







ICS Imprensa
de Ciências
Sociais



Atitudes Sociais dos Portugueses

Colecção dirigida por Jorge Vala e Manuel Villaverde Cabral

Volumes publicados:

1 Trabalho e Cidadania

Organização: Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire

2 Religião e Bioética

Organização: José Machado Pais, Manuel Villaverde Cabral e Jorge Vala

3 Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça

Organização: Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e André Freire

4 Ambiente e Desenvolvimento

Organização: Luísa Lima, Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e Alice Ramos

5 Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa

Organização: Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos

6 Contextos e Atitudes Sociais na Europa

Organização: Jorge Vala e Anália Torres

7 Família e Género em Portugal e na Europa

Organização: Karin Wall e Lígia Amâncio

8 Ética, Estado e Economia: Atitudes e Práticas dos Europeus

Organização: Luís de Sousa

9 Trabalho e Relações Laborais

Organização: João Freire

10 Tempos e Transições de Vida: Portugal ao Espelho da Europa

Organização: José Machado Pais e Vítor Sérgio Ferreira

11 Identidade Nacional, Inclusão e Exclusão Social

Organização: José Manuel Sobral e Jorge Vala

Acesso à base de dados

Os dados que serviram de suporte aos capítulos que constituem o presente volume são de acesso livre e podem ser obtidos através do seguinte endereço electrónico: www.atitudessociais.org

Atitudes Sociais dos Portugueses 12

**Os Portugueses
e o Estado-Providência
Uma Perspectiva Comparada**
Filipe Carreira da Silva
(organizador)

ICS Imprensa
de Ciências
Sociais

Imprensa de Ciências Sociais



**Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa**

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa – Portugal
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

www.ics.ul.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação

Os portugueses e o Estado-Providência : uma perspectiva comparada / organizador
Filipe Carreira da Silva. - Lisboa : ICS.
Imprensa de Ciências Sociais, 2013. - (Atitudes sociais dos portugueses ; 12)
ISBN 978-972-671-???-?
CDU ????



Capa e concepção gráfica: João Segurado
Revisão: Soares de Almeida
Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.
Depósito legal: ??????????
1.ª edição: ?????????? de 2013



Em memória de António Ornelas (1951-2012), colega e amigo





Índice

Agradecimentos	17
Os autores	19
Introdução	
O modelo português de Estado-Providência: análise e perspectiva	23
<i>Filipe Carreira da Silva</i>	
Parte I	
O Estado social em Portugal: políticas sociais e história institucional	
Capítulo 1	
Portugal: a construção do Estado-Providência em contexto desfavorável	45
<i>† António Dornelas</i>	
Capítulo 2	
As (des)igualdades face ao Estado: valores e representações sociais na Europa	85
<i>Renato Miguel do Carmo e Nuno Nunes</i>	

Parte II

A sociedade portuguesa: estrutura e clivagens sociais

Capítulo 3	
A relação dos portugueses com o sistema educativo	109
<i>Pedro Abrantes e Cristina Roldão</i>	
Capítulo 4	
Avaliação e atitudes perante os sistemas de saúde europeus numa perspectiva comparada europeia	131
<i>Pedro Alcântara da Silva e Maria Helena Pestana</i>	
Capítulo 5	
O terceiro sector e o Estado-Providência em Portugal	161
<i>Sílvia Ferreira</i>	
Capítulo 6	
O envelhecimento contra o Estado-Providência	197
<i>Fernando Ribeiro Mendes e Sara Paralta</i>	
Capítulo 7	
O Estado social em causa: instituições, políticas sociais e movimentos sócio-laborais no contexto europeu	225
<i>Elísio Estanque</i>	
Índice remissivo	265

Índice de quadros e gráficos

Quadros

1.1	Ciclos políticos e resultados da concertação social.....	73
1.2	Conteúdos dos acordos de concertação social em Portugal (1986-2008).....	75
1.3	Principais problemas das relações laborais em Portugal.....	81
2.1	Atitudes igualitárias no contexto europeu (<i>k-means cluster analysis</i>).....	99
3.1	Nível de escolaridade atingido e percepções dos cidadãos sobre o estado da educação, serviços de guarda de crianças, segundo o país (ESS 2008 e 2002).....	111
3.2	Satisfação com o estado da educação segundo a intensidade de acesso aos diferentes meios de comunicação social, ESS 2008.....	114
3.3	Relação entre a escolaridade da família de origem e dos respondentes (activos) e trajectória de mobilidade educativa intergeracional por escolaridade da família de origem em Portugal e na UE27, ESS 2008 (%).....	115
3.4	Relação entre a escolaridade da família de origem e dos respondentes (activos) segundo o nascimento antes ou depois de 1970 em Portugal, ESS 2008 (%).....	117
3.5	Relação entre a trajectória intergeracional de mobilidade educativa segundo o nascimento antes ou depois de 1970 em Portugal, ESS 2008 (%).....	117
3.6	Relação entre a categoria sócio-profissional do pai e a escolaridade dos respondentes segundo o nascimento antes ou depois de 1970, ESS 2008 (%).....	117
3.7	Relação entre o nível de escolaridade e categoria sócio-profissional segundo o nascimento antes ou depois de 1970, ESS 2008 (%).....	120

3.8	Relação entre a categoria sócio-profissional dos respondentes e dos pais segundo o nascimento antes ou depois de 1970, ESS 2008 (%).....	120
3.9	Percepções sobre a educação segundo as características sócio-demográficas, escolares, profissionais, pertença religiosa e partido votado nas últimas eleições em Portugal, ESS 2008 (médias).....	123
4.1	Tipologia de sistemas de saúde dos países membros da OCDE que fazem parte do ESS	135
4.2	Satisfação com os serviços de saúde (média).....	136
4.3	Eficiência da prestação dos cuidados de saúde (média)	138
4.4	Responsabilidade do Estado em garantir os cuidados de saúde adequados (média).....	143
4.5	Responsabilidade do Estado em garantir os cuidados de saúde adequados segundo os indicadores sócio-demográficos e atitudinais (modelo de regressão ordinal).....	150
4.6	Sector mais importante onde o governo deve investir mais recursos financeiros em 2001 e 2008.....	153
4.7	Forma de financiamento para pagar os cuidados de saúde em 2008..	154
4.8	Opinião sobre a utilização gratuita do serviço público de saúde restrita às pessoas com recursos económicos baixos em 2001 e 2008..	155
5.1	Comparação entre actividades, financiamento e trabalho no terceiro sector em países desenvolvidos e em transição	169
6.1	Despesas de protecção social e de educação em Portugal (2001-2007)	209
6.2	Utilidade dos benefícios sociais para precaver a pobreza em Portugal, Espanha e Grécia.: distribuição de frequências (%) e total de frequência por faixa etária	212
6.3	Benefícios sociais segundo o estado civil, a satisfação da vida e o interesse pela política em Portugal: distribuição de frequências (%) e total de frequências	215
6.4	Opinião sobre a utilidade dos benefícios sociais em termos de justiça social, atracção a viver no país e tornar as pessoas menos activas: distribuição de frequências (%).....	216

6.5	Variáveis independentes ou regressores.....	217
6.6	Razão de probabilidades dos benefícios sociais para precaver a pobreza.....	219
7.1	Percentagem de respostas abaixo (entre 0 e 4) e acima (entre 6 e 10) do ponto médio da escala na medida do ESS de atitudes relativas aos serviços de saúde no país.....	247
7.2	Percentagem de respostas abaixo (entre 0 e 4) e acima (entre 6 e 10) do ponto médio da escala na medida do ESS de atitudes relativas ao estado da educação no país.....	247

Gráficos

1.1	Pensionistas e beneficiários do subsídio de desemprego (milhares)	48
1.2	Despesa total em protecção social (% do PIB; acréscimo entre 1998 e 2009).....	49
1.3	Benefícios sociais <i>per capita</i> (total; paridades do poder de compra)....	51
1.4	Acréscimo dos benefícios sociais <i>per capita</i> (1997 a 2008; total).....	51
1.5	Despesa pública em políticas do mercado de trabalho (total das políticas activas e passivas; % do PIB; 2009).....	53
1.6	Desemprego (benefícios sociais <i>per capita</i> ; % de aumento entre 1997 e 2008).....	53
1.7	Taxas líquidas de substituição dos rendimentos em diferentes pontos do período de desemprego (média ao longo de cinco anos de desemprego).....	54
1.8	Cobertura dos trabalhadores flexíveis por subsídio de desemprego ...	54
1.9	Doença e cuidados de saúde (benefícios sociais <i>per capita</i> ; paridades do poder de compra).....	55
1.10	Velhice (benefícios sociais <i>per capita</i> ; paridades do poder de compra).....	56
1.11	Velhice (benefícios sociais <i>per capita</i> ; % de acréscimo entre 1997 e 2008).....	56

