Novas políticas sociais e complexidades em trono da equidade: um desafio para a teoria social

New social policies and equality complexities: a challenge for social theory
abstract

Daniel Fernando da Soledade Carolo

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/1470>

DOI: 10.4000/eces.1470

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Daniel Fernando da Soledade Carolo, « Novas políticas sociais e complexidades em trono da equidade: um desafio para a teoria social », *e-cadernos CES* [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 dezembro 2008, consultado a 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/1470> ; DOI : 10.4000/eces.1470

Este documento foi criado de forma automática no dia 1 Maio 2019.

Novas políticas sociais e complexidades em trono da equidade: um desafio para a teoria social

New social policies and equality complexities: a challenge for social theory abstract

Daniel Fernando da Soledade Carolo

NOTA DO AUTOR

Com esta comunicação pretende-se apresentar alguns elementos para a reflexão em torno da complexidade das transformações na política social e os desafios que estas colocam no desenho da investigação social. Mais que o “problema” da realidade em si, importa pensar que forma a investigação pode “captar” essa mesma complexidade.

1. Estado da arte

- 1 A literatura académica tem sido profícua em produzir análises sobre as transformações sociais em curso e respectivas implicações nas políticas sociais, com particular atenção para os aspectos da globalização, despesa pública e emergência de novos riscos, que configuram uma suposta necessidade de reforma dos modelos de protecção social e respectivos dispositivos e políticas – quer numa perspectiva de retrenchment, quer numa perspectiva de recalibration. Porém, o mesmo parece não acontecer quanto à necessidade de uma análise crítica destas mesmas transformações, na dimensão política, propriamente dita, do próprio sistema de Estado-Providência, sobretudo no que concerne à sua legitimação. Ou seja, identificam-se e categorizam-se transformações, sem por vezes

atender às suas potenciais implicações no campo da filosofia política subjacente à estruturação das relações sociais.

2 Eis apenas alguns exemplos de mudanças recentes nalgumas políticas sociais:

- Questionar as pensões mínimas – Gouveia e Rodrigues, (2004), enquanto instrumento de combate à pobreza, ignorando o princípio universal do direito individual a uma pensão por velhice.
- Introdução das taxas internamento nos Hospitais – tendência para o co- pagamento e não “gratuidade”, assumido como desincentivo económico para “moralizar” o consumo de serviços de saúde.
- Introdução do Complemento Social para Idosos (CSI) para enfrentar a pobreza nos idosos pensionistas, abandonando, porém, o compromisso político (sem o ter assumido) de progressiva equiparação das pensões mínimas ao salário mínimo nacional, com vista à equiparação destas ao limiar de pobreza.
- Obrigatoriedade de apresentação periódica (quinzenal) dos desempregados, na Junta de Freguesia da sua residência a fim de carimbarem um comprovativo para entregar posteriormente no Centro de Emprego, sob pena de “perderem o direito” ao subsídio de desemprego. Esta medida não visa qualquer utilidade. Consiste apenas no estabelecimento de uma “obrigação moral” para estes beneficiários.

2. Introdução ou questões prévias

3 Decorrente de uma série de factores, tem vindo a ganhar força a ideia d emergência de um novo paradigma nos princípios das políticas sociais. Tal como se procurou enunciar através dos exemplos anteriores, esta questão é transversal, quer no seio da comunidade académica, quer na esfera política da formulação e implementação das políticas sociais. Existem elementos suficientes para se poder considerar que, progressivamente, se tem acentuado uma inversão do pendor universalista das políticas sociais, para critérios de discriminação positiva, ao abrigo de um discurso político fundamentado na “justiça social”, enquanto equidade, e na defesa do “Estado Social”, como seu garante. Neste sentido, importa colocar algumas questões prévias:

1. Constituirá este um factor novo na evolução das políticas sociais e na configuração político-institucional do Estado-Providência, ou será antes uma característica inerente (e por isso expectável) ao seu processo de desenvolvimento, e que, nesse sentido, deverá ser entendido como maturação do sistema?
2. Podem pequenas alterações em determinadas políticas, configurar novos princípios ideológicos no processo de legitimação política do Estado-Providência, enquanto sistema institucional representativo de um determinado “contrato social”?
3. Podem as políticas de discriminação positiva, ao abrigo de um princípio de equidade, consubstanciar desigualdade e injustiça social?
4. Em Portugal as reformas das políticas sociais têm levado a uma maior ou menor “democratização, entendida como aprofundamento da cidadania, ou promoção da liberdade e Igualdade na perspectiva de Rawls (1993)? Com este raciocínio, pretende-se aferir a “qualidade” do sistema de políticas sociais, característico do Estado-Providência, enquanto instrumento funcional e político de garantia de realização dos Direitos Sociais.

