

PRAIA VERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

PERIÓDICO CIENTÍFICO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

REFORMAS E CONTRARREFORMAS DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Roberto Leher

PRÓ-REITORA DE

PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Leila Rodrigues da Silva

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA

Andréa Teixeira

VICE-DIRETORA

Sheila Backx

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Rosana Morgado

REVISTA PRAIA VERMELHA

*(Para os membros da Equipe Editorial
pertencentes à Escola de Serviço Social
da UFRJ o vínculo institucional foi omitido)*

EDITORES

José María Gómez

José Paulo Netto

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes

Myriam Lins de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

Andréa de Paula Teixeira

Sara Granemann

Silvina Verônica Galizia

CONSELHO EDITORIAL

Adonia Antunes Prado (FE/UFRJ), Alejandra Pastorini Corleto, Alzira Mitz Bernardes Guarany, Andrea Moraes Alves, Antônio Carlos de Oliveira (PUC-Rio), Carlos Eduardo Montañó Barreto, Cecília Paiva Neto Cavalcanti, Christina Vital da Cunha (UFF), Fátima Valéria Ferreira Souza, Francisco José da Costa Alves (UFSCar), Gabriela Maria Lema Icassuriaga, Glaucia Lelis Alves Ilma Rezende Soares, Jairo Cesar Marconi Nicolau (IFCS/UFRJ), Joana Angélica Barbosa Garcia, José Maria Gomes, José Ricardo Ramalho (IFCS/UFRJ), Kátia Sento Sé Mello, Leilah Landim Assumpção, Leile Sílvia Candido Teixeira, Leonilde Servolo de

Medeiros (CPDA/UFRRJ), Lígia Silva Leite (UERJ), Lília Guimarães Pougy, Listz Vieira (PUC-Rio), Ludmila Fontenele Cavalcanti, Marcelo Macedo Corrêa e Castro (FE/UFRJ), Maria Celeste Simões Marques (NEPP-DH/UFRJ), Maria das Dores Campos Machado, Marildo Menegat, Marilea Venâncio Porfírio (NEPP-DH/UFRJ), Maristela Dal Moro, Miriam Krenzinger Guindani, Mohammed ElHajji (ECO/UFRJ), Mônica de Castro Maia Senna (ESS/UFF), Mônica Pereira dos Santos (FE/UFRJ), Murilo Peixoto da Mota (NEPP-DH/UFRJ), Myriam Moraes Lins e Barros, Patrícia Silveira de Farias, Paula Ferreira Poncioni, Pedro Cláudio Cunha Bocayuva B Cunha (NEPP-DH/UFRJ), Raimunda Magalhães da Silva (UNIFOR), Ranieri Carli de Oliveira (UFF), Ricardo Rezende, Rodrigo Silva Lima (UFF), Rosana Morgado, Rosemere Santos Maia, Rulian Emmerick (UFRRJ), Silvana Gonçalves de Paula (CPDA/UFRRJ), Sueli Bulhões da Silva (PUC-Rio), Suely Ferreira Deslandes (ENSP/FIOCRUZ), Tatiana Dahmer Pereira (UFF), Vantuil Pereira (NEPP-DH/UFRJ) e Verônica Paulino da Cruz.

EDITORES TÉCNICOS

Fábio Marinho

Jessica Cirrota

Marcelo Rangel

Márcia Rocha

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Aline Bondim de Oliveira Andrade

Andréa Garcia Tippi

João Bosco Telles

Renan Cornette

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha

PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

PERIÓDICO CIENTÍFICO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

v. 27 n. 1
2017
Rio de Janeiro
ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 27	n. 1	p. 1-260	2017
------------------------	----------------	-------	------	----------	------

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cujo objetivo é construir um instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa do Serviço Social e áreas afins, colocando em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à “Questão Social” na sociedade brasileira.

As opiniões e os conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.



Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons BY-NC-ND 4.0.

Para ver uma cópia desta licença, visite:

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR

Publicação indexada em:

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

ccn.ibict.br

Base Minerva UFRJ

minerva.ufrj.br

Portal de Periódicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro

revistas.ufrj.br

A foto da capa é de Mona Eendra - Unsplash.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral
ISSN 1414-9184

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoría Social-Periódicos. 3. Política-Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

CDD 360.5
CDU 36 (05)

PRAIA VERMELHA

ESTADO SOCIAL: SUSTENTABILIDADE E EMPREGO/DESEMPREGO EM PORTUGAL (1974-2012)

WELFARE STATE: SUSTAINABILITY AND
EMPLOYMENT/UNEMPLOYMENT IN PORTUGAL (1974-2012)

Raquel Varela

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 27	n. 1	p. 85-113	2017
------------------------	----------------	-------	------	-----------	------

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução histórica do Estado Social em Portugal e da Seguridade Social e sua relação com as políticas sociais de emprego/desemprego involuntário desde o nascimento do Estado Social na Revolução dos Cravos até aos nossos dias, com a generalização dos programas assistenciais focalizados, que revertem o caráter de universalidade do Estado Social. Argumentamos aqui que o desemprego tem sido custeado essencialmente pelos trabalhadores através do fundo de seguridade social.

PALAVRAS-CHAVE

Estado Social. Seguridade Social. Força de Trabalho. Desemprego.

ABSTRACT

This article analyzes the historical evolution of the Social State in Portugal and Social Security and its relationship with social policies of employment / involuntary unemployment from the birth of the Social State in the Carnation Revolution to the present day, with the generalization of the focused social assistance programs, which revert the character of universality of the Social State. We argue here that unemployment has essentially been financed by workers through the social security fund.

KEYWORDS

Welfare State. Social Security. Labor Force. Unemployment.

Recebido em 04.07.2017

Aprovado em 26.06.2018

INTRODUÇÃO¹

O presente artigo analisa a evolução histórica do Estado Social em Portugal e sua relação com as políticas sociais de emprego/desemprego involuntário. Este trabalho é realizado a partir de dois estudos que coordenámos na Universidade Nova de Lisboa (Instituto de História Contemporânea), sobre a relação entre a sustentabilidade da segurança social, demografia e produtividade e sobre a sustentabilidade do Estado Social. O artigo começa com uma introdução sobre as origens do Estado Social em Portugal na contemporaneidade, analisa depois dentro do Estado Social o item específico da Segurança Social e a relação desta com as políticas públicas face à reestruturação produtiva; por fim apresenta os cálculos de sustentabilidade do Estado Social. Argumentaremos como hipótese central que a precariedade laboral e o desemprego decorrentes da reestruturação produtiva foram realizados utilizando fundos do Estado Social, que colocam em causa a sua sustentabilidade a médio prazo, num duplo movimento de diminuição de descontos e contribuições e erosão dos próprios fundos.

O NASCIMENTO DO ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL (1974-1975)

O Estado de bem-estar social, ou seja, a assunção de que parte do rendimento dos trabalhadores não lhes é paga em salário direto, mas em salário indireto (ou salário social), sob a forma de bens e serviços públicos, gratuitos ou quase gratuitos e universais, nasceu, de forma generalizada, em Portugal, dos conflitos resultantes do processo revolucionário português do biénio 1974-1975 – conhecido como Revolução dos Cravos –, que pôs fim à ditadura de Salazar/Caetano, que tinha durado entre 1933 e 1974.

Formas mutualistas ou cooperativas de solidariedade existem, porém, de forma organizada, desde o século XIX. Eram associações

1 Este artigo foi escrito seguindo os padrões ortográficos do português europeu.

de caráter sobretudo urbano, estando em Lisboa e Porto concentrados mais de 320 mil dos 380 mil sócios de todo o País, em 1909. Para se compreender o sucesso destes mecanismos, passa-se de 3 associações em 1843 para 628 em 1909 (SERRÃO, 1991). Esse movimento mutualista, que se organiza em congresso pela primeira vez em 1911, continua a crescer e terá em 1931 mais de 570 mil sócios. O cooperativismo – referimo-nos aqui sobretudo a cooperativas de consumos – teve menos sucesso, havendo em 1919 apenas 43 mil associados. O seu máximo foi alcançado em 1921, com 112 mil associados, entrando depois em declínio (SERRÃO, 1991).

O Estado social português e a generalização, qualitativa e quantitativa, de direitos sociais foram tardios, como lembra Silva Leal (1985). Nasceram no exato momento em que noutros países onde germinaram primeiro – como na França pós-1945 e na Inglaterra com o plano do conservador Beveridge, de 1942 –, mas somente foram postos em causa com a crise de 1973. Apesar de ter medrado na periferia da Europa, trinta anos depois, nasceu em parte de causas idênticas àquelas que deram origem ao Estado de bem-estar na Europa Ocidental/Norte, como assinala Luís Graça (1996, s/p), da “preocupação do próprio sistema económico e político, preocupado pela industrialização (explosão demográfica, conflitos sociais e políticos, crises económicas, etc.)”.

Como lembra o jurista Ângelo Ribeiro (2000, p. 559), os direitos “humanos, no sentido de liberdades cívicas, na sua múltipla vertente de direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, que fazem de um país um “Estado de Direito”, foram praticamente inexistentes em Portugal [entre 1926 e 1974]”. O golpe de 28 de maio de 1926 suspendeu a Constituição republicana de 1911, que consagrava, embora de forma restrita, as liberdades cívicas e democráticas fundamentais, em resultado do crescimento do movimento operário, das lutas sociais e do sindicalismo durante o final do século XIX e início do século XX. A Constituição de 1933, plebiscitada já sob a égide de Salazar, protege a concentração de capital e promove a disciplinarização da força de trabalho através da supressão dos direitos (direito à

greve, direito de associação e reunião etc.) e da implantação de uma estrutura sindical de tipo corporativo (abolindo os sindicatos livres e substituindo-os pelos “sindicatos nacionais”, submetidos ao Estado).

Depois do golpe militar liderado pela oficialidade intermédia contra a guerra colonial, a 25 de abril de 1974 há uma amplificação de direitos sociais, políticos e económicos, marcados pelo cunho da universalidade. O Estado Social não evoluiu de um sistema assistencialista (para franjas de miseráveis e enfermos ou setores restritos dos ofícios e operariado) no século XIX para um sistema universal (e não restrito ou focado), acompanhando aquilo que seria uma evolução social natural do século XX. Não há um progresso linear no desenvolvimento do País, como muitos autores parecem sugerir, que independentemente de fatores políticos acabaria por se impor e alcançar um modelo de protecção universal europeu (LUCENA, 2000). O nascimento do Estado Social em Portugal dá-se através de um processo revolucionário, processo que modificou as relações laborais, nomeadamente através do aumento do valor salarial para níveis que permitiam uma cobertura universal da protecção social e ampla, estendendo as funções sociais do Estado à protecção social, saúde, educação, lazer etc. Só nesses dois anos, há uma transferência de riqueza do capital para o trabalho na ordem dos 18%. Esse modelo representou um salto histórico qualitativo e não meramente quantitativo.

Do ponto de vista dos direitos democráticos são garantidos, desde abril de 74, *de facto*, os direitos de manifestação, reunião, associação, constituição de partidos políticos, direito à greve, ocupação de empresa, organização na empresa e organização sindical. No campo dos direitos sociais, destacam-se aumentos salariais, generalização do contrato coletivo, 13.º mês, subsídio de Natal. Também foram conseguidas melhorias generalizadas ao nível da previdência, assistência na maternidade, doença e invalidez. É neste período que os trabalhadores conseguem o subsídio de desemprego, generalização do direito à reforma e à segurança social; acesso generalizado a cuidados de saúde; direito ao divórcio civil para casamentos católicos;

habitação social, controle do preço das rendas e de bens alimentares essenciais; democratização da gestão do ensino secundário e superior.

Assegurados nas lutas sociais que marcaram os anos de 1974-1975, foram estes direitos consagrados sob a forma de um Pacto Social *de facto* cujo documento matriz é a Constituição de 1976. Os direitos institucionalizados no período entre 1976 e sensivelmente 1986, cobrem todo o espectro: saúde, educação, direitos laborais, segurança social.

Em 1960 havia em Portugal 56 mil pensionistas, e em 2000, 2 milhões e meio (BARRETO, 2004). Uma parte dessa protecção social foi estendida ainda no período marcelista, mas a universalização é posterior ao 25 de abril (LUCENA, 2000). O ensino torna-se gratuito em todos os graus. No campo da saúde, o artigo 64.º dita que todos os cidadãos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover. Esse direito efetiva-se através da criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito.² Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação, bem como uma racional e eficiente cobertura médica e hospitalar de todo o País, o que vai ser nomeadamente assegurado pela obrigatoriedade de prestação de um ano de serviço na periferia para os recém-licenciados em medicina que quisessem ingressar na carreira médica. O Despacho ministerial publicado em *Diário da República*, a 29 de julho de 1978, conhecido como “Despacho Arnaut”, antecipa o SNS, abrindo o acesso aos Serviços Médico-Sociais a todos os cidadãos, independentemente da sua capacida-

2 Como o próprio Ministério da Saúde reconhece, foi em 1974 que se “criaram as condições” para o nascimento deste bem em 1979. Até o 25 de abril, os serviços médicos estavam a cargo da solidariedade da família, de instituições privadas ou dos serviços médico-sociais das caixas de previdência, desiguais e de acesso muito restrito.

de contributiva. A Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, cria o Serviço Nacional de Saúde, no âmbito do Ministério dos Assuntos Sociais.

Na base da conquista desses direitos está uma situação de conflituosidade social que resulta numa transferência significativa de rendimentos do capital para o trabalho, como referido anteriormente (BARRETO, 1978). Entre 1977 e 1981 o rendimento disponível real *per capita* registou ainda um crescimento médio anual de 3,6% ao ano. Nesse cálculo, não entram só as remunerações do fator trabalho – que são mais elevadas em 1974-1975 (60%) do que em 1979 (45,9%) – mas também outra fonte de rendimentos: “as transferências correntes do Estado, maioritariamente constituídas pelas rubricas ‘prestações sociais’, com 13,3% do total” (LIMA, 1985, p. 506-508). Este facto aumentou muito a complexidade do Estado, agora revestido também da sua dimensão Social, com “funções de regulação e interdependência sistémica” (MOZZICAFREDDO, 1994, p. 16).