1.12	Sobrevivência (benefícios sociais <i>per capita</i> ; paridades do poder de compra).....	57
1.13	Sobrevivência (benefícios sociais <i>per capita</i> ; acréscimo de 1997 a 2008).....	57
1.14	Pessoas em risco de pobreza depois de transferências sociais (%).....	59
1.15	Varição da percentagem de pessoas em risco de pobreza após transferências sociais (entre 1999 e 2008)	59
1.16	Trabalhadores em risco de pobreza (%; 2005 e 2009).....	60
1.17	Famílias e crianças (benefícios sociais <i>per capita</i> ; paridades do poder de compra)	61
1.18	Famílias e crianças (paridades do poder de compra; % de acréscimo entre 1997 e 2008).....	61
1.19	Combate à exclusão social (benefícios sociais <i>per capita</i> ; paridades do poder de compra)	62
1.20	Combate à exclusão social (paridades do poder de compra; % de acréscimo entre 1997 e 2008)	62
1.21	Efeitos das prestações sociais no comportamento individual.....	64
1.22	Efeitos económicos e efeitos sociais das prestações sociais.....	65
1.23	Nível de vida dos reformados	66
1.24	Nível de vida dos desempregados	66
1.25	Serviços infantis para os pais que trabalham	67
1.26	Oportunidades para os jovens encontrarem o primeiro emprego	67
1.27	Sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde dentro de dez anos	68
1.28	Sustentabilidade financeira das pensões dentro de dez anos	68
1.29	Desempregados e à procura de trabalho há três semanas ou mais	69
1.30	Reduzir o tempo de trabalho para tomar conta da família.....	70
1.31	Não ter dinheiro suficiente para cobrir as necessidades do agregado familiar	70
1.32	Não receber os cuidados de saúde de que realmente necessita	71
2.1	Desigualdade de rendimento (S80/S20) e assunção das responsabilidades do Estado nos países europeus.....	91

2.2	Desigualdade de rendimento (S80/S20) e confiança institucional nos países europeus.....	93
2.3	Confiança institucional e assunção de responsabilidades do Estado nos países europeus	94
2.4	Concordância com a importância dos apoios sociais do Estado para a construção de uma sociedade mais igualitária nos países europeus (percentagens)	95
2.5	Concordância com a necessidade de intervenção do governo na redução das diferenças de rendimentos nos países europeus (percentagens).....	97
2.6	Concordância com a relativa igualdade dos níveis de vida para uma sociedade ser justa nos países europeus (percentagens).....	97
2.7	Não aceitação das desigualdades económicas para recompensar diferenças de capacidade e de esforço nos países europeus (percentagens).....	98
2.8	Atitudes igualitárias pelos <i>clusters</i> apurados (distância em relação à média)	100
2.9	Atitudes igualitárias, desigualdade social e confiança institucional (distribuição dos <i>clusters</i>)	101
2.10	Atitudes igualitárias e representações sociais do Estado (distribuição dos <i>clusters</i>)	101
5.1	Satisfação com a qualidade dos serviços sociais, de saúde e de educação (%)	181
5.2	Voluntariado formal/informal e sociabilidade	185
5.3	Confiança nas instituições e nas pessoas	187
6.1	Rendimento, despesa e poupança das famílias em 2005-2006	206
7.1	Indicador de percepções de responsabilidade social do Estado	244
7.2	Percentagem de respostas abaixo do ponto médio da escala (entre 0 e 4) na medida de satisfação com a actuação do governo do ESS.....	245
7.3	Percentagem de respostas abaixo do ponto médio da escala (entre 0 e 4) na medida de confiança nos políticos do ESS	245



Agradecimentos

Gostaria de aproveitar esta oportunidade para agradecer à Fundação para a Ciência e Tecnologia todo o apoio prestado [projectos: «Atitudes Sociais dos Portugueses»; «Promessas por Cumprir: as Origens Políticas da Desigualdade Sócio-Económica em Portugal, 1960-2010» (PTDC/CPJ-CPO/101290/2008)], bem como, e de forma muito especial, aos autores deste volume colectivo. Desde o Outono de 2010, altura em que decorreu a primeira apresentação pública dos dados preliminares do módulo sobre o «Estado-Providência» do ESS 2008, até ao envio, sensivelmente um ano depois, da primeira versão do manuscrito, todos foram, sem excepção, inexcedíveis na forma como responderam a todas as minhas solicitações. Uma palavra de sincero agradecimento é também devida ao Jorge Vala, que me endereçou o convite para organizar este volume e que acompanhou diligentemente todas as fases da sua produção, e à Alice Ramos, que corrigiu pacientemente todas as análises estatísticas. Finalmente, uma palavra de apreço pelos úteis comentários e sugestões do *referente* anónimo da Imprensa de Ciências Sociais, a quem estendo, de igual forma, os meus agradecimentos.



Os autores

†**António Dornelas** foi professor auxiliar convidado no ISCTE-IUL, onde leccionou entre 2005 e 2012. Foi também presidente da direcção do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) e investigador do CIES-IUL. Entre 2005 e 2011 foi consultor especial dos ministros do Trabalho e Solidariedade Social dos XVII e XVIII Governos Constitucionais (José Sócrates). Anteriormente foi secretário de Estado do Trabalho e Formação do XIV Governo Constitucional (António Guterres, 2001-2002) e assessor do Presidente da República para o Trabalho e Assuntos Sociais (Jorge Sampaio, 1995-2001)

Cristina Roldão é assistente de investigação no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL) e doutoranda em Sociologia no ISCTE-IUL. Tem-se dedicado à análise das desigualdades sociais através de duas linhas de pesquisa, uma que se prende com as desigualdades no sistema educativo e outra que remete para os processos de integração de imigrantes na sociedade portuguesa.

Filipe Carreira da Silva é investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) e professor auxiliar no Departamento de Sociologia da Universidade de Cambridge (2012-2013). Sobre a problemática das funções sociais do Estado, coordena actualmente o projecto «Promessas por Cumprir: as Origens Políticas da Desigualdade Sócio-Económica em Portugal, 1960-2010» (PTDC/CPJ-CPO/101290/2008). Sobre este tema, publicou com Mónica Brito Vieira, *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição* (Almedina, 2010), e, mais recentemente, *O Futuro do Estado Social* (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013).

Os Portugueses e o Estado-Providência

Renato Miguel do Carmo é doutorado em Sociologia. Actualmente é investigador auxiliar do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE-IUL e do Observatório das Desigualdades. Autor de diversos livros e artigos (publicados em revistas nacionais e internacionais), versando principalmente as temáticas das desigualdades sociais e territoriais, globalização, mobilidade espacial e capital social. Recentemente, organizou os livros *Entre as Cidades e a Serra: Mobilidades, Capital Social e Associativismo no Interior Algarvio* (Editora Mundos Sociais, 2011), *Desigualdades em Portugal: Problemas e Propostas* (Edições70/Le Monde Diplomatique, 2011) e, com Charlotta Hedberg, *Translocal Ruralism: Mobility and Connectivity in European Rural Spaces* (Springer, 2012).

Nuno Nunes é investigador do CIES-IUL do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e membro do Observatório das Desigualdades. As desigualdades sociais, a análise de classes, a acção colectiva e a mudança social são os seus principais interesses de investigação.

Fernando Ribeiro Mendes é economista, tendo realizado os estudos superiores em Portugal e em França. Doutorou-se em Ciências Económicas no Institut d'Études Politiques de Paris. Tem exercido diversos cargos e funções públicas, nomeadamente as de secretário de Estado da Segurança Social entre 1995 e 1999. Ensina no Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa e tem publicado diversos trabalhos sobre temas de segurança social.

Elísio Estanque é professor auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais da mesma universidade. Ensina, investiga e publica sobre temas como classes e desigualdades sociais, sociologia da empresa e das relações laborais, sindicalismo, juventude e movimentos sociais.

Sílvia Ferreira é professora auxiliar de Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, investigadora do Centro de Estudos Sociais e do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social da FEUC. É doutorada em Sociologia pela Universidade de Lancaster (RU). A sua investigação tem focado a reforma da segurança social, o terceiro sector e as políticas sociais, o papel das organizações do terceiro sector na promoção da igualdade entre sexos, o empreendedorismo social no terceiro sector e na economia social em Portugal e na Europa. A sua

Os autores

investigação mais recente recorre às abordagens da complexidade para observar a relação paradoxal entre o terceiro sector e o Estado na governação através de parcerias locais.

Sara Paralta é professora na Universidade Atlântica. Doutorou-se em Economia pela Université Paris-Dauphine e pelo Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa.

Pedro Alcântara da Silva é doutorado em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa. É investigador de pós-p doutoramento no Instituto do Envelhecimento – Universidade de Lisboa e investigador associado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Os seus actuais interesses de investigação centram-se nos domínios da sociologia da saúde e da medicina, da sociologia do envelhecimento e da sociologia da comunicação e *mass media*. O envelhecimento da população é outra das áreas de investigação a que se tem dedicado nos últimos anos, nomeadamente sobre aspectos relacionados com a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida.



Filipe Carreira da Silva

Introdução

O modelo português de Estado-Providência: análise e perspectiva

O presente livro versa sobre as atitudes dos cidadãos portugueses (e europeus) perante o Estado-Providência. A actualidade e a relevância científica deste tema são, hoje em dia, inquestionáveis. A braços com uma das mais graves crises económicas e financeiras das últimas décadas, muitos têm sido os países a ser obrigados a reequacionar a sustentabilidade e justiça social relativa dos respectivos sistemas públicos de segurança social, educação e saúde (Silva 2013). Portugal não é excepção. Interessa, pois, saber o que pensam as respectivas populações sobre este tema.

Este tema foi objecto de um módulo rotativo na quarta vaga do *Inquérito Social Europeu* (ou *European Social Survey*, ESS), realizada em 2008, e cujos resultados preliminares foram anunciados entre nós em Novembro de 2010 nas instalações do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Este módulo sobre o Estado-Providência fornece-nos um retrato rigoroso e detalhado das atitudes dos portugueses em perspectiva comparada sobre as funções sociais do Estado. É tendo por base este módulo, bem como outros inquéritos de opinião sobre a mesma temática, que os autores dos sete capítulos que compõem este volume se propõem explicar o que pensam os portugueses sobre esta matéria. Fá-lo-ão confrontando estas opiniões e representações com as atitudes dos cidadãos dos restantes países da União Europeia relativamente a um dos pilares da construção europeia, o chamado «modelo social europeu».

Filipe Carreira da Silva

A problemática do Estado-Providência¹

Nesta secção é apresentada sumariamente a problemática do Estado social. Recuperando uma tese originalmente publicada em *Onde Pára o Estado*, uma colectânea organizada em resposta à crise financeira de 2008 e aos concomitantes desafios políticos e sociais por ela levantados, defende-se a ideia segundo a qual o «Estado-Providência» corresponde a um modelo de organização do Estado normativamente definido e historicamente circunscrito. Como tal, pressupõe-se a existência de outros modelos de Estado, para além do «Estado-Providência», a possibilidade de coexistência entre este modelo e outros modelos em cada período histórico, bem como a multiplicidade de formas de implementação de cada um deles. Desta perspectiva, o desafio colocado aos cientistas sociais é o de traçar a história destes vários modelos de Estado e correspondentes princípios normativos e projectos de implementação concreta, bem como o de analisar a sua evolução em resposta às pressões exercidas pelos processos de mudança societal.

No que se segue irei debruçar-me brevemente sobre as sucessivas metamorfoses que a concepção do Estado sofreu no decurso da era política moderna. Irei começar por referir-me à passagem do modelo de Estado liberal-constitucional do século XIX ao modelo de Estado social que lhe sucedeu entre o final desse século e a segunda metade do seguinte e à transmutação deste no modelo de Estado neoliberal, que se consolidou no final do século XX. Este último, também designado por Estado regulador, será o meu próximo objecto de discussão, começando por apresentar a narrativa que o legitima e o aparelho conceptual que lhe serviu de suporte, para em seguida discutir algumas das razões do seu actual questionamento. O derradeiro ponto desta introdução é a apresentação dos vários capítulos que compõem este livro. Em todos eles é visível a tensão entre as representações que os cidadãos têm deste modelo de Estado (quer de áreas gerais de intervenção do Estado, como a saúde, a educação ou a segurança social, quer de desafios concretos, como, por exemplo, os colocados pelo envelhecimento da população) e os indicadores construídos pelas ciências sociais para o medir, avaliar e, em certa medida, legitimar. A isto acresce o facto de que aquelas não são independentes do labor social científico; pelo contrário, as representações que aqui se atribuem aos «portugueses» são o produto de um inquérito por questionário, ele próprio guiado por questões normativas e considerações me-

¹ Esta secção usa material originalmente publicado em Silva (2009).

Introdução

metodológicas, que lhes confere o estatuto de «construções sociais científicas» comparáveis às dos demais indicadores respeitantes à actuação do Estado-Providência. É importante não perder este facto de vista sobretudo em casos como este, em que se analisam as representações dos portugueses sobre o Estado-Providência, ele próprio uma realidade a um tempo normativa e concreta. Uma realidade que, por isso mesmo, reflecte os diferentes tempos históricos e as diferentes formações sociais em que tem sido implementada. É desses reflexos, e das reflexões que os portugueses deles fazem, que este livro trata.

Começamos por apresentar a estratégia teórica por detrás da nossa análise aos diferentes modelos de Estado. A estratégia teórica aqui seguida é crítica do paradigma racionalista e individualista cartesiano e dos modelos e metodologias deste tributários, da teoria da escolha racional ao behaviorismo, passando pelo presentismo metodológico. É, por conseguinte, sensível ao carácter histórico e ideológico dos conceitos e modelos teóricos, sobretudo daqueles que se apresentam como «apolíticos», «neutros» ou «racionais». Como Albert Hirschman demonstrou em *The Rhetoric of Reaction*, o ideário conservador, que acompanhou cada uma das metamorfoses do Estado que irei discutir neste ensaio, é tão consistente quanto pouco inovador. As soluções que os autores neoliberais prescreveram para a reforma do Estado no final do século XX apresentam claros paralelos com as razões apresentadas, século e meio antes, pelos seus antecessores liberais para resistirem às tendências de democratização do Estado liberal oitocentista (Hirschman 1991). Em complemento à reconstrução diacrónica da retórica conservadora encetada por Hirschman, a sociologia do conhecimento de Karl Mannheim e o historicismo da chamada «escola de Cambridge» ilustram bem a função crítica que a história das ideias pode desempenhar.² A crítica aqui ensaiada ao modelo de Estado regulador tem, assim, um cariz claramente historicista. Rejeita-se, portanto, a ilusão platónica de que os modelos, designadamente os modelos de Estado, podem ser construídos independentemente da realidade que visam analisar, em favor de uma visão que assume o inevitável confronto entre a normatividade e a facticidade, procurando dele retirar lições para melhor explicar uma realidade em que factos e normas inelutavelmente se cruzam. Estabelecidos os parâmetros da discussão, passemos à noção em torno da qual ela gira, a ideia de Estado.

² V., por exemplo, Mannheim (1972 [1932]) e Skinner (1969); v. igualmente Silva (2004).

Filipe Carreira da Silva

Em bom rigor, deveríamos começar por assinalar que o «Estado» não existe. Como Thomas Hobbes, o primeiro grande teórico do Estado, lapidarmente o colocou, o Estado é a ficção que corporiza os nossos mais fundamentais interesses.³ Não uma ficção inerte, antes uma ficção vital, personificada pelo governo e sustentada pela nossa responsabilidade colectiva. Poucos hoje tomarão literalmente os mecanismos heurísticos do passado, em que o Estado surgia como uma entidade supra-individual, dotada de vontade própria, constituída por um acordo fundador entre os cidadãos, que *in abstracto* definia as suas competências, responsabilidades e direitos. Embora o Estado seja um nome de continuidade e se mostre inseparável do exercício de certas funções essenciais à vida em comunidade, ele é também uma realidade histórica mutável, em constante redefinição. Enquanto realidade normativa, o Estado refere-se, sobretudo, a um modelo jurídico-político de organização da nossa vida colectiva. Trata-se, por isso mesmo, de uma organização historicamente singular e estruturalmente específica da dominação de indivíduos sobre outros indivíduos (Dusza 1989, 71). Uma das coisas que distinguem um Estado de outros tipos de associação, como um sindicato ou um partido, é o carácter indisponível da pertença ao Estado – não se muda de nacionalidade com a mesma facilidade com que se muda de cidade, clube de futebol ou confissão religiosa. Pela sua pretensão à representação da comunidade política no seu todo, e como um todo, pela corporização dos seus interesses mais fundamentais, o Estado tem um ascendente sobre as «associações» parciais com expressão político-constitucional no conceito de soberania. Isto significa também, como reverso da moeda, que a actuação do Estado necessita de legitimidade acrescida. Os cidadãos esperam do Estado um grau de protecção, segurança, bem-estar económico e social (educação, saúde, protecção social) que não exigem, nem podem legitimamente exigir, de nenhuma outra instituição. Enquanto realidade histórica, o Estado refere-se, pois, ao modo irrepitível como esse modelo normativo se concretiza num determinado território, época histórica e quadro cultural. O Estado passa aqui a ser uma realidade com rosto, atributos e idade. Se, por exemplo, as imagens por satélite permitem representar cartograficamente o território de um Estado, as estatísticas descrevem as actividades nele desenvolvidas, a sua lei fundamental define os termos – normas, valores, instituições e procedimentos – em que se funda a aliança cívica dos seus habitantes e a história fornece uma narrativa que serve de base à cultura e identidade nacionais.

³ V., por exemplo, Vieira (2009) e Skinner (2011).

Introdução

Claro está que erraríamos se pensássemos que estes dois planos, o normativo e o histórico, são planos autónomos e prosseguem existências separadas. Pelo contrário, estamos a falar de planos que se entrecruzam a cada momento. A categoria «Estado» é redefinida a cada instante pela acção concreta dos agentes que actuam em seu nome, pelas percepções que dela têm os cidadãos afectados por decisões emanadas de agentes públicos, bem como pela panóplia de acções e valores que, produzidos em esferas de acção não estatais, a condicionam e afectam significativamente. A actual crise financeira, cujo início remonta ao Verão de 2008, é exemplo desta dinâmica. Um vasto conjunto de decisões tomadas por agentes económicos diversos e não cabalmente reguladas por opção própria do Estado (sobretudo o norte-americano, mas não só) veio revelar-se desastroso para a economia mundial, vindo a questionar-se, em resultado, o sistema de regulação pública dos mercados financeiros e o próprio modelo do «Estado regulador», dominante nas últimas décadas.

A circunstância de que o módulo do ESS aqui em análise foi aplicado no terreno em 2008, nas vésperas da maior convulsão económico-financeira mundial desde a grande depressão dos anos 30, não pode ser aqui ignorada. As atitudes dos portugueses sobre o Estado-Providência devem, pois, ser lidas a esta luz. Recoloco, pois, aqui a questão que já havia levantado, em 2009, em *Onde Pára o Estado?* Em que medida a actual crise dos mercados financeiros, causada pela falha da regulação pública, poderá levar a uma reformulação do modelo de Estado até aqui dominante nos países desenvolvidos, a saber, o chamado «Estado regulador», que se seguiu ao Estado social keynesiano, que havia predominado entre o final da Segunda Guerra Mundial e a crise fiscal dos anos 70? Nesse ensaio, a minha resposta apontava para a emergência de um novo modelo de Estado – que apelidei na altura de «Estado neo-social» –, que iria suceder ao modelo neoliberal, tal como este havia sucedido ao modelo de Estado social do pós-guerra, reinventando o modelo de Estado liberal clássico do século XIX. Aqui interessa-me antes explorar a sucessão e coexistência destes vários modelos de modo a fazer luz sobre a realidade histórico-normativa perante a qual os respondentes portugueses ao ESS de 2008 foram confrontados – as múltiplas funções sociais desempenhadas ou supervisionadas pelo Estado português, isto é, o Estado-Providência português.

Considere-se o percurso que esta categoria «Estado», a um tempo normativa e histórica, tem vindo a trilhar desde o final do século XVIII, aquando da emergência da modernidade política com as Revoluções Francesa e Americana. A reflexão sociológica é, desde logo, um valioso

Filipe Carreira da Silva

recurso para perceber as várias metamorfoses por que o Estado passou nos últimos dois séculos. Tal como a passagem do Estado liberal ao Estado social no Ocidente motivou a sociologia legal de Max Weber,⁴ e a passagem do Estado social keynesiano ao Estado neoliberal tem sido uma preocupação subjacente aos escritos políticos de Jürgen Habermas,⁵ o desafio com que hoje nos confrontamos é o de teorizar, política e sociologicamente, os contornos da passagem do Estado neoliberal ao Estado neo-social do século XXI. Cada um destes modelos define-se pela forma como procura gerir os diversos imperativos sistémicos, nomeadamente de ordem económica, política, cultural e ambiental.⁶ Assim, o Estado liberal-constitucional deu prioridade ao imperativo económico de garantir os direitos civis e, *maxime*, o direito de propriedade, sustentadores dos sistemas de prática legal e económica, vulgarmente designados por «capitalismo». Fundado sobre a tradição do positivismo jurídico, de que a teoria constitucional de Hans Kelsen é a expressão culminante, este modelo de Estado dá prioridade à validade formal da lei, e a intervenção do Estado é limitada, selectiva, dir-se-ia, orientando-se para a resolução de problemas concretos.⁷ Gradualmente, embora a concretização histórica desta passagem tenha sido tão diversa quanto as estruturas sócio-económicas e culturais de cada país, este modelo de Estado deu lugar a um modelo mais intervencionista, o Estado social. Este modelo de Estado incorpora dentro de si submodelos que partilham o objectivo (modernista) de intervir nas respectivas sociedades de forma muito mais vincada do que no passado, independentemente da sua democraticidade: por exemplo, o corporativismo, que marcou o Estado social em Portugal durante a ditadura de Salazar e Caetano, tinha um perfil claramente autoritário.⁸ Já o chamado Estado-Providência ou de bem-estar assentou sobre uma noção de «cidadania social», em que o imperativo de estabilidade

⁴ Weber (1978 [1920]), 880-889; v. também, por exemplo, Neumann (1957 [1937]), Scheurman (1994), Caldwell (1997) e McCormick (2007).

⁵ V., entre outros, Habermas (1976 [1973], 1991 [1981], 1996 [1992], 2001 [1998]). Para uma crítica à análise de Habermas a esta transição paradigmática, v., por exemplo, Held (1982). Uma perspectiva sociológica alternativa à de Habermas encontra-se em Luhmann (1990).

⁶ Sobre a teoria dos sistemas políticos, v. Easton (1953, 1965a, 1965b). Sobre a aplicação funcionalista da teoria dos sistemas em sociologia, v. Durkheim (1987 [1895], 1993 [1893]), Parsons (1979 [1951]), Luhmann (1982), Habermas (1991 [1981]) e Bailey (1994). Para uma análise desta última corrente, v. o capítulo 2 de Baert e Silva (2009).

⁷ Sobre a tradição do positivismo jurídico, v. Kelsen (2008 [1934]), Hart (1983) e Raz (1986). Para uma crítica, v. Dworkin (1986).

⁸ V. sobre o modelo corporativo, por exemplo, Royo (2002).

Introdução

económica se associou intimamente a imperativos de justiça social e de legitimidade democrática. Independentemente da sua democraticidade, o Estado social tendeu a ignorar questões identitárias e ambientais porque ou ainda não se colocavam com acuidade (no caso das últimas) ou porque eram reprimidas (no caso das primeiras).⁹ Como Weber temia, o intervencionismo do Estado social não cessou de aumentar ao longo do século XX. A acção do Estado, já não limitada a responder a problemas pontuais, orienta-se agora para a prossecução de objectivos gerais – combater a injustiça social, por exemplo –, o que a torna potencialmente constante e ininterrupta. A crise fiscal do final dos anos 70 e a eleição de Margaret Thatcher em 1979 e Ronald Reagan em 1981 marcam o fim do compromisso entre a solidariedade social e a acumulação capitalista, bem assim como o nascimento de um novo modelo de Estado, o Estado regulador. Nas últimas décadas do século XX, este novo modelo de Estado volta a dar prioridade ao imperativo económico em detrimento do político – isto é, à «eficiência» em detrimento da «solidariedade».¹⁰ Ele coexiste também com a emergência da centralidade política da questão das identidades, tanto subnacionais (por exemplo, étnicas ou de género) como supranacionais (por exemplo, religiosas), e com passagem da sustentabilidade ambiental do modelo de produção económica para o epicentro da agenda política.

Nos últimos trinta anos, fenómenos como a crise fiscal dos anos 70, o processo de globalização económica das duas décadas seguintes e a dissolução do modelo socialista de economia planificada contribuíram para uma mudança dos modelos de organização do Estado ao sabor de imperativos de ordem económica. Passou-se assim de um Estado keynesiano, orientado para a redistribuição da riqueza, no âmbito de uma concepção de cidadania social, para um modelo schumpeteriano, em que o Estado se retira de vários sectores de governação, dando lugar a uma pluralidade de actores não estatais, desde o chamado «terceiro sector» (incluindo ONGs, fundações, mutualidades, cooperativas e associações; v. capítulo 6, neste volume) às empresas privadas. Tal como as três vagas de direitos humanos descritas por T. H. Marshall e a teoria económica de John Maynard Keynes contribuíram para legitimar o *welfare state*, o Estado schumpeteriano, para além da teoria económica neoclássica do autor de *Capita-*

⁹ Um texto fundador deste modelo de Estado é Marshall (1977 [1950]). Da literatura sobre as mais recentes evoluções deste modelo de Estado, destacamos Pierson (2001). Sobre o caso norte-americano, v. Sunstein (1990).

¹⁰ Sobre a genealogia desta noção de «solidariedade» da Antiguidade clássica ao Estado-Providência e aos novos movimentos sociais, v. Karagiannis (2007).

Filipe Carreira da Silva

lism, Socialism and Democracy, assenta sobre a teoria da regulação. Partindo da premissa de que o capitalismo é um modo de produção inerentemente instável, esta última visa explicar como é que tal sistema não só subsistiu, mas foi capaz de se tornar dominante nas últimas décadas.¹¹

A expressão «Estado regulador» deriva da noção de «auto-regulação dos mercados». Se os mercados se auto-regulam naturalmente, ao Estado compete apenas intervir para garantir as condições do seu bom funcionamento, nomeadamente assegurando a livre concorrência e evitando os chamados «abusos de mercado» (monopólios, cartéis, etc.). À luz do modelo regulatório, ao Estado já não compete produzir e distribuir bens e serviços públicos directamente, mas tão-somente regular, supervisionar e facilitar a produção e distribuição destes mesmos bens por parte de terceiros, incluindo as empresas privadas. Foram três os principais eixos em torno dos quais se procedeu à reestruturação do Estado social num Estado regulador, ainda que, em muitos países, aquele ainda tivesse uma implementação incipiente. Em primeiro lugar, o Estado viu a sua escala de actuação descentrada, quer para níveis subnacionais (regionais e locais), quer supranacionais (por exemplo, a UE). Em segundo lugar, verificou-se a passagem do «*welfare* ao *workfare*», em que a distribuição de benefícios por parte do Estado passou a ter como contrapartida a obrigatoriedade de participação em acções de formação profissional, estágios em empresas ou instituições públicas, etc. (Jessop 1993). Por último, deu-se a passagem da «governança à governança», visível sobretudo ao nível do poder local, em que o *contracting out* foi visto neste período como a resposta mais eficiente à crise fiscal que se seguiu ao crescimento económico excepcionalmente longo e elevado dos «trinta gloriosos» (1945-1975).¹² O aparelho conceptual deste paradigma, também designado por «consenso de Washington», é conhecido. Em seu resultado, noções como as de «governança», «gover-

¹¹ A literatura produzida no âmbito deste paradigma é abundante [v., por exemplo, Noll (1985), Young e Wallace (2000), Meier (1985), Meiners e Yandle (1989), Mackay, Miller III e Yandle (1987), Wilson (1980) e Black (2002)]. Entre nós, as referências são bem mais recentes [v., por exemplo, Moreira e Maçãs (2003), Morais, Ferreira e Anastácio (2009), Moreira e Marques (2008 [2003]), Feitosa (2007), Marques, Almeida e Forte (2005) e Moreira, Jalali e Alves (2008)].

¹² O neologismo «governança» refere-se à transição ocorrida nas últimas décadas de uma forma de governação à escala nacional para um modelo em que a soberania se distribui por múltiplos níveis, reservando-se a designação de «governança» para os vários domínios que escapam à escala do território nacional: desde a regulação transnacional de fluxos financeiros (*transnational governance*), à gestão de empresas (*corporate governance*) ou municípios e áreas metropolitanas (*urban governance*). Sobre este tema da reestruturação escalar do Estado, v., por exemplo, Brenner (2004).

Introdução

nação multinível», «regulação», «captura do Estado» por grupos de interesses e «globalização» têm ganho incontornável importância, quer na literatura que estuda a acção do Estado em ciência política, economia e gestão, direito, etc., quer no próprio vocabulário legitimador usado por várias instituições (Banco Mundial, FMI, OCDE)¹³ e actores que aplicam, disseminam e concretizam o modelo regulatório (v., por exemplo, Bevir 2007). Porque o estabelecimento de um paradigma é também, e sobretudo, uma luta simbólica, os proponentes deste modelo de Estado não deixaram de procurar encontrar fontes adicionais de legitimação na história das ideias (um exemplo é McCraw 1984).

Este modelo de Estado caracterizou-se, portanto, por um claro favorecimento dos imperativos de crescimento económico em detrimento de imperativos de legitimação social, e mesmo política, da governação. Ainda assim, o Estado regulador trouxe vários contributos importantes para a vivência democrática em sociedades desenvolvidas, salientando-se, deste ponto de vista, a rejeição do paternalismo de Estado, a maior transparência, a exigência de eficiência e responsabilização (*accountability*) dos serviços públicos, a crítica a instituições hierárquicas tradicionais (partidos políticos, sindicatos, Igreja, etc.), em favor de instituições e formas de actuação colectiva mais flexíveis e igualitárias, um traço essencial da cultura política pós-materialista que acompanhou este modelo de Estado. O reverso da medalha é, porém, não só o excessivo individualismo, que coloca em perigo os valores sustentadores da solidariedade cívica, como as tendências de tecnificação da política (já identificada por Habermas nos anos 60) e de desideologização (Bell 1965), em parte responsáveis pela crescente abstenção eleitoral na generalidade das democracias ocidentais durante o período de vigência do Estado regulador.

Todos estes modelos de Estado, em suma, exprimem certos princípios normativos sobre as relações entre a sociedade, a economia e o aparelho do Estado e exprimem-se através de políticas concretas, com efeitos duradouros e profundos sobre as populações. No caso do nosso país, a sucessão e entrecruzamento dos vários modelos de Estado disponíveis confundem-se com a história do Estado desde, pelo menos, o início do século XIX. O modelo de Estado corporativo, que imperou durante o Estado Novo, confere ao caso português uma configuração particular, sobretudo visível no domínio das suas funções sociais. Entre nós, e ao contrário do que sucedeu em muitos outros países do Norte da Europa, os primeiros

¹³ Sobre esta última, que lançou em 1998 um «programa para a reforma regulatória», v. OCDE (1997, 2000).

Filipe Carreira da Silva

passos no sentido da construção de um «Estado social», no início da década de 60, foram dados, não por democracias preocupadas em encontrar uma via média entre o capitalismo e o comunismo, mas antes por uma ditadura que se procurava legitimar e conter a revolta social através de políticas assistencialistas orientadas para grupos sócio-profissionais específicos.¹⁴ Este legado corporativo, em reacção ao qual se lançaram as bases do Estado-Providência no pós-25 de Abril, mas cujo lastro não se deixa de fazer sentir até hoje, é um dos aspectos que tornam o caso português particularmente interessante de analisar do ponto de vista da história e da sociologia das políticas sociais. Foi com base neste legado, e por intermédio de uma transição revolucionária para a democracia, que se lançaram as fundações para o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal a partir de 1974-1975. Ironia da história, foi igualmente a partir dos anos 70 que se verificou a ascensão do modelo de Estado neoliberal, primeiro no mundo anglo-saxónico, mais tarde um pouco por todo o lado: enquanto, por exemplo, em Portugal se começava gradualmente a construir um sistema nacional de saúde geral, universal, unificado e gratuito, como resposta às promessas de Abril, na Inglaterra de Margaret Thatcher começava-se a questionar seriamente os fundamentos e propósitos do modelo de Estado social do pós-guerra. É, por conseguinte, através da sucessão e coexistência, raras vezes pacífica, entre diferentes modelos de organização que se vai traçando a genealogia do Estado moderno.

Os portugueses nas vésperas da crise: descrição da obra

Outros entendimentos sobre esta genealogia e outrossim sobre a melhor forma de se estudar o Estado e as suas relações com a sociedade e a economia têm guiado a pesquisa empírica em Portugal sobre estes temas. É o caso, por exemplo, da teoria de médio alcance, que, fazendo eco da tese habermasiana da modernidade como um «projecto inacabado» (Habermas 1997 [1981]), sugere que Portugal é uma sociedade com uma modernidade inacabada (Machado e Costa 1998). Uma outra perspectiva, desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos desde os anos 80, coloca

¹⁴ V., por exemplo, Lucena (1982), Guibentif (1985), Pereira (2009) e Vieira e Silva (2010).

Introdução

o nosso modelo de relações entre o Estado e a sociedade numa posição de «semiperiferia» face a esse mesmo projecto da modernidade ocidental (Santos 1985).

Sucedo que, com a possível excepção do último capítulo, os autores deste volume optaram por não adoptar nenhuma destas grelhas analíticas, mas antes a tipologia desenvolvida por Gøsta Esping-Andersen em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Esta tipologia visa especificar as principais formas como o modelo de Estado social, acima exposto, tem vindo a ser implementado em diferentes partes do globo. Concretamente, Esping-Andersen propõe-nos identificar os diferentes tipos de Estado social à luz do seguinte critério: em que medida o respectivo Estado-Providência foi concebido e actua para *substituir* o mercado, ou, pelo contrário, para o *apoiar*? Por detrás deste critério está a premissa de que existe um antagonismo essencial entre o Estado-Providência e o mercado, sendo os direitos sociais e as políticas sociais, em geral, uma conquista das classes trabalhadoras face aos interesses do capital e do patronato. À luz deste critério, Esping-Andersen identifica três grandes tipos, ou famílias, de Estados-Providência. Numa destas famílias predomina a lógica de mercado, isto é, o Estado social existe fundamentalmente para apoiar o mercado e a iniciativa privada. É o chamado «Estado-Providência liberal», em que o Estado encoraja modalidades privadas de assistência social (por exemplo, seguros privados de saúde), tende a oferecer apoios sociais relativamente modestos, cuja atribuição é muitas vezes condicionada pelo nível de rendimentos dos beneficiários (o chamado *means-testing*). Países que ilustram esta família «liberal» de Estados-Providência seriam os Estados Unidos da América, o Reino Unido ou a Austrália. Num outro tipo de Estado-Providência a lógica é a oposta: o Estado social, em vez de existir para apoiar o mercado, existe para o substituir tanto quanto possível. Nesta família de Estados-Providência «sociais-democratas», de que são exemplos os países escandinavos, como a Noruega ou a Suécia, o Estado é o principal garante da realização dos direitos sociais de todos os cidadãos. Mais do que assegurar as necessidades básicas de todos, a ideia aqui é a de garantir a todos o mais alto nível de vida, bem-estar e segurança. De igual importância neste tipo de Estado social é o objectivo de se garantir o pleno emprego, na medida em que é a melhor maneira de se assegurar que todos contribuem para o esforço de financiamento (através dos seus impostos e contribuições) de um Estado-Providência fortemente universalista, igualitário e solidário. Um terceiro grupo de países não é liberal (os seguros privados são residuais e os direitos sociais nunca foram ponto de discórdia) nem universalista (os direitos sociais

Filipe Carreira da Silva

não têm um propósito redistributivo), mas antes «corporativista» ou «conservador». Os Estados-Providência corporativistas, típicos de países da Europa continental, como a Alemanha, a França ou a Áustria, expressam os valores culturais do catolicismo e de poderosas corporações: em vez de universais e orientados para a redistribuição dos rendimentos, nestes países os direitos sociais correspondem e sustentam diferentes classes ou corporações. Em resultado disto, apesar de a despesa social ser usualmente elevada, esta família de Estados-Providência não é igualitária: é antes estratificada, e o Estado-Providência foi desde sempre concebido e implementado não em torno do indivíduo (como no caso dos regimes liberais, ou sociais-democratas), mas em torno da família, como unidade básica da sociedade.

Onde fica Portugal nesta tipologia? Esta questão foi colocada por críticos de Esping-Andersen, os quais tiveram em conta outros critérios (antiguidade do Estado social, valores culturais) para identificar um quarto tipo de Estado-Providência, característico do «Sul da Europa» ou da «orla latina» da Europa.¹⁵ Para além do nosso país, esta família inclui casos como o grego, o espanhol ou o italiano. Caracteriza-se por Estados sociais relativamente recentes e pouco desenvolvidos, baseados em esquemas de protecção social anteriores criados pela Igreja Católica e/ou por regimes autoritários. Caracteriza-se igualmente por combinar fortes compromissos políticos em matéria social (por exemplo, por ter constituições que obrigam à implementação de direitos sociais), sistemas políticos clientelares (onde se incluem partidos, sindicatos, ordens profissionais e outros grupos de interesses) e um aparelho de Estado relativamente fraco e vulnerável.

Este foi o ponto de partida para vários dos textos que se incluem neste livro, como é o caso do primeiro capítulo, de autoria da Antónia Dornelas. Num texto certamente intitulado «Portugal: a construção do Estado-Providência em contexto desfavorável», Dornelas traça as origens e a evolução das políticas sociais no período democrático. Para o autor, a origem do Estado-Providência no nosso país, quer devido ao número de beneficiários, quer devido aos montantes em questão, deve ser reconduzida, não às primeiras políticas sociais dos anos 60, mas antes a 1974-1975, altura em que se constitucionalizaram os direitos sociais e econó-

¹⁵ V. a este respeito, por exemplo, Leibfried (1993) e Ferrera (1996). Esping-Andersen, numa obra posterior, incorpora estas críticas e passa a incluir no seu modelo um tipo «mediterrânico» de Estado-Providência (1999, 139). Uma problematização deste modelo «mediterrânico» encontra-se em Gunther, Diamandouros e Sotiropoulos (2006).

Introdução

micos que estariam na origem dos sistemas públicos universais e gerais de segurança social, saúde e educação que seriam regulamentados poucos anos depois. Este é o ponto de partida de um capítulo em que nos é oferecida uma visão panorâmica da evolução das políticas sociais nas últimas décadas. Trata-se, a meu ver, de uma contribuição imprescindível para a compreensão da experiência dos portugueses neste domínio. Esta visão de conjunto da evolução das políticas sociais é tanto mais importante quanto pensarmos na sua diversidade e variação ao longo do tempo: desde políticas de apoio na doença e no desemprego a políticas no âmbito da educação e na segurança social, são muitas as facetas da acção social do Estado português que António Dornelas nos sintetiza com rigor e clareza neste primeiro capítulo.

O capítulo que se segue, igualmente orientado pelo modelo de Esping-Andersen, é da autoria de Renato Miguel do Carmo e Nuno Nunes e tem o título de «As (des)igualdades face ao Estado: valores e representações sociais na Europa». Nele, os autores propõem-nos aquilo que designam por «perspectiva relacional do Estado», querendo com isto dizer uma análise das relações deste último com os domínios da economia, da sociedade e da cultura. Em particular, propõem-se analisar as relações entre o Estado-Providência, a desigualdade e a cidadania – em que medida a *desigualdade* sócio-económica se reflecte em alguns casos, paradoxalmente, na construção simbólica de valores e representações *igualitários*. Os resultados a que chegam são extremamente interessantes. Os autores concluem que a maioria dos europeus subscreve uma concepção de justiça social em que o Estado cumpre uma função central na correcção das desigualdades sociais, preferindo, portanto, uma opção redistributiva, em detrimento de uma opção liberal. Mas em países como Portugal, sublinham, tal responsabilização do Estado no combate às desigualdades sociais vai a par dos menores níveis de confiança nas instituições públicas. Este paradoxo, já detectado por Wilkinson e Pickett no seu famoso *Espírito da Igualdade*,¹⁶ é aqui reconfirmado, figurando entre os resultados mais interpelantes deste volume.

Na parte II, o tema comum aos cinco capítulos que a compõem é a relação entre o Estado-Providência e a sociedade portuguesa, nomeadamente a estrutura e algumas das principais clivagens sociais que a definem. Nela são discutidas, respectivamente, as atitudes dos portugueses

¹⁶ V., sobre este livro, a acutilante recensão de David Runciman na *London Review of Books*: <http://www.lrb.co.uk/v31/n20/david-runciman/how-messy-it-all-is> (acedido pela última vez em 10 de Março de 2013).

Filipe Carreira da Silva

face aos sectores da educação, da saúde e do chamado «terceiro sector», bem como os desafios colocados ao Estado-Providência português do ponto de vista de dois grupos etários bem distintos, os jovens e os idosos.

Em «A relação dos portugueses com o sistema educativo», Pedro Abrantes e Cristina Roldão oferecem-nos uma análise, em comparação com as dos restantes europeus, do que pensam os portugueses da escola. Neste capítulo não só se analisa esta relação à luz de vários factores contextuais (nível de escolaridade, área geográfica, nível de rendimentos, ocupação profissional e orientações políticas e culturais), como se explora, em sentido inverso, de que modo o percurso educativo dos respondentes influencia as respectivas atitudes perante a educação. A conclusão que os autores retiram da sua análise aos dados do *European Social Survey* de 2008 sobre este tema é a de uma «adesão desencantada» dos portugueses com o sistema educativo no nosso país: por outras palavras, nas últimas décadas, os portugueses têm vindo a frequentar a escola durante cada vez mais tempo, embora esta crescente adesão seja acompanhada de níveis de crítica e de descrença também crescentes – é como se os portugueses, à medida que vão aprendendo com o sistema e como ele funciona, mais cépticos e críticos dele se tornassem. A percepção que os portugueses tinham da escola em 2008 era, portanto, a de um mundo fechado e pouco acessível. Face ao agudizar da crise entretanto verificado, não é difícil imaginar que este «desencantamento» com a escola se tenha, entretanto, agravado de forma significativa, uma hipótese certamente a explorar em trabalhos futuros.

O capítulo seguinte, «Avaliação e atitudes perante os sistemas de saúde numa perspectiva comparada», é da autoria conjunta de Pedro Alcântara da Silva e Maria Helena Pestana. Os autores abordam as atitudes dos portugueses e dos restantes povos europeus face aos respectivos sistemas de saúde de uma forma diferente da privilegiada por Pedro Abrantes no capítulo anterior sobre a educação. Aqui é introduzida uma variável institucional – a natureza pública, mista ou privada dos sistemas de saúde de cada país – para mediar as atitudes individuais sobre o sector da saúde e as respectivas determinantes económicas, sociais e culturais. São três as principais conclusões deste capítulo sobre a saúde em Portugal e as representações que dela fazem os portugueses. Em primeiro lugar, a arquitectura institucional demonstrou ser um factor importante na mediação que desempenha entre as atitudes dos cidadãos e as várias determinantes económicas, sociais e culturais. Concretamente, são os sistemas públicos de saúde os que melhor se saem quando avaliados pelos cidadãos europeus, sendo igualmente nos países com este tipo de

Introdução

sistema onde os indivíduos tendem a atribuir maior responsabilidade ao Estado pela garantia do direito à saúde. Em Portugal, porém, os resultados são menos favoráveis ao desempenho do SNS quando avaliado pelos utentes do que nos restantes países europeus com sistemas públicos de saúde, talvez fruto de uma percepção generalizada da iniquidade no acesso à saúde no nosso país. Em segundo lugar, os cidadãos europeus tendem, em geral, a atribuir uma grande responsabilidade ao Estado na prestação dos cuidados de saúde, uma tendência particularmente pronunciada nos países com sistemas públicos de saúde. Com efeito, no caso destes países, entre os quais se encontra Portugal, o apoio público à intervenção do Estado na saúde é ainda mais elevado do que nos países com sistemas mistos, como a França ou a Alemanha, e do que nos países com sistemas tendencialmente privados, como a Holanda e a Suíça. Em terceiro lugar, a saúde surge aos olhos dos portugueses como a principal prioridade da intervenção do Estado em matéria de políticas sociais. Numa altura em que a agenda política se encontra dominada pela necessidade de reformar e cortar os apoios sociais do Estado, o «consistente apoio público» ao sistema de saúde que os autores encontram levanta uma das perguntas mais interessantes de todo o livro – como é que os nossos governantes irão gerir esta contradição entre um apoio popular significativo ao SNS e a necessidade imperiosa de se controlar a despesa pública neste sector? Será o apoio popular suficientemente forte ao ponto de imunizar este sector dos cortes, ou serão estes feitos de forma sub-reptícia, longe das câmaras da televisão e dos debates públicos, como no caso da reforma da segurança social? E como evoluirá o «consistente apoio público» ao SNS à medida em que cortes noutros sectores venham a ser realizados e a sua inevitabilidade interiorizada?

O quinto capítulo, «O terceiro sector e o Estado-Providência em Portugal», é da autoria de Sílvia Ferreira. Fazendo uso do modelo de Esping-Andersen, a autora começa por definir o «terceiro sector» como uma área mista entre o Estado, o mercado e a sociedade – voluntário em relação ao sector público, não lucrativo em relação ao mercado, e intermediário entre a sociedade e o Estado –, propondo-se discutir a relação entre este terceiro sector e o Estado-Providência em Portugal. É de salientar a interessante análise da literatura sobre o Estado-Providência da perspectiva das dificuldades que esta encontra em lidar com sectores híbridos, como o «terceiro sector». Igualmente digna de nota é a metáfora da «enxertia»: ao longo do tempo têm sido «enxertados» e adoptados múltiplos modelos sociais de forma mais ou menos casuís-

Filipe Carreira da Silva

tica, o que terá dado origem a um sistema híbrido distintamente português. Mas a principal conclusão que importa aqui assinalar, complementando-se o que é dito nos casos da educação e da saúde, é o desfazamento entre as expectativas criadas relativamente à provisão e qualidade dos serviços de bem-estar e a realidade destes, sem que o «terceiro sector» seja capaz de colmatar as insuficiências da acção do Estado nesta matéria. Conclui a autora, e a meu ver justificadamente, que no presente contexto em que se verifica uma forte retracção do Estado-Providência, a debilidade da sociedade civil no nosso país não augura perspectivas positivas quanto à capacidade desta em acolher o choque da presente crise económico-financeira.

No sexto capítulo, «O envelhecimento contra o Estado-Providência», Fernando Ribeiro Mendes e Sara Paralta discutem os desafios que a evolução demográfica de sociedades como a nossa colocam à sustentabilidade financeira do Estado-Providência, um tema da maior actualidade nos dias que correm. Os autores começam por discutir o problema do envelhecimento da perspectiva do consumidor individual: em que medida os padrões de consumo variam ao longo do «ciclo vital», é a questão que abordam logo no início da sua análise e que lhes permite introduzir a relação entre o envelhecimento e a poupança (será que poupamos de forma diferente à medida que vamos envelhecendo, é aqui a questão). Isto permite-lhes, de seguida, analisar a relação entre o envelhecimento e a sustentabilidade do Estado-Providência. Usando dados de 2007, sublinham a reduzida dimensão do investimento sócio-demográfico nas gerações mais jovens em favor da protecção aos mais velhos em Portugal: apenas cerca de 9% do PIB é investido em prol das crianças e jovens inactivos (dos quais 5% em educação) contra os cerca de 14% em proveito da geração mais velha. Concluem o capítulo com uma análise a uma questão do módulo do ESS em particular – se servem ou não os benefícios sociais para prevenir a difusão da pobreza – da perspectiva da problemática do envelhecimento anteriormente gizada. Os resultados a que chegam, comparando os casos de Portugal, da Espanha e da Grécia, permitem lançar uma questão que será desenvolvida no capítulo seguinte. Com efeito, se em todos os três países os indivíduos com idade compreendida entre os 31 e os 64 anos acreditam nos efeitos positivos dos benefícios sociais no combate à pobreza, já os jovens portugueses (15-30 anos) são mais cépticos do que os seus pares espanhóis ou gregos quanto à eficácia de medidas políticas desse tipo. Este cepticismo ou desencantamento dos jovens portugueses para com o Estado-Providência é um dos temas explorados no capítulo que fecha este volume.

Introdução

No sétimo e último capítulo, «O Estado social em causa: instituições, políticas sociais e movimentos sócio-laborais no contexto europeu», Elísio Estanque discorre sobre a longa história da teorização sobre o Estado, de Maquiavel ao neo-marxismo de Nicos Poulantzas, para melhor enquadrar a sua discussão dos desafios com que o modelo do Estado-Providência se confronta hoje em dia. Num interessante complemento ao capítulo anterior, Elísio Estanque explora os problemas decorrentes da incapacidade do Estado-Providência em responder às necessidades e anseios dos jovens, organizados colectivamente, já não em movimentos estudantis ou culturais, como nos anos 60, mas em movimentos sócio-laborais. Situados entre um Estado em vias de falência e um mercado de trabalho incapaz de os acolher, os jovens europeus encontram-se numa «encruzilhada de insatisfação», que constitui, para o autor, um desafio premente para partidos, sindicatos e governos.

O conjunto destes textos, e com isto termino, oferece ao leitor uma visão de conjunto singular sobre o que pensam os portugueses do Estado-Providência, das suas diversas valências (da segurança social à saúde e à educação), bem como dos seus principais desafios. Realizado nas vésperas da crise, em 2008, e agora vindo a público, o módulo sobre o Estado-Providência do *Inquérito Social Europeu* permite, pela sua natureza comparada, confrontar as atitudes dos portugueses com as dos demais povos europeus. Numa altura em que o nosso país, e a Europa no seu conjunto, enfrentam uma das piores crises económicas das últimas décadas, para já não falar numa crise de representação política,¹⁷ não é necessário sublinhar o quão importante é auscultar as populações sobre um dos pilares da construção europeia – o modelo social europeu. Talvez seja devolvendo a voz aos utentes e financiadores deste último que melhor se compreendam as linhas com que a necessária reforma, se não mesmo redefinição, daquele se possa vir a coser.

Bibliografia

- Baert, Patrick, e Filipe Carreira da Silva. 2009. *Social Theory in the Twentieth Century and Beyond*. Cambridge: Polity Press.
- Bailey, Kenneth. 1994. *Sociology and the New Systems Theory*. Nova Iorque: SUNY Press.
- Bartels, Larry. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.

¹⁷ V., a este respeito, por exemplo, Vieira e Silva (2012).

Filipe Carreira da Silva

- Becker, Gary. 1968. «Crime and punishment: an economic approach». *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Bell, Daniel. 1965. *The End of Ideology*. Nova Iorque: Free Press.
- Bevir, Mark. 2007. *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Black, Julia. 2002. *Critical Reflections on Regulation*. Londres: LSE/CARR.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Caldwell, Peter. 1997. *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: the Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham: Duke University Press.
- Durkheim, Émile. 1977 [1893]. *A Divisão do Trabalho Social*. 2 vols. Lisboa: Editorial Presença.
- Durkheim, Émile. 1987 [1895]. *As Regras do Método Sociológico*. Lisboa: Editorial Presença.
- Dusza, Karl. 1989. «Max Weber's conception of the state». *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 3 (1): 71-105.
- Dworkin, Ronald. 1986. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Easton, David. 1953. *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.
- Easton, David. 1965a. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: Wiley.
- Easton, David. 1965b. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Feitosa, Maria Luiza. 2007. *Paradigmas Inclusos: os Contratos entre a Autonomia Privada, a Regulação Estatal e a Globalização dos Mercados*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The 'southern' model of welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Guibentif, Pierre. 1985. «Génesis da previdência social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo». *Ler História*, 5: 27-58.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros e Dimitri A. Sotiropoulos, orgs. 2006. *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen. 1976 [1973]. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1991 [1981]. *The Theory of Communicative Action*. Vol. 2: *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1992 [1962]. *Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1996 [1992]. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1997 [1981]. «Modernity: an unfinished project». In *Habermas and the Unfinished Project of Modernity*, orgs. Maurizio Passerin d'Entreves e Sheyla Benhabib. Cambridge, MA: MIT Press, 38-55.
- Habermas, Jürgen. 2001 [1998]. *The Postnational Constellation. Political Essays*. Tradução, edição e organização de Max Pensky. Cambridge: Polity Press.
- Hacker, Jacob, e Paul Pierson. 2005. *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. 1983. *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

Introdução

- Held, David. 1982. «Crisis tendencies, legitimation and the state». In *Habermas: Critical Debates*, orgs. John Thompson e David Held. Cambridge, MA: MIT Press, 181-195.
- Hirschman, Albert. 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Jessop, Bob. 1993. «Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy». *Studies in Political Economy*, 40: 7-40.
- Karagiannis, Nathalie. 2007. «Multiple solidarities: autonomy and resistance». In *Varieties of World-Making: Beyond Globalization*, orgs. Nathalie Karagiannis e Peter Wagner. Liverpool: Liverpool University Press, 154-171.
- Kelsen, Hans. 2008 [1934]. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Almedina.
- Leibfried, Stephan. 1993. «Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community». In *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, org. C. Jones. Londres: Routledge.
- Lucena, Manuel. 1982. «Transformações do Estado português nas suas relações com a sociedade civil». *Análise Social*, 72-73-74: 897-926.
- Luhmann, Niklas. 1982. *The Differentiation of Society*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Luhmann, Niklas. 1990. *Political Theory in the Welfare State*. Nova Iorque: W. de Gruyter.
- Machado, Fernando Luís, e António Firmino da Costa. 1998. «Processos de uma modernidade inacabada. Mudanças estruturais e mobilidade social». In *Portugal, Que Modernidade*, orgs. José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa. Oeiras: Celta, 17-44.
- Mackay, Robert, James C. Miller III e Bruce Yandle, orgs. 1987. *Public Choice and Regulation: a View from Inside the Federal Trade Commission*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Mannheim, Karl. 1972 [1936]. *Ideology and Utopia. Collected Works*. vol. 1. Londres: Routledge.
- Marques, Maria Manuel, João Paulo Almeida e André Forte. 2005. *Concorrência e Regulação (A Relação entre a Autoridade da Concorrência e as Autoridades de Regulação Sectorial)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Marshall, T. H. 1977 [1950]. «Citizenship and social class». In *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday Anchor, 71-134.
- McCormick, John. 2007. *Weber, Habermas, and the Transformations of the European State: Constitutional, Social and Supranational Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCraw, Thomas. 1984. *Prophets of Regulation*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Meier, Kenneth. 1985. *Regulation. Politics, Bureaucracy, and Economics*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Meiners, Roger, e Bruce Yandle, orgs. 1989. *Regulation and the Reagan Era. Politics, Bureaucracy and the Public Interest*. Nova Iorque: Holmes and Meier.
- Morais, Luís Silva, Eduardo Paz Ferreira e Gonçalo Anástacio. 2009. *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?* Coimbra: Almedina.
- Moreira, José Manuel, Carlos Jalali e André Azevedo Alves, orgs. 2008. *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Vital, e Fernanda Maçãs. 2003. *Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.

Filipe Carreira da Silva

- Moreira, Vital, e Maria Manuel Marques. 2008 [2003]. *A Mão Visível – Mercado e Regulação*. Coimbra: Almedina.
- Neumann, Franz. 1957 [1937]. «The change in the function of law in modern society». In *The Rule of Law under Siege: Selected Essays of Franz L. Neumann & Otto Kirchheimer*, org. Herbert Marcuse. Nova Iorque: Free Press, 22-68.
- Noll, Roger, org. 1985. *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, CA: University of California Press.
- OCDE. 1997. *OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2000. *Regulatory Reform in Spain*. Paris: OCDE.
- Parsons, Talcott. 1979 [1951]. *The Social System*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Pierson, Paul, org. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pereira, Victor. 2009. «Emigração e desenvolvimento da previdência social em Portugal». *Análise Social*, 192: 471-510.
- Raz, Joseph. 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Royo, Sebastián. 2002. «A New Century of Corporatism?» *Corporatism in Southern Europe – Spain and Portugal in Comparative Perspective*. Londres: Praeger.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1985. «Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português». *Análise Social*, 87-88-89: 869-901.
- Scheuerman, William. 1994. *Between the Norm and the Exception: The Frankfurt School and the Rule of Law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Silva, Filipe Carreira da. 2004. *Virtude e Democracia. Um Estudo sobre Ideias Republicanas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Silva, Filipe Carreira. 2009. «Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social». In *Onde Pára o Estado*. Lisboa: Edições Nelson de Matos.
- Silva, Filipe Carreira. 2013. *O Futuro do Estado Social*. Lisboa: FFMS.
- Skinner, Quentin. 1969. «Meaning and understanding in the history of ideas». *History and Theory*, 8 (1): 3-53.
- Sunstein, Cass. 1990. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sunstein, Cass. 2000. *Behavioral Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vieira, Mónica Brito, e David Runciman. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- Vieira, Mónica Brito, e Filipe Carreira da Silva. 2010. *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Vieira, Mónica Brito, e Filipe Carreira da Silva. 2012. «Quo vadis Europa? O tortuoso caminho da construção europeia». In *Estados, Regimes e Revoluções. Estudos em Homenagem a Manuel de Lucena*, orgs. Carlos Gaspar et al. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 387-404.
- Weber, Max. 1978 [1920]. *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology*. 2 vols., orgs. Guenther Roth e Claus Wittich. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilson, James Q., org. 1980. *The Politics of Regulation*. Nova Iorque: Basic Books.
- Young, Alasdair, e Helen Wallace. 2000. *Regulatory Politics in the Enlarging European Union. Weighing Civic and Producer Interests*. Manchester: Manchester University Press.