3. Dimensões de análise

- 4 Atendendo à complexidade de análise, intrínseca à relação entre as políticas sociais e a emergência dos novos riscos sociais, será realizada uma tentativa de categorização sociológica das suas principais dimensões. Porém, estas devem ser encaradas como um mero exercício de categorização (experimental), para auxiliar a pesquisa e reflexão sobre o tema.
- 5 i) implicações políticas da transição de uma lógica de "welfare" para "workfare", em termos de cidadania social. As políticas de activação afirmam-se como o novo paradigma no domínio das políticas sociais. (Castel, 2001: 537-551). Estaremos perante o fim do paradigma de desenvolvimento do capitalismo com responsabilidade, consubstanciada em mecanismos de "compensação" social, por via das políticas sociais?
- 6 O que significa a eventual transição de uma lógica de welfare para workfare? Será que consubstancia uma relação de reciprocidade, na lógica dos direitos sociais (justiça), ou corresponde antes a uma "optimização" (porventura, perversa) da capacidade de trabalho (contribuição), por via de uma maior disponibilidade de recursos humanos, com a possibilidade de redução dos custos laborais? Importa por isso procurar perceber se estas novas medidas se enquadram numa perspectiva de estabelecimento de novos deveres para os "assistidos" e, obviamente, quais os direitos que lhe são correspondentes, ou se constituem apenas dispositivos de "desincentivo moral" no acesso/benefício dessas medidas?
- 7 Numa primeira análise às novas respostas institucionais verificam-se algumas limitações e incongruências: inadequação das respostas, contexto económico desfavorável para a criação de emprego (implica uma conjuntura de crescimento económico), o mito do emprego para os mais desfavorecidos, sobretudo com desemprego crescente e crescente exigência de qualificações para o acesso ao mercado de trabalho, etc.
- 8 Há ainda o grave risco de estabelecimento de novos "colonialismos morais": o retorno à lógica da caridade, dos dispensários sociais, outrora para os tuberculosos e leprosos os que não tinham cura e eram perigosos para os demais (nós). Num exercício de comparação forçada, é certo, veja-se o caso dos "utentes" dos Centros de Emprego e a respectiva resposta institucional, assente numa rede de "oportunidades de formação profissional", muitas vezes des-qualificante pela sua "diferenciação" em função de um pressuposto de "inferioridade" dos seus destinatários, o que em última análise mais não é que a negação do seu direito a uma formação de qualidade (não está prevista a possibilidade de optar por esquemas alternativos com financiamento). Para uma avaliação dos resultados deste sistema, note-se que em muitos casos, se verifica, mais uma vez, um circuito de "dependência" ou colonização institucional, desemprego elevado ou acesso a empregos temporários, mal remunerados ou toda uma vasta gama de mecanismos, de suposta inserção, como o mercado social de emprego, emprego protegido, etc., que em muitos casos significam uma dualização do mercado laboral, no sentido de uma segmentação negativa em termos de direitos para os beneficiários destas medidas, seja no que se refere às remunerações, seja na esfera do direito laboral, dado que algumas das regras destes programas contrariam princípios estabelecidos no mercado "normal de trabalho".

- 9 Por exemplo, a “desistência” de um programa de inserção exclui a possibilidade de uma nova oportunidade em qualquer outra empresa/instituição com programas semelhantes. No que se refere ao sentido deste programas importa ainda reflectir sobre qual o sentido da inclusão social que está a ser promovida. Atendendo, à conjuntura económica, eventualmente, será cada vez mais difícil o retorno destas pessoas à “normalidade” o que por sua vez determinará uma maior dependência institucional dos “serviços sociais”. Esta dependência, pode ainda implicar um outro risco socialmente perverso, dada a sua utilidade: assim, nas instituições, ficam “escondidos” dos outros. Daí que, muitas vezes, todas estas medidas de “activação”, não passam de estratégias para, na expressão crítica de Robert Castel, “acalmar o otário” (Castel, 2001: 558), e garantir o normal funcionamento do sistema, como se não existissem ineficiências. Porém, mais um paradoxo para a reflexão: esta lógica de activação, tem por fundamento um princípio de equidade, quer no propósito político do direito à inclusão social, quer na discricionariedade dos recursos disponibilizados. Um outro dado curioso é o facto de a tónica na inserção no mercado de trabalho, ocorrer precisamente na fase de maior nível de desemprego. Nunca até aqui, os Estados-Providência tiveram que enfrentar uma situação de desemprego tão elevado e duradouro.
- 10 ii) classificação das recentes alterações segundo a concepção de “justiça rawlsiana”, ou seja, avaliando até que ponto têm visado a igualdade, privilegiando os mais “desfavorecidos”, bem como até que ponto a “justiça distributiva” tem sido promotora da liberdade individual; O que está em causa nesta dimensão é a relação entre redistribuição e democracia, associadas respectivamente ao princípio de igualdade e liberdade, que em última análise, constituem os fundamentos de qualquer política social. Alguns estudos tem notado um aspecto particularmente interessante, que se prende com o facto de, em paralelo com promoção dos direitos sociais, poder ocorrer um crescimento da desigualdade social (Jacobs and Skocpol, 2005: 2). Mesmo em Portugal, a desigualdade de rendimento aumentou até 2000, que correspondeu ao período de maior crescimento económico (Rodrigues, 2007). Este dado também é confirmado pelos dados internacionais mais recentes o que é revelador de uma forte contradição: o período de maior convergência do sistema de Estado-Providência em Portugal, pelo menos em termos de despesa social é, simultaneamente, o período de forte aumento da desigualdade de rendimento, a maior da UE, associada a persistentes taxas de “risco” de pobreza elevadas, na ordem dos 20% (European Commission, 2008).
- 11 A “gestão política” da tensão entre regulação e emancipação parece ter privilegiada primeira. Este aspecto foi também identificado por Esping-Andersen, (1993), uma vez que este autor refere que, mesmo com a transição democrática em 1974, não houve uma mudança radical no padrão de distribuição de riqueza em Portugal.
- 12 Tal como foi referido na alínea anterior, existe também a complexidade do cruzamento de escalas: a motivação política de equidade pode levar a discriminação positiva no plano político e financeiro, mas esta pode traduzir-se por um aumento da discricionariedade institucional no acesso e distribuição dos recursos. São disso exemplo muitos dos apoios ao nível da acção social, que implicam prova de recursos (means-tested), sujeição a determinadas contrapartidas que muitas vezes configuram uma relação de “paternalismo”, ao invés da promoção de uma cultura de cidadania. Como exemplo último, note-se as condições para atribuição do complemento social a idosos, destinado apenas a idosos com mais de 70 anos, com pensões “mínimas”, mas que ainda assim têm que fazer prova dos rendimentos dos filhos, ou aceitarem judicializar a questão. Existem

