

Política Social e Estado Providência

Joaquim Croca Caeiro

Palavras Prévias

Os textos que agora se publicam foram apresentados para efeitos de prestação de provas de atribuição do título académico de agregado em Ciência Política na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa nos termos do Decreto-lei n.º 239/2007, de 19 de Junho.

Integra esta publicação, um Relatório e uma Lição, cuja apresentação formal decorreu no dia 10 de Abril de 2008 e a respectiva discussão decorreu no Auditório Embaixador Franco Nogueira nos dias 9 e 10 de Fevereiro de 2010, perante um júri constituído pelo Professor Doutor Diamantino Freitas Gomes Durão, Reitor da Universidade Lusíada, que presidiu, pelo Professor Doutor Juan Pedro Mozzicafredo, na qualidade de vogal arguente do currículo, pelo Professor Doutor Manuel Carlos Lopes Porto, também na qualidade de vogal arguente do currículo, pelo Professor Doutor Luís Filipe Lobo Fernandes, na qualidade de vogal arguente do relatório, pelo Professor Doutor Adriano José Alves Moreira, na qualidade de vogal arguente da lição.

O relatório incide sobre uma unidade curricular, designada Política Social I, do 1.º ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado em Serviço Social sendo leccionada no I semestre. Contudo, com a alteração do novo plano de estudos entretanto aprovado, aquela unidade curricular foi substituída passando a designar-se de Política Social e Exclusão Social, integrando por via disso o quadro programático da unidade curricular de Política Social II.

Em qualquer circunstância, aquela unidade curricular apresentava como objectivo essencial a preparação teórica dos alunos de Serviço Social no que à política social respeita. O seu desenvolvimento não poderia deixar de tratar os principais temas que lhe conferem significado: as dimensões Estado, Política e Social, as temáticas relativas às Políticas Públicas e a análise da dimensão ideológica que enquadra decisivamente estas temáticas. E, ainda a questão referente ao Estado Providência, principalmente no contexto da sua evolução e situação actual.

A lição subordinada ao tema *“Estado Social e Estado Providência: Evolução, configuração, apogeu e crise”*, analisa a dicotomia conceptual e terminológica em uso pelos autores que tratam destas temáticas e faz uma viagem desde as origens de tais conceitos para concluir acerca da sua existência, importância e futuro. E, procura apresentar uma perspectiva actual do Estado Providência bem como o seu horizonte de desenvolvimento no decurso do Século XXI e num contexto globalizado. Este é claramente um factor decisivo no contexto da evolução do Estado Providência e marcará certamente, as opções políticas e sociais dos Estados do mundo e sobretudo os europeus.

Acrescentamos nesta publicação algumas temáticas e desenvolvemos outras, face ao texto original apresentado. A justificação para tal é simples. A

agregação destina-se a avaliar a capacidade do docente para a actividade lectiva quer do ponto de vista pedagógico, quer do ponto de vista científico. E esta capacidade afere-se com e para os alunos, pelo que, só faz sentido que esta publicação comporte textos que se assumam de importância para a utilização por aqueles. É, pois, por este motivo que resolvemos completar alguns dos temas mais importantes dos textos ora apresentados à estampa.

Apresentamos ainda, como anexo, os programas, respectiva bibliografia e objectivos das novas unidades curriculares de Política Social e Exclusão Social, História Social e do Serviço Social e Política Social e Segurança Social na Contemporaneidade.

Lisboa e Universidade Lusíada, Setembro de 2010

RELATÓRIO

Os indivíduos têm direitos e há coisas que nenhuma pessoa ou grupo lhes pode fazer (sem violar os seus direitos). Estes direitos são de tal maneira fortes e de grande alcance que levantam a questão do que o estado e os seus mandatários podem fazer, se é que podem fazer alguma coisa.

Nozick, Robert, Anarquia, Estado e Utopia.

CAPITULO I.

INTRODUÇÃO

1. O presente documento constituiu o Relatório, parte integrante do processo de candidatura à agregação em Ciência Política, na Universidade Lusíada de Lisboa, nos termos do Decreto-lei n.º 239/2007 de 19 de Junho.

Tendo em vista a atribuição do título académico de agregado, que “visa atestar, num determinado ramo do conhecimento ou sua especialidade, a qualidade do currículo académico, profissional, científico e pedagógico, a capacidade de investigação e a aptidão para dirigir e realizar trabalho científico independente” (decreto-lei n.º 239/2007 de 19 de Junho), procuramos sistematizar neste relatório, as condições necessárias para a realização das provas de agregação. Estas, inscrevem-se na área do conhecimento em Ciência Política e inserem-se especificamente, na unidade curricular de Política Social I, correspondente ao 2.º Ano do Plano de Estudos da Licenciatura em Serviço Social, do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Universidade Lusíada.

Para a admissão ao concurso de professor agregado, impôs-se a realização de um relatório que consubstanciasse, o programa, o conteúdo e os métodos de ensino teórico de uma disciplina integrante do Plano de Estudos do curso de licenciatura em Serviço Social. A escolha recaiu, sobre a unidade curricular de Política Social I, a qual leccionámos no ano lectivo 2007/2008, no ISSSL-UL.

2. A escolha da unidade curricular de Política Social I, fica a dever-se à ligação que o autor tem com esta área disciplinar, no seio da qual, tem leccionado várias áreas curriculares, nomeadamente, a de Economia Social, desde o ano lectivo de 2003/2004, Política Social II, desde o ano lectivo 2005/2006, Administração Social, nos anos lectivos de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, a que acresce a leccionação dentro da mesma área de unidades curriculares no mestrado de Serviço Social -Bem-estar e Política Social e, nas pós

graduações de Administração Social - Política Social e Administração e Intervenção com Crianças e Jovens em Risco Social -Política Social. Acresce ainda, no que se relaciona com a motivação para escolha o âmbito em que o candidato tem definido a sua carreira académica e grande parte da sua investigação, ou seja, integrado na esfera da Ciência Política e da Administração e Gestão.

Assim, pretende-se que o programa, o conteúdo e os métodos de ensino teórico da unidade curricular possam reflectir de forma significativa a experiência do candidato na área em que se propõe a concurso no espaço dos 5 anos em que lecciona estas matérias.

3. A unidade curricular sobre a qual incide o presente relatório, pretende apresentar aos alunos os principais conceitos enquadramentos da moderna política social, em especial na envolvente teórica que a consubstancia, através de uma dimensão interdisciplinar. Esta intenção, assenta no nosso entendimento, na necessidade de preparar os alunos da licenciatura em Serviço Social, face ao conjunto dos conceitos que enformam a política social e que moldam e influenciam a montante os seus temas mais recorrentes. Estes, serão posteriormente tratados, com maior aprofundamento e sistematização no âmbito da unidade curricular de Política Social de cuja regência também nos encarregamos.

Dos objectivos que nos propomos alcançar na leccionação da unidade curricular em epígrafe, destacam-se, a análise dos pressupostos da política social e a metodologia de análise, onde se pretende avaliar os principais conceitos no âmbito da política social e, bem assim, a sua relação interdisciplinar e respectivo enquadramento nas políticas públicas, por um lado, e pelo outro, apresentar ainda que sucintamente, o quadro metodológico que consideramos indispensável para a compreensão conceptual e para a introdução à investigação; a dimensão da relação entre as políticas públicas, as políticas sociais e o quadro ideológico em que as mesmas se desenvolvem; o quadro conceptual e evolutivo do chamado Estado Providência, sem esquecer de problematizar a sua relação com outros conceitos, objecto de confusão terminológica e as suas fases de implementação.

Do exposto, resulta que, consideramos a unidade curricular de política social como uma introdução às questões da intervenção social no âmbito da política social e ao papel dos agentes sociais, políticos e económicos na sua configuração. Deste modo, o enfoque vai em grande parte para a dimensão da teorização conceptual como forma de preparar os alunos para o âmbito, necessariamente mais prático, das unidades curriculares que se seguem.

4. Quanto aos alunos, o que se procura é que eles possam compreender, qual a relação entre o Estado e a Sociedade Civil ao nível da determinação das políticas sociais, bem como, a forma que reveste tal relação; a dimensão da

intervenção do Estado na Sociedade e o confronto teórico levantado pelo grau de intervenção preconizado; o modo como se inscrevem as questões políticas e sociais na agenda política dos governos e a sua importância na área social; a importância do quadro ideológico e da dimensão teórica a este nível para a política social; e, finalmente, que possam compreender a génese, evolução e crise do Estado Providência e bem assim a sua dimensão no quadro dos Estados Ocidentais, onde se insere com maior acuidade.

5. Numa matéria tão vasta, como é a que se relaciona com a Política Social, cujo conteúdo é essencialmente interdisciplinar, a opção programática é sempre eminentemente subjectiva, ficando ao critério de quem a rege a medida a utilizar e os caminhos que considera importante percorrer. No nosso caso, optámos claramente por organizar o Programa em torno dos principais aspectos teóricos que dimensionam os conceitos considerados mais importantes para introduzir os alunos na problemática das políticas sociais.

Foi, e continua a ser nosso entendimento, que numa unidade curricular introdutória o importante é a organização dos conceitos e, acima de tudo, orientar a sua vertente interdisciplinar como fundamento da organização científica da mesma, tendo sempre presente que o enquadramento metodológico e acima de tudo o ideológico, não é único e estará sempre subjacente a uma vasta possibilidade de enfoques e perspectivas específicas.

6. Nestas linhas introdutórias, é ainda importante referir alguns dos tópicos julgados como relevantes para o enquadramento da política social e para realçar a importância que para os futuros assistentes sociais reveste o domínio dos conceitos, que lhe dão substância.

6.1. A questão da intervenção do Estado no mercado e no desenvolvimento sócio-económico da sociedade é secular. E, no entanto, não deixa de continuar a suscitar sérias controvérsias, discussões e paixões ideológicas, políticas e até metodológicas. Neste domínio, impõe-se de alguma forma, avaliar e analisar o modo, pelo qual, o Estado intervém na sociedade, as formas através das quais o faz e qual a acção que do ponto de vista ideológico reveste. E, averiguar como o faz, com que objectivo, e fundamentalmente porque o faz. Resulta assim, a necessidade de procurar entender e avaliar os conceitos determinantes que se associam à dinâmica do Estado, do mercado e perceber os mecanismos subjacentes a tal intervenção.

É neste entendimento e no reconhecimento das dificuldades que se colocam à relação Estado-Mercado-Sociedade, que procuramos perspectivar, sob um olhar crítico, mas isento, ainda que reconhecendo subordinados ao que Max

Weber chama de “juízos de valor”¹, pois que, em nenhuma circunstância o investigador consegue deixar de o fazer.

Propomos, pois, desta forma procurar perceber no âmbito da disciplina a que chamamos política social, o seu conteúdo, a sua génese, importância e mecanismos de intervenção social. Ao mesmo tempo, numa análise comparativa, procuramos apreender e distinguir os conceitos que lhe estão próximos e que muitas vezes se confundem e criam dificuldades a quem os utiliza.

6.2. O significado e origem actual do termo *política* não é pacífico. Enquanto para uns, a sua origem terá sido o vocábulo latino *política*, originário do grego *ta politika*, plural de *politikós* e traduzido literalmente por «coisas políticas», para outros, terá sido originária no vocábulo *politeia*, que pode definir-se como *regime político* e que durante a Idade Média, passou a designar-se de *politia*. Esta expressão, no sentido de regime político foi durante aquele período, substituído pelo termo *res publica*. É neste contexto que a obra de Platão intitulada *Politeia*, viria a ser designada e conhecida com o nome de *República*. Para outros autores, ainda teria tido origem na expressão *è politikè*, significando «arte política», e que da associação de *polis* e *tekné*, se traduziria por «arte da cidade», para evidenciar a importância do movimento social na cidade consubstanciando assim a dinâmica social e política dos gregos.

Em qualquer circunstância e, qualquer que haja sido a origem etimológica da palavra, ela tem a ver com o conceito de *polis* e, tal como para os gregos, relacionava-se com a *polis* no sentido de que ela tinha uma unidade transcendental um todo que se pretendia pleno agregador dos indivíduos à sua “cidade”.

Se, analisarmos o conceito do ponto de vista da origem romana, os termos *res publica* e *civitas* não apresentam uma entidade distinta da *cives*. É deste modo que com Cícero, o conhecimento político passa a ser qualificado como *civilis scientia*. Os romanos traduziam assim *polites* por *civis*, tal como, *polis* se traduzia por *civitas*, embora tivessem absorvido a cultura grega quando as suas cidades adquiriam uma dimensão que possibilitava a vida política no sentido original.

É assim que “*civitas* se relaciona com a *polis* já com o seu carácter ‘político’ diluído, sob dois pontos de vista: I) a *civitas* configura-se com uma *civilis societas*, adquirindo qualificação mais elástica e que amplia os seus primórdios; II) a *civitas* organiza-se juridicamente. A *civilis societas* transformou-se, por sua vez, na *iuris societas*, o que permitiu substituir a “politicidade” por ‘juridicidade’.”² O pensamento de Cícero é próximo desta atitude, já que para

¹ Weber, Max, Economia y Sociedad, México, FCE

² Sartori, Giovanni, A Política, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 160

ele a *civitas* não se tratava de um agrupamento humano mas apenas naquela que se baseia na lei.

Para os romanos, em sentido inverso dos gregos (a *polis* tinha a ver com uma unidade transcendental, um todo que se pretendia em plenitude) tanto a res publica como a civitas não eram entidades distintas dos próprios cives (cidadãos).

Finalmente, a res publica romana, assume a identidade com a politeia grega no sentido em que se traduz no modo de análise das coisas relacionadas com os cidadãos e com a cidade julgados em conjunto. Por outro lado, o conhecimento das coisas públicas (*civilis scientia*), passa a entender-se como o modo, pelo qual, a gestão da cidade é feita em termos internos. É neste sentido que S. Tomás de Aquino vai retomar a expressão de Cícero caracterizando-a como uma ciência no sentido aristotélico, em que o seu objecto, a *civitas*, é algo que o homem não só conhece como também cria.

No sentido em que temos vindo a definir a política ela encontra-se muito ligada à ética, ao direito e à teologia mas, a partir do renascimento esta ligação é interrompida. A nova perspectiva, que terá nascido com Maquiavel, considera que a moral e a religião seriam ingredientes essenciais da política, mas como instrumentos, afastando-se a política de considerações éticas ou morais, com as suas leis próprias, sendo dever do político aplicá-las. Terá sido, no entanto, com Hobbes que o carácter de cientificidade da política adquiriu dimensão, através da consideração de que a “ordem política é criada pelo seu fiat, pelo seu poder de inventar palavras, de defini-las, de impô-las aos súbditos.”³

Na contínua evolução semântica do termo política, as divergências entre o vocábulo e a sua significação, mantém-se. A língua inglesa mantém uma tríade de vocábulos com significações diferentes ao nível da etimologia e da sinonimologia.

Por policy, deve ser considerada como programa ou tipo de acção de um indivíduo, de um grupo ou de um governo, enquanto politics, significa o domínio de rivalidade dos políticos, cada um com o seu programa (policy), entendido como estratégia de competição política. Por sua vez, polity, significa o modo de organização do governo das sociedades humanas. É assim que a policy, equivale a programa; a politics, tem a ver com acção; e a última, polity, equivale a regime político.⁴

Na terminologia francesa, também são patentes as diferenças entre du politique e la politique. A primeira derivada do termo le politique, e referente à acção e à actividade e, que se traduziu de forma indeterminada para português como “fenómeno político” ou “político”. A segunda refere-se ao quadro ou campo estruturado do exercício do poder no sentido de essência.

³ Sartori, Giovanni, A política, op. cit., p. 163

⁴ Cfr. Sartori, Giovanni, op. cit. p. 163 e ss

O conceito de política, dadas as suas variantes, quer no seu desenvolvimento etimológico, quer no seu uso prático apresenta-se também com alguma ambiguidade, resultando das possibilidades de conceptualização a partir de quatro formas distintas:

i. Política como polis. A política seria tudo o que diz respeito à polis, ou seja, ao conjunto dos negócios referentes à sociedade política, incluindo não só a sua vida interna, como as próprias relações da sociedade política com entidades do mesmo género ou até com entidades mais vastas.

ii. Política como princípio. A política é entendida como o conjunto dos princípios referentes à organização interna da sociedade política que hoje é a sucessora da polis.

c. Política como estilo de governo. Entendendo-se neste sentido, como uma determinada forma ou estilo de dirigir o governo. Falar-se-ia assim em política liberal, socialista ou autoritária.

d. Política como actividade. A política pode neste caso ser associada à actividade dos políticos enquanto profissionais de uma actividade cívica, ou seja, a vida política.

Resulta daqui, a dicotomia entre os que entendem a política como realização filosófica entre os homens, dependente de uma meta-política, e aqueles que a vêem segundo um grau de cientificidade, dando preferência à análise da liderança, da acção, da luta e da diferenciação. Tal dicotomia, impõe assim, a necessidade da determinação da essência da política para a ultrapassagem daquelas divergências.