A SEGURANÇA SOCIAL (1974-1986): DEMOGRAFIA VERSUS PRODUTIVIDADE

A Segurança Social é um dos principais itens do Estado Social.³ Em 1974, deixou de haver *previdência* e passou a haver *segurança*. Consideramos aqui a utilização do conceito de *protecção social* quando existe um âmbito mais vasto de manutenção (saúde) e formação (educação) da força de trabalho. Se a protecção social não é focalizada, isto é, dirigida a setores particulares, mas universal, chamar-se-á *segurança social*. Utilizaremos o termo *assistência* quando nos referimos aos programas que visam a reprodução biológica da força de

3 O COFOG (Classification of Functions of Government) divide os gastos do Estado em 10 setores: 01 – Serviços gerais da administração pública; 02 – Defesa; 03 – Segurança e ordem pública; 04 – Assuntos económicos; 05 – Protecção do ambiente; 06 – Habitação e equipamentos coletivos; 07 – Saúde; 08 – Recreação, cultura e religião; 09 – Educação; 10 – Protecção social. Por sua vez, essas funções são divididas em subfunções.

trabalho, isto é, medidas, privadas ou públicas (ou de gestão privada, mas de utilização dos fundos públicos, como é mais comum), para manutenção do exército industrial de reserva, ou seja, para evitar a morte (ou garantir a sobrevivência) dos desempregados e pobres.

A mudança de nome, em 1974, é tão importante no conteúdo quanto na forma. Em Portugal, *grosso modo*, porque teve até há pouco tempo um dos melhores sistemas de saúde do mundo e durante muitos anos um excelente serviço educativo público (temos hoje mais doutorados no país do que tínhamos licenciados em 1970), a segurança social diz respeito a duas grandes áreas: as reformas/pensões, fruto do desconto dos trabalhadores ou da transferência do orçamento do Estado (no caso das pensões não contributivas), o que só foi possível por um aumento histórico na massa salarial; e as políticas chamadas “de ação social”, que visariam colmatar a pobreza e o desemprego involuntário.

Grosso modo, a Segurança Social está dividida em três sistemas: o sistema previdencial, o sistema de protecção social e cidadania e o sistema complementar. O último, é uma inovação recente, destinada aos contributos para além dos obrigatórios por lei; a sua importância é diminuta, por ainda não ter adquirido dimensão financeira.

O primeiro sistema, o previdencial, divide-se em dois: repartição e capitalização. Sendo este sistema contributivo, conta para as suas receitas maioritariamente com as contribuições dos trabalhadores (em 2011 foi de cerca de 85%, por exemplo); as prestações por ele garantidas são pagas em regime de repartição. O saldo positivo entre a receita e a despesa torna-se parte da capitalização, que seria uma espécie de poupança à qual a Segurança Social recorreria na eventualidade de haver défice no sistema previdencial (repartição). Os trabalhadores contribuem para esse sistema com 34,74% do seu salário bruto, dos quais 11% são diretamente extraídos do seu salário e os restantes 23,75% ficam a cargo da entidade empregadora. Independentemente de quem deposita esse dinheiro nos cofres do Estado, ele tem de ser considerado parte da remuneração dos trabalhadores. Finalmente, esse sistema cobre também a protecção

na doença, maternidade, paternidade, adoção, desemprego (tanto o subsídio de desemprego como as políticas ativas de emprego como a formação profissional, subsídios ao salário etc.), morte, invalidez, velhice, doenças profissionais. Lembremos que estamos a falar de prestações cobertas pela contribuição do beneficiário. A título de exemplo, de acordo com o último relatório de contas da Segurança Social, o de 2011, a parte distributiva desse sistema teria uma receita de cerca de 17 300 milhões de euros, dos quais cerca de 13 500 milhões de euros viriam das contribuições e quotizações, 1445 milhões do saldo do ano anterior, cerca de 1150 milhões de euros do Fundo Social Europeu. O restante reparte-se por transferências do Estado para pagamentos específicos, tais como a transferência da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o fundo de pensões da Marconi que passou a ser administrado pela Segurança Social. As despesas absorveram os mesmos valores da receita, ou seja, os cerca de 17 300 milhões de euros, sendo cerca de 13 683 milhões de euros em prestações sociais, divididos da seguinte forma: 10 828 milhões de euros em pensões e complementos (sobrevivência, invalidez, velhice, que absorvem cerca de 80% dessa rubrica), cerca de 219,7 milhões de euros em prestações familiares, 453,4 milhões de euros em subsídio e complemento por doença e subsídio por tuberculose, 1739,6 milhões de euros em prestações e complemento de desemprego, 16,7 milhões em prestações com doenças profissionais e 425,2 milhões em prestações e complementos por maternidade/paternidade. Os demais gastos têm uma forte componente em subsídios à formação profissional, que consome cerca de 1385,8 milhões de euros. O remanescente está dividido em pequenas rubricas, como gastos administrativos, projetos do PIDDAC etc. Finalmente, o sistema previdencial (capitalização) contava com uma verba de cerca de 6634,6 mil milhões de euros e serviria para cobrir os possíveis défices da parte da repartição. Cerca de metade dessa verba é investida em títulos da dívida pública de Portugal ou por títulos de dívida garantida pelo Estado Português. Esse fundo é formado com uma parte das contribuições dos trabalhadores, vendas de património da

Segurança Social e a rentabilização dos seus títulos, *grosso modo*, e, por imperativo legal, o seu valor deve crescer até ser possível pagar 2 anos de pensões para o sistema previdencial – que, como já dissemos, em 2011 era cerca de 10 800,0 milhões de euros.

O outro sistema que aqui nos importa, o sistema de protecção social e cidadania, está dividido em três subsistemas: subsistema de solidariedade, subsistema de protecção familiar e subsistema de ação social e, como já foi mencionado, trata-se do sistema não contributivo da Segurança Social. As receitas desses subsistemas foram de cerca de 4567,9 milhões de euros, 1297,0 milhões de euros e 2230,5 milhões de euros, respetivamente, perfazendo cerca de 8095,4 milhões de euros. Essas verbas provêm maioritariamente de transferências do Orçamento do Estado (OE) à exceção de 715,2 milhões de euros transferidos pelo chamado IVA social (uma parcela do IVA que é consignada para esse fim) que foram transferidos para o subsistema de protecção familiar e alguns rendimentos e parte do ganho dos jogos da Santa Casa da Misericórdia, no valor de 163,6 milhões de euros, transferidos em 2011 para o subsistema de ação social. O grosso do subsistema de solidariedade é gasto em pensões e complementos – sobrevivência (306,1 milhões de euros), invalidez (383,4 milhões de euros), velhice (1898,8 milhões de euros), benefícios dos antigos combatentes (34,2 milhões de euros) e pensões por antecipação da idade da reforma (627,5 milhões de euros) –, perfazendo 3250,0 milhões de euros. O demais é gasto em prestações familiares (255,6 milhões de euros), prestações e complemento de desemprego (364,18 milhões de euros), que perfaz o essencial desse subsistema.

O subsistema de protecção familiar realiza a grande maioria das suas despesas em pensões e complementos (370,1 milhões de euros) e protecção à família (812,0 milhões de euros).

Finalmente, o grosso dos gastos do subsistema de ação social (cerca de 1600,2 milhões de euros) são essencialmente transferências de verbas para as IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social).

O sistema previdencial é contributivo e os seus gastos em prestações sociais têm sido cobertos ao longo do tempo pelas contribuições dos trabalhadores. Por outro lado, o sistema de protecção social e cidadania é não contributivo e garantido essencialmente pelo OE, ou seja, por definição é deficitário.

O debate sobre a sustentabilidade da segurança social tem sido dominado pelos argumentos demográficos que apontam para uma tese semicatastrofista em que a evolução da pirâmide etária (com o aumento da população aposentada em relação aos trabalhadores no activo) comprometeria a sua sustentabilidade. Essa é uma explicação errónea. A chave da sustentabilidade da segurança social está na riqueza produzida e nas relações laborais e não no actual quadro demográfico, que aliás a ONU prevê que não se altere – ao nível da relação entre activos e não activos – significativamente até 2060.

O aumento da esperança média de vida (EMV) não é uma tragédia, mas uma bonança civilizacional que exigiu uma evolução de milhares de anos. Por outro lado, a EMV é uma média – entre a de um operário manual e a de um gestor de topo pode haver uma diferença de 18 anos! Lembremos ainda que a EMV em Portugal é sensivelmente idêntica à dos países do norte da Europa, mas a EMV *com saúde*⁴ é das mais baixas, 6 anos – contra os 15 da Dinamarca, por exemplo. Por fim, os cálculos actuais da EMV usam como pressuposto o nível de bem-estar actual, isto é o acesso à saúde e segurança social, habitações salubres, alimentação de qualidade, mobilidade. Se se cortar nestes sectores, a expectativa é que a EMV caia. Ou seja, cortar na segurança social pode significar de facto passarmos a viver menos.

A segurança social é sustentável, e superavitária, se se impedir a sua descapitalização por parte do Estado e se se garantirem relações laborais-padrão, protegidas.

4 Número de anos que uma pessoa de 65 anos pode esperar viver em condições de vida saudável. Uma condição de vida saudável é definida pela ausência de limitações funcionais/incapacidade.

A descapitalização da segurança social começou na segunda metade dos anos 80: a utilização do fundo da segurança social para gerir os programas assistencialistas decorrentes do desemprego (os “pais” a pagar o desemprego dos “filhos”); as pré-reformas, algumas aos 45 ou 50 anos, em que trabalhadores efectivos e com direitos (que contribuem) são substituídos por trabalhadores precários; as dívidas não cobradas (8 mil milhões de euros); a transferência dos fundos de pensões de CGD, PT, Marconi, ANA (valem hoje menos 1/3); a neblina opaca que encobre o valor real (não nominal) dos fundos de pensões da banca; os subsídios da segurança social a *lay-offs* (triplicaram nos últimos 5 anos); a Formação Profissional e Políticas Ativas de Emprego (1,4% do PIB), entre estas o programa Impulso Jovem, que permite às empresas contratar trabalhadores a custo quase zero.

Sendo verdade que o número de idosos e aposentados aumentou, não é menos verdade que o número de trabalhadores activos nunca foi tão grande como neste Portugal de início do século XXI (lembremos a entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho). Temos hoje 5,4 milhões de activos e cerca de 2,5 milhões de pensionistas e reformados por velhice, ou seja, o dobro dos activos para os pensionistas e reformados. Salientamos que não houve alterações significativas no sector secundário industrial. Existia em 1974 no sector industrial 1.246.000 de tipos; em 2011, 1.272.900; e em 2015, já depois de uma sangria migratória e imobilização da capacidade produtiva, 1.107.000.

Para definir a sustentabilidade da segurança social interessa desse modo, sobretudo, conhecer a produtividade desses trabalhadores. Ora a produtividade tem aumentado mais do que o suficiente para compensar qualquer perda no futuro previsível na população activa ou aumento proporcional da população de pensionistas (a produtividade por trabalhador em Portugal aumentou 5,37 vezes entre 1961 e 2011, isto é, 430% por trabalhador). Porém, metade da população activa está desempregada ou é precária (recebendo em média 37% menos, o que não lhe permite descontar para as pensões dignas do que já não estão a trabalhar).

A SEGURANÇA SOCIAL ENTRE 1989 E 2012 E A GESTÃO DO DESEMPREGO

A utilização do fundo da segurança social para gerir a precariedade e o desemprego, criando um colchão social, que evite disrupções sociais fruto da extrema pobreza, desigualdade ou regressão social, tem sido parte essencial do desenho da sustentabilidade do Estado Social e da Segurança Social em particular e da reconversão da força de trabalho – pode ser, justamente por aqui que o Estado Social se torne insustentável. Essa utilização foi, caso a caso, negociada sob a forma de reformas antecipadas – sector bancário, grandes empresas metalomecânicas (na Lisnave, estaleiros navais, quase 5.000 trabalhadores vão até 10 anos para a reforma antecipada com a totalidade dos salários⁵), estivadores e trabalhadores portuários (o número é reduzido de 7.000 para os atuais 700 em todo o País⁶), setor das empresas de telecomunicações, para citar alguns exemplos – mostrando as fortes pressões exercidas sobre o Estado de “interesses setoriais” (SOUSA SANTOS, 1987, p. 20). Em troca conservam-se os ‘direitos adquiridos’ para os que já os tinham e não se recrutam novos trabalhadores, ou os que são recrutados ficam já sob um regime de precariedade, o que implica uma redução substancial das contribuições para a segurança social.

O que se verifica é uma estreita ligação entre gestão da força de trabalho empregada, os fundos da segurança social e a criação crescente de medidas assistencialistas para atenuar os efeitos da conflitualidade social decorrentes de uma situação de desemprego que se afirma cíclica, mas crescente (subsídios de desemprego, apoio

5 Ver sobre esse tema: FERNANDES, P. J. M. *As Relações Sociais de Trabalho na Lisnave, Crise ou Redefinição do Papel dos Sindicatos?* Dissertação de Mestrado orientada por Marinús Pires de Lima. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 1999.

6 Sobre as reformas antecipadas no trabalho portuário, ver Decreto-Lei n.º 483/99 de 9 de novembro.

a *lay-off*, formação profissional, rendimento mínimo, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, subsídio parcial de desemprego).

No último estudo, publicado em 2008, o economista Eugénio Rosa calculava que em média um trabalhador precário recebia menos 37% de salário que os trabalhadores com contrato sem termo (ROSA, 2008).

QUADRO 1 Força de trabalho e pensionistas (2012)	
Total da população	10 572 178
População ativa	5 543 000
População desempregada (valor real)	1 400 000
População empregada com contrato sem termo fixo	2 868 000
Pensionistas (Caixa Geral de Aposentações)	603 267
Pensionistas (pensões de velhice)	1 991 191

Fonte: Estatística do Emprego, INE, 3.º Trimestre de 2012, Pordata.

Alguns dos momentos mais importantes desta relação imbricada entre fundo da segurança social e a gestão do desemprego crescente⁷ são:

1. Criação do subsídio de desemprego (Decreto Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro). Havia já subsídio de desemprego para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, criado em 1975 (Decreto Lei n.º 169-D/75, de 31 de março). Mas, em 1985, por imposição da então CEE, este é criado com associação entre o fundo da segurança social e o fundo de desemprego (a introdução da taxa

7 Sobre a Evolução do sistema de Segurança Social, ver: Ministério da Solidariedade e Segurança Social. 2012. “Evolução do sistema de Segurança Social – conteúdo final”. Última modificação 4 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social?p_p_id=56_INSTANCE_R6s5&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_R6s5_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_R6s5_groupId=10152&_56_INSTANCE_R6s5_articleId=135838&_56_INSTANCE_R6s5_targetExtension=pdf>.

- social única, em 1986). Ou seja, junta-se no mesmo fundo o dinheiro das reformas e pensões e do subsídio aos desempregados.
2. Instituição do regime jurídico da pré-reforma (Decreto-lei n.º 261/91, de 25 de julho). Sucessivos decretos que, consoante as empresas, permitem reformas antecipadas. Começam por permitir inclusive aos 45 anos de idade, depois aos 55, e ainda aos desempregados com mais de 50 anos que primeiro entram no fundo de desemprego, depois na pré-reforma e finalmente na reforma (vários decretos⁸).
 3. Permitido isentar ou reduzir os juros das dívidas à segurança social para empresas em “situação económica difícil ou objeto de processo especial de recuperação de empresas e protecção de credores” (várias formas ao longo dos anos), sobretudo a partir de 1991.
 4. Constituição dos fundos de pensões (Decreto-lei n.º 415/91, de 17 de outubro de 1991).
 5. Aumento da duração do subsídio de desemprego e criação do subsídio de desemprego parcial (1999).
 6. Criação do Rendimento Mínimo Garantido (1996), substituído pelo Rendimento Social de Inserção (2003).
 7. Programa de Emprego e Protecção Social (Decreto-lei 84/2003, de 24 de abril de 2003). Redução do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego; acesso à pensão antecipada ao desemprego, acesso ao subsídio social de desemprego.
 8. Subsídios da segurança social a *lay-offs*, formação profissional, remunerações em atraso.
 9. Políticas Ativas de Emprego, sobretudo entre 2012 e 2014 que permitem a utilização de estágios não remunerados pagos pela segurança social para ocupar posições efectivas de trabalho em empresas privadas, mas os trabalhadores podem ser despedidos ao fim de 6 meses, sem qualquer justificação ou contrapartida para o financiamento estatal, que chega aos 70%.⁹

8 Ver por exemplo Decreto-Lei n.º 119/99 de 14 de abril; Decreto-Lei n.º 483/99 de 9 de novembro; Decreto-Lei n.º 125/2005 de 3 de agosto.

9 Ver sobre esse tema DIAS, M. C.; VAREJÃO, J. *Estudo da Avaliação das*

Em resumo, o que nos sugere esta cronologia situada entre o fim dos anos 80 do século XX e as medidas contracíclicas pós-crise de 2008? Em primeiro lugar, que a reestruturação produtiva implicou escolhas. Entre essas escolhas não esteve, em Portugal, a redução do horário de trabalho com vista ao pleno emprego, não esteve a taxação para a segurança social de acordo com a riqueza produzida. Pelo contrário, implicou eliminar postos de trabalho ou precarizá-los e usar para isso o fundo da segurança social. Isto é, numa imagem que aqui usámos, usar “salário dos pais para pagar o desemprego dos filhos”. Sendo que agora o desemprego dos filhos pode ser a moeda de troca, na reconfiguração do mercado laboral pós-2008, para fazer o despedimento dos pais.

Essa imagem não dá conta da complexidade do processo, uma vez que não há um corte geracional claro – a maioria dos que entram no desemprego tende a ser a força de trabalho mais velha e menos qualificada –, mas é um facto que, por um lado, postergou-se a entrada no mercado de trabalho dos mais jovens, o que vai diminuir o salário disponível dos pais que durante mais tempo têm de sustentar os filhos, e por outro diminuiu-se o salário desses mesmos pais ao utilizar o valor que deveria ser colocado sobretudo em reformas – e/ou investimentos que garantissem a sua sustentabilidade –, em programas de desemprego, *lay-offs*, programas de cunho assistencialista e focalizados (discricionários e não universais).

Antes de privatizar as empresas nacionalizadas, os trabalhadores foram maciçamente colocados em diversas formas de reformas antecipadas. As empresas, para não pagarem indemnizações, pelo seu alto valor estipulado na lei, enviam de facto para a segurança social esse custo, funcionando os fundos de reforma como indemnizações encapotadas para capitalizar e/ou beneficiar estas empresas, que sem isso não seriam ambicionadas no mercado das privatizações.

A criação de medidas legislativas, que acima enumerámos,

Políticas Ativas de Emprego - Relatório de Progresso. Lisboa: Instituto de Emprego e Formação Profissional, 2012.

permite eliminar postos de trabalho e coloca um contingente da força de trabalho em situação de desemprego, desemprego parcial ou subsídios assistencialistas, com consequências sociais graves como o prolongamento da dependência, salários vegetativos abaixo do mínimo de subsistência e, provavelmente, embora ainda esteja por estudar, uma certa apatia social nas camadas sociais mais pobres. Remete-nos essa ideia para o texto de Cleusa Santos (2013) sobre as indicações do Banco Mundial para a criação de programas assistencialistas para evitar os conflitos sociais e garantir a reprodução biológica da força de trabalho.

Desde o final dos anos 80 do século XX, são criados os mecanismos de isenções para contribuições das empresas. A primeira destas modalidades concedia isenção às empresas de até 3 anos, desde que as empresas depois contratassem o trabalhador com contrato sem termo. Neste momento, está em vigor o programa PAE (Políticas Ativas de Emprego) em que a empresa pode contratar o trabalhador por 6 meses, com contrato precário, com salário pago pela segurança social e depois despedi-lo. Podem ainda as empresas pagar uma parte do salário e o restante ser pago pelo subsídio parcial de desemprego.

A segurança social tem sido usada pelas empresas para evitar a queda da taxa média de lucro. As empresas entram em paragem de produção, em *lay-off*, paragem de produção total ou parcial, e os trabalhadores são pagos pela segurança social até um período de 6 meses. Muitas vezes estão em formação profissional, paga parcialmente pela segurança social. Não sabemos quantas empresas entram em *lay-off* “falso”, isto é, 6 meses depois do *lay-off* declaram falência. Cabe também à segurança social o pagamento das remunerações em atraso, mediante certas condições. Este valor cresceu para o triplo entre 2008 e 2011 (PORDATA, 2011). Juntas, a formação profissional e as políticas ativas de emprego correspondiam, segundo o estudo de Guedes e Pereira (2012), no final de 2011, a 1,4% do PIB.

Usar-se-á ainda o fundo de capitalização da segurança social também para o pagamento de juros da dívida pública,

anexando necessariamente uma parte do fundo a investimento nesta. Finalmente, o fundo de capitalização da segurança social – 10 000 milhões de euros¹⁰ – está “imóvel”, não sendo usado para investimento em serviços públicos ou sociais, beneficiando quem descontou, por exemplo, para políticas de habitação social ou financiamento direto aos contribuintes para aquisição de casa própria (GRANEMANN, 2013). É, porém, usado para financiamento indireto à banca, ao ser investido em títulos da dívida pública.

Referimos por último a névoa que envolveu a transferência dos fundos de pensões, nomeadamente da PT e da Banca, para o Estado, envoltos de facto no obscurantismo dos números, não se sabendo o valor (real e não facial) dos títulos que foram transferidos para o Estado nem se a médio prazo terão sustentabilidade (estas empresas tiveram isenções fiscais como contrapartida da transferência desses fundos) (ROSA, 2005).

Essas políticas têm-se progressivamente estendido e ampliado nas últimas duas décadas ao desemprego, que se cria e se gere usando os fundos de quem descontou para as pensões e reformas. Para Marques (1997) no quadro de adaptação à CEE e ao mercado único encetaram-se uma série de medidas como “o subsídio de desemprego, as reformas antecipadas por motivo de desemprego, o apoio explícito às reestruturações, as políticas ativas de emprego e a formação profissional”. Como referem Hespânia *et al.*, a criação do Fundo de Estabilização Financeira bem como a unificação entre a Segurança Social e o Fundo de Desemprego constituíram medidas que anunciavam a relação entre os “problemas do (des) emprego e a necessidade de rentabilização das contribuições arrecadadas” (HESPANHA *et al.*, 2000 *apud* FONSECA, 2008, p. 78).

Aquilo que se verifica ao longo dos anos 80 e 90 é a transferência de políticas universais de solidariedade que asseguravam a manutenção e formação da força de trabalho para políticas focalizadas que asseguram a reprodução social (biológica), com a consequente

10 Valor calculado no final de 2011.

queda dramática daquilo que é o salário necessário do conjunto dos trabalhadores e deflagração da pobreza e da desigualdade social. Põe-se em causa, durante esse período, o princípio da “universalidade” (HESPANHA *et al.*, 2000 *apud* FONSECA, 2008, p. 80). Não se deve isolar a análise do país das profundas mudanças ocorridas pós 1970 e o fim do padrão-ouro, como assinala Alexandre Guimarães (2015, p. 622-623):

A crise, o aumento dos déficits públicos e o novo patamar de desemprego sinalizaram a ocorrência de mudanças profundas. Uma implicação central se deu sobre a capacidade de os governos entregarem o que haviam prometido, contribuindo para desacreditar certos pilares do pacto social-democrata.

Marcel van der Linden, ex-director do Instituto Internacional de História Social defende mesmo que as alterações devem ser referidas num quadro conjuntural específico:

A segurança social é muitas vezes considerada como uma conquista das lutas e dos movimentos dos trabalhadores. Mas isso não é inteiramente correto. Não só outras classes sociais desempenharam muitas vezes um papel importante na sua realização (por exemplo, os agricultores na Suécia), como também é importante reconhecer que a maioria dos Estados-providência da Europa Ocidental só começou a florescer quando os grandes protestos da classe trabalhadora de finais dos anos 1940 tinham declinado ou sido derrotados. Muitas das disposições sociais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial não foram assumidas à custa do capital. Como a *Economic Survey of Europe* das Nações Unidas já observava em 1950: “Todo o sistema de segurança social foi financiado por uma enorme redistribuição de rendimentos no seio da classe trabalhadora.” (VAN DER LINDEN, 2013, p. 10).

Como assinala Manuel Carlos Silva (2013), estes setores sociais – desempregados, subempregados – não são franjas excluídas da sociedade, mas parte essencial do modo de acumulação, que criou a

ideologia de que era necessário, no quadro da competição do sistema internacional de Estados, flexibilizar o mercado de trabalho para manter a competitividade e assim criar emprego. O que se verifica é que o desemprego e a flexibilização são parte da mesma moeda – crescem a *pari passu* – e, mais dramático, financiados com aquilo que deveria ser um fundo de protecção para um envelhecimento digno, com saúde e de qualidade.

Finalmente, a revisão do código de trabalho, entrada em vigor a 1.º de agosto de 2012, não só vem baixar para metade o valor das horas extraordinárias, que tinham particular importância para subir o salário dos trabalhadores do setor industrial, como vem facilitar os despedimentos.

Em março de 2013 são anunciados, pela primeira vez na história do País, despedimentos massivos na função pública, cuja gestão, mais uma vez, recairá com grande probabilidade sobre o fundo das pensões/reformas que é a maior fatia da segurança social.

Esses despedimentos, anunciados em março de 2013, tenderão, de forma assumida pelo XIX Governo Constitucional, a recair sobre a força de trabalho mais velha e menos qualificada (ECOFINANÇAS, 2013), constituindo uma política de eugenia social, em que não há espaço no mercado de trabalho, neste modelo de acumulação, para aqueles que não se adaptaram aos níveis de produtividade que se exigem para fazer baixar o custo unitário do trabalho. Algo que não é totalmente novo, uma vez que já em 1999, o Governo o tinha assumido, ao publicar então mais um decreto que permitia a articulação entre segurança social e os desempregados, referindo os que “devido à idade ou qualificação, têm maiores dificuldade de inserção na vida ativa”.¹¹

De um lado o regime vê-se com uma força de trabalho mais envelhecida e pouco formada; do outro, com uma força de trabalho jovem, mais formada, e mais produtiva. Como as taxas de desemprego são históricas, nesta fase de desenvolvimento, verifica-se que tem sido

11 Decreto-Lei nº 119/99 de 14 de abril.

uma escolha definir políticas que retiram do mercado de trabalho os que têm direitos para colocar nele os que não os têm, que, além de mais formados, têm tendencialmente menos capacidade de organização político-social e tendem a aceitar piores condições e relações laborais.

Nesse quadro, é ideológico, reiteramos, associar a longevidade dos reformados à insustentabilidade da segurança social. Cabendo aos cientistas sociais uma crítica radical e séria à ideologia que criou um senso comum distópico, concebido aliás a partir de uma ideologia veiculada através de estudos sucessivos de governos em que se fazem previsões para 2020, 2050, 2060, quando nenhum dos estudos anteriores, rigorosamente nenhum, conseguiu prever nem as crises, nem o desemprego, nem propor com rigor um estudo sobre a sustentabilidade da segurança social que não tenha sido, 2 a 5 anos depois, substituído por outro estudo, uma vez que “as condições mudaram”, isto é, os estudos foram incapazes de se mostrar sólidos e sérios. Mas é com base nesses estudos – tão determinados quanto improcedentes – que se tomam opções políticas que envolvem o bem-estar de milhões de pessoas. Passámos de uma política de Estado de bem-estar universal – na Europa, na América Latina a situação é distinta – isso significa que não há necessidade de fazer prova de pobreza ou desemprego para ter acesso a medidas universais de protecção (saúde, educação, segurança social, que são mantidos pela tributação progressiva), para uma assistência política focalizada – é necessário provar a pobreza para ter acesso a cuidados de saúde gratuitos, descontos em livros escolares, o acesso a cantinas sociais, rendimento mínimo garantido etc. Todas essas políticas de bem-estar são criadas para enfrentar as desigualdades sociais e promover a reinserção no mercado de trabalho, mas verifica-se que: 1) o aumento das medidas compensatórias/focalizadas é concomitante ao aumento da insegurança no trabalho e está intimamente relacionado com a desregulamentação das leis trabalhistas; 2) os programas sociais compensatórios são criados simultaneamente com o fim do livre acesso à saúde, educação, substituindo

o princípio da universalidade pelo do “utilizador pagador”. Um dos resultados sociais desta mudança pode ser visto no índice de Gini, uma medida de verificação da desigualdade, que passa de 0,316 em 1974 para 0,174 em 1978 (o ano em que atingiu o valor mais baixo), mas recomeça a crescer a desigualdade a partir daí – em 1983, é já de 0,210 (SILVA, 1985, p. 271).

O ESTADO SOCIAL É SUSTENTÁVEL?

Cabe ainda neste artigo uma referência à sustentabilidade do Estado Social, como um todo, que é hoje colocada em causa pelos governos. O impacto da crise cilíctica de 2007-2008, conhecida mundialmente como crise financeira global, crise de *credit defaults*, e cujo momento mais simbólico foi a falência de Lehman Brothers Holdings Inc., o quarto maior banco de investimentos dos EUA, fez-se sentir de forma drástica em Portugal, e noutras economias semi-periféricas da União Europeia. As contas do Estado sofrem profundas alterações que vão dar origem à crise da dívida pública. O défice público passa de 3,6% do PIB em 2008 para 10,2% e 9,8% em 2009 e 2010, respectivamente (EUROSTAT, 2012).

Num primeiro momento, o aumento do défice é visto como um resultado necessário das diversas medidas para contrariar os efeitos da crise,¹² adoptadas por toda a Europa. Logo a seguir, quer o Governo quer a Comissão Europeia (CE) optarão pelo retorno

12 Estando fora do âmbito deste artigo, gostaríamos de salientar que partilhámos das propostas teóricas que consideram que as crises no sistema capitalista manifestam-se por uma deflação ou queda nos preços dos ativos financeiros, como desvalorização das ações em bolsa, dos títulos de crédito, hipotecas etc. Na prática, isso significa uma desvalorização do património e uma queda na taxa de lucro. Nessa altura, observa-se, por um lado, uma queda na atividade económica, nomeadamente na industrial. Por outro lado, os governos e bancos centrais lançam mão de medidas para contrariar esse movimento, tais como baixa da taxa de juros de maneira a tornar o acesso ao dinheiro mais barato e incentivar um aumento no investimento (ROSDOLSKY, 2001.)

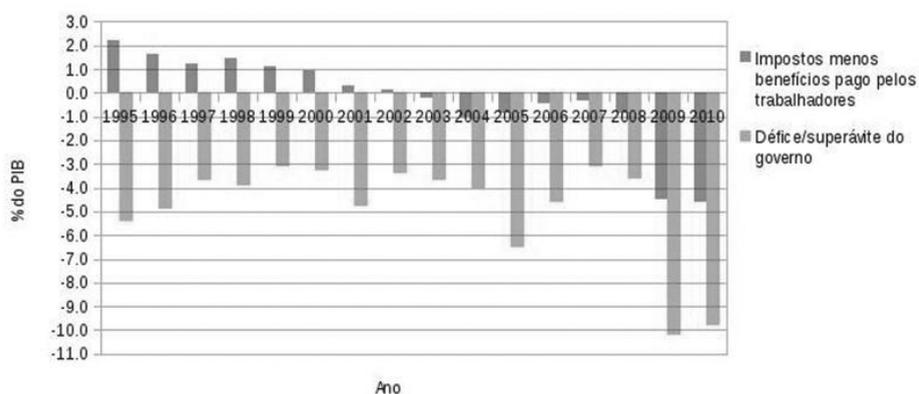
ao Pacto de Estabilidade acordado no Tratado de Maastricht, ou seja, o constrangimento do déficit público a um limite máximo de 3% do PIB. No intuito de retornar à disciplina orçamental, o então Governo do Partido Socialista (PS) liderado pelo primeiro-ministro José Sócrates faz aprovar três Programas de Estabilidade e Crescimento (medidas de austeridade). Finalmente, quando tenta aprovar o quarto “pacote” de medidas, denominado PEC IV (Plano de Estabilidade e Crescimento IV), o parlamento rejeita-o e o Governo demite-se. Enquanto se aguardam novas eleições, o Governo de gestão faz um pedido de empréstimo externo, destinado ao pagamento da dívida pública e recapitalização da banca, e negocia-o, dando origem a um protocolo de entendimento (memorando) assinado com a CE, o BCE e o FMI (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) – uma tríade conhecida pelo epíteto de *troika*.

O empréstimo é pedido sob o argumento de evitar a falência do Estado. E as medidas de austeridade que se seguiram – cortes salariais, aumentos de impostos e cortes nas funções sociais do Estado – são assumidas como forma de garantir o cumprimento desse empréstimo. Ficará talvez para a história, desta imensa mudança social, a frase de que os “portugueses viveram acima das suas possibilidades”, tendo agora que acarretar com uma série de medidas que incluíam redução salarial, privatizações de empresas públicas e redução substancial do Estado Providência, que – acompanhando um movimento geral de mercantilização dos serviços públicos em vários países – paulatinamente, deveria passar de universal a focalizado, isto é, políticas sociais públicas e gratuitas dirigidas não para o conjunto dos cidadãos, mas para franjas muito pobres da sociedade (MOTA, 2012).

A polémica política reacendeu a discussão científica sobre as origens histórico-sociais do Estado social e a sua sustentabilidade. Num estudo socioeconómico, que levámos a cabo, usámos um modelo de cálculo das funções sociais do Estado criado pelo economista Anwar Shaikh (2012), já aplicado por este investigador

noutros países da OCDE (Austrália, Canadá, Reino Unido, Suécia, EUA), e calculámos o “salário social líquido”, uma fórmula complementar do “salário indireto” que computa o conjunto das contribuições entregues pelos trabalhadores (e contribuições da massa salarial entregues pelos empregadores) ao Estado (em impostos directos, indirectos e contribuições sociais) e subtrai-lhes o custo do conjunto dos serviços sociais prestados aos trabalhadores, em saúde, e educação, segurança social, lazer e desporto, transportes etc. Este balanço, define Shaikh, pode ser positivo ou negativo e o cálculo, eventualmente complexo, resulta numa fórmula simples: se o *salário social líquido* for positivo, os trabalhadores pagaram mais do que receberam; se for negativo, receberam mais do que pagaram.

GRÁFICO 1 Défice/superávit do governo e impostos e benefícios dos trabalhadores



Fonte: GUEDES, R.; PEREIRA, R. V. In: VARELA, R. 2012.

A conclusão mais importante deste estudo está expressa no gráfico 1.

A contribuição dos trabalhadores foi positiva entre 1995 e 2002, tornando-se depois negativa; no entanto, esse défice é menor que 1% do PIB, à exceção dos anos de 2009 e 2010, quando chega a exceder um pouco os 4%. De todas as formas, esses valores, apesar de negativos, estão muito longe dos défices do Governo para

esses anos, ficando claro que não é possível atribuir aos gastos sociais os défices excessivos do Estado. Pelo contrário, o Governo usou ostensivamente o excedente dos trabalhadores para cobrir o défice do capital, como se conclui, pelo menos até 2002.

CONCLUSÃO

Paradoxalmente, aquilo que foi um extraordinário ganho histórico – segurança social universal, no quadro de um amplo Estado Social – transformou-se, por razões políticas, a partir de final da década de 80 do século XX, na fase neoliberal, numa almofada social que financiou parcialmente o desemprego e a precariedade. A montante, constituiu-se, para moldar estas novas relações laborais, a legitimação de um salário-família, tendo as famílias assumido o prolongamento do sustento dos seus filhos; e a jusante usaram-se de forma sistemática os recursos da segurança social para construir uma base assistencialista que acompanhasse a regulamentação da flexibilidade do mercado de trabalho, através de subsídios ao desemprego, subsídios a empresas, apoio a *lay-offs*, programas assistencialistas.

As explicações prevaletentes dos críticos do neoliberalismo têm destacado que o período inaugurado em 1970 foi caracterizado por uma escalada na desregulamentação. Porém, hoje verifica-se que o Estado teve um papel central não na desregulamentação mas na promoção da flexibilização através da promoção da desregulamentação laboral, utilizando fundos públicos de trabalhadores para subsidiar a reestruturação produtiva. As instituições que tiveram a responsabilidade da gestão da força de trabalho neste sentido foram o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, e seu Instituto de Emprego e Formação, além de alterações legislativas que tiveram lugar no Parlamento (leis trabalhistas) e os governos (leis executivas) e da União Europeia, assinaladas anteriormente. Embora no campo político seja afirmada a insustentabilidade quer do Estado Social quer da Segurança Social pelas alterações demográficas, o que verificamos é que a sustentabilidade de ambos depende das relações

laborais e não da actual composição demográfica. Isto é, depende das relações de trabalho protegidas, num quadro de pleno emprego, de descontos e colecta progressiva de impostos, e não pode sobreviver à permanente erosão de utilização destes fundos para financiar a precariedade laboral.

Aquilo que se tem verificado empiricamente na sociedade portuguesa são os limites históricos desta gestão dos fundos da segurança social, um dos sectores centrais do Estado Social, uma vez que nas últimas três décadas se verificou, a par da progressiva flexibilização do mercado de trabalho, o aumento cada vez maior do desemprego e o aprofundamento das crises económicas com taxas de crescimento anémicas e ainda uma progressiva erosão da pequena e média propriedade, bem como uma acelerada proletarização das camadas médias da sociedade e, finalmente, um empobrecimento geral da população.

Este processo, argumentamos aqui, pode ter aberto uma profunda ferida na sociedade portuguesa, aquilo que consideramos uma “eugeniização da força de trabalho”: os baixos salários dos mais jovens ameaçam a reprodução social destes, incluindo a biológica, prolongam e retardam a sua experiência de vida enquanto adultos plenos. Paralelamente, criam uma sociedade envelhecida, que é estereotipada como um tampão ao desenvolvimento do País, acusada de ser imóvel, de ter “regalias” e de ser pouco formada; de assim não permitir a entrada no mercado de trabalho da força mais formada e mais flexível. Criou-se a ficção, sem base científica, mas dada como indiscutível, de que os “direitos adquiridos” em abril teriam sido a origem dos problemas que levaram o País à falência no quadro do competitivo mercado mundial e de que só precarizando todas as relações laborais e reduzindo os salários e as reformas ao nível de subsistência (em certos casos mesmo abaixo disso), se invertéria este quadro, que é apresentado como uma “guerra de gerações”.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, A. “Mudança Social em Portugal.” In: PINTO, A. C. (Org.). *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, 2004. p. 137-162.
- BARRETO, J. “Modalidades, condições e perspectivas de um pacto social”. *Análise Social*, vol. XIV (53):86-120, 1978.
- ECOFINANÇAS. Função pública: rescisões com menos qualificados avança em julho. *Jornal Ecofinanças*. 18 de março de 2013.
- EUROSTAT. 2012. “Government deficit/surplus, debt and associated data”. Última modificação a 14 de junho de 2012. Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=GOV_DD_EDPT1&lang=en>. Acesso em: 14 jan. 2017.
- FONSECA, B. M. *Ideologia ou Economia?* Evolução da Proteção no Desemprego em Portugal. (Tese de Mestrado.) Aveiro: Universidade de Aveiro, 2008.
- GRAÇA, L. *Evolução do sistema hospitalar: uma perspetiva sociológica*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 1996. Escola Nacional de Saúde Pública, Cadeira de Ciências Sociais e Humanas, mimeog. (Textos, T 1238 a T 1242).
- GRANEMANN, S. “Segurança Social: fundo universal de solidariedade ou mercado privado de capitais?” Entrevista a Sara Granemann por João Jordão, Raquel Varela e Rui Viana Pereira. In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013. p. 151-179.
- GUEDES, R.; PEREIRA, R. V. “Quem Paga o Estado Social em Portugal?” In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013. p. 21-70.
- GUIMARÃES, A. Q. “Economia, Instituições e Estado de Bem-Estar Social: Respostas à Nova Configuração do Capitalismo pós-1970”. In: *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, 2015. p. 617-650.
- HESPANHA, P et al. *Entre o Estado e o Mercado*. As Fragilidades das Instituições de Proteção Social em Portugal. Coimbra: Quarteto Editora, 2000.

- LIMA, A. V. “O rendimento em Portugal ao longo da última década.” *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89): 499-526, 1985.
- LUCENA, M. “Previdência Social.” In: BARRETO, A.; MÓNICA, M. F. (Coords.). *Dicionário de História de Portugal*. Volume 9. Porto: Figueirinhas, 2000. p. 152-166.
- MARQUES, A. H. O. *A Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizontes, 1980.
- _____; SERRÃO, J. *Portugal, da Monarquia para a República*. Lisboa: Editorial Presença, 1991. (Coleção Nova História de Portugal).
- MARQUES, F. *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal no Após 25 de Abril*. Lisboa: Ed. Cosmos, 1997.
- MOTA, A. E. *O Mito da Assistência Social*. Brasília: Cortez, 2012.
- MOZZICAFREDDO, J. P. “O Estado Providência em Transição”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 94, pp. 11-40. 1994.
- PORDATA. “Indemnizações compensatórias por salários em atraso.” 2011. Última modificação a 2012. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Portugal/ndemnizacoes+compensatorias+da+Seguranca+Social+por+salarios+em+atraso-114>>. Acesso em: 2 mar. 2018.
- RIBEIRO, Â. “Direitos Humanos”. In: BARRETO, A.; MÓNICA, M. F. (Coords.). *Dicionário de História de Portugal*. Volume X. Porto: Figueirinhas, 2000.
- ROSA, E. “Emprego parcial, a contrato e a recibos verdes.” 2008. Última modificação a 23 de março de 2013. Disponível em: <http://resistir.info/e_rosa/precariedade.html>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- _____. “Por que razão a banca pretende transferir os fundos de pensões para a segurança social”. 2005. Última modificação a 23 de março de 2013. Disponível em: Inhttp://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2005/41_2005-Transferencia_FP_SSPublica.pdf Acesso em: 4 jan. 2015.
- ROSDOLSKY, R. *Gênese e Estrutura de O Capital em Marx*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

- SANTOS, C. “Rendimento de facto mínimo? Estado, assistência e questão social.” In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013. p. 315-334.
- SHAIKH, A. “Quem Paga o “bem-estar” no Estado-Providência? Um estudo sobre vários países”. In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013.
- SILVA, M. C. “Pobreza, exclusão social e desigualdade”. In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013. p. 243-274.
- SILVA LEAL, A. “As Políticas Sociais no Portugal de hoje.” *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89): 925-943, 1985.
- SOUSA SANTOS, B. “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 23, pp.13-74, 1987.
- VAN DER LINDEN, M. “Prefácio”. In: VARELA, R. (Coord.). *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Bertrand, 2013.

Esta publicação foi impressa em 2018 pela gráfica Imos
em papel offset 75g/m², fonte ITC Franklin Gothic,
tiragem de 500 exemplares.