ainda outros exemplos extremos, como seja o facto de ter sido detectado, em auditoria realizada aos serviços de segurança social, a consideração de rendimentos “ilícitos” (prostituição e tráfico de estupefacientes) para o cálculo da capitação do rendimento do agregado familiar para determinar a atribuição do rendimento social de inserção. Ainda sobre a distribuição de recursos, importa ter em conta que os mecanismos de distribuição de benefícios e apropriação política por parte de determinados grupos sociais (captura institucional), pode ser decisiva na compreensão das dinâmicas internas de desigualdade, em que o sistema de pensões da segurança social parece ser um exemplo de iniquidade (Carolo, 2008: 7-8).

- 13 Daí que seja pertinente ter presente o contributo de T. H. Marshall (1967), na formulação da sua teoria sobre o desenvolvimento da cidadania: a questão não é a da evolução linear dos Direitos mas sim a sua interdependência, porque existe uma continuidade “natural” no seu desenvolvimento. Não há direitos sociais sem direitos civis e políticos, senão não podem ser direitos. Por isso, o exercício da liberdade é o valor primeiro da democracia. Deve ser este o ponto de partida para a discussão em torno dos pressupostos das políticas sociais: promoção da liberdade individual, entendida como capacitação no sentido político, sem poder pôr em causa a igualdade de condição enquanto cidadão de direitos e deveres.
- 14 iii) avaliação dos riscos e complexidades da equidade, uma vez que a discriminação positiva, ao abrigo de um princípio de equidade, pode pôr em causa um princípio universal de igualdade de condição; A discriminação positiva, pese embora os argumentos em favor da sua eficiência, também tem riscos associados, sobretudo ao nível dos direitos individuais e condição social, com foi referido no ponto anterior. Mas, esta equidade comportar mesmo custos acrescidos. Um exemplo evidente, diz respeito ao facto de a discricionariedade institucional na distribuição dos recursos ser, em muitas situações, geradora de um incremento da burocratização dos processos. Esta poderá traduzir-se numa maior complexidade de acesso às medidas sociais (tempo de espera, dependência de processos conjuntos com familiares, etc.), que por sua vez se poderão traduzir em restrições, ou mesmo em “desrespeito” de alguns direitos individuais (autonomia, privacidade, igualdade de condição). Estas situações, juntamente com os exemplos já destacados, colidem com os princípios elementares da cidadania política democrática.
- 15 No domínio conceptual há ainda a questão da definição da Equidade. Este é um processo difícil, na medida em que deriva de um denso e complexo “jogo”, que implica valores individuais, posicionamentos políticos e atitudes sociais. Assim, o estabelecimento de normas sociais de equidade, implica a formulação de “consensos”, nem sempre com suporte efectivo. Neste processo, em primeiro lugar, há que procurar atender às novas exigências e expectativas de “justiça social”. Mais que não seja, este corresponderá a um natural processo de amadurecimento democrático. Porém, merece alguma atenção o facto de Portugal evidenciar um quadro atitudinal, que tende a enfatizar a responsabilidade individual nas situações de pobreza, ao invés de mecanismos sociais de desigualdade social (Delicado, 2003: 242). Também no que se refere à política social, é fraca a prioridade atribuída ao seu reforço. Talvez por isso, não seja de estranhar que, a já referida inversão do pendor universalista da política social, e respectiva promoção de políticas activas de inserção, tem associada, por vezes, mecanismos de diferenciação como “sanção” aos beneficiários. Veja-se o caso da apresentação periódica dos beneficiários do subsídio de desemprego. Deste modo, esta poderá representar um duplo factor de “injustiça”:

promove a diferenciação social e, ainda, implica um acréscimo de “deveres” para o acesso a certos benefícios sociais.