Carl Schmitt, é um dos primeiros filósofos a procurar a essência da política, a partir dos seus limites, enquanto actividade humana passível de ser caracterizada cientificamente. Para ele “o político deve consistir nalgumas distinções de base às quais pode ser reconduzido todo o agir político em sentido específico.” E, a “distinção especificamente política a que podem reportar-se as acções e os motivos políticos é a discriminação entre amigo e inimigo”, a qual deve entender-se como uma distinção conceptual no sentido de um critério e “não como definição exaustiva ou especificação de conteúdos. Na medida em que ela não é derivável de outros critérios, corresponde para o político, aos critérios relativamente independentes das demais contraposições: bom e mau, no moral; belo e feio, no estético, etc.”⁵ É assim que “os conflitos políticos não são racional ou eticamente determinados ou solúveis; são conflitos existenciais” e que a política é pré-existente ao Estado, considerado como simples modo de existência e não como produto da necessidade histórica.”⁶ A este existencialismo qualifica-o como uma visão “fenomenológica da política, a política como ela é e como se faz, em oposição ao que chama idealismo

⁵ Schmitt, Carl, O Conceito do Político, Petrópolis, Vozes, 1992, p. 51/52

⁶ Benoist, Alain, Nova Direita. Nova Cultura. Antologia Crítica das Ideias Contemporâneas, Lisboa, Fernando Ribeiro de Melo/Edições Afrodite, 1981, p. 223

normativista das teorias puras do direito, que consideram as decisões como deduzíveis integralmente do conteúdo de uma norma.”⁷

O filósofo e cientista político Julien Freund, pretende também demonstrar a existência de uma essência da política. O homem seria em seu entender, um ser político, tal como é imediata e autonomamente um ser económico e um ser religioso. Parte do princípio de que é possível apoiar-se sobre os resultados e as correlações entre os pressupostos do comando e da obediência, do privado e do público, do amigo e do inimigo. A política seria assim a actividade social que se propõe assegurar, através da força e de um modo geral fundamentada no direito, a segurança externa e a concórdia interna de uma unidade política particular. Garantir-se-ia deste modo, a ordem no interior de lutas que nascem da diversidade e da divergência de opiniões e de interesses.⁸

Neste contexto, existiriam “seis essências originárias, compreensíveis por si mesmas, dado estarem todas situadas no mesmo plano, e não dependendo, cada uma delas, de qualquer outra: a política, a ciência, a economia, a arte, a ética e a religião”, sendo que “todas as essências são autónomas (não existindo) entre elas uma relação de subordinação lógica ou de hierarquia necessária.”⁹ Neste sentido, a política distinguir-se-ia da filosofia e da moral, determinada numa “interacção constante com as outras actividades económicas, artísticas, científicas, morais”, ainda que “a tradição filosófica sempre ter recusado separar a reflexão sobre o sentido de política de uma confrontação com a moral ou com a religião.”¹⁰

Sustenta ainda não ser possível determinar o sentido da política, senão pelo recurso à sua análise no contexto global da existência humana. Ela deve tratar de determinar o justo equilíbrio entre a multiplicidade de actividades humanas, sem esquecer que este equilíbrio será sempre precário, do mesmo modo que a natureza conflitual da vida, “será o de procurar melhorar o homem, ainda que, pela sua própria essência, a política tem por objecto organizar unicamente o melhor possível as condições exteriores e colectivas destinadas a transmitir à unidade política e aos seus membros as melhores hipóteses de responder ao que é ou ao que eles consideram ser individualmente a sua vocação.”¹¹

6.3. O conceito de política social foi no decurso dos últimos cinquenta anos, utilizado de forma variável por todos os teóricos que se preocuparam em explicar a acção do Estado na procura do bem-estar social dos indivíduos. E

⁷ Schmitt, Carl, *Théologie Politique*, Paris, Gallimard, 1988

⁸ Vide Freund, Julien, *L'essence du politique*, Paris, Ed. Sirey, p. 42

⁹ Freund, Julien, *Qu'est-ce que la politique?*, Paris, Ed. Sirey, p. 173

¹⁰ Freund, Julien, *Qu'est-ce que la politique?*, op. cit. p. 182

¹¹ Freund, Julien, *Qu'est-ce que la politique?*, op. cit. p. 182

intrinsecamente ligado ao conceito de Estado Providência, pelo que, vulgarmente se fala de um ou de outro indiscriminadamente.

Existe, por consequência, uma relação directa entre Estado Providência e política social, no sentido de que não é possível falar de um sem aceitar que nele se integra o outro, ainda que a simples existência de um sistema de política social não seja determinante para a caracterização daquele tipo de Estado. Muitos Estados, totalitários ou autoritários, recorrem a sistemas de política social, sem no entanto, nada terem em comum com o Estado Providência. Impõe-se, pois que tracemos as características fundamentais da política social, no sentido de alcançar um conceito, que nos permita a sua utilização sem a confundir com outros.

Analísado o conceito de política importa averiguar a sua dimensão social. E, o conceito de social, tem também dificuldades na sua contextualização. O termo “social” é usado por um sem número de disciplinas para significar realidades distintas, tendo quase sempre por base a consideração da sociabilidade do homem e de decorrer daí, um conjunto de consequências determinantes para o seu relacionamento em sociedade. Resulta, que todas as análises que incidem sobre a sociedade são sociais, no sentido restrito do termo.

Importa então definir o conceito de política social, para que se perceba a qual realidade social nos referimos, quando aplicado o termo “social”. A política social, em sentido corrente é a “política relativa à administração pública da assistência, ou seja, ao desenvolvimento e direcção dos serviços específicos do Estado e dos serviços locais em aspectos, tais como a saúde, a educação, o trabalho, a habitação, a assistência e os serviços sociais”.¹² Neste sentido, a política social pretenderia prosseguir objectivos como a resolução de determinados problemas sociais ou alcançar objectivos que de certo modo se aceitam como respostas àqueles problemas.

É naquela linha que a define T.H. Marshal como a “política dos Estados no sentido de produzir um impacto directo no bem-estar dos cidadãos, no sentido de lhes proporcionar determinados serviços”.¹³

Em qualquer daqueles dois conceitos, transparece a obrigatoriedade de aceitar que a política social, prossegue directa e imediatamente a promoção do bem-estar social, o que não é verdadeiro, pois nem sempre esse objectivo é alcançado.

Por outro lado, entende-se communmente que a política social se encontra associada a uma perspectiva altruísta que a sustenta. Tal também não tem de ser verdade. Ainda que o objecto fundamental da política social seja o da promoção do bem-estar social e que, para tanto, se socorra de um conjunto de

¹² **Montagut**, Teresa, Política Social. Una introducción, Barcelona, Ariel Sociológica, p. 20

¹³ **Marshal**, T.H., Social policy in the Twentieth Century, London, Hutchinson University, 1965, p. 35

métodos e técnicas para o alcançar,¹⁴ nem sempre os resultados que se pretendem são alcançados ou alcançáveis.

Muitas vezes, o que resulta é o reforço da posição dos mais privilegiados ou a permissão de transferências de recursos de um grupo para outro, nem sempre o mais necessitado. O conceito de política social reveste-se assim de alguma ambiguidade que importa ultrapassar.

Consideremos então que o objecto central da política social é a promoção do bem-estar social, caracterizada por “descrever actuações dirigidas à promoção do bem-estar, mas é também o termo usado para designar o estudo em termos académicos, dessas actuações”.¹⁵ Isto significa que a política social, se pode analisar num contexto prático e num contexto teórico.¹⁶

A política social, apresenta-se com um duplo desenvolvimento. Um primeiro, ligado à necessidade de encontrar respostas e soluções às perguntas que se nos colocam em cada momento na necessidade de resolução em concreto das adversidades da vida e, por via disso, pela necessidade de promover o seu bem-estar social. Um segundo, é o que caracteriza a teorização acerca do contexto da política social. Neste caso, é a resposta aos problemas que se colocam que está em causa.

Donde decorrem dois significados para o termo política social:

- a. Política social como o conjunto das políticas públicas com finalidades sociais;
- b. Política social como disciplina científica no conjunto das ciências sociais.

Começamos pelo primeiro dos significados.¹⁷ O importante é o conjunto das actuações do Estado no sentido da prossecução de objectivos sociais para os indivíduos que pertencem a uma dada sociedade. Neste âmbito, importa

¹⁴ A política social, mormente a redistributiva, pretende transferir recursos dos mais ricos para os mais pobres no sentido de permitir a estes obter uma melhoria substancial do seu bem-estar.

¹⁵ Cfr. **Alcock**, P. **Eskine**, A. **May**, M. (eds), The student's companion to social policy, Blackwell 2003

¹⁶ A questão da diferenciação entre prática e teoria, é explicada exemplarmente por Ralf Dahrendorf. A prática está ligada a inevitáveis limites de tempo; a teoria é essencialmente intemporal, sendo o seu tempo intrínseco sempre infinito. E, a prática está ligada às perguntas. É preciso encontrar para elas uma resposta, rápida preferencialmente, e colocam-se no sentido de um desafio a uma decisão que se nos impõe, existindo, independentemente de as fazermos ou não. Pelo contrário, ligados à teoria estão os problemas. Estes são criados por nós. Podem ser solucionados ou não. Assim a teoria e a prática. A primeira não tem limitação temporal, pode ou não chegar-se a alguma conclusão. A prática, pelo contrário, impõe-nos uma resposta mais ou menos dilatada no tempo, mas impõe-na. Está sempre prisioneira do tempo. É a urgência da resposta que em última análise acaba por distinguir a teoria e a prática. Vide. Ensaio sobre o liberalismo, Lisboa, Fragmentos, 1993, p. 14-15

¹⁷ Seguimos de perto, **Pereirinha**, José, Economia e Política Social, ISEG, 2005-2006 (policopiado)

identificar a política social pela sua substância, ou seja, através dos fins que prossegue, dos objectivos que pretende alcançar e dos instrumentos com que conta para obter os resultados esperados.

Quanto aos fins, a política social pretende alcançar e promover o bem-estar social. E neste aspecto, releva-se a prossecução da satisfação das necessidades sociais, a garantia dos direitos sociais (civis, políticos e sociais) e avaliar os factores que do ponto de vista colectivo, estão na origem da não satisfação das necessidades, não garantia de direitos (tais como os derivados de factores demográficos, ritmo de crescimento, alteração das características de emprego, etc.), e finalmente, no sentido da percepção colectiva do bem-estar.

Quanto aos objectivos, e tendo sempre como pano de fundo, a garantia e promoção do bem-estar social, podem considerar-se os seguintes:

a. Promoção da redistribuição do rendimento e da riqueza. Este é um dos objectivos determinantes da política social. Ela tem sempre uma intenção redistributiva, quer do ponto de vista da provisão, quer do ponto de vista da afectação de recursos no seu financiamento. Esta redistribuição, tem também um objectivo fundamental: a promoção da equidade através da redistribuição vertical. Noutro sentido, a redistribuição é ainda realizada por razões de eficiência (horizontal, em ciclo de vida ou intergeracional).

b. Gestão dos riscos sociais. A política social tem um objectivo fundamental neste aspecto. Qualquer sociedade tem associado um conjunto de riscos sociais que, em qualquer momento, e em virtude da existência de variados factores se podem fazer sentir. O desemprego, as catástrofes naturais, a pobreza, a exclusão social, etc., são uma constante nas sociedades, desde as mais evoluídas até às menos desenvolvidas e, a incerteza do seu surgimento ou da eventual possibilidade de resolução é evidente.

c. Promoção da inclusão social. Este é um dos mais importantes objectivos da política social. Na sociedade actual, a exclusão social é um factor que afecta um número cada vez maior de pessoas. Devido no essencial, à desigualdade na distribuição dos recursos, à ineficiência da economia ou à deficiente protecção social dos riscos, determinam a exclusão social, impõem a necessidade de criar políticas de inclusão social que promovam a sua redução e por via disso a equidade social.

No que se refere aos instrumentos de política social, podemos considerar os seguintes:

a. Regulação. Este instrumento, fundamental no domínio económico, e enquanto promovido pelo Estado, é fundamental para equilibrar as relações entre o mercado e os indivíduos no sentido de impedir as “falhas” de mercado, ou pelo menos, que seja possível reduzir os seus efeitos.

b. Provisão de bens e serviços. Por norma, compete à política social a função de resolução alguns dos problemas sociais que afectam a sociedade bem como, a distribuição de bens e serviços em géneros, que se destinam em primeira instância à resolução dos problemas mais prementes das pessoas.

c. Provisão de benefícios monetários. Outro dos instrumentos da política social, é a possibilidade de se realizarem transferências sociais, para a promoção da equidade, principalmente a vertical, através da redistribuição dos rendimentos dos mais ricos para os mais pobres. A provisão de benefícios monetários impõe necessariamente o seu financiamento, de forma directa ou indirecta, pela via dos impostos, das transferências do Estado pelo seu orçamento e ainda através das contribuições para a segurança social.

Neste ponto, importa ainda referir que a política social se encontra ligada aos direitos de cidadania, ou seja, aos direitos dos cidadãos, e á possibilidade de participar no exercício do poder político.

Quanto às áreas de actuação da política social podemos considerar as seguintes:

i. Emprego e rendimento mínimo

Trata-se, neste caso, de encontrar soluções e/ou correcção das situações que afectam os indivíduos ao nível do desemprego e das suas implicações sociais e económicas. Neste sentido, pretende-se de agir ao nível das prestações sociais como sejam, o subsídio de desemprego, o rendimento social de inserção, a formação profissional para a inclusão social e a determinação do salário mínimo nacional e, a existência de seguros de trabalho. Ainda que a maior parte destas situações respeite em última instância à intervenção do Estado e à sua concepção de política económica, não deixa de ser função da política social preocupar-se com elas e procurar soluções para a sua implementação, dentro de critérios razoáveis de equidade, eficiência e mérito.

ii. Protecção das condições trabalho

É atribuição da política social dar a sua atenção nas questões da protecção do trabalho, quanto à saúde dos trabalhadores, à qualidade do posto de trabalho e respectivas condições de trabalho. Também a duração do tempo de trabalho e no que respeita às questões de cidadania, o que se refere ao direito e liberdade sindical e à liberdade de expressão, etc.

iii. Educação, formação e cultura

É também motivo de preocupação para a política social relativamente à educação, a formação e cultura, através de medidas destinadas a integrar os membros de uma sociedade nos seus diversos papéis e funções.

A acção da política social por outro lado, incide em três áreas: transmissão de conhecimentos (sistema escolar secundário e universitário), financiamento total ou parcial dos educandos desses sistemas educativos e financiamento actividades culturais.

iv. Higiene pública e saúde

Ao nível da higiene e saúde pública também a política social apresenta uma esfera de intervenção importante no intuito de colocar em acção o conjunto de medidas destinadas a prever e tratar problemas individuais e sociais.

v. Assistência e promoção Social

É ao nível da assistência e promoção do bem-estar social que o papel da política social se faz sentir com maior destaque tratando em primeira instância da promoção do bem-estar social. Ao nível da assistência social trata-se de um conjunto de programas, de instituições e serviços especializados, cujo objectivo é a satisfação das necessidades dos indivíduos que não se encontram incluídos nas restantes políticas sociais. Por outro lado, ainda a assistência social cobre as necessidades residuais dos indivíduos.

Já ao nível da promoção social, o que se procura é o desenvolvimento das actividades do Estado, tendentes a coordenar e planificar as suas actividades assistenciais e reorientar das actividades do Estado, no sentido da integração dos sectores sociais marginais.

vi. Urbanismo e habitação

Neste âmbito, a política social procura garantir habitação digna no sentido da promoção do bem-estar e qualidade de vida dos indivíduos e famílias e criar equipamentos urbanísticos, como serviços comerciais, ruas, etc.

vii. Tempo livre e recreio

O turismo social, as actividades de animação sócio-cultural, a promoção de visitas etc, são também uma das funções que se atribui à política social e que procura levar a cabo com sucesso.

No que diz respeito à política social, enquanto disciplina científica no conjunto das restantes ciências, tratar-se das contribuições das várias ciências para o desenvolvimento da política social e em sentido inverso, pela importância das contribuições da política social para as restantes ciências. Em última análise, importa ainda dizer que a política social, não pode analisar-se apenas de um ponto de vista economicista, por se tornar insuficiente para compreender todo o seu alcance e complexidade. A sua análise não pode "separar-se do exame da sociedade como um todo, um conjunto de variados aspectos culturais, económicos e políticos. O conhecimento das mudanças provocadas na população – passadas, presentes e também os previstos para o futuro – constitui um antecedente essencial para a análise da política social."¹⁸ Por isso a política social interessa-se pela ordenação da rede de relações existentes entre os homens e as mulheres que vivem em sociedade.

Finalmente, o aspecto último da política social que nos interessa é a cobertura das necessidades e a redução das tensões sociais.

Resulta da utilidade individual e colectiva decorrem das desigualdades sociais e, por conseguinte, impõe-se à política social a sua provisão junto daqueles que se encontram em situação de exclusão social ou que tenham diminuído a sua capacidade de as solucionar por si próprios.

As necessidades humanas, surgem em cada comunidade e em cada espaço temporal face a um determinado desenvolvimento económico, tendo como resultado o serem o produto da acção humana. Quando as necessidades mais

¹⁸ Montagut, Política Social. Una introducción, op. cit., p. 22

prementes (subsistência, pobreza, ausência de educação) não são satisfeitas a todos, é à política social quem compete promover esforços no sentido de solucionar tal incapacidade.

As tensões sociais decorrentes da incapacidade de suprir as necessidades por todos e por consequência das desigualdades sociais, leva a que a sociedade corra um risco de desordem social, com evidente prejuízo para os indivíduos e para a estabilidade social. Os problemas sociais, que daqui resultam e a tentativa da sua resolução, são por conseguinte da responsabilidade da política social o mesmo acontecendo com a redução das tensões, mormente as sociais.

7. Enquadrados os principais conceitos e a problemática interdisciplinar da política social, é importante referir que entendemos por Programa da unidade curricular, a enunciação genérica das matérias a leccionar durante o período lectivo para isso destinado. Neste sentido, o programa apresentado no capítulo seguinte, compõe-se de três partes:

Uma primeira, relativa aos pressupostos teóricos do conceito de política social e sua dimensão no quadro interdisciplinar, assente na exposição do professor e com a participação relativamente activa dos alunos e na qual se procura perspectivar as principais dimensões teóricas.

Uma segunda, relativa a um desenvolvimento interdisciplinar no âmbito da ciência política, da teoria económica e da sociologia, evidenciando a relação do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil, no âmbito das políticas sociais, pretendendo-se que os alunos tenham uma intervenção mais activa e que possam ter acesso a documentação que lhes permita uma análise prévia das temáticas e proceder à sua discussão.

Uma terceira, cujo âmbito é em concreto, a análise da relação entre a política social e o Estado Providência, explicando a dinâmica formal e real que conduziu à formação desta dimensão de Estado, à sua configuração e apogeu e, finalmente, à sua crise, através da exposição do professor e da relativa intervenção dos alunos.

À apresentação do programa, na tripla vertente indicada, seguir-se-á a exposição dos conteúdos da unidade curricular, ou seja, a explicitação das principais matérias a abordar pela leccionação do referido programa. No terceiro capítulo do Relatório, expor-se-ão os métodos a adoptar, em consonância com a opinião do candidato, na regência da unidade curricular de Política Social I.

CAPITULO I

I. INTRODUÇÃO

& 1.º

PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA SOCIAL

1. Génese e quadro evolutivo da política social. A política social no quadro das ciências sociais: economia, sociologia, ciência política. 2. Necessidades sociais, problemas sociais e bem-estar social. 3. Dimensões normativas da política social: justiça e equidade. O enquadramento teórico. 4. Política social ou políticas públicas? A dimensão teórica e a questão do papel e a intervenção do Estado.

& 2.º

OS MÉTODOS NA ANÁLISE DA POLITICA SOCIAL

1. O Objecto. As normas e os factos. Os valores. 2. As perspectivas de análise: o individualismo. O racionalismo. A perspectiva funcionalista e estruturalista. A perspectiva sistémica. O estruturo-funcionalismo. 3. A operacionalização dos conceitos. As fontes documentais. A abordagem quantitativa.

CAPÍTULO II

POLITICA SOCIAL, POLITICAS PÚBLICAS E IDEOLOGIAS

& 1.º

A POLÍTICA SOCIAL

1. Os modelos de política social: modelo residual, modelo institucional e modelo redistributivo. 2. As políticas sociais redistributivas. As políticas de protecção social e as políticas de educação e emprego. 3. As tendências de mudança da política social.

& 2.º

AS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Conceito. A dimensão político-administrativa das políticas públicas. 2. Enfoques e teorias: os modelos racionais; a escolha racional. A *public choice*. O papel da burocracia. 3. Fases e impactos das políticas públicas. A identificação e delimitação dos problemas sociais: detecção de necessidades; procedimentos para a identificação e análise de problemas; descrição das alternativas de solução; diagnóstico; auto diagnóstico participativo. 4. Avaliação dos efeitos redistributivos das políticas públicas.

& 3.º

AS IDEOLOGIAS

1. O conceito de ideologia. O demoliberalismo. Contestação ao demoliberalismo. 2. As matrizes ideológicas da modernidade: liberalismo, marxismo, o neo-liberalismo. 3. Espaço de conciliação com o liberalismo: o Estado de Providência.

CAPITULO III

POLITICA SOCIAL E ESTADO PROVIDÊNCIA

& 1

GÉNESE E EVOLUÇÃO DO ESTADO PROVIDÊNCIA

1. O Estado. Conceito e quadro sumário da sua evolução. As tipologias do Estado. O Estado moderno. As concepções sociais do Estado. 2. O Estado social. Conceito e desenvolvimento. O Estado social na encruzilhada do Século XXI. 3. A génese do Estado providência: a questão social, o modelo de seguro social obrigatório de Otto Von Bismarck e a Constituição Social da República de Weimar. 4. Configuração e apogeu do Estado Providência: o modelo keynesiano. O relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais.

& 2

A CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA

1. As dinâmicas do Estado face às novas reivindicações sociais: movimentos sociais, partidos políticos e grupos de interesse. 2. A crise do Estado Providência: a crise fiscal e a crise político-ideológica. 3. O Estado Providência na definição e promoção das políticas sociais

CAPITULO III

CONTEÚDOS DA DISCIPLINA

1. A primeira parte do Programa da Unidade Curricular de Política Social I inicia-se, pela tentativa de exposição do quadro teórico da política social e da sua relação interdisciplinar, com a intenção de fornecer aos alunos, uma introdução à problemática da política social no seu contexto relacional, quer com as outras disciplinas, quer no contexto da delimitação do objecto de estudo.

Uma das questões - já referida na Introdução do presente Relatório -, é a da delimitação dos conceitos de política e política social, bem como, da interdisciplinaridade que necessariamente enforma esta última, no âmbito da Ciência Política, da Economia e da Sociologia. Referência também obrigatória é a que se prende com o tema das necessidades sociais, por ser a partir da sua existência que faz sentido equacionar a política social.

Ainda, no capítulo dedicado à análise conceptual e à delimitação do objecto de estudo, julgamos importante debater a questão, sempre actual, da dimensão normativa da política social, ou seja, o problema da dicotomia entre a justiça, nomeadamente, a social e a equidade e integrar aqui, o quadro teórico que consideramos de referência.

Com efeito, é para nós claro, que a equidade e a justiça são dois conceitos determinantes na abordagem da política social. Não se mostra plausível falar de política social e promover a sua análise sem ter por base tais conceitos, porquanto, são quem, do ponto de vista normativo, balizam, ou pelo menos devem fazê-lo, o enquadramento da política social.

O conceito de equidade, significa a forma como o Estado, ou outras entidades, promovem a distribuição dos recursos existentes na sociedade pelos indivíduos, no sentido de minorar as desigualdades existentes em tal distribuição.

A equidade prende-se desta forma, com a tentativa de resolver pela via da solidariedade, os problemas relacionados com a desigualdade de rendimentos ou outros atributos considerados fundamentais para os indivíduos. A equidade, propõe, para se perceber de forma mais concreta, a resposta a duas questões: Equidade de quê? E equidade entre quem? Procuramos responder a esta questão, no desenvolvimento da nossa exposição.

Quanto à justiça social, a maior parte das concepções pode “analisar-se ultimamente, em termos de a informação ser utilizada em duas formas distintas, ainda que relacionadas, a saber, a selecção de características pessoais pertinentes, e a escolha de forma de combinação dessas características”.¹⁹

Face a estes considerandos, impõe-se a necessidade de procurar a relação entre a equidade e a justiça social, pelo que tal relação, não pode deixar de se observar no âmbito das várias concepções político-filosóficas que a enquadram.

¹⁹ Sen, Amartya, Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 90

Neste aspecto, podemos avaliar a existência de três correntes principais: as neo-liberais ou libertárias, as sociais-liberais e as colectivistas, de que se destaca o contributo de autores como F. Hayek e R. Nozick, R. Dworkin e J. Rawls. Quanto à teoria colectivista, optámos por descrevê-la apenas nos seus conceitos genéricos sem outro aprofundamento, por não a considerarmos digna de crédito neste contexto.

2. Outra das questões que consideramos importante, na determinação do objecto de estudo, ainda que neste capítulo, o façamos apenas com a intenção de abrir as portas ao desenvolvimento que faremos no capítulo II, é a da relação da política social com as políticas públicas.

Impõe-se aqui, uma referência, ainda que breve, à questão da sua origem e evolução do estudo das políticas públicas, principalmente, dado o seu enquadramento com a intervenção do Estado.

As políticas públicas têm, no seu contexto histórico, uma relação discreta com a actividade administrativa do Estado, com o aprofundamento da sua acção burocrática e, principalmente, face ao desenvolvimento do Estado Providência.

Em Portugal, o estudo das políticas públicas é bastante recente, e, no essencial, ligado aos trabalhos de cientistas políticos e teóricos da administração.

As políticas públicas, constituem uma forma de intervenção do Estado na sociedade para de forma mais ou menos pronunciada, solucionar a ineficiência do mercado.

3. É especialmente importante na análise da política social a perspectiva dos modelos que a pretendem caracterizar, sendo que a sua classificação se deve a Richard Titmuss. Entende que existe um modelo residual, basilar e fundamental na dinâmica do desenvolvimento da política social e que pela comparação do desenvolvimento em vários países europeus, vislumbra ainda um modelo industrial e, um modelo que designa por modelo institucional-redistributivo.

i. O modelo residual, parte da existência de dois caminhos naturais, através dos quais se satisfazem adequadamente as necessidades de um indivíduo: o mercado e a família. Apenas quando estes meios fracassam ou apresentam funcionamento inadequado, é que as instituições de protecção devem intervir, ainda que de forma provisória.

Este modelo situa-se nas proximidades do liberalismo económico e sofre das suas ambiguidades e limitações, no âmbito do individualismo e do não intervencionismo do Estado. O modelo assenta os seus fundamentos nos primeiros tempos da assistência pública e de ajuda social atribuída pela burguesia liberal.

ii. O modelo industrial, parte do princípio de que as necessidades sociais devem ser satisfeitas em função do mérito, das posições adquiridas, da qualidade do trabalho e da produtividade. É, neste aspecto, significativo o papel da finalidade e das prestações sociais face às necessidades. Liga-se este sistema, a uma perspectiva funcionalista do papel da acção social e algum determinismo do desenvolvimento sociais aos países desenvolvidos.

Se as instituições existem, não é pelo facto de as ideias, os valores e as crenças dos indivíduos, terem mudado ou por causa da acção e influência dos interesses e das pressões de grupo, mas antes, por força de certas situações económicas e sociais, que virtualmente impuseram à sociedade estas ou aquelas orientações de política social. Esta tem apenas atribuído um papel funcional face à democracia.

iii. O sistema institucional-redistributivo, estaria de forma considerável, generalizado em muitas das sociedades actuais. Parte da consideração do bem-estar social com uma instituição muito importante, integrada na sociedade, e proporcionando serviços gerais fora do mercado, assente no princípio da necessidade. Apoia-se ainda nas teorias sobre os múltiplos efeitos de mudança social, do sistema económico e, em grande parte, na possibilidade da igualdade social.

4. As políticas sociais têm uma dimensão fortemente redistributiva, no sentido da generalização do bem-estar social e por essa via a promoção da equidade e da justiça social.

Cumprir analisar tal dimensão, considerando o conjunto das políticas destinadas a corrigir a distribuição pessoal e territorial do rendimento e que são apresentadas pelos governos como forma de solucionar os problemas sociais que se lhes deparam. Do debate que resulta da questão da promoção da equidade é possível equacionar três formas de a obter:

a. Equidade como resultado do mercado. Nesta perspectiva, o sistema de funcionamento do mercado será justo no que se refere à distribuição. Numa situação de longo prazo ninguém recebe um benefício extraordinário e cada factor recebe as retribuições correspondentes pela sua participação no processo de produção. Assim, o justo e o correcto será que tenha mais rendimento o que mais trabalho e esforço tenha produzido e quem seja mais eficiente no desenvolvimento das suas actividades.

São várias as críticas a esta perspectiva, entre as quais a de que nem todas estão no mercado, têm as mesmas condições de partida e que os mercados ainda que promovam a eficiência raramente o fazem do ponto de vista da equidade;

b. Equidade a partir da distribuição igualitária do rendimento. Esta é uma perspectiva marxista e utópica, que aponta como forma de equidade a igualdade de todas as pessoas, propondo-se uma distribuição do rendimento

independentemente das capacidades. Para além da parte utópica, também é difícil defender o que é a repartição justa e igualitária.

c. Distribuição do rendimento segundo as necessidades. Segundo este ponto de vista, propõe-se que o rendimento deve ser repartido em função das necessidades de cada um, dando azo a uma distribuição justa, mas desigual, na medida em que as desigualdades também são desiguais.

5. Partindo da lógica prosseguida para a promoção da equidade adquire importância, a análise dos mecanismos, através dos quais se torna possível promover a redistribuição, nomeadamente, pela via dos rendimentos e através da intervenção do Estado. Neste sentido, é costume promover a redistribuição com recursos às seguintes vias:

i. A redistribuição pelos impostos

Pretende-se promover a progressividade dos impostos, ou seja, agravar os pagamentos aos rendimentos mais elevados reduzindo os pagamentos aos rendimentos mais baixos. Um dos impostos mais influentes e decisivos neste aspecto é o I.R.S. (imposto sobre o rendimento das pessoas singulares).²⁰

Quanto aos impostos sobre o consumo (como o IVA), a base já não é a progressividade, mas a proporcionalidade, sendo o imposto igual para todas as pessoas.

ii. Redistribuição através da despesa pública²¹

A despesa pública é a realizada pelo Estado para promoção do investimento público ou para a distribuição das prestações sociais.

Estas despesas afectam directamente os rendimentos disponíveis, funcionando quase como autênticos impostos negativos, que modificam directamente as variáveis que permitem ordenar os indivíduos com menores rendimentos.

No que respeita às prestações sociais (aqueles que ora nos interessam principalmente) podem ser:

a. As prestações sociais contributivas englobam determinadas prestações sociais que possibilitam o cumprimento de um conjunto de situações durante um determinado período de tempo, como por exemplo, as prestações de velhice e invalidez, as pensões de viuvez, etc.

b. As prestações sociais não contributivas são aquelas prestações que têm por objectivo básico garantir a protecção social das pessoas que se encontram em situação de carência económica ou social e não estão efectivamente cobertas pelo regime geral.

iii. As prestações em espécie

²⁰ Sobre a questão, vidé **Lorga**, Ana Rita, Progressividade e equidade. O caso da public choice, Lisboa, Dissertação de mestrado, policopiado, 2004

²¹ A temática será aprofundada quando tratarmos especificamente da questão da segurança social. Por ora, ficamos limitados aos conceitos.

Este tipo de prestações sociais, mediante as quais o Estado permite que os indivíduos usufruam de determinados serviços em vez de lhes ser distribuído um determinado montante monetário, não são ideologicamente pacíficos. Alguns julgam que estas políticas têm um custo de eficiência superior, quando comparadas com as monetárias, enquanto outros, vêem claras vantagens das prestações em espécie, baseando-se nas externalidades positivas derivadas do consumo de tais bens (neste contexto, afirma-se que toda a sociedade sai beneficiada com melhorias individuais na cultura, na formação ou na saúde).

6. Neste tempo de avaliação das políticas sociais, consideramos importante, tecer alguns considerandos ainda que sem grande aprofundamento, acerca do futuro das políticas sociais, atendendo quer à designada crise do Estado Providência, quer ao fenómeno da globalização que influencia de forma determinante o mundo ocidental e quer ainda no que concerne às dinâmicas dos Estados no seio da União Europeia e finalmente quanto à própria dinâmica desta União de forma conjunta.

Os novos tempos, de mudança acelerada e de generalização global, impõem alterações ao nível das concepções de política social e, substancialmente ao nível do Estado Providência que lhes dá sentido.

Desde os anos 70, com as alterações na estrutura da economia mundial, e com a designada crise do Estado Providência, que a tendência do ponto de vista social é para alterações substanciais verificadas no médio e longo prazo.

Os direitos sociais, políticos e civis tradicionalmente defendidos na “Idade de ouro” do Estado Providência são contestados por um número significativo de populações da Europa Ocidental, mas ao mesmo tempo, são propostos novos esquemas de protecção social, novas medidas de inclusão social, novos métodos de correcção das desigualdades.

Toda a concepção em que assenta o modelo de Estado Providência, consubstancia-se no acordo implícito entre as classes operárias e as classes médias funcionais urbanas, que promovem um mais ou menos sólido espaço social de segurança económica e social e atravessa também um conjunto de mutações que necessariamente conduzirão a um novo modelo de Estado social.

Os anos noventa do século XX, e agora os primeiros do século XXI, ficaram marcados pelo desenvolvimento e aprofundamento da globalização, cujos resultados, ainda que em grande parte imprevisíveis, apresentam já tendências claras. O novo modelo, “congelando a oferta de consumos públicos segmentando os consumos privados face a maiores dispersões na distribuição do rendimento no qual o Estado tem um papel mais passivo”,²² implica a produção de novas relações de carácter desigual entre política económica e

²² **Cabrero**, Gregório Rodriguez, “Tendências de câmbio na política social”, in **Cabrero**, Gregório Rodriguez e **Salem**, Daniel Sotelsek (Eds.), Apuntes sobre bienestar social, Alcalá, Universidad de Alcalá, 2002, p. 18

política social, mediada por novos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil.

O contexto, onde se irá desenvolver a política social nos próximos tempos, será aquele cuja referência seja a da globalização. Esta, por seu lado, influenciará positiva e negativamente, o desenvolvimento do Estado social, uma vez que o próprio contexto onde ele se desenvolve sairá também necessariamente modificado pela integração crescente ao nível económico e tecnológico.

Assistir-se-á, em nosso entender, a uma reorientação dos objectivos do Estado de Bem-estar entre uma lógica universalista, privada ou mista.²³ Podem neste aspecto, perceber-se pelo menos três mudanças no Estado Providência e que o reorientarão no domínio ideológico e político. A primeira é o que designamos como universalismo reduzido, a segunda o particularismo social e a terceira a remercadorização dos direitos sociais.

O universalismo reduzido, adquiriu grande importância, a partir do final da década de 80, o impulsionador do aparecimento da produção assente em mão-de-obra mais barata, mais disciplinada e com reduzidos direitos sociais. Promovendo as reformas antecipadas, em resposta às constantes reconversões empresariais, conduzindo ao aparecimento de vários programas assistenciais.

O particularismo social, afecta em profundidade os conteúdos e objectivos do Estado de Bem-estar e pode definir-se como o tipo de estratégia e prática grupal que pretendem estabelecer diferentes modos de satisfação das necessidades sociais no seio do Estado de Bem-estar. Neste âmbito, podem equacionar-se duas estratégias diferentes:

- i. Uma, que propõe o reconhecimento da igualdade de género e a especificidade dos grupos de risco que necessitam de uma satisfação diferencial das suas necessidades; e,
- ii. Outro, alheio aos objectivos do Estado de bem-estar que se traduz na colisão de interesses privados com os públicos e distintas formas de clientelismo, que fazem dele um simples instrumento ao serviço de interesses pouco claros.²⁴

No que diz respeito à mercadorização dos direitos sociais, enquanto processo de enfraquecimento dos direitos sociais, determinam-se duas consequências:

- i. No plano ideológico: em que a ideia de direitos sociais depende exclusivamente da participação no mercado de trabalho reduzindo as prestações em quantidade e qualidade;
- ii. No plano do bem-estar: em que cada indivíduo deve ser responsável pelo seu bem-estar individual face ao bem-estar colectivo.

²³ **Cabrero**, Gregório Rodriguez, "Tendências de câmbio na política social", op. cit. p.20 e 55.

²⁴ **Cabrero**, Gregório Rodriguez, "Tendências de câmbio na política social", op. cit. p.23

Desta forma, e na óptica de Esping-Andersen,²⁵ a remercantilização pode adoptar várias modalidades:

a. Financeira, que traduz o corte das prestações ou a redução da intensidade protectora;

b. Jurídico-social, que significa o endurecimento das condições de acesso a determinados direitos sociais, como seja, por exemplo, a exigência de mais tempo de quotização para receber uma prestação de desemprego;

c. Institucional, que representa a possibilidade de transferência da gestão de determinadas prestações para o sector privado.

Ao nível da gestão do Estado de Bem-Estar percebem-se alterações, mais ou menos, profundas face aos modos tradicionais. No essencial, podemos considerar três processos determinantes da alteração nos modos tradicionais de intervenção do Estado: a descentralização, o desenvolvimento do terceiro sector e a privatização selectiva do Bem-Estar.

Quanto aos dois primeiros processos, pressupõem eles novas formas da intervenção do Estado, com transferência de parte significativa da sua responsabilidade.

A descentralização, não é mais do que a resposta às exigências da alteração do contexto da centralização no domínio das políticas sociais e no controle dos seus efeitos, mas é também, uma resposta para as procuras de novos poderes territoriais, que pretendem dar conteúdo às políticas do tipo local. Isto pode significar a existência de uma “certa especialização ou divisão do trabalho entre Estado central (gestor das políticas activas e da inserção da globalização) e os governos territoriais (gestor das políticas de serviços sociais e prestações assistenciais).”²⁶

O desenvolvimento do terceiro sector, no âmbito das instituições de desenvolvimento local, associações sem fins lucrativos e demais organizações de economia social, assiste-se e espera-se que mantenha uma dinâmica muito importante ao nível da promoção do emprego e promoção da inclusão social. Tal sector, quer no contexto europeu, quer no contexto nacional propriamente dito, tem nos últimos anos sido responsável por um aumento da promoção da inclusão social nas áreas mais tradicionais e em larga escala no âmbito da luta contra a pobreza.

A privatização selectiva do Bem-Estar, tem implicado nos últimos anos, uma redução dos direitos sociais e um aumento da intervenção do mercado ao nível das políticas sociais. É evidente aquela intervenção através da gestão de serviços públicos contratualizados e pela criação de uma oferta própria de serviços apresentados de forma complementar ou substituta de serviços estatais para os grupos sociais de maiores rendimentos (residências para idosos de

²⁵ Esping-Andersen, Ghosta., “The three Worlds of welfare state”, Princeton University Press, 1990

²⁶ Cabrero, Gregório Rodriguez, “Tendências de câmbio na política social”, op. cit. p. 25

grande qualidade, creches, jardins de infância, escolas, etc.). No primeiro caso, assiste-se a uma redução dos custos da administração pública, diluindo a sua responsabilidade no que respeita às políticas sociais. Quanto ao segundo caso, face ao aumento da intervenção do mercado, permite-se a satisfação aos grupos sociais com rendimentos mais elevados, que procuram serviços diferenciados, pelos quais estão dispostos a pagar ainda que com redução das contribuições fiscais.

Trata-se de uma privatização selectiva, “que supõem a ampliação da produção comercial de serviços não apenas no âmbito do Estado de Bem-Estar, mas também, no âmbito da solidariedade civil. As políticas de redução das despesas públicas têm-se traduzido, entre outras coisas, em variadas formas de externalização de produção e provisão de serviços em concorrência crescente com o sector não lucrativo²⁷.

Ainda no domínio do Estado Providência, perspectiva-se um novo esquema teórico, de substituição selectiva de responsabilidade do Estado para a responsabilidade solidária da sociedade e individual. Desta forma, podemos perspectivar alterações nos seguintes níveis:

i. Lógica da Coesão Social. Neste aspecto, dada a intervenção da U.E ao nível das políticas sociais, espera-se que a redução previsível dos direitos sociais seja, pelo menos atenuada por aquela intervenção, e a coesão social que se tende a estabelecer entre os vários estados-membros, possa permitir práticas de integração social, de promoção de emprego e uma certa redistribuição dos rendimentos, com melhoria de qualidade de vida dos cidadãos;

ii. Lógica Corporativa. A dificuldade com que nos últimos anos do século XX se tem confrontado o sindicalismo e com implicação na diminuição da capacidade de reivindicação, trará certamente implicações no que se refere à lógica tradicional do Estado Providência.

Os vínculos de classe passam de colectivos a individuais, no sentido da criação dos seus próprios mecanismos de protecção social. É a questão corporativa que adquire dimensão e prepara a defesa dos seus associados marcando a segmentação do mercado de trabalho e do Estado de Bem-Estar;

iii. Reconstrução do Pacto Social. Os gastos sociais, característicos dos Estados europeus, têm vindo a diminuir de forma sistemática, principalmente a partir da década de 80, com a reconfiguração do Estado Providência em função da crise que o assolou.

Adquire aqui importância especial fenómeno da globalização, implicando uma nova dinâmica da economia internacional, de que são exemplo a concorrência entre os Estados e a imposição de novos modelos internos e externos no campo económico, social e político.

Até os Estados europeus, onde o modelo de Estado Providência tem maior aprofundamento (como é o caso da Dinamarca, Suécia e Finlândia), têm vindo a

²⁷ **Cabrero**, Gregório Rodriguez, “Tendências de câmbio na política social”, op. cit. p.28

reconfigurar o seu modelo e a reduzir a despesa pública, as prestações sociais e o emprego público, como forma de contenção orçamental e resolução da sua crise fiscal. Associado a tudo isto, os Estados têm procurado de forma incessante a racionalização dos sistemas de protecção social e a promoção da flexibilidade dos mercados de trabalho.

A proposta da *flexisegurança* como modelo sócio-económico, pelo qual os mercados de trabalho, poderão flexibilizar a sua acção e o seu relacionamento com os trabalhadores, ainda que garantindo uma maior segurança no desemprego e em outros problemas sociais, é uma opção que se coloca aos governos europeus, como forma de redução dos deficits e de controlo das despesas públicas.

iv. Reforço do Princípio de Subsidiariedade. No contexto dos países da U.E., esta dimensão tem adquirido uma cada vez maior dinâmica. Este princípio caracteriza a relação entre os Estados-Membros, no sentido da redução do seu financiamento à política social e no âmbito da sua regulação. Também aqui a globalização tem uma influência substancial, porquanto tem obrigado os Estados a reconfigurar as suas políticas económicas e sociais.

A intervenção das políticas sociais apresenta uma tendência de retrocesso, no que à protecção social respeita. Não significa, no entanto, que os Estados tenham abdicado de atribuir importância à função social e que os direitos sociais tenham sofrido uma redução. E que, de igual modo, os governos não encetem novas políticas e novos esquemas especialmente para a redução da pobreza e o combate à exclusão social. No âmbito da subsidiariedade também podem ser criados novos mecanismos de solidariedade institucional entre os Estados que permitem um reforço da equidade e da luta contra as desigualdades sociais.

7. Contextualizando a dimensão das políticas sociais, adquire também importância a questão das políticas públicas e da sua análise, enquanto determinantes das políticas sociais e como mecanismo de excelência da intervenção do Estado na vida pública.

Impõe-se, pois, a sua conceptualização, que apresenta várias perspectivas em função do ângulo de análise de cada um dos autores.

Em primeiro lugar as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da actividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional. A análise das políticas públicas, é aqui entendida em sentido amplo, no domínio da intervenção do Estado, considerado como o detentor do poder público e é também a entidade com legitimidade institucional, ou seja, a entidade a quem é conferido o reconhecimento para a acção pública. No mesmo raciocínio, existe quem as entenda como tudo aquilo

que os governos decidem fazer ou não fazer,²⁸ em prol da promoção do bem-estar colectivo.

E podem também definir-se como o conjunto de acções do governo no sentido de alcançar objectivos em face dos problemas ou conflitos sociais.

Em sentido restrito, existe ainda, quem considere as políticas públicas assentes num critério de autoridade pelo que seriam assim o resultado da actividade de uma entidade com poder público e legitimidade governamental.²⁹

Para outros ainda, as políticas públicas seriam o resultado de um processo de decisão criativo, no qual se inserem actividades de informação, recomendação, prescrição, inovação, aplicação, finalização e avaliação.³⁰ Desta noção, resulta a consideração das políticas públicas integradas em etapas sequencialmente consideradas, no sentido de alcançar os resultados mais adequados face às exigências iniciais.

Podem ainda considerar-se no âmbito da sua caracterização, como sendo uma sequência de actividades colectivas e estruturadas em cinco fases distintas: a. Identificação do problema através do sistema político e inclusão na agenda governamental; b. Formulação de uma solução ou procura de soluções para o problema e os objectivos a alcançar; c. Tomada de decisão acerca das soluções propostas; d. Aplicação da acção pela administração pública ou privada, e, finalmente, e. A avaliação dos resultados, uma vez que se considere que a acção chegou ao seu fim.³¹

Nesta perspectiva, considera-se que cada uma das actividades se desenvolve mais ou menos autonomamente, com determinados limites e com um princípio e um fim, participando nelas vários autores, cujo grau de implicação varia em função do processo e dos interesses.

8. A classificação das políticas públicas, assenta nas propostas de vários teóricos que, debruçando-se sobre a temática, têm procurado sistematizar o modo pelo qual o Estado intervêm na sociedade e, quais os motivos por que o faz.

O enfoque de análise das políticas públicas, pode sistematizar-se a partir de “dois grandes eixos, um que determina a finalidade, outro que se refere ao método usado”.³²

²⁸ Dye, T. D., Understanding public policy, New Jersey, Prentice Hall, 1984

²⁹ Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel, 1992

³⁰ Lasswell, H., A pre-view of political sciences, Stanford, Stanford University Press, 1971

³¹ Jones, Charles, An introduction to the study of public policy, Belmont, Wadsworth, 1970

³² Fernández, Antoni, “Las políticas Públicas”, in Manual de ciência política, op. cit, página 500

A primeira grande divisão é a que respeita aos partidários do estudo das políticas com finalidades prescritivas, aos que dão a preferência a uma perspectiva explicativa. Os primeiros dão à sua disciplina o título de *policy analysis*, enquanto os segundos dão preferência ao conceito de *policy sciences*”,³³ pelo que do ponto de vista metodológico a distinção se pode fazer a partir de quatro diferentes enfoques:³⁴

a. Os modelos racionais: A policy analysis.

Trata-se de um conjunto de instrumentos e técnicas que tem como objectivo, determinar a alternativa mais adequada em cada caso, para tornar possível a execução dos objectivos e programas de administração pública. A sua finalidade é, no essencial, encontrar a solução óptima para cada problema público, através de esquemas analíticos, técnicos e racionais os quais se pretendem politicamente neutros. Quer determinar-se o que fazem os governos, porque o fazem e quais os resultados obtidos.

Lasswell, o precursor da terminologia, entendia-a no contexto de dois elementos: o desenvolvimento do conhecimento sobre o próprio processo das políticas e a melhoria da informação disponível para os decisores políticos.³⁵

Outros autores, que se lhe seguiram na análise deste conceito, acabariam por orientar as suas concepções acerca do termo, de modo diferente contribuindo para alguma confusão conceptual.³⁶

Apresentam-se assim formas alternativas para realizar aquela análise, em função do interesse principal e da orientação prosseguida. Esta é, para uns, a compreensão da política, enquanto para outros, a melhoria da qualidade das

A finalidade das políticas divide-se em dois tipos: uma finalidade prescritiva, na qual o intuito é contribuir para a descoberta de soluções para os problemas sociais e uma finalidade descritiva, em que o intuito é a explicação e importância das políticas públicas, ou seja, como uma actividade académica relativa ao desenvolvimento da compreensão dos problemas. Desta, fazem parte as teorias da escolha racional e da análise das políticas públicas. Na primeira integram-se a *policy analysis* e o incrementalismo.

Já no que toca aos métodos utilizados, são eles o dedutivo e o indutivo, integrando o primeiro a *policy analysis* e a escolha racional e o segundo dos métodos o incrementalismo e a análise das políticas públicas.

³³ **Fernández**, Antoni, “Las políticas Públicas”, op. cit. p. 500. As diferenças entre esta terminologia, em termos práticos, são pouco nítidas. Efectivamente, dada a falta de clareza e a pouca consistência de alguns conceitos, a sua maior importância é a de possibilitar a divisão do objecto de estudo de análise das políticas e de análise para as políticas.

³⁴ Vidé, **Fernández**, Antoni, “Las políticas Públicas,” op. cit. p. 500 e ss

³⁵ **Lasswell**, H., A pre-view of Policy Sciences, op. cit., p. IX.

³⁶ Cfr. **Wildavsky**, A. , Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis, Alabama, The University of Alabama Press, 1976; **Dror**, Y, Design for the policy sciences, New York, American Elsevier, 1971

políticas, e, para quase todos, o interesse em ambas as actividades.³⁷ Neste contexto, a classificação mais ampla e aceite na generalidade é a proposta por Hogwood & Gunn, onde é possível encontrar sete tipos de *policy analysis*:

1. Estudos acerca do conteúdo das políticas;
2. Estudos sobre o processo das políticas;
3. Estudos sobre os produtos das políticas;
4. Estudos de avaliação;
5. Informação para os decisores;
6. Melhoria do processo das políticas;
7. Melhoria e defesa das políticas.³⁸

b. O incrementalismo

Partindo do contributo de Charles Lindblom,³⁹ as políticas públicas não seriam apenas processos, mas permitiam também avaliar os modelos de decisão, assentes na impossibilidade de planificação das políticas públicas no longo prazo, face à sua incapacidade para conhecer as consequências derivadas de uma decisão e pela influência do ambiente na tomada de decisão.

O incrementalismo como uma fórmula que responde de forma mais eficiente às exigências de mudança da sociedade, resultando assim que as políticas mesmo que sem um fim claramente definido, seguiriam uma dinâmica incremental que, a médio e longo prazo, garantiam um resultado mais eficiente do que aquele que se produziria num contexto de mudança radical.

O estudo das políticas públicas não se centra apenas na planificação das políticas, mas no desenvolvimento de um modelo, explicativo do modo pelo qual se opta por uma decisão e não por outra, ainda que esta tenha o apoio de peritos.

A melhor compreensão de um problema de política pública, seria a proporcionada pelas comparações sucessivas das políticas e decisões prévias com a finalidade de as modificar. No mesmo sentido, as decisões são tomadas em função de um modelo pragmático, que tem como fim, uma política de “*passo a passo*” (*muddling through*), mais do que a obtenção de uma solução global.

Lindblom apresenta para o seu modelo as seguintes características:

i. Interrelação de metas e acções. Segundo esta característica, as metas valorativas e a análise empírica de acção necessária para as alcançar, seleccionar-se-iam em simultâneo, ou seja, escolhem-se os valores e as políticas

³⁷ Vidé, **Sánchez**, Margarita Pérez (ed.), Análisis de políticas públicas, Granada, Editorial Universidade de Granada, 2005, p. 59

³⁸ **Hogwood**, B & **Gunn**, Lewis A., Policy analysis for the real world, Oxford, Oxford University Press, 1984

³⁹ **Lindblom**, Charles e **Woodhouse**, E, The policy-making process, 3.^a ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1993.

ao mesmo tempo. Assim, o administrador público coloca a sua atenção em valores marginais ou incrementais;⁴⁰

ii. Relações entre meios e fins. Neste âmbito os meios e os fins são escolhidos em simultâneo;

iii. O acordo como prova de uma política “correcta”. Para o incrementalismo é a prova o acordo respeitante à política em si mesma;

iv. Análise limitada. Para Lindblom as capacidades humanas são limitadas, restringindo a comparação das políticas existentes com aquelas que se apresentam de novo;

v. Sucessão de comparações. As escolhas das políticas, bem como, as comparações, ocorrem de modo cronológico ou sequencial. Neste contexto, as políticas fazem-se e refazem-se sem cessar, através de um processo de aproximações sucessivas a alguns objectivos desejados, que também se vão alterando em face de novas considerações.

O modelo incrementalista, tem sido alvo, nos tempos mais recentes de algumas críticas, nomeadamente, no que se refere à capacidade do modelo para explicar o processo de mudança e continuidade das políticas públicas.

Uma das mais contundentes críticas é a apresentada por J. Kingdom, com recurso ao modelo das “janelas de oportunidades políticas”. Segundo aquele autor, em grande parte das ocasiões, as mudanças políticas acontecem fruto de causalidades e não em virtude de uma determinada estratégia adoptada pelos Estados ou por acções negociadas entre os actores.

O agendamento dos vários problemas ocorreria a partir de um processo não intencional, assente em três questões: i. Surgimento e reconhecimento de novos problemas na sociedade em geral; ii. A acção dos especialistas e peritos em determinadas matérias faz com que surjam novas ideias e novos problemas para solucionar; iii. Decorrente do contexto político em que se processa a acção.⁴¹

Lindblom apresenta, também algumas limitações para o seu modelo, destacando-se, a ausência de um mecanismo interno que permita garantir a preservação de todos os valores considerados importantes e que podem levar o decisor a não tomar em atenção excelentes políticas, pelo facto de não se encontrar na cadeia dos passos sucessivos.

c. A análise das políticas públicas

Este é o enfoque, no âmbito das políticas públicas, que mais próximo se encontra da ciência política. Do ponto de vista metodológico, apresenta a tendência para o recurso aos métodos quantitativos próprios das ciências naturais, com o intuito de impor a racionalidade do processo de tomada de decisão e implementação das políticas públicas.

⁴⁰ Cfr. **Lindblom**, Charles, & **Woodhouse**, E, The policy-making process, op. cit. p. 210.

⁴¹ **Kingdom**, John W., Agendas, alternatives, and public policies, New York, Harper Collins College Publishers, 1995

Trata-se de uma investigação de carácter pragmático e assente na recolha e análise de dados de forma sistémica com técnicas estatísticas. Pressupõe, desta forma, o desenvolvimento de técnicas de investigação que permitam quantificar factos observáveis.

Centra-se ainda, na resolução dos problemas sociais, a partir da actuação de grupos de peritos, dentro e fora do governos, que informam sobre o que se deve fazer para alcançar um nível de desenvolvimento e bem-estar mais elevado donde, prescrevem os seus teóricos, o melhor que o Estado pode fazer é deixar-se conduzir por tais peritos e não permitir que a política ocupe grande espaço no processo.⁴²

Um dos principais autores na análise das políticas públicas foi T. Lowi,⁴³ que as considera como o resultado das acções das elites e da estrutura do sistema político, afirmando que são as características dos políticos que criam os seus processos específicos de decisão.

Para cada política, limita-se o seu próprio centro de poder, um “território” que tende a desenvolver a sua própria estrutura e o seu processo político, as suas elites e as suas relações de grupo.⁴⁴ A tipologia proposta por T. Lowi, assenta na coerção exercida pelo Estado, organizando-se em torno de duas grandes variáveis, ou seja:

- i. O grau em que a coerção afecta directa ou indirectamente os membros de uma comunidade, ou;
- ii. Se ela se exerce sobre um indivíduo isoladamente ou sobre a comunidade ou sobre os grupos.

Da proposta de T. Lowi, pode definir-se uma tipologia das políticas públicas, em conformidade com as seguintes:

- i. Políticas distributivas, que se limitam a atribuir recursos colectivos à sociedade, e que habitualmente são produzidas no quadro legislativo pelas respectivas assembleias, e cuja execução, é da responsabilidade dos órgãos dependentes dos governos que têm como objecto, a produção de serviços no âmbito da previdência e da assistência social. A sua acção assenta na distribuição de recursos e tem origem nas receitas fiscais. São, do ponto vista da instabilidade, as menos conflituosas e com maior conteúdo técnico. Em termos de exemplo, pode apontar-se a imposição tarifária à importação de produtos agrícolas produzidos em países menos desenvolvidos.

Segundo T. Lowi, estas políticas estariam dependentes da acção de um reduzido grupo de interesses, que agem entre si, de modo a obter uma

⁴² Benéfонт, Laura C., Redes de Políticas Públicas, Madrid, CIS, 2004, p. 8

⁴³ Lowi, T. J., “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, in *World Politics*, Julho 1964, pp. 677-715

⁴⁴ Fernandez, Antoni, “Las políticas públicas” op.cit. p.503

maximização dos benefícios resultantes da política. Neste caso, o Estado teria um papel relativamente secundário.

ii. Políticas reguladoras, que respeitam à produção de normas disciplinadoras dos comportamentos individuais e colectivos e que em muitas circunstâncias beneficiam alguns indivíduos e grupos em detrimento de outros. São produzidas no quadro legislativo e executadas por organismos descentralizados da administração. Ao contrário das políticas distributivas, estas decidem-se num “território” onde está presente o confronto, onde as preferências de cada um dos actores em acção se expressam pela força. Neste caso, é exemplo as questões da segurança rodoviária.

iii. Políticas redistributivas, que têm como característica principal, a transferência de recursos de alguns indivíduos para outros e cuja execução exige uma forte intervenção dos governos, dada a sua natureza fortemente conflitual. A sua execução tem neste sentido de ser centralizada. Estas políticas definem os critérios de acesso de alguns grupos de indivíduos a determinadas vantagens: aqui quem se encontra em conflito são os grupos e não os indivíduos. É o caso, por exemplo, da universalização da saúde.

iv. Políticas constitutivas, que respeitam à formulação de normas reguladoras da criação e do funcionamento das estruturas de autoridade e das próprias autoridades. São bastante raras, principalmente em regimes democráticos. Efectivamente, é através delas que se definem as regras do jogo político, sendo predominantes, como actores, os partidos políticos. Como exemplo, podemos apresentar a determinação do sistema eleitoral.

A análise de Lowi, não se resume, no entanto, ao contexto da sua tipologia, mas, principalmente, pela explicação da diversidade das formas de intermediação de interesses sectoriais e no estabelecimento de uma relação causal entre o tipo de actividade e a forma pela qual se efectuam as políticas públicas.

Autores mais recentes têm defendido a necessidade de completar o modelo de Lowi, com um quinto tipo de política pública, que designam de políticas simbólicas.⁴⁵ Estas seriam o tipo de políticas públicas, cuja intenção seria o reforço ou alteração da identidade colectiva, promoção dos sentimentos de pertença, determinação dos vínculos entre os detentores do poder político e os cidadãos e ainda como forma de legitimação dos próprios detentores do poder.

d. A escolha racional

A escolha racional é uma perspectiva económica dos fenómenos políticos, cuja origem remonta a Jeremy Bentham⁴⁶ (1748-1832), e desenvolvidas posteriormente, pela mão das teorias utilitaristas, propondo a formalização da análise das questões políticas, sociais e económicas através de medidas que

⁴⁵ Vidé, **Pasquino**, Gianfranco, Ciência Política, op. cit.

⁴⁶ **Bentham**, Jeremy, Introdução aos princípios da moral e legislação, cit.

consideram como a satisfação, o benefício da utilidade de cada acção ou decisão concreta para cada indivíduo.

9. Os processos e fases das políticas públicas, têm especial importância na análise da política social, permitindo perceber os contornos, pelos quais, aquelas se estruturam e, ao mesmo tempo, como na prática influenciam as políticas sociais.

Trata-se de encontrar e perceber como se desenvolvem as políticas públicas, mediante um conjunto de fases e processos contribuindo ou não para uma maior rapidez na tomada de decisão dos Estados.

Consideramos, na esteira dos principais autores nesta matéria, a existência de quatro fases na definição de uma política pública: a identificação do problema; a formulação de uma solução; a tomada de decisões e aplicação da acção.

Vejam os cada uma destas fases em particular assim como o modelo de análise que lhe corresponde de forma informal.

1. Identificação do problema e entrada na agenda. Esta fase é marcada pelo processo de recolha de dados, pela previsão e pela planificação. Neste caso, é a partir de eventuais estudos ou análises de determinadas situações que o processo adquire notoriedade pública ou tão só colectiva.

A identificação do problema adquire importância determinante e eventualmente iniciam-se estudos prévios com o intuito de planificar a melhor forma de o abordar.

O processo que conduz a uma dada política pública pode iniciar-se, não apenas a partir de uma situação mais ou menos planeada, ou problemática, cuja acção provoca tensão ou controvérsia.

A iniciativa de inscrever na agenda política este problema, pode competir ao governo ou a grupos sociais que tenham suficiente peso político, social ou económico para o conseguirem. Com efeito, para que uma qualquer situação ou acontecimento passe de simples assunto privado para a agenda pública, impõe-se que ele produza um conjunto de condições, nem sempre verificáveis.

Aquelas condições estarão sempre dependentes da acção dos grupos de pressão ou interesse, dos governos, das burocracias e dos partidos políticos, dependendo a inscrição na *agenda política* para além da temática em questão, mas também, da capacidade de cada um daqueles agrupamentos.⁴⁷ Deste modo, o assunto inscreve-se na *agenda* quando tenha adquirido qualidades tais

⁴⁷ Por exemplo, a questão do consumo de droga pode estar mais vinculada aos problemas de saúde ou mais vinculada à questão da ordem pública; a reduzida limpeza de uma via pública pode ser atribuída à falta de verba da autarquia ou aos maus hábitos culturais daquela população; a baixa natalidade em Portugal, até há pouco tempo, não merecia destaque nas iniciativas públicas, considerando-se mais um problema individual do que público.

que a imponham como fundamental no quadro das iniciativas governamentais, as quais podem ser:

- O ter alcançado proporção de crise;
- O ter adquirido uma dada particularidade;
- Conter aspectos emotivos;
- Apresentar um elevado impacto;
- Ligar-se a assuntos ligados ao poder e à sua legitimidade, com elevado conteúdo simbólico;
- Ser um tema de moda.⁴⁸

Esta dificuldade para a atribuição de relevo a um dado facto ou situação para se tornar numa política pública, deve-se ainda, por um lado, pelas relações de interdependência que as situações problemáticas mantêm entre si⁴⁹ e, por outro, à falta de oportunidade política para a sua admissão.

Muitas vezes, a inscrição de uma dada política pública pode ter resultado do aparecimento da designada *policy windows*⁵⁰, que permanece aberta durante um certo período de tempo devido determinadas circunstâncias favoráveis.

Existe ainda, quem distinga entre “agenda sistémica” e “agenda institucional”, compreendendo a primeira, o conjunto de temas que a sociedade considera merecedores da atenção dos poderes públicos. Tais temas pertença da jurisdição legítima do poder governamental, com um carácter eminentemente conjuntural, enquanto a segunda, se caracteriza pelos temas que de forma regular são tratados pelos governos, através da acção permanente das suas instituições políticas e administrativas.⁵¹

Finalmente, ainda a ter em consideração no âmbito da identificação do problema e na respectiva integração na agenda, o impacto das questões emocionais, através da acção dos meios de comunicação. Esta acção pode favorecer o aparecimento de acções conducentes à inscrição de uma política pública, na agenda política.

2. Formulação de alternativas. A partir do momento em que a problemática se inscreve na agenda política, torna-se importante saber como se elaboram as propostas e como se determina a selecção de umas e o afastamento de outras.

⁴⁸ Vidé **Hogwood**, B. W & **Gunn**, L. A, Policy analysis for the real world, Oxford, Oxford University Press, 1991

⁴⁹ A ausência de saúde pode relacionar-se com um insuficiente nível cultural, a elevada taxa de desemprego pode relacionar-se com uma deficiente política educativa, a poluição pode ligar-se a uma insuficiente política de transportes, etc.

⁵⁰ Vidé, **Cobb**, R.W. y **Elder**, C.D. (1983) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M.D. First published in 1972

⁵¹ **Cobb**, R.W. y **Elder**, C.D. (1983) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building, op cit.; **Jones**, Charles O., An introduction the study of public policy, California, Brooks-Cole Publishing Company

O estudo das diferentes alternativas possíveis e a avaliação das suas consequências é o que importa nesta fase, através de uma acção prospectiva para conhecer as possíveis consequências da aplicação de uma ou de outra política. É nesta fase que os peritos, os assessores, os funcionários de elevada qualificação técnica, os analistas de empresas e investigadores se esforçam no sentido de discriminar tais perspectivas. Nesta análise é possível equacionar a existência de três formas de avaliar as perspectivas em jogo: as projecções, as predições e as conjecturas.

As projeções são prognósticos, que se fundamentam na extrapolação de tendências presentes ou passadas, a partir de dados apresentados na grande parte das vezes sob a forma de séries temporais lineares.

As predições assentam na aceitação de teorias, proposições e analogias, que explicam as causas e as respectivas consequências das políticas públicas. Corresponde a esta forma o uso de técnicas como a *análise input-output*, a análise de regressão, a estimação de intervalos e análise de correlação.

As conjecturas são os juízos que os peritos adoptam acerca do futuro da sociedade.

A formulação de alternativas é perspectivada segundo várias teorias ou modelos. Uma das mais importantes é a que se designa por racionalidade radical, segundo a qual a selecção de uma política é o resultado de um processo, em que se pretende alcançar a maximização da racionalidade. Os interventores do processo têm objectivos bem definidos, dominam a informação sobre a situação e sobre os recursos disponíveis e ainda sobre os efeitos previsíveis de cada alternativa. Pretende-se alcançar o resultado mais optimizado possível, ou seja, será seleccionada a proposta que oferece melhores resultados ao mais baixo custo.

A lógica será a de o decisor recolher toda a informação necessária, que tenha um domínio racional de todas as variáveis em análise, examine todas as consequências possíveis e, por fim, possa optar com precisão e determinação por uma política em detrimento de outra. Na prática, no entanto, nem sempre se verifica a optimização pretendida, dado que nem sempre as variáveis em jogo são alcançadas ou alcançáveis. Os objectivos nem sempre são claros, a informação pode ser limitada, os recursos são escassos. Daí que este modelo tenha acabado por ser ultrapassado pelo da racionalidade limitada.⁵²

Outra das teorias é a da racionalidade limitada⁵³ que, no essencial é uma versão corrigida do modelo anterior, aceitando-se como determinante a imperfeição da definição do problema, a parcialidade da informação e a limitação dos recursos. Deste modo, aceita-se que a tomada de decisão não seja

⁵² Vallés, Joseph M., *Ciência Política*, op. cit.

⁵³ Simon, H.A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, Macmillan, 1947, 4th ed. in 1997

consensual, impondo-se negociar principalmente com as partes mais afectadas com o processo.

Neste modelo, o decisor já não se preocupa em examinar todas as alternativas, em controlar todas as variáveis ou em ponderar todas as consequências. Limita-se, antes a analisar a satisfação de algumas exigências, restringindo-se, no entanto, ao número de alternativas de que dispõe e, mesmo que a política seja adoptada, o decisor procederá então, se necessário, à sua reformulação racional. Em última instância o que se pretende é encontrar uma solução satisfatória.

Um terceiro modelo é o método incremental ou fomento desconexo pelo qual o resultado a alcançar é fruto de um conjunto de negociações, que vão no sentido de alcançar um determinado compromisso. O principal mentor da teoria, C. Lindblom,⁵⁴ considera que os resultados do processo de decisão dependem da correlação de forças, de relações de intercâmbio, da concorrência constante entre os vários intervenientes.

Não é possível falar de racionalidade ou adequação meios-fins, sendo dominante a visão parcial que os actores têm da situação. A lógica do “passo a passo” vai criando soluções alternativas para as reduzidas capacidades que se dispõem. É incrementar a quantidade de recursos aplicados à solução do problema e, por essa via, chegar a um determinado resultado, ainda que, na maior parte dos casos, bastante limitada.

Este é um método válido para explicar o tratamento de muitos dos problemas sociais, mas não permite avaliar as grandes alternativas políticas e acaba por ser mais evidente na análise de decisão de políticas rotineiras e pouco significativas.

O último modelo é o designado “caixote do lixo” (*garbage can*)⁵⁵, indica a possibilidade de uma solução que contemple apenas uma relação entre meios e fins, sendo que, estes últimos são por norma ambíguos e confusos e os instrumentos são pelo menos discutíveis.

A adopção de uma dada política acaba por ser o resultado de uma casual coincidência entre os problemas e as soluções. Com efeito, para os defensores deste modelo, a maior parte dos processos de decisão, e portanto das políticas públicas, caracteriza-se por uma complexidade incontornável. O número de variáveis, a quantidade de informação e a imprevisibilidade das consequências são de tal ordem que os decisores se vêm confrontados com enormes dificuldades. Deste modo, quando a pressão dos acontecimentos e a solução se

⁵⁴ Lindblom, C. The Intelligence of Democracy, New York, The Free Press, 1965

⁵⁵ March, J. G. and J. P. Olsen, Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen:Norwegian University Press, 1976; March, J. G. and J. P. Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York , Free Press, 1989; Cohen, M., D., March, J. G., and Olsen, J. P., A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972, p. : 1-25;

torna difícil, o decisor tira ao acaso, do caixote das alternativas disponíveis, uma qualquer que por norma não corresponde, nem à melhor, nem à pior solução.

3. A tomada de decisão. Tomar uma decisão significa escolher a melhor solução de entre todas as possíveis e, por norma, pretende-se que seja a mais correcta. Desta forma, no que diz respeito às políticas públicas também é o que se pretende. Na maior parte das vezes, as autoridades governamentais tendem a sobrevalorizar a sua acção de decisão, apenas para evidenciar a sua legitimidade. E, também fica cada vez mais claro que se pretende evitar conflitos entre a população e as autoridades.⁵⁶ Coloca-se assim a questão acerca da racionalidade do decisor. Neste contexto, as opiniões divergem entre⁵⁷:

a. Decisão racional. Neste caso, entende-se que o decisor assenta a sua decisão numa lógica objectiva à alternativa mais adequada face aos objectivos, às alternativas e às vantagens e inconvenientes de cada uma. Ainda quer seja esta a imagem que se pretende transmitir, o certo é que fica claro, ainda que em momentos posteriores que a objectividade não é tão evidente como se pretende fazer crer. E, isto fica a dever-se entre outras, às seguintes situações:

- Limitações psicológicas, que impedem os indivíduos da realização de todas as operações que se exigem;
- A insuficiência da informação;
- Os custos excessivos, tanto de tempo como económicos;
- Limitações valorativas da racionalidade;
- O peso das situações em que se decide.

b. A decisão não racional. Assenta na proposta de C. Lindblom⁵⁸ pela qual os modelos racionais não têm exequibilidade assumindo na esfera do modelo incrementalista a ideia do *partisan mutual adjustment*, pelo qual, as decisões são o produto de processos de negociação e intercâmbio entre as várias partes implicadas na política e os seus interesses. Trata-se, em seu entender, de uma tomada de decisão assente em pequenos avanços.

Por outro lado, March and Olsen⁵⁹ entendem que a racionalidade na decisão é irreal, julgando importante a introdução do factor causalidade no processo de decisão. O processo de decisão produz-se num contexto de anarquia, criado pela ambiguidade e pela fluidez dos objectivos uma vez que, as dinâmicas e os resultados do processo não têm necessariamente uma relação de relevo com as intenções explícitas dos autores.

⁵⁶ Veja-se o caso acerca da construção do novo aeroporto e as indecisões quanto à sua localização.

⁵⁷ Seguimos de perto, **Fernandes**, Antoni, Las políticas públicas..., op. cit., p. 509 e ss

⁵⁸ **Lindbom**, Charles, & **Woodhouse**, E, The policy-making process op. cit

⁵⁹ **Cohen**, M. D., **March**, J. G., and **Olsen**, J. P., A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972, p. : 1-25

O processo de decisão não é então mais do que um conjunto de soluções, actores de política e uma escolha de oportunidades. É o modelo que se designa por “caixote do lixo” (garbage-can).

4. Implementação. A questão da implementação das políticas públicas, durante muito tempo, considerada secundária na análise das fases das políticas públicas. Entendia-se que, uma vez decidida, se tornava fácil a sua aplicação. A prática, no entanto, mostra uma realidade diferente. Cada vez mais os processos de implementação das políticas públicas apresentam um elevado grau de dificuldade e a sua aplicação revela-se complicada.

Em muitos exemplos possíveis,⁶⁰ pode verificar-se a clara discrepância entre a agenda política e a realidade. A preocupação com a análise desta fase teve origem nos EUA, nos anos sessenta, face à disparidade entre o prometido pela Administração, a designada Great Society do Presidente Johnson, a realidade alcançada embora a boa vontade da Administração e a grandeza dos recursos⁶¹. São os chamados “deficits de implementação” (implementation gap), que acabam na maior parte das vezes, por trazer desprestígio para os governos colocando em destaque o choque entre as decisões políticas e a execução técnico-administrativa.

É importante perceber que, no quadro da relação entre a decisão política e a decisão técnica, surgem actores, grupos e instituições que em muitos dos casos, não concordam com a sua aplicação. São as chamadas *policy community* ou *policy networks*, cuja existência e actividade têm um papel determinante nos resultados.

Para além do mais, é também importante referir que a implementação das políticas públicas não pode ser vista unicamente como um processo em que uns decidem e outros aplicam. É necessário, saber que este processo é relacional e neste contexto podem distinguir-se três categorias de enfoques:

i. O modelo top-down. Segundo este modelo, o processo de decisão inicia-se no topo da pirâmide hierárquica (nível político), descendo até às bases (nível técnico). É um modelo mais teórico do que prático, não contando que na realidade, dificilmente se verificarão as condições que permitem tal implementação. E tais condições são, entre outras, as seguintes:

1. Existência de circunstâncias externas paralisantes;
2. Disposição de tempo e recursos suficientes;
3. Combinação necessária de recursos disponíveis em cada momento;
4. A política assenta numa relação causa-efeito;
5. A relação causa-efeito deve ser directa;

⁶⁰ Veja-se o exemplo nacional do “choque tecnológico” ou a criação de 150.000 novos postos de trabalho inscritos na agenda do Governo português, mas, cuja implementação não se aproxima nem de perto do esperado.

⁶¹ A diferença entre o prometido e o conseguido foi evidente em políticas de âmbito social, tais como ao nível da educação, do emprego, da saúde ou a erradicação da pobreza.

6. A existência de único e evidente agente executor, com ampla liberdade de movimentos;
7. Existência de compreensão e acordo acerca dos objectivos das políticas;
8. Tarefas completamente especificadas;
9. Perfeita coordenação e comunicação;
10. Autoridade pública encarregue da execução deve ser obedecida sem resistência.⁶²

Dadas as inúmeras e complexas relações entre os diversos actores dificilmente será possível obter os resultados que se pretendem eficientes. Para além disso, ainda se impõe ter em conta, o processo de influências que todos pretendem promover, acabando por produzir resultados nefastos.

ii. Modelo botom-up. Este considera que a melhor forma de implementar uma política pública é das bases para o topo da hierarquia, colocando a ênfase nos actores, nas suas relações, objectivos, negociações e força. Os interesses locais adquirem aqui importância maior e a capacidade de determinados funcionários públicos que estão directamente integrados no processo.

10. A terceira parte do Programa da unidade curricular de Política Social, incide sobre a análise das ideologias, porque consideramos que só a partir do seu conhecimento e lógica de actuação se torna possível perceber o enquadramento e desenvolvimento da política social. O seu conceito é fundamental para se perceber como os governos a elas recorrem para promover a sua legitimação social e ao mesmo tempo assegurar a estabilidade política com recurso à obediência consentida dos governados.

10.1. As ideologias caracterizam-se tradicionalmente por três elementos, a saber: elementos racionais, cujo conteúdo é a presença residual de ideias dos pensadores cuja contribuição foi significativa através do processo de interpretação, degradação e adaptação às circunstâncias da luta política; elementos emotivos, onde assentam os juízos de valor, cujo apelo, pretende definir uma coerência valorativa e que nem sempre permite aceitar as consequências lógicas das ideias matrizes; e elementos míticos, os quais traduzem as intenções e esperanças colectivas, onde se instalam as ideias milenaristas e os sebastianismos ou a sociedade futura do pão gratuito e da paz perpétua.⁶³ Neste último elemento, inscrevem-se as utopias, determinantes no

⁶² **Hogwood**, B.W. y **Gunn**, L.A., Policy Analysis for the Real World, Oxford, Oxford University Press, 1984

⁶³ Vidé, **Moreira**, Adriano, Ciência Política, op. cit. Ver neste aspecto a obra de **Pessoa**, Fernando, Portugal, Sebastianismo e Quinto Império, Lisboa, Publicações Europa-América, 1986

processo de influência do desenvolvimento humano,⁶⁴ ainda que muitas vezes não sejam mais do que simples desejos de realidades irrealizáveis.

10.2. O que entendemos então por ideologia? De uma forma ainda que simples, podemos defini-la como o conjunto de conceitos e valores que pretendem descrever o universo político, assinalar os objectivos para aí intervir e definindo as estratégias necessárias para os alcançar.

Para Raymond Aron, as ideologias destinam-se “a obter uma adesão emocional dos indivíduos, o que as distingue das puras ideias; procuram justificar os interesses de grupos humanos de composição de composição e extensão variáveis; assumem uma forma sistemática ou lógica, que cobre os objectivos interesseiros ou emocionais”.⁶⁵

Daqui resultam os seguintes aspectos:

- a. Apresentam-se com uma forma sistemática, ordenando conceitos e normas relativas ao conjunto das relações sociais e políticas;
- b. Têm uma função instrumental, dada a sua função para alcançar objectivos, para distinguir entre amigos e inimigos e para mobilizar apoios e vencer resistências;
- c. Simplificam a grande complexidade de elementos do universo político, seleccionando aqueles que lhe interessam e afastando os que não pretende;
- d. Tendem a manifestar-se explicitamente;
- e. São divididas, ou seja, não pertencem a um indivíduo ou a um grupo especificamente, são pertença colectiva de um grupo numeroso, que as utiliza para actuar na esfera política.⁶⁶

10.3. Impõe-se neste contexto em análise o estudo das principais matrizes ideológicas da modernidade: o liberalismo, o marxismo, o conservadorismo e o nacionalismo. A análise histórica e política destas matrizes ocupar-nos-á a maior parte do tempo dedicada a esta questão.

Tal análise deve entender-se da política social pois, apenas percebendo a consideração ideológica da era contemporânea e, bem assim, as principais propostas teóricas dos mais eloquentes autores, se pode ter uma ideia concreta sobre o domínio e o futuro da política social.

⁶⁴ Vidé, acerca das utopias, os excelentes estudos de António Marques Bessa, Utopia. Uma visão da Engenharia de Sonhos, Lisboa, Publicações Europa América, 1998, e, Quem Governa? Uma análise histórico-política do tema da Elite, Lisboa, ISCSP-UTL, 1993, e as obras célebre de **Morus**, Thomas, Utopia, Lisboa, Publicações Europa América, s.d., **Campanella**, Tomás, A cidade do sol, Lisboa, Guimarães & C.ª Editores, 1980.

⁶⁵ **Aron**, Raymond, Les idéologies et leurs applications au xx siècle, Paris, Res Publica, (1910, n.º 3)

⁶⁶ Vidé, **Vallés**, Joseph M., Ciência Política, op. cit. p. 270

Dentro desta temática, estudaremos ainda a teoria das elites, referindo os seus teóricos mais importantes, como sejam, entre outros, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, C.W. Mills, J. Schumpeter e Raymond Aron.

A teoria das elites, é em termos gerais a contradição da tipologia marxista, que aponta a luta de classes como o motor da história, em resultado da resistência das classes possidentes e dominantes, à criação de novas relações sociais de produção, necessária pelo constante desenvolvimento das forças produtivas. E, no que decorre desta contestação, impõe-se a pergunta acerca de quem governa as sociedades modernas? Qual o grupo de homens que detém o poder? Como se transforma esta minoria?⁶⁷ e no que ora nos directamente diz respeito, quem determina o âmbito e o contexto da política social? A resposta vem no sentido de que este exercício junto do poder é feito tendo por base um fenómeno que se pode designar de circulação de elites.⁶⁸ Nesta asserção, as forças sociais dominantes em cada período fazem sentir a sua influência com maior evidência junto do poder, condicionando-o ou até mesmo exercendo-o em detrimento das restantes.

10.4. No espaço de análise dedicado ao desenvolvimento e estruturação das ideologias julgamos fundamental analisar o confronto teórico entre as correntes que tradicionalmente se debatem neste contexto. Assim, distinguiremos, as correntes neo-liberal, liberal social e a corrente colectivista.

10.4.1. A corrente neo-liberal ou libertária

Dos teóricos neo-liberais damos conta de dois dos seus principais teorizadores: F. Hayek e R. Nozick.

10.4.1.1. Para F. Hayek não sobreviveremos enquanto civilização de homens livres se não descobrirmos de novo o sentido profundo dos valores sem os quais não se pode fazer frente, de modo durável, à lógica totalitária do materialismo exclusivo, decorrente do modo de funcionamento actual das instituições. É neste fundamento que a compreensão do carácter de "algo mais"

⁶⁷ Cfr. **Aron**, Raymond, La Lutte de Classes. Nouvelles leçons sur la sociétés industrielles, Paris, Éditions Gallimard, 1964

⁶⁸ Este fenómeno foi evidenciado pela primeira vez por Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, considerando por esse mesmo facto «a história como um cemitério de aristocracias». Segundo Pareto, era possível distinguir numa qualquer sociedade uma elite, a parte aristocrática, e uma parte vulgar, subordinando-se aquela elite às qualidades que lhe são intrínsecas, sendo possível a existência de uma aristocracia de santos, de bandidos, de sábios, de ladrões, etc. É este conjunto de qualidades, que favorecem a prosperidade e a dominação de uma classe dentro da sociedade, que ele designa de elite. Em face disto explica que as aristocracias não duram eternamente mas antes se renovam continuamente, sendo esta renovação contínua designada por *circulação de elites*. Cfr, **Pareto**, Vilfredo, Manuel D'Économie Politique Genève-Paris, Librairie Droz, 1981; Traité de Sociologie Générale, Genève-Paris, Librairie Droz, 1968

do que a democracia “a ética liberal da liberdade”⁶⁹ que confere a ética ao seu liberalismo.

No que se refere ao Estado, deve este limitar-se a intervir o menos possível no mercado, e apenas no que respeita ao estabelecimento das leis aplicáveis a situações de carácter geral, deixando, por conseguinte, inteira liberdade ao indivíduo.

A forma limitada da intervenção do Estado prende-se com a distinção que faz entre cosmos, ou seja, a ordem amadurecida e espontânea, e taxis, uma ordem imposta ou decretada. A primeira corresponde ao Estado natural, sendo o homem livre por natureza e cuja evolução se baseava nessa ordem.⁷⁰ A segunda seria inerente à actividade concreta do Estado e no sentido da alteração da ordem natural.

Esta ordem dicotómica, se transporsta para o mercado, permite considerar a existência do *cosmos*, orientado pela cataláxia,⁷¹ ou seja, a troca permanente de informação através da qual os objectivos dos indivíduos se ajustariam espontaneamente uns aos outros. Qualquer intervenção do Estado provocaria a desordem, devendo este limitar-se a criar o quadro jurídico a partir do qual é possível a circulação da informação máxima.

Quanto à liberdade, considera a necessidade de a pensar objectivamente e não subjectivamente, pois se a liberdade se tornou uma moral política, foi após uma selecção natural que levou a sociedade a seleccionar progressivamente o

⁶⁹ “A própria liberdade torna-se um conceito não ético e não político. (...) Não é um «valor» em si, é apenas o resultado de um lento processo de maturação histórica de uma verdadeira racionalidade social”, **Rosanvallon**, Pierre; A crise do Estado Providência, Lisboa, Inquérito, 1981, p. 83

⁷⁰ Para Hayek, a ordem natural resultante da livre iniciativa dos indivíduos desiguais tem uma maior performance do que aquela que advém da chamada vontade «*construtivista*». Todo o projecto de Estado tem por ambição reduzir as desigualdades capazes de promover o crescimento económico, abrindo uma via para um intervencionismo ainda maior. A sua bibliografia é muito extensa, pelo que não a citaremos toda, mas apenas a mais relevante. La route de la servitude, Paris, PUF, 1945; Droit, législation et liberté: 1. Règles et ordre, 2. Le mirage de la justice social, 3. 1° ordre politique d’un peuple libre, Paris, PUF, 1980;

⁷¹ Considera que “não existe hierarquia convencional de fins nem uma distribuição oficial de recursos. (...) O problema fulcral da cataláxia, como o da teoria económica propriamente entendida, é a da divisão do conhecimento na sociedade – o problema de saber como é que o conhecimento, que é disperso ou difundido por milhões de agentes económicos, sem que ninguém tenha a totalidade do saber, pode tornar-se acessível para muitos. É este o verdadeiro papel do processo de mercado: não o de economizar meios escassos para fins conhecidos, mas antes, gerar, através de um mecanismo de informação de preços, uma forma sóbria de os agentes económicos, ignorando-se uns aos outros, atingirem melhor os seus propósitos igualmente desconhecidos.

A tarefa do mercado, é, então, um processo de descoberta para identificar dados sobre a estrutura infinitamente complexa das preferências e recursos na sociedade.” **Gray**, John, O liberalismo, Lisboa, Editorial Estampa, 1988, p. 117

sistema de valores, que melhor respondia aos constrangimentos de sobrevivência que então eram os da maioria.

A democracia não é neste contexto, mais do que um método de organização social, uma tecnologia, destinada a preservar esta concepção singularmente estreita da liberdade. De facto, entende que nenhuma sociedade livre pode sobreviver por longo tempo sem tradições morais ou convencionalismos sociais.

Liberdade, significa então, autonomia, autocrítica e crítica e, através da fidelidade às normas sociais, é instruída pelo melhor exercício dos seus poderes racionais. Progresso, liberdade, mercado e lucro são um conjunto de instituições e conceitos, ligados entre si de modo inseparável, impondo que a liberdade económica não seja indissociável da liberdade política.

É um partidário do Estado mínimo, na medida em que a “extensão do papel do Estado desvaloriza as soluções contratuais e descentralizadas em benefício da busca de soluções coercivas e centralizadas. Entra-se num círculo vicioso: quanto mais intervém o Estado, mais se lhe pede que o faça”.⁷²

Porque o Estado intervém mais, tem para o seu financiamento de recorrer aos impostos, que não seriam mais do que instrumentos que à medida que progridem reduzem os ganhos individuais que cada um obtém no mercado como contrapartida do seu trabalho.

10.4.1.2. R. Nozick, inscreve-se nos pensadores clássicos do Estado natural (Hobbes e Locke), mas, de forma diferente entende que não é necessária a existência de um contrato social entre os indivíduos para a superação dos inconvenientes daquele estado natural (o homem é o lobo do homem; a guerra de todos contra todos face à incerteza da distinção entre o «meu» e o «teu»).

O seu pensamento decorre das dúvidas que coloca sobre a necessidade do Estado e de tal modo, da consideração sobre a sua organização e funcionamento em relação à sociedade. E, neste contexto, averiguar o estado de natureza como ponto de partida para a justificação da existência do Estado e para a redução das suas funções no seio da comunidade. Parte como base para a determinação do seu conceito de estado natureza, a perspectiva lockiana, para quem aquele estado conferia aos indivíduos que o integravam “uma perfeita liberdade de ordenar as suas acções e dispor dos seus haveres e pessoas como considerarem adequado, dentro dos limites da lei natureza, sem requerer a permissão da vontade de qualquer outro homem ou a dependência perante a mesma”.⁷³ E, os limites da lei natureza definem que ninguém devia atentar contra a vida, a saúde, liberdade ou haveres de outrem. Todavia, algumas pessoas transgridem esses limites usurpando os direitos dos outros, lesando-se entre si, pelo que, em resposta as pessoas podem defender-se a si ou a outros contra tais usurpadores

⁷² **Lepage**, Henri, Amanhã, o Liberalismo, Lisboa, Pub. Europa América, 1988

⁷³ Locke, John,

de direitos, sendo que a parte lesada e os seus agentes podem recuperar do agressor, tanto quanto possa compensar o mal que sofrem, tendo todos o direito de punir os transgressores dessa lei a tal ponto que impeça a sua violação. Desta forma, a sociedade seria por si só suficiente para a resolução dos seus problemas. Contudo, existem inconvenientes no estado de natureza que “justificam a necessidade de criação do estado, como sejam, de imediato a impossibilidade de resposta adequada a todas as situações por parte da lei natural tácita e os homens que ajuízam no seu próprio caso darão sempre a si próprios o benefício da dúvida e pressupõem que têm razão. Sobrestimam a quantidade de mal ou danos que sofreram e as paixões levá-los-ão a tentar punir os outros para lá do que é proporcional e a reclamar uma compensação excessiva”.⁷⁴ E, ainda porque num estado de natureza uma pessoa pode carecer do poder para fazer valer os seus direitos, dado ser incapaz de punir ou exigir compensação a um adversário mais forte que os violou.⁷⁵

Em face do problema da justiça e da sua aplicação e da garantia da segurança necessária ao bom funcionamento da sociedade, Nozick entende que “grupos de indivíduos podem fazer associações de protecção mútua: todos responderão ao pedido de qualquer membro para sua defesa ou para fazer valer os seus direitos. A união faz a força”.⁷⁶ No entanto, ainda que se mostre interessante esta associação não deixam de decorrer delas, alguns inconvenientes, ou seja, toda a gente tem de estar sempre atenta para cumprir uma função de protecção e qualquer membro pode apelar aos seus associados afirmando a violação dos seus direitos. Assim, a verificarem-se tais situações, em muitas circunstâncias ficarão aquelas associações dependentes do livre arbítrio dos seus membros, pelo que se lhes impõe encontrar formas ou procedimentos para determinar quando hão-de agir para defesa dos seus associados. E, tais procedimentos passam pela divisão do trabalho e da troca, pelas quais, algumas pessoas serão contratadas para desempenhar funções de protecção e alguns empresários entrarão no negócio da venda de serviços de protecção.

E, as associações de protecção mútua, podem ser diversas e actuar, oferecendo os seus serviços, numa mesma área geográfica, a clientes diferentes. Mas o que acontecerá se houver um conflito entre clientes de agências diferentes? Para Nozick, se estes chegarem à mesma decisão sobre a forma de lidar com o problema, as coisas serão relativamente simples. A questão coloca-se, no entanto, com maior acuidade, se quanto ao mérito do caso, as agências tiverem posições diferentes. E, assim sendo, apenas coloca três possibilidades:

⁷⁴ Nozick, Robert, Anarquia, Estado e Utopia, Lisboa, Edições 70, 2009, p. 40-41

⁷⁵ vide Nozick, Robert, Anarquia, Estado e Utopia, op. cit. p. 41

⁷⁶ Nozick, Robert, Anarquia, Estado e Utopia, op. cit. p. 41

a. Confronto entre as forças de ambas as agências, e uma delas sairá vencedora, e os clientes da agência perdedora trocam-na pela agência vencedora;

b. Uma agência concentra o seu poder numa área geográfica, enquanto a outra agência se concentra noutra, vencendo cada uma delas os conflitos que se desenvolvem junto do seu espaço de influência, criando-se um certo gradiente, pelo qual cada uma vence as batalhas travadas perto do seu centro de poder, pelo que, os clientes de uma e outra tendem a juntar-se em função da sua proximidade.

c. As duas agências combatem equilibrada e frequentemente, tendo praticamente as mesmas derrotas e vitórias e os seus membros dispersos entram muitas vezes em negócios e disputas entre si.

Para evitar conflitos frequentes, dispendiosos e devastadores, as duas agências eventualmente através dos seus representantes, concordam em resolver pacificamente os casos acerca dos quais chegaram a juízos diferentes. E, concordam em estabelecer um árbitro ou tribunal a que podem recorrer quando os seus respectivos juízos divergem e submeter-se às suas decisões.

Surge assim um sistema de tribunais de apelo e regras consensuais acerca da jurisdição e o conflito entre leis.

Em qualquer um destes casos, todas as pessoas situadas numa área geográfica têm um sistema comum que arbitra as suas reivindicações concorrentes e faz aplicar os seus direitos.

Da pressão exercida por associações de protecção mútua, divisão do trabalho, pressões de mercado, economias de escala e o interesse individual racional, da anarquia surge uma espécie de Estado mínimo ou estados mínimos geograficamente distintos.

E, como poderia este estado mínimo servir os interesses dos indivíduos e ao mesmo tempo, tornar possível a dimensão humana do ponto de vista da relação entre os indivíduos? Nozick, explica-o pela existência de uma mão invisível (no sentido usado por Adam Smith)⁷⁷ pela qual um padrão ou concepção geral que se pensa ter sido produzido pela tentativa bem sucedida de um indivíduo ou grupo em realizar o padrão, foi ao invés produzida e sustentada por um processo que não tenha de modo algum o padrão ou organização geral em «mente».

E daqui decorre, segundo Nozick que a agência protectiva dominante é efectivamente um estado mínimo, ainda que não satisfaça os requisitos que tradicionalmente se utilizam para conferir a identidade do Estado, as quais são

⁷⁷ Para Adam Smith, todo o indivíduo procura apenas o seu próprio benefício e nisto, como em tantas outras coisas, é levado por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte da sua intenção. Nozick, Robert, Anarquia, Estado e Utopia, op. cit. p. 41

na esteira da concepção de Max Weber⁷⁸, a posse de um monopólio de uso da força física numa dada área geográfica e a incompatibilidade de tal monopólio com a aplicação privada de direitos.

Por este motivo o estado é ainda obrigatoriamente redistributivo. É-o porque é ele que detém a legitimidade para o monopólio do uso da força, pois “todos os indivíduos são concebidos a partir de uma analogia territorial: existe um “espaço moral” que rodeia cada indivíduo e que define a sua autonomia assim como a sua propriedade constitui um espaço geográfico que o prolonga.”⁷⁹

Todos os indivíduos são assim determinados por este espaço, de tal forma que os seus direitos fundamentais são violados se qualquer acção ou intervenção ultrapassar a fronteira que delimita tal espaço. E, se assim for, deve ser compensado por tal violação, tendo por base uma regra económica simples, a compensação deve ser equivalente ao prejuízo. Com efeito, para Nozick, um estado reclama o monopólio da decisão sobre quem pode usar a força e em que condições; reserva para si próprio o direito exclusivo de outorgar a legitimidade e a permissibilidade de qualquer uso da força dentro das suas fronteiras; além disso, reivindica o direito de punir os que violem o seu próprio monopólio. Este pode ser violado de duas maneiras: 1) uma pessoa pode usar qualquer força embora não sendo autorizado pelo estado a fazê-lo, ou 2) embora não usando directamente a força, um grupo ou pessoa, podem apresentar-se como autoridade alternativa para decidir quando e pela mão de quem é o isso da força apropriado e legítimo.

No entendimento de Nozick, ainda que aparentemente o estado de que fala, não tenha as condições exigidas atrás, nomeadamente porque não assumem sempre o monopólio da violência legítima e bem assim, só os que pagam para ter protecção são protegidos, tal aparência pode ser enganadora. Efectivamente, o seu estado ultramínimo, mantém o monopólio sobre o uso da força, excepção para a autodefesa imediata, excluindo a retaliação das transgressões e a exigência da compensação privada, formando, no entanto, protecção e serviços de execução apenas àqueles que comprem a sua protecção e políticas de execução. As pessoas que não comprem um contrato de protecção dominante ao monopólio não são protegidas.

Não sendo a exigência de protecção dominante, um estado mínimo, impõe-se saber como este se constitui, face à necessidade do exercício do monopólio de força no seu território e protegendo todos os indivíduos aí presentes.

O Estado ultramínimo, ao proteger todos os indivíduos presentes s no estado, é necessariamente redistributivo. Mas, antes de mais, a distribuição decorre de um critério de justiça, segundo a qual, a distribuição é justa em

⁷⁸ Weber, Max, Economia y Sociedad, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 10.^a Reimpresión (1.^a Ed., 1922), 1993

⁷⁹ Rosanvallon, Pierre, A Crise do Estado-Providência, op. cit. p. 67

função da forma pela qual resulta a sua aquisição inicial. Esta concepção de justiça consiste na existência de quatro alegações principais:

a. A pessoa que adquire propriedade de acordo com o princípio da justiça sobre aquisição tem direito àquela posse; b. A pessoa que adquire a propriedade de acordo com o princípio da justiça sobre transferência, de outra pessoa que tinha o direito àquela propriedade, tem direito àquela posse; c. A pessoa que adquire propriedade de acordo com o princípio da ratificação da posse tem direito àquela propriedade; e d. Ninguém tem direito à propriedade a não ser por meio das aplicações repetidas dos três princípios enumerados.

Daqui resulta que a justiça distributiva, além de não ser neutra, reflecte os prejuízos igualitários determinantes das concepções intervencionistas do estado. E, para Nozick a justiça distributiva é errada, uma vez que viola os direitos do povo. Porquê? Porque as pessoas têm direito à disposição dos seus bens e serviços livremente e tal direito existe independentemente de ser ou não a melhor forma de assegurar a produtividade. Resulta assim, que ao Governo não é reconhecido qualquer direito para interferir no mercado, ainda que seja para aumentar a sua eficiência.

10.4.2. A corrente liberal social

A terceira corrente a que damos atenção é o liberalismo social, cujos autores de maior destaque são, J. Rawls e R. Dworkin.

10.4.2.1. Jonh Rawls⁸⁰ representa, por seu lado, o espaço de conciliação entre as concepções libertárias, ligadas ao liberalismo clássico como vimos e a lógica das doutrinas colectivistas, que pretendem ver na igualdade a determinante mais importante de intervenção do Estado e o quadro natural da estrutura social.

Pretende, na sua análise teórica, reconstruir o contratualismo clássico, aplicando-o à tentativa de reorganizar uma concepção pública de justiça. Nesta conformidade, parte de uma visão dos indivíduos como seres livres, iguais e racionais, no sentido em que são capazes de prosseguir os seus próprios interesses e, bem assim, capazes de prosseguir os fins morais que dão lugar à cooperação social.

Parte da ideia de que uma sociedade bem ordenada é aquela que é regulada por uma concepção pública de justiça,⁸¹ procurando estabelecer um

⁸⁰ John Rawls é professor da Universidade de Harvard e autor, entre outras obras, A Theory of Justice, Belknap, EUA, 1971 (tradução portuguesa); Political Liberalism, New York, Columbia University Press, 1996, The Law of People: with "the Idea of Public Reason Revisited", Chicago, University Press of Chicago Law Review, vol. 64, n.º 3, 1997 (tradução portuguesa)

⁸¹ Vide, **Rawls**, John, La justicia como equidade. Una reformulación, Barcelona, Paidós, 2002, p. 28 maxime 32. Para ele, uma sociedade bem ordenada é uma idealização considerada

conjunto de princípios, a partir dos quais seja possível encontrar uma concepção de justiça, passível de ser assumida por todos os indivíduos de uma colectividade, quaisquer que sejam as suas concepções. Tais princípios, que considera a estrutura básica da sociedade, definem os direitos e deveres básicos a distribuir pelas principais instituições políticas e sociais e regulando a divisão dos benefícios que resultam da cooperação social.

Além do mais, seriam o resultado de um acordo colectivo a que chegariam os indivíduos de um modo imparcial, que Rawls designa de “véu da ignorância”, ou seja, os indivíduos ignorariam o lugar que poderiam ocupar na sociedade. Neste aspecto, não saberiam se iriam ser mais ou menos inteligentes, qual o sexo, raça ou recursos económicos. Conseguiriam, no entanto, saber que lhes poderia ser útil desfrutar de determinados bens primários, os quais seriam todos aqueles que um indivíduo racional desejaria quaisquer que fossem os seus outros desejos.

Supõe-se que todos pretendem obter tantos bens primários quanto possível, pois, em virtude do véu de ignorância que os protege desde a sua posição original, procuram desenvolver princípios distributivos que os não prejudiquem, especialmente na hipótese de não ocuparem as posições mais desejadas e pressupondo que os indivíduos na posição original têm aversão ao risco.

Face a estas premissas, os indivíduos escolheriam uma concepção pública de justiça definida de acordo com os seguintes princípios:

a. Cada indivíduo tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais compatíveis com um esquema similar de liberdades para todos; e

b. As desigualdades sociais e económicas têm que satisfazer duas condições:

i. Têm que estar vinculados a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa e de oportunidade⁸² (princípio da distribuição equitativa de oportunidades);

ii. As desigualdades devem redundar num maior benefício dos membros menos beneficiados da sociedade (princípio da diferença).⁸³

em dois sentidos: sociedade efectivamente regulada por alguma concepção pública de justiça e, uma concepção particular de justiça pela qual todos aceitam a mesma concepção política de justiça.

⁸² Igualdade equitativa de oportunidades é para Rawls o mesmo que igualdade liberal. Para alcançar os seus objectivos, devem impor-se determinados requisitos à estrutura básica, requisitos mais exigentes que os do sistema de liberdade natural. **Rawls**, John, La justicia como equidade. Una reformulación, op. cit. p. 74

⁸³ **Rawls**, John, La justicia como equidade. Una reformulación, op. cit. p. 73

O primeiro princípio é prévio ao segundo e neste a igualdade equitativa de oportunidades é prévia ao princípio da diferença. Isto significa que ao aplicar-se um princípio se assume que os princípios prévios estão satisfeitos.

Explica ainda Rawls que não atribui qualquer primazia à liberdade enquanto tal, mas sim, ao conjunto das liberdades básicas iguais: liberdade de pensamento e de consciência, liberdade política, de associação e os direitos e liberdades determinados pela liberdade e a integridade (física, e psicológica) do indivíduo e, finalmente, os direitos e liberdades sustentados pela lei.

Determinados os princípios fundamentais de justiça, Rawls procura explicar como seriam os indivíduos do véu de ignorância. Para tanto, considera a existência de quatro etapas:

- 1.^a As partes adoptam os princípios segundo o véu da ignorância;
- 2.^a Uma convenção constitucional;
- 3.^a Um legislativo, com aprovação das leis permitidas pela constituição e exigidas e permitidas pelos princípios de justiça;
- 4.^a Aplicação das regras pelos administradores e seguidos pelos cidadãos e aplicadas pelo aparelho judicial. Neste, todos têm acesso completo a todos os factos.

As três últimas etapas permitem dissolver, de forma progressiva, as limitações do conhecimento disponível. O primeiro princípio aplica-se à etapa da convenção constituinte, enquanto o segundo princípio se aplica à etapa legislativa estando na base de toda a legislação social e económica.

No plano legislativo, propõe a existência de uma assembleia de representantes proporcional pura, na qual estão limitados de alguma forma os poderes da maioria e a participação de cada cidadão teria um valor similar através de um acesso equitativo à informação e à elaboração de propostas para a agenda política.

Por seu lado, os legisladores actuariam de acordo com os princípios de justiça e não mediante os seus interesses privados ou dos seus eleitores e, finalmente, as decisões seriam apenas indicativas e não imperativas.

Para Rawls,⁸⁴ para além do que fica dito, o principal problema da justiça distributiva é o da escolha do sistema social, sendo este concebido no sentido da obtenção de um resultado justo, em qualquer circunstância. Para se obter este objectivo é necessário que o processo económico e social seja enquadrado por instituições políticas e jurídicas adequadas. Parte do princípio de que a estrutura básica é também regulada por uma constituição justa, que garante as liberdades próprias de uma situação de igualdade entre os cidadãos.⁸⁵

O processo político é conduzido como um processo justo que permite escolher o governo e adoptar legislação justa. Aceita assim, a existência de uma

⁸⁴ Veja-se neste caso, **Rawls**, John, Uma teoria de justiça, op. cit. p. 163 e ss

⁸⁵ **Rawls**, John, Uma teoria de justiça, op. cit. p. 221 e ss

liberdade de oportunidades equitativa, ou seja, que o governo tenta garantir possibilidades iguais de educação e de cultura às pessoas que possuem capacidades e motivações semelhantes, quer pela via dos subsídios às escolas privadas, quer através da criação de um sistema de ensino público.

Apoia e aplica a igualdade de oportunidades na actividade económica e na livre escolha da ocupação, nomeadamente, através do policiamento da conduta das empresas e das associações privadas evitando o estabelecimento de restrições monopolistas e de barreiras que protejam o acesso às situações mais procuradas.

O governo deve garantir um mínimo social,⁸⁶ quer através de subsídios de família e subsídios especiais, em caso de doença e desemprego, ou, mais sistematicamente, pela utilização de mecanismos como o suplemento gradual de rendimentos (o imposto de rendimento negativo).⁸⁷

⁸⁶ O mínimo social pode ser aplicado com sucesso segundo a lógica de Rawls. Assim, aceite o princípio da diferença, decorre que o mínimo deve ser fixado o ponto em que, tendo em conta o nível salarial, maximiza as expectativas do grupo menos favorecido. Ao ajustar-se o montante das transferências, é possível aumentar ou diminuir as perspectivas dos menos beneficiados, a sua lista de bens primários de forma a atingir o resultado desejado. Por outro lado, a expectativa é a de que as perspectivas de longo prazo dos menos favorecidos se estendam às gerações futuras. Os impostos mais elevados interferem de tal modo com a eficiência económica que as perspectivas dos menos beneficiados da geração actual deixam de melhorar e começam a declinar. Em qualquer caso o mínimo correcto foi atingido.

⁸⁷ O imposto negativo é o resultado das propostas das concepções liberais e neo-liberais, protagonizadas por James Tobin e Milton Friedman, no decurso da presidência de Ronald Reagan nos EUA. As propostas assentavam no essencial, na rejeição da intervenção do Estado em matéria de política social e de redistribuição de rendimentos, na defesa de um modelo assente na condição de recursos para a Segurança Social e na aposta num modelo social minimalista, pelas quais os poderes públicos se deveriam limitar a assegurar um mínimo de rendimento a todos quantos atinjam um determinado limiar de rendimentos.

O princípio que consubstancia este imposto é o de que todas as famílias teriam de declarar os seus rendimentos e aquelas que apresentassem rendimentos mais elevados pagariam um imposto sobre esses rendimentos. Por outro lado, as famílias com menores rendimentos receberiam um subsídio. Pagariam assim um “imposto negativo”. Suponhamos que o governo aplicava a seguinte fórmula para calcular o imposto a pagar de uma dada família: Imposto a pagar = $\frac{1}{3}$ do rendimento – 10.000€. Assim uma família que ganhasse 60.000€ pagaria 10.000€, enquanto uma que ganhasse 90.000€ pagaria 20.000€. E, uma família que ganhasse 30.000€ não pagaria imposto. Finalmente, uma família que ganhasse 15.000€, não pagaria imposto, recebendo desta forma um subsídio de 5.000€. Isto significa que os trabalhadores com rendimentos familiares inferiores a um determinado limite passariam a receber um subsídio do Estado equivalente a essa diferença. Com um imposto desta natureza, as famílias pobres não precisariam mais do que demonstrar a sua necessidade para receber um apoio financeiro. Daqui a lógica da condição de recursos. E, a única exigência seria auferir um rendimento baixo.

Esta perspectiva apresenta vantagens e inconvenientes. Desde logo, questiona-se se um imposto desta natureza acabaria por ser um incentivo para quem trabalha ou para quem não o pretende fazer. E, como resposta afirma-se que uma família pobre poderia continuar a receber este rendimento, ainda que um membro da família venha a entrar no mercado de trabalho.

Ao determinar estas instituições de enquadramento o Estado pode considerar-se como estando dividido em quatro sectores relativos a outras tantas funções,⁸⁸ sendo cada uma delas constituída por vários organismos ou actividades encarregados de preservar certas condições económicas e sociais, a saber: função afectação, estabilização, transferência e distribuição.

À função afectação de recursos corresponde a manutenção do sistema de preços em condições que permitam uma concorrência eficaz e impedir a formação de um poder de mercado desfavorável. Cabe-lhe, ainda, a identificação e a correcção, através dos impostos e subsídios e de modificação dos direitos reais, dos desvios da regra da eficiência, que são causados pela incapacidade dos preços na medição correcta dos benefícios sociais e dos custos.

Quanto à função estabilização, ela procura manter de forma razoável o pleno emprego, no sentido de permitir aos que desejem trabalhar, o possam fazer e como existência de uma procura efectiva que permite a liberdade de escolha da ocupação e a aplicação dos recursos financeiros.

A função transferência refere-se à tomada em conta das carências existentes e atribuir-lhes uma adequada importância face a outras exigências. Impõe-se aqui uma divisão de tarefas entre as diversas partes do sistema social, na procura de uma resposta aos preceitos do senso comum sobre a justiça.

Os mercados concorrenciais, devidamente regulados, asseguram a livre escolha da ocupação, conduzindo a uma eficiente utilização de recursos e afectação de bens entre consumidores. As funções das transferências vão então no sentido da garantia de um certo nível de bem-estar.

A função de distribuição traduz a manutenção de uma situação relativamente justa face à distribuição pela tributação e necessários ajustamentos dos direitos reais. Esta função, entende-a como passível de divisão

Por outro lado, entendem outros que este tipo de imposto se destinaria a subsidiar os que são displicentes e deste ponto de vista não merecem o auxílio do Estado. Tratando-se deste modo de uma forma de subsidiação (à custa dos sectores mais competitivos da economia) de empresas com modelos de negócio insustentáveis e de trabalhadores pouco produtivos, adiando a tão necessária reconversão do tecido empresarial português e do sector do trabalho. Se uma empresa não consegue pagar um salário de 450 euros, então deve fechar; e se um trabalhador não merece, pelo menos, 450 euros, deve ser requalificado ou então despedido.

Finalmente, importa perguntar se a distribuição proporcionada por um imposto do tipo negativo será boa ou má? E, no contexto da função de bem-estar Rawlsiana, a qual tem no essencial em conta com o aumento do bem-estar dos piores indivíduos, este resultado é bom, mas em termos de função Pareteana cujo objectivo é maximizar a utilidade individual não o pode ser. Cfr. **Samuelson**, Paul, Economia, Lisboa, McGraw-Hill, 1984, pp. 357-359; **Mankiw**, N. Gregory, Introdução à Economia, Rio de Janeiro, Editora Campos, 1999, pp.452-458; **Mendes**, Hugo, O imposto negativo, ou como aliar emprego e redistribuição na luta contra a pobreza, in Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em tempos de crise, **Carmo**, Renato Miguel e **Rodrigues**, João (Coord.), Lisboa, Edições Nelson de Matos, 2009, pp. 199-243.

⁸⁸ Rawls, segue de perto o esquema proposto por Robert Musgrave para as funções do Estado. Vide, **Musgrave**, Richard, & **Musgrave**, P., Hacienda Pública teórica y aplicada, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986

em duas partes. A primeira, pela aplicação dos impostos sobre as sucessões e as doações e estabelecendo restrições aos legados permitidos. Tal objectivo é o da correcção da distribuição da riqueza e prevenção das concentrações de poder feitas em detrimento do justo valor da liberdade política e da igualdade equitativa de oportunidades.⁸⁹ A segunda, parte da função que é o sistema de tributação para a recolha do rendimento, que a teoria da justiça exige.

Os recursos sociais devem ser canalizados para o governo, para que este possa fornecer bens públicos e efectuar as necessárias transferências para satisfação do princípio da diferença. Compete ao sistema de impostos proporcional a imposição de uma situação justa, dado tratar por igual os contribuintes, donde a sua defesa e a possibilidade de integração de um bom sistema fiscal. A progressividade dos impostos apenas se justificaria, quando necessária, para salvaguardar a justiça da estrutura básica. Qualquer destes sistemas é, para Rawls, de decisão política.

Outro problema que se coloca na definição da justiça como equidade é o da justiça entre gerações.⁹⁰ Para Rawls, a obtenção de um resultado razoável implica assumir-se que as partes representam linhagens familiares e que pelo menos se preocupam com a sua descendência, sendo que o princípio adoptado o deve ser de tal forma que elas possam desejar que todas as gerações anteriores o tenham seguido. Tais limites, em conjunto com o véu da ignorância, devem assegurar que cada geração se preocupe com os interesses de todas as outras.

Para definir um princípio de poupança justa, as partes devem interrogar-se sobre o que estarão disponíveis a poupar em cada fase de desenvolvimento, partindo do princípio de que todas as gerações pouparão de acordo com o mesmo critério. Em cada fase, cada geração, deve, não apenas salvaguardar os ganhos de cultura e civilização, mantendo intactas as instituições, mas, colocar à parte uma quantidade adequada de capital acumulado efectivo. Esta poupança pode assumir várias formas, desde o investimento líquido em maquinaria e outros meios de produção, até ao investimento no saber educação.

A determinação do mínimo social pode então ser efectivada. A elevação deste mínimo social aumenta o nível de tributação, donde resulta uma de duas coisas: ou as poupanças necessárias deixam de poder fazer-se, ou deverá ser atribuída uma taxa diferente.

Quando a população é pobre e a poupança difícil a taxa de poupança deve ser mais baixa, enquanto, perante uma sociedade mais rica, deve esperar-se uma poupança maior.

⁸⁹ Esta significa a existência de um determinado conjunto de instituições que asseguram possibilidades iguais de educação e cultura para pessoas com motivações idênticas e que mantêm os cargos e as funções abertas a todos, com base nas qualidades e esforços razoavelmente exigidos para a satisfação das respectivas tarefas e deveres. Rawls, John, Uma teoria de justiça, op. cit. p. 223

⁹⁰ Rawls, John, Uma teoria de justiça, op. cit. p. 227 e ss

Dados os limites amplos da regra da poupança, é preciso que as partes se interroguem sobre o montante razoável que os membros de cada geração devem esperar, donde quando obtém uma estimativa que parece justa, a taxa justa ou o conjunto das taxas, para esse estágio é especificada.

Para Rawls a formulação dos dois princípios de justiça aplicáveis às instituições é a seguinte:

Primeiro Princípio:

Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos.

Segundo Princípio:

As desigualdades económicas e sociais devem ser distribuídas para que, simultaneamente:

a) Redundem nos maiores benefícios possíveis para os menos beneficiados, de uma forma que seja compatível com o princípio de poupança justa; e,

b) Sejam a consequência do exercício de cargos e funções abertos a todos em circunstâncias de igualdade equitativa de oportunidades.

Destes princípios resultam duas regras de prioridade, a saber:

Primeira regra de prioridade (prioridade da liberdade):

As liberdades básicas podem ser restringidas apenas em benefício da própria liberdade.

Segunda regra de prioridade:

Prioridade da justiça sobre a eficiência e o bem-estar.⁹¹

De tudo isto resulta evidente a identificação de Rawls com os pressupostos em que assenta o Estado Providência, motivo pelo qual viria a adquirir grande aceitação e importância nos países onde aquele modelo é preponderante. Ao contrário dos teóricos neo-liberais apresenta uma concepção justificativa da intervenção do Estado e dos mecanismos de regulação que utiliza.

A sua perspectiva liberal social seria ainda uma forma de legitimação do quadro de intervenção social do Estado na busca do bem-estar social e da sua acção ao nível do desenvolvimento das políticas públicas.

10.4.2.2. Ronald Dworkin situa-se ideológica e filosoficamente muito próximo das concepções de Rawls. Os indivíduos devem ser considerados como iguais, ainda que esta igualdade não signifique a mera igualdade perante a lei, mas a igualdade dos indivíduos na prossecução dos seus fins, no âmbito dos seus ideais, convicções e acções, que considerem como mais oportunos para desenvolver os seus planos de vida de forma satisfatória.⁹²

⁹¹ Rawls, John, Uma teoria de justiça, op. cit. p. 239

⁹² Vidé **Gonzalo**, Eduard y **Requejo**, Ferran, “las democracias” in, Badia, Miquel Caminal (Ed.), Manual de Ciência Política, Madrid, Tecnos, 3.ª edición (1.ª edición, 1996), 2006, p. 246-247

Dworkin considera que existem duas teorias gerais de justiça distributiva “ a primeira (igualdade de bem-estar) sustenta que num âmbito distributivo se tratam as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos entre essas pessoas, até que nenhuma transferência adicional consiga que o seu bem-estar seja mais equitativo. A segunda (igualdade de recursos) sustenta que nesse âmbito se tratam as pessoas como iguais quando se distribui ou transfere de forma que nenhuma transferência adicional acrescente da sua parte maior equidade.”⁹³

Em ambos os casos, o que pretende Dworkin é que a igualdade de consideração exige que os governos aspirem a uma forma de igualdade material, que denominou de igualdade de recursos, dividindo a sua argumentação em duas partes. A primeira, aborda a temática teórica da igualdade, enquanto a segunda parte das discussões políticas actuais (provisão de serviços de saúde, programas de bem-estar, reforma eleitoral, discriminação positiva, homossexualidade, etc.).⁹⁴

A igualdade resultante do tratamento das pessoas como iguais, no contexto a que chama de igualdade de bem-estar, é colocada em causa, pois não lhe permite ultrapassar todas as dúvidas e obstáculos que o conceito lhe coloca. Apenas se lhe afigura como uma teoria sobre como tratar as pessoas como iguais, pelo que procura melhor explicação pela via da igualdade de recursos.

A igualdade de bem-estar assenta em muitas teorias, mas, para Dworkin, é suficientemente explicativa a análise de três grupos: um, que designa de teoria do êxito, que supõe que o bem-estar de uma pessoa é resultante do êxito obtido na hora de ver cumpridas as suas preferências, metas e ambições, pelo que a igualdade neste sentido reconhece a distribuição e transferências de recursos até que nenhuma transferência mais possa reduzir as diferenças que se produzem no êxito das pessoas.

A segunda, é a que designa de estado de consciência, pela qual se sustenta que a distribuição deve orientar-se no sentido de valorizar a maior igualdade entre os indivíduos em algum aspecto ou qualidade de vida consciente.

A terceira, que denomina de objectiva, pela qual a igualdade apenas exige que os indivíduos sejam iguais nos recursos que tem à sua disposição.

No que se refere às teorias do êxito, e quanto às várias preferências que lhe dão sentido, impõe-se referir que as políticas dizem respeito à forma como devem distribuir-se os recursos, os bens e as oportunidades da comunidade.

As preferências impessoais são as que se manifestam acerca de coisas que não lhe dizem respeito de forma directa ou sobre a vida ou situação de outras pessoas (avanço do conhecimento científico, questão ambiental, etc.).

⁹³ Dworkin, R., Virtud Soberana. La teoria y la práctica de la igualdad, Barcelona, Paidós, 2003, p. 22

⁹⁴ Dworkin, R., Virtud Soberana. La teoria y la práctica de la igualdad, op. cit. p. 13

As preferências pessoais, são aquelas que se referem a questões relativas à experiência e situação pessoal. As preferências pessoais ainda se relacionam com o êxito relativo, cuja concepção exige que uma distribuição seja conduzida de tal forma que o grau de satisfação das preferências dos indivíduos, face à sua vida e às circunstâncias, sejam o mais equitativo que se possa ser com essa distribuição.

Supõe-se assim que os indivíduos sejam agentes activos, distinguindo entre o êxito e o fracasso das decisões à sua disposição e entre a sua aprovação ou desaprovação geral do mundo no seu conjunto.

Procuram os indivíduos conseguir que a vida seja o mais valiosa possível de acordo com a sua concepção do que é uma vida melhor ou pior e reconhecendo ao mesmo tempo as limitações morais da busca desse fim ou fins em disputa, face às suas preferências pessoais.

Esta é uma teoria de base psicológica, a qual Dworkin descarta e não aprofunda. Relacionam-se ainda com o êxito geral, no qual supõe que se refere à igualdade das pessoas consideradas em si mesmo, a partir das suas próprias crenças filosóficas.

Quanto à teoria do estado de consciência, entende como a que sustenta que a distribuição deve tratar de que se atribua a maior igualdade possível entre as pessoas num aspecto ou qualidade da sua vida consciente.⁹⁵

10.5. Finalmente, no contexto da análise que temos apresentado, surge a necessidade de avaliar as teorias económicas imprescindíveis para que se perceber a dimensão da crítica quer às políticas sociais, quer às políticas públicas e, principalmente, à intervenção do Estado no mercado, como forma de regulação económica.

Colocámos assim em evidência três teorias, a saber, o teorema de Arrow, o modelo de Downs e a public choice.

10.5.1. Kenneth Arrow e o teorema da impossibilidade⁹⁶

10.5.1.1. Kenneth Arrow, recebeu o prémio Nobel de Economia em 1972, juntamente com John Hicks pelos seus trabalhos relacionados com a teoria da Escolha Social, donde resultou a formulação do seu teorema da impossibilidade. Parte do pressuposto de que existe uma lista de possíveis estados sociais, cada uma representando um conjunto de políticas governamentais possível. E que cada individuo na sociedade tem as suas preferências ordenadas face ao conjunto daqueles estados sociais. Esta

⁹⁵ Dworkin, R., Virtud Soberana. La teoria y la práctica de la igualdad, op. cit. p. 36

⁹⁶ Seguimos de perto, neste ponto, **Badia**, Miguel Caminal (Editor), Manual de Ciência Política, Madrid
Tecnos, pp. 233-235

ordenação de preferência deve satisfazer uma série de condições associadas a uma ordem, a qual é uma relação de preferência do tipo «ao menos tão bom como», satisfazendo as seguintes propriedades:

i. Reflexividade: Para todas as alternativas possíveis, qualquer delas deve ser pelo menos tão boa como ela própria, ou seja dado um conjunto S , verifica-se xRx ;

ii. Plenitude: Para todos os pares de alternativas distintas (x,y) incluídos em S , verifica-se xRy ou xRx . A plenitude é fundamental para garantir que o indivíduo é sempre capaz de escolher dois estados alternativos ou de se manter indiferente a eles;

iii. Transitividade: Para todas as comparações possíveis entre três alternativas (x, y, z) pertencentes a S , verifica-se que se xRy e xRx então xRz . Assegura-se a racionalidade interna do ordenamento.

Em seu entender, uma função de bem-estar social, é uma regra que atribui uma ordenação social de preferências a cada conjunto de ordenações individuais de preferências. Ao mesmo tempo, exige-se que a ordenação social de preferência seja também uma ordem, ou seja, que se cumpram as propriedades atrás descritas. O que se quer, pois, é encontrar uma regra de decisão colectiva que partindo das ordenações de preferências individuais possa passar a uma ordenação social colectiva.

Para Arrow, a ordenação social de preferência, deve cumprir os requisitos normativos mínimos aceites pela sociedade em conjunto, a saber:

i. Condição de domínio restrito: A regra de decisão colectiva deve poder trabalhar com qualquer conjunto de possíveis ordenações individuais de preferência;

ii. Princípio de Pareto: Segundo o qual se para cada par de alternativas x e y , todos os membros da sociedade preferem x a y , então a ordenação social de preferências também deve preferir x a y .

iii. Ausência de ditadura: que estabelece que não existe nenhum indivíduo cujas preferências sejam automaticamente as da sociedade independentemente dos demais indivíduos.

Arrow pretendia então verificar se era possível resolver a questão sobre a possibilidade de existência de uma regra de escolha social que integrasse as vontades individuais numa vontade comum, mediante a satisfação dos critérios de racionalidade formal e níveis mínimos de liberdade democrática.

A conclusão a que Arrow chega, é a de que não existe nenhuma regra de decisão colectiva – seja esta decorrente da regra da unanimidade, da maioria absoluta, da maioria relativa, ou de qualquer outra -, com a qual o resultado obtido seja sempre compatível com as condições anteriormente enumeradas.

As críticas ao pensamento de Arrow, assentam essencialmente nas chamadas maiorias cíclicas, que resultam das relações estabelecidas dentro das democracias representativas e que evidencia a facilidade com que pode

manipular-se o resultado de uma votação parlamentar apenas com um certo controlo da ordem do dia nos debates. Vejamos o exemplo seguinte:

Três partidos, A, B, C, que pretendem escolher entre três hipóteses alternativas de políticas, x, y, z, e cuja ordem de preferência pode ser como a que se segue:

A – x a y e y a z

B – z a x e x a y

C – y a z e z a x

Se procedermos a uma votação segundo o método de maioria simples, escolhendo as alternativas duas a duas, o resultado será diferente em função das alternativas que se escolhem em primeiro lugar. É ainda simples observar que todas as alternativas podem ser escolhidas por maiorias simples em função da ordem em que surgem, ou seja, o resultado das eleições dependerá unicamente da ordem por que se façam, as comparações por pares.

Para além disso, se os eleitores se aperceberam da ordem pela qual se realizam as votações podem votar estrategicamente. Com efeito, na primeira volta o partido A poderia não votar de acordo com as suas reais preferências pensando nas consequências do seu voto para o resultado final. Assim, qualquer alternativa pode ser vencedora, donde não é possível a existência de uma posição de equilíbrio.

A validade do teorema de Arrow implica a possibilidade de existência de soluções de equilíbrio nas decisões maioritárias.

A sua investigação, nestes termos, conduziria ao que ficou conhecido como o “paradoxo do voto”, o qual significa uma rotação ou ciclo contínuo entre um subgrupo ou conjunto de alternativas possíveis.

O resultado colectivo dependerá da inscrição dos votos, a qual por sua vez dependerá tanto da utilização da ordem do dia como das normas processuais em vigor. O candidato à eleição que seja capaz de assegurar que a sua proposta seja votada imediatamente antes do encerramento da votação, consegue com frequência ganhar com base na regra da maioria.⁹⁷

10.5.1.2. Teoria económica da acção política: Anthony Downs

Anthony Downs,⁹⁸ considera a política e o poder como um mercado no qual os eleitores e os partidos trocam votos por políticas favoráveis e no qual a motivação dos eleitores e representantes está exclusivamente orientada para a satisfação do interesse pessoal. Pelo que qualquer pretensão de formular uma

⁹⁷ **Buchanan**, James, “de las preferências privadas à la filosofía pública: el desarrollo de la elección pública”, in **Buchanan**, James, *Economia Constitucional*, Madrid, Instituto de estudios Fiscales, 1993, p. 90

⁹⁸ **Downs**, Anthony, *Teoría económica de la acción política en una democracia*, in Batlle, Albert (Ed.), *Diez textos básicos de ciência política*, Madrid, Ariel, 2001

teoria da acção governativa que não questione os motivos de quem dirige o Governo deve ser considerada incoerente com o fundamento principal da análise económica.

Útil, seria a construção de um modelo explicativo acerca da tomada de decisão dos governantes em função das suas próprias motivações. Para construir tal modelo, parte dos seguintes conceitos:

- i. Governo, que no domínio da divisão do trabalho, é entendido como o agente que tem o poder de coerção sobre todos os outros agentes da sociedade
- ii. Democracia, como sistema político, que tem como características:
 - a. Dois ou mais partidos disputam o controlo do aparelho governamental, através de eleições realizadas periodicamente;
 - b. O partido (ou coligação) que obtenham a maioria dos votos ganha o controlo da esfera governativa até à eleição seguinte;
 - c. Os partidos que perdem nunca procuram impedir que os vencedores tomem o poder, nem os que ganham, utilizam o poder adquirido para impedir os que perdem a concorrer à eleição seguinte;
 - d. São cidadãos todos os adultos são e cumpridores das leis com que são governados, tendo direito a um voto e apenas um, em cada eleição.

Daqueles conceitos decorrem os seguintes axiomas:

- i. Cada partido político é um agrupamento de homens que apenas pretendem o poder para usufruir do rendimento, do prestígio e do poder que supõe a direcção do aparelho governamental;
- ii. O partido que ganha a eleição, adquire o controlo total da acção governativa até à eleição seguinte;
- iii. O poder económico dos governos é ilimitado. Podem nacionalizar, privatizar ou adoptar qualquer medida intermédia entre aqueles dois extremos;
- iv. O único limite ao poder governamental é que o partido que o exerce não pode restringir de modo algum a liberdade política dos partidos da oposição ou de cada um dos cidadãos, a menos que pretenda ser derrubado pela força;
- v. No modelo, cada agente comporta-se racionalmente a todo o tempo, ou seja, prossegue os seus objectivos com um mínimo de emprego de recursos escassos e apenas age quando o investimento marginal é superior ao custo marginal.

Daqui, resulta a hipótese fundamental: numa democracia os partidos políticos definem a sua política apenas como meio para obterem votos. Pelo que a sua função social (elaboração e realização de políticas) é um subproduto das suas motivações privadas, que são apenas a obtenção de rendimentos, poder e o prestígio que supõe a governação.⁹⁹ O governo não seria mais do que uma espécie de empresário que vende as suas políticas a troco de votos.

⁹⁹ **Downs**, Anthony, Teoría económica de la acción política en una democracia, op. cit. p. 95 e ss..

Em democracia, supõe-se sempre que o Governo actua para maximizar o seu número de votos: age como um empresário que vende políticas a troco de votos, competindo com outros partidos para obter esses votos. E, se o governo maximiza ou não o seu bem-estar social (se o mesmo for possível) depende da forma como a competência influi sobre o seu comportamento.

Partindo destas considerações, Downs analisa a natureza das decisões governamentais em dois contextos: 1) num mundo em que o que existe é conhecimento perfeito e a informação não tem custos; 2) num mundo em que o conhecimento é imperfeito e a informação tem custos.

Preocupamo-nos apenas com o segundo contexto.¹⁰⁰ E neste caso, Downs considera que o conhecimento imperfeito significa: 1) que os partidos nem sempre sabem exactamente o que preferem os cidadãos; 2) que os cidadãos nem sempre sabem o que fez o governo ou a oposição para servir os seus interesses; 3) Que a informação necessária para superar a ignorância dos partidos e dos cidadãos tem custos. Considera o efeito destas condições sobre o funcionamento do governo em três eixos: persuasão, ideologia e ignorância racional.

a. Persuasão: neste âmbito, havendo ignorância sobre a informação, o caminho que leva à estrutura de preferências da decisão de voto torna-se mais difícil. E, neste caso, ganham preponderância os persuasores, procurando mostrar a importância de determinadas políticas em detrimento de outras. Os persuasores não pretendem ajudar na indecisão desinteressadamente, antes pelo contrário, pretende obter decisões que ajudem as suas próprias opções, pelo que, dão relevância apenas aos factos que se mostram favoráveis ao grupo que apoiam, pelo que uns homens são capazes de influenciar sobre os outros através de uma selecção de factos parcial.

Daqui resultam várias consequências.

Em primeiro lugar, algumas pessoas são mais importantes do que outras porque podem condicionar as eleições com o número de votos que conseguem angariar, porque dispõem de capacidades acrescidas para influir sobre os eleitores mais cépticos.

¹⁰⁰ No primeiro caso, a importância é apenas como refere Downs, para ilustrar as relações básicas entre o governo democrático e os seus cidadãos, e assentam em cinco proposições: 1. As acções do governo são uma função da forma como se espera que os eleitores votem e da estratégia dos seus opositores; 2. O governo confia que os cidadãos votem de acordo, com as variações que a actividade governamental provoque na sua utilidade ou rendimento e, com as estratégias dos partidos da oposição; 3. Os cidadãos votam de acordo com as variações causadas pela actividade governamental na sua utilidade ou rendimento e, com as alternativas oferecidas pela oposição; 4. A utilidade ou rendimento que os eleitores recebem da actividade governamental depende das medidas tomadas pelo governo no decurso do seu mandato; 5. As estratégias dos partidos da oposição dependem do seu ponto de vista quanto à utilidade ou rendimento que os eleitores obtêm da sua actividade governativa e das medidas realizadas pelo partido do poder. Vide, **Downs**, Anthony, Teoría económica de la acción política en una democracia, op. cit. p. 95 e ss

Em segundo lugar, porque os governos também desconhecem o que os cidadãos pretendem que eles façam, pelo que se rodeiam com indivíduos que tenham capacidade de sondar o eleitorado sobre os seus desejos e que o persuadam sobre a importância da reeleição do governo.

A terceira consequência, é uma combinação das duas anteriores. Uma vez que alguns eleitores podem ser influenciados nas suas escolhas, então sempre surgem especialistas em os influenciar. E uma vez que o governo precisa de especialistas para tal, estes intermediários surgem como representantes dos cidadãos. Por outro lado, procuram convencer o governo de que as políticas de que defendem são óptimas e as desejáveis.

Finalmente e face ao conhecimento imperfeito é possível que o partido do governo pode ser corrompido, porquanto uma vez que para que se alcancem os resultados esperados são precisos recursos nomeadamente materiais, para a propaganda eleitoral, para a televisão, etc. Os favores políticos são então uma forma de pagamento desses recursos, seja através de contribuições para as campanhas eleitorais, sejam políticas editoriais favoráveis ou por influência directa sobre outros indivíduos.

Uma vez que os recursos estão por norma distribuídos de forma desigual na sociedade, também a desigualdