.5 |
| 8 | 22 | 94 | 79.54 | 273.7 | 3.4 |
| 9 | 19 | 71 | 61.98 | 469.8 | 7.6 |
| 10 | 15 | 73 | 63.11 | 318.4 | 5.0 |
| Total | 390 | 1325 | 1178.45 | 8067.6 | 6.9 |

* Custos unitários dos cuidados consumidos + reembolsos dos gastos privados.

Fonte: J. Pereira, M. R. Giraldes, A. C. de Campos, *Desigualdade e Saúde em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos e Desenvolvimento, 1991, p.168.

Quadro 4: Estruturas das prestações da protecção social, por função (em %)

| | Anos | | | | |
|---|------|------|------|------|------|
| | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 |
| Doença, invalidez e aciden. de trabalho | 44.8 | 47.8 | 49.5 | 47.5 | 45.6 |
| Pensões de velhice e sobrevivência | 37.2 | 37.5 | 36.6 | 40.0 | 42.1 |
| Maternidade e família | 6.9 | 7.4 | 6.4 | 6.7 | 8.6 |
| Promoção do emprego e s. desemprego | 2.9 | 1.9 | 2.8 | 3.0 | 2.3 |
| Habitação, indigência e diversos | 7.1 | 5.4 | 5.0 | 2.8 | 3.0 |

Fonte: INE: Estatísticas Sociais, 1982, 1987; INE: *Portugal Social* 1985-1989, Lisboa, 1992

Quadro 5: Distribuição das despesas com pensões do regime contributivo e da massa salarial, por *Quintis*

| | Despesas com Pensões | | | | Massa Salarial* | | | |
|------------|----------------------|------|------|------|-----------------|------|------|------|
| | 1973 | 1979 | 1981 | 1984 | 1974 | 1980 | 1982 | 1984 |
| 1º Quintil | 12,6 | 16,2 | 15,4 | 14,4 | 8,1 | 12,4 | 11,9 | 10,6 |
| 2º Quintil | 15,9 | 16,6 | 17,2 | 16,0 | 12,6 | 15,8 | 15,7 | 14,6 |
| 3º Quintil | 21,9 | 16,6 | 18,3 | 18,1 | 16,9 | 18,3 | 18,3 | 18,0 |
| 4º Quintil | 21,9 | 20,7 | 20,5 | 19,6 | 22,2 | 21,2 | 21,3 | 22,1 |
| 5º Quintil | 27,7 | 29,9 | 28,5 | 31,9 | 40,2 | 32,3 | 32,8 | 34,7 |

* Não inclui a Administração Pública, os trabalhadores rurais temporários e os trabalhadores de serviços domésticos.

Fonte: A. Bruto da Costa e F. Maia, "Segurança Social em Portugal...", *Op. Cit.*, p. 101.