- 16 Ainda sobre a equidade, é fundamental o pressupor que a igualdade não se pode construir a partir de dumping social, como por exemplo, o "empobrecimento generalizado" consumado com a mais recente Reforma da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro). Pode um sistema ser considerado mais justo e equitativo, quando todos os seus beneficiários passarão a receber um menor montante das pensões de velhice, desde que os maiores rendimentos percam mais que os menores?
- 17 Nesta mesma linha de raciocínio sobre a discriminação positiva, ao abrigo de um princípio de equidade, e considerando a estreita relação destes aspectos com a já referida transição de uma lógica de welfare para workfare, note-se o ressurgimento das medidas avulsas, como complementos, fora dos sistemas de políticas existentes. Ou seja, em vez de se alargar a cobertura das políticas existentes, têm vindo a ser criadas novas medidas, por vezes avulsas e sobrepostas a outras políticas, mas fora do quadro institucional de direitos universais. O risco aqui presente é o retorno ao princípio da Assistência Social em substituição do direito à Segurança Social universal. Este risco de transição parece mesmo bastante explícito na medida Complemento Social para Idosos (CSI), uma vez que esta sendo necessária enquanto instrumento de incremento das pensões abaixo do limiar de risco de pobreza, ao mesmo tempo não é assumida (nem configura) um direito universal a uma pensão básica indexada a um determinado critério, inibindo assim o compromisso político de equiparação progressiva das pensões mínimas ao salário mínimo nacional. Neste sentido, para além da sua validade ética, há ainda que ter presente que o universalismo pode também ser mais barato (Lindert, 2004: 302). Existe evidência empírica consistente sobre esta ideia, nomeadamente em estudos comparativos acerca dos custos de sistemas de saúde.
- 18 Pelas razões apresentadas, estas são questões em aberto para a reflexão sobre este tema.
- 19 iv) articulação entre diferentes escalas: o Modelo Social Europeu, a política social europeia e os Estados-Providência nacionais Parte-se do pressuposto que, contrariamente às abordagens mais comuns, podem existir contradições entre objectivos e resultados, nos diferentes níveis de articulação das políticas sociais. No processo de integração europeia nem tudo tem sido harmonização, pelo que esta é uma dimensão que merece ser explorada.
- 20 Ao nível nacional surgem novos dilemas, como sejam a dificuldade em classificar as medidas do governo segundo a orientação ideológica de esquerda e direita, ou mesmo analisar as diferentes dimensões dessas mesmas políticas: igualdade, diferença, estigma, necessidades subjectivas, expectativas, etc.
- 21 Ao nível do processo de decisão política, para além da já referida articulação da esfera nacional com a dimensão da integração europeia, há ainda os desafios que se colocam no contexto internacional, como a globalização. No entanto, as pressões da globalização nos sistemas de protecção social dos Estados-Providência, devem ser consideradas com alguma prudência, na medida em que não devem negligenciar a importância política do poder dos governos nacionais em procederem aos ajustamentos necessários para assegurarem a viabilidade desses mesmos sistemas (Pierson, 2001).
- 22 Por último, constata-se que o facto de Portugal ter vindo a “ser um bom aluno”, no que se refere à adopção das recomendações europeias em matéria de reforma da segurança social, pode ser, por hipótese, um factor explicativo das elevadas taxas de pobreza e

desigualdade salarial. Esta hipótese pode ser fundamentada em dois aspectos: por um lado, os diagnósticos realizados pela Comissão Europeia não atendem directamente às dinâmicas internas de desigualdade social. Por exemplo, ao criticar Portugal pelo elevado peso relativo das despesas com pensões e da sua elevada taxa de substituição de rendimento, não está a considerar simultaneamente, que a maioria dos pensionistas no regime geral (68% no ano de 2004), recebia uma pensão igual ou inferior ao salário mínimo nacional e, ao mesmo tempo, Portugal será dos poucos países sem limite superior no valor da pensão (existem pensões de pelo menos 15.000 Euros) (Carolo, 2008: 9-14). Assim, parece evidente que a mera adopção das recomendações internacionais, sem atender às especificidades nacionais, não só não garante a resolução dos problemas sociais diagnosticados, como a pobreza e a desigualdade, como pode mesmo agravar alguns desses problemas e gerar novos focos de tensão social.

- 23 Como enquadramento teórico desta perspectiva crítica em torno das contradições da equidade, presentes na recente evolução das políticas sociais, há a considerar a teoria de Boaventura de Sousa Santos, acerca da “emergência do fascismo societal” (Santos, 2002a: 33-41). O interesse da comparação com esta perspectiva reside na sua compatibilidade teórica, enquanto categorização de análise.
- 24 O autor apresenta a “emergência do fascismo societal” como uma definição síntese dos principais riscos, associadas a diferentes formas de sociabilidade. Assim, apresenta como formas fundamentais de sociabilidade do fascismo societal (ou fascismos) as seguintes:
 1. Apartheid social – segregação social dos excluídos, cartografia urbana que divide zonas civilizadas das zonas selvagens. Inclui acção estatal e não estatal (ex. Condomínios fechados, ginásios sem homens, dias separados nos ginásios das empresas, proibição de namoros entre pessoas do mesmo departamento).
 2. Estado paralelo – discrepância entre o Direito escrito e a acção estatal prática. Com o fascismo societal este padrão assume uma nova forma: duplo padrão de acção estatal nas zonas civilizadas (democrático, age como Estado protector, mesmo que ineficaz) e nas zonas selvagens (age fascisticamente como Estado predador, por vezes, sem observância nem mesmo aparente, do Direito).
 3. Para-estatal – trata-se da usurpação de prerrogativas estatais (de coerção e regulação social) por actores sociais que ora neutralizam, ora suplementam o controlo social do Estado, muitas vezes com a conivência deste.
 - 3.1. fascismo contratual – quando a diferença de poder é tal que a parte mais fraca aceita as condições, por mais onerosas e despóticas que sejam. O contrato social que presidiu a produção de serviços públicos do Estado-Providência é reduzido a um contrato individual de consumo desses serviços (ex. Privatização de certos serviços públicos);
 - 3.2. fascismo territorial – quando actores sociais com forte poder patrimonial retiram ao Estado o controle do território, exercendo regulação social. Estes transformam-se em territórios coloniais dentro do Estado.
 4. Populista – consiste na democratização do que na sociedade capitalista não é democratizável, através de mecanismos de identificação com estilos de vida e consumo, fora do alcance da maioria da população. Eficácia simbólica desta identificação como ilusão da participação democrática
 5. Insegurança – manipulação discricionária da insegurança das pessoas e grupos sociais vulnerabilizados pela precariedade do trabalho, reduzindo elevados níveis de ansiedade de modo a fazer baixar o horizonte de expectativas e criar disponibilidade para aceitar grandes encargos a troco de reduções mínimas dos riscos e da insegurança (ex. Insustentabilidade da segurança social)

6. Financeiro – é talvez a forma mais virulenta de sociabilidade fascista. “Economia de casino”. É a mais pluralista. A mais virulenta porque o seu espaço-tempo é o mais refractário a qualquer intervenção democrática (Santos, 2002a: 33-41).
- 25 Em função das perspectivas apresentadas, parece evidente o interesse em explorar e aprofundar este tipo de análise, no sentido de alcançar instrumentos analíticos que permitam captar a complexidade das transformações sociais em curso.

4. A dimensão política da equidade e da justiça social

- 26 Ainda que sem capacidade para se proceder, nesta fase, a uma análise da dimensão política subjacente a estes dois princípios da política social, merecem destaque algumas notas. Indiscutivelmente, a política social constitui um instrumento fundamental de legitimação política do Estado capitalista (Flora & Heidenheimer, 1995). Por outro lado, é importante considerar também o nível da eficácia dos sistemas de protecção. Historicamente, o sistema de Estado-Providência esteve associado à promoção do pleno emprego, segundo a inspiração da doutrina keynesiana. Contudo, é numa situação de conjuntura de desemprego que o Estado-Providência e a centralidade do discurso político em torno do Estado Social parece ganhar uma nova legitimidade. Assim, poder-se-á compreender a crítica de Claus Offe, ao considerar que o desemprego era mais necessário como legitimação do welfare state, do que perigoso, enquanto factor de crítica do sistema capitalista (Offe, 1984: 152-161). No que se refere ao desemprego em Portugal, note-se que a taxa evoluiu de 4% em 2000, para 7,5% em Maio de 2008 (Fonte: INE). Este período correspondeu a uma maior atenção do discurso político em torno das políticas sociais, bem como ao fomento de inúmeras medidas de inserção profissional, cujos resultados estão por provar, a avaliar pela evolução do desemprego, sobretudo o de longa duração. Porém, estes dados parecem fornecer evidência empírica à ideia de legitimação referida por Offe (1984). Ainda no âmbito da dimensão política, ficam por tratar aspectos muito relevantes tais como:
- a. Eficiência do Estado-Providência enquanto sistema de gestão política do “défice igualitário” (Cabral, 1997: 170), bem como o seu papel no reconhecimento (e/ou aceitação implícita) da ineficiência económica (Hirschman, 1970: 2).
 - b. Distribuição de recursos pelos diferentes grupos sociais e respectiva “captura política” do sistema por parte destes (veto players), sobretudo no que se refere à segurança social, bem como novos focos, espaços e dimensões de tensão social: a possibilidade de uma nova configuração de classes ou estratificação social, entre insiders-outsiders dos sistemas de protecção social (Ferrera, *et al.*, 2000: 104-105), com novas formas e espaços de antagonismo.
 - c. Novas explicações numa perspectiva de path-dependency, em que a incapacidade política dos grupos sociais em dirimirem os seus interesses na arena política, pode levar à reprodução do modelo vigente e sua impossibilidade de reforma (Fernandez, 2008).
 - d. Necessidade de teorização da lógica de actuação dos governos. Este é, porventura, o aspecto mais complexo e o que envolve mais variáveis de análise. Dentro destas destacam-se: i) a motivação política, quer como uma antecipação ou resposta a uma eventual “crise”, mediante medidas circunstanciais, quer como um desenvolvimento progressivo e consistente, com base em objectivos políticos definidos. O exemplo do aumento intercalar dos abonos de família e o congelamento dos passes sociais parecem ser exemplo da primeira, já a reforma da segurança social seria da segunda; ii) o plano temporal de intervenção, dada a incapacidade política, em termos de custos eleitorais, para proceder a reformas imediatas, a intervenção no plano temporal futuro surge como “alternativa” (não o sendo), nunca

impondo "custos sociais" no presente. Este modo de actuação, por sua vez, implica o risco de uma nova diferenciação social entre direitos "adquiridos" e direitos "esperados"; iii) mecanismos de participação e concertação social (será esta representativa?); iv) a dimensão ética e moral no discurso político em torno das políticas sociais.

- 27 Como fundamentação destas dimensões de análise, repare-se na ausência de discussão pública da reforma da segurança social, levada a cabo em 2007, no facto de os estudos sobre as suas consequências só virem a público depois da consumada a reforma, bem como na diferente afectação das medidas implementadas entre os diferentes grupos sociais.

5. Linhas de pesquisa a desenvolver

- 28 Esta análise corre um risco comum. Eventualmente, a construção da legitimidade do Estado, pela mediação entre o político e económico, através das políticas sociais características do Estado-Providência, poderá ter sido, desde sempre, revestida deste carácter de instrumentalidade-funcional. Quanto muito, hoje poderá assumir diferentes configurações. Contudo, à parte deste risco, a dimensão da equidade e da justiça social constituem elementos fundamentais para a análise da legitimidade política do Estado-Providência. Neste sentido, serão também apresentadas potenciais linhas de investigação para serem desenvolvidas no futuro. Por fim, procurar-se-á aferir até que ponto alguns dos elementos aqui discutidos poderão contribuir para responder às perguntas de partida, que foram inicialmente formuladas.
- 29 Em primeiro lugar, da matriz de análise sugerida por Boaventura Sousa Santos (2002a), acerca da emergência do "fascismo societal", devem merecer particular atenção, as seguintes dimensões: o "apartheid social", por via das lacunas e desigualdades sociais a que o sistema de protecção social não consegue dar resposta. O caso do ensino parece cada vez mais estar a "segmentar-se" socialmente, de acordo com o tipo de públicos ou territorialidade; o "Estado paralelo" pela crescente dualização do acesso à protecção social, quer na saúde, quer na segurança social, consubstanciada pela coexistência no mesmo sistema de lógicas de intervenção distintas e, até mesmo, contraditórias (ex. ADSE e SNS), por factores de segmentação do mercado de trabalho à margem da legalidade (ex. "falsos" recibos verdes), e por níveis de generosidade variáveis conforme a sua natureza (ex. benefícios fiscais na saúde vs. lacunas de cobertura no SNS). Note-se que estando o acesso à segurança social centrado no tipo de vínculo laboral, o desequilíbrio entre insiders e outsiders, determina formas e níveis de protecção muito díspares; a "acção para-estatal", seja territorial, seja contratual pode ser relevante para avaliar as consequências da "privatização" de muitos serviços sociais, sobretudo por via dos protocolos com Associações, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), empresas municipais e privadas, entre outras. Todos estes elementos induzem uma nova configuração da responsabilidade social, que é mais difusa. Deste modo, a primeira pergunta está respondida, ainda que parcialmente. Quanto à segunda pergunta, está em aberto a questão das consequências destas mudanças da política social, no sistema de Estado-Providência. Porém, parece inquestionável que todos estes elementos afectam, quer a estrutura "genética" que serviu de base ao seu desenvolvimento segundo uma tendência de universalidade, quer o seu processo de legitimação social enquanto Estado capitalista democrático.

- 30 No que se refere especificamente às políticas sociais, e respondendo à terceira pergunta, estas devem também ser analisadas numa perspectiva de legitimação, enquanto dispositivos contraditórios, quer de regulação, quer de emancipação social, pelo que as suas transformações e mudanças de paradigma de intervenção, constituem, e por isso devem ser analisadas, como factor de risco social. Por último, a dimensão da cidadania e o papel das políticas sociais em Portugal, constitui um desafio crucial para o meio académico, que se espera que ganhe um novo fôlego alento.

BIBLIOGRAFIA

- Barreto, A. (Org.) (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. (Org.) (2000), *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Cabral, M. V. (1995), "Equidade Social, "Estado-Providência" e Sistema Fiscal: atitudes e percepções da população portuguesa (1991-1994) ", *Sociologia Problemas e Práticas*, Lisboa: CIES, 17, 231-246.
- Cabral, M. V. (1997), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Cabral, M. V. (1999), *Um quarto de século depois do 25 de Abril: balanço crítico de uma democracia consolidada*, Conferência proferida na PUC, Rio de Janeiro, Outubro de 1999.
- Cabral, M. V. (2000), *O exercício da cidadania política em Portugal*, in *Análise Social*, 35, 154-155, 85-113.
- Cabral, M. V. (2002), *Despotismo de Estado e Sociedade Civil Real em Portugal: Distância ao Poder, Comunicação Política e Familismo Amoral*, Conferência proferida na FLAD.
- Cabral, M. V. (2003), *Algumas Tendências Actuais da Sociedade Portuguesa*, Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais (1 a 6 de Julho de 2002), Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 1, 77 a 92.
- Cabral, M. V. e Vala, J. e Freire, A. (orgs.) (2003), *Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais – ICS/ISSP.
- Cabral, M. V. (2004), "O 25 de Abril em retrospectiva", *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Abril de 2004.
- Campos, A. Correia de (1983), *Saúde – o custo de um valor sem preço*, Lisboa: Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos.
- Campos, A. Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada. Reformar a Segurança Social*, Lisboa: Gradiva.
- Carolo, D. (2006), *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado- Providência em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG/UTL.

- Carreira, H.M. (1996), “As Políticas Sociais em Portugal”, in A. Barreto, (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, 365-488, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Castel, R. (2001), *As Metamorfoses da Questão Social: uma crónica do salário*, 3.^a edição, Petrópolis: Vozes.20
- Costa, A. B. (1998), *Exclusões Sociais, cadernos democráticos 2*, Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva.
- Costa, A. B. (coord.) (1999), *Direitos Sociais e Políticas Sociais*, Módulos PROFISS – Guia do Formando, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade/ Secretaria de Estado do Emprego e Formação.
- Costa, A. B. et al. (1985) *A Pobreza em Portugal*, Cáritas Portuguesa.
- Costa, Alfredo Bruto da (coord.) (1999), *Direitos Sociais e Políticas Sociais*, Módulos PROFISS – Guia do Formando, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade/ Secretaria de Estado do Emprego e Formação
- Delicado, A. (2003), “A solidariedade como valor social no Portugal contemporâneo”, in J. Vala, et al. (orgs), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, 199-256, Lisboa: ICS.
- Doyal, Len e Gough, Ian (1991), “A Theory of Human Need”, Londres, Macmillan.
- Duvignaud, Jean (1995), *Solidariedade. Laços de sangue. Laços de razão*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Espada, J. C. (1997), *Direitos Sociais de Cidadania*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Esping-Andersen, G. (1993), “Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, *Análise Social*, 38I (122), 589-606.
- European Commission (2008), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion [2007], http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2007/joint_report_en.pdf [Portugal pp. 347- 355]
- Ferrera, M. et al. (2000) *O Futuro da Europa Social*, Oeiras: Celta Editora.
- Fraser, N. e Gordon, L. (1995), “Contrato versus Caridade. Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 27-52.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J. (orgs.) (1995), *The Development of Welfare states in Europe and America*, London: Transaction Publishers, (fifth printing).
- Gouveia, M. e Rodrigues, C. F. (2004), *Para que Servem as Pensões Mínimas?*, 2ª Conferência do Banco de Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Guibentif, P. (1985), *Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo*, *Ler História*, 5, Lisboa, 27-58.
- Guibentif, P. (1985b), “Discursos e aparelhos nas transformações políticas - o caso da segurança social”. *Análise Social*, 21 (87-88-89), 945-959.
- Guibentif, P. (1997), *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du 21 Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000), “Segurança Social”. in A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento, 9, 411- 413.
- Madeira, R. et al. (2000), *Entre o Estado e o Mercado – As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*, Coimbra: Quarteto Editora.

- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jacobs, Lawrence R. & Skocpol, Theda (editors) (2005), *Inequality and American democracy: what we know and what we need to learn*, New York: Russell Sage.
- Jacques, T. C. (2001), “O que é ser bom assistente social? Prolegómenos de uma genealogia moral do serviço social”, in Henriquez, A., *Serviço Social: Ética, Deontologia e Projectos Profissionais*, Lisboa: CPIHTS-VERAS-ICSA
- Lindert, P. H. (2004), “Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century”, 1: *The Story*, New York: Cambridge University Press.
- Lucena, M. (1976a), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Salazarismo*, 1, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1976b), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Marcelismo*, 2, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1977), “A revolução portuguesa: do dismantelamento da organização corporativa ao duvidoso fim do corporativismo”, *Análise Social*, 13 (51), 541-592.
- Lucena, M. (2000), “Previdência Social”, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9, 152- 167.
- Magalhães, P. (2004), “Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político”, in: A. Freire, M. C. Lobo, P. Magalhães (orgs), *Portugal a Votos. As eleições legislativas de 2002*, 333-361, Lisboa: ICS.
- Maia, F. M. (1984), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Marshall, T. H. (1967), *Política Social*, Rio de Janeiro: Zahar Editores (1ª edição, 1965).
- Mishra, R. (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta Editora (1ª edição, 1997).
- Neves, I. (1993), *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*, Lisboa: Instituto Superior Politécnico Internacional.
- Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchinson, edited by John Keane.
- Pereirinha, J. e Nunes, F. (2006), “Política Social em Portugal, 20 anos depois”, in A. Romão (org.), *A Economia Portuguesa - 20 anos após a adesão*, Coimbra: Edições Almedina. 22
- Pereirinha, J. a., Carolo, D. (2006), *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social*, Comunicação no XXVI Encontro da APHES, Ponta Delgada, 17-18 Novembro de 2006.
- Ramos, R. (2004), “Para uma História Política da Cidadania em Portugal”, *Análise Social*, 34 (172), 547-569.
- Rawls, J. (1993), *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa: Editorial Presença.
- Rodrigues, C. F. (2004), *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Lisboa, ISEG/DE Working Paper N.º WP9/2004/DE/CISEP. Rodrigues, C. F. (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*, Lisboa, Almedina.
- Rodrigues, F. (1999), *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.

- Rosanvallon, P. (1984), *A Crise do Estado-Providência*, Lisboa: Editorial Inquérito (1ª edição : 1981).
- Santos, B. S. (1998), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto: Edições Afrontamento (3ª edição).
- Santos, B. S. (1999), *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 7ª edição, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2001), *Globalização Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento. Santos, B. S. (2002a), *Reinventar a Democracia*, Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. S. (2002b), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência [Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, 1]*, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. e Ferreira, S. (2001), "A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflitantes", in P. Hespanha e G. Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado-Social Recuar Mais?*, Coleção: A sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalização, 3, Direcção de Boaventura Sousa Santos, Porto: Edições Afrontamento, 177-225.
- Santos, B. S et al. (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas e Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa: Gradiva.
- Silva, Manuela (1982), "Crescimento Económico e Pobreza em Portugal (1950-74)", *Análise Social*, 72/73/74, 1077-1086.
- Silva, Manuela (1999), *Novas Desigualdades, Novas Solidariedades e a Reforma do Estado – uma reflexão breve*, Colóquio Comemorativo dos 20 anos da Revista Crítica de Ciências Sociais.
- Silva, P. A. (2002), *O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito*, Sociologia, Problemas e Práticas, 38, 25-59.
- Titmuss, R. (1974), "What is Social Policy?" in P. Alcock, et al. (eds) (2001) *Welfare and Wellbeing – Richard Titmuss's contribution to social policy*, Bristol: The Policy Press.
- Tocqueville, A. (2002), *A Democracia na América*, Cascais: Principia.

RESUMOS

O problema que suscita a necessidade desta análise prende-se com a constatação de que, mesmo em períodos de expansão dos Direitos Sociais, pode haver aumento da desigualdade social. Neste sentido, importa avaliar, por um lado, as transformações em curso ao nível das políticas sociais e, por outro, as suas implicações políticas ao nível do sistema do Estado-Providência. O enquadramento teórico/conceptual desta análise parte da dicotomia clássica da política social, enquanto dispositivo de regulação ou emancipação social, articulando os contributos de Marshall (1967), sobre a ideia da continuidade dos direitos de cidadania, com a ideia de Boaventura de Sousa Santos (2002), sobre "a emergência do fascismo societal". A vantagem desta perspectiva crítica reside no alargamento do campo de análise das políticas sociais, tradicionalmente circunscrito às medidas em si, e no seu enquadramento no sistema político de legitimação do capitalismo: o Estado-Providência.

Assim, serão discutidas quatro dimensões: i) implicações políticas da transição de uma lógica de "welfare" para "workfare", em termos de cidadania social, dado que as políticas de activação se afirmam como um novo paradigma no domínio das políticas sociais; ii) classificação das recentes

alterações segundo a concepção de "justiça rawlsiana", ou seja, avaliando até que ponto têm visado a igualdade, privilegiando os mais "desfavorecidos", bem como até que ponto a "justiça distributiva" tem sido promotora da liberdade individual; iii) avaliação dos riscos e complexidades da equidade, uma vez que a discriminação positiva, ao abrigo de um princípio de equidade, pode pôr em causa um princípio universal de igualdade de condição; iv) articulação entre diferentes escala – o Modelo Social Europeu, a política social europeia e os Estados-Providência nacionais – explorando a hipótese de contradição nalguns níveis, entre objectivos e resultados. Como suporte empírico desta reflexão serão consideradas as últimas alterações da política social em Portugal: taxas moderadoras do SNS, subsídio de desemprego, Rendimento Social de Inserção, Complemento Social para Idosos e a Reforma da Segurança Social (2006). Como conclusão principal desta reflexão, constata-se que, mesmo pequenas alterações nas medidas de política social, podem consubstanciar uma novo paradigma no processo de legitimação política do Estado-Providência, que importa aferir.

The problem that demands this analysis is the following paradox: even in an era of social rights expansion, there can be an increase in social inequality. To understand this phenomenon, it is necessary to evaluate the current transformations in social policies and their political implications on the welfare state system. The theoretical framework of this analysis is based on the classical contradiction of social policy as a regulatory and emancipatory social mechanism. We intend to articulate Marshall's (1967) contribution to the idea of continuity of rights evolution and to the development of citizenship, with Boaventura Sousa Santos idea (2002) about the "emergence of social fascism". The advantage of this critical approach consists in the enlargement of the social policy analysis field, traditionally limited to policy measures, as well as to fit this issue in to the dimension of the political legitimacy of the capitalist system - the welfare state.

Thus we will discuss four dimensions: i) the political implications inherent in the transition of a welfare to workfare model, in the citizenship conception, because "activation" is the new paradigm of social policy orientation; ii) the classification of recent transformations, according to a Rawlsian conception of justice, it means, evaluating how social policies have been promoting equality, focused on people with less resources, and also an analysis to see if they have been promoting individual freedom (in a liberal sense: civil rights, autonomy to make decisions); iii) risk evaluation and equality complexities, for example, how the positive discrimination, founded in the equality principle, could be perverse and undermine the most important democratic assumption – equal condition in terms of citizenship; iv) articulation between different levels – European Social Model, social policy Europeanization and national welfare state reforms, exploring the hypothesis of contradictions between goals and outputs. As empirical support for this research, we will analyze the recent changes in Portuguese social policy, such as the introduction of new copayments in health care services, new rules for unemployment subsidies and guaranteed minimum income (RSI), monetary social assistance for elderly pensioners (CSI), and foremost, the Social Security Reform (2006). As a main conclusion of this analysis we have verified that even small changes in social policy measures or regulations, means that a new paradigm in the political legitimacy process of the welfare state, must be analysed.

AUTOR

DANIEL FERNANDO DA SOLEDADE CAROLO

É Doutorando em Ciências Sociais, variante de Sociologia Política, no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, desde Outubro de 2006, com o projecto de investigação:

“Desenvolvimento e Legitimidade Política do Estado-Providência: um estudo sobre Portugal.”. É

Mestre em Economia e Política Social, no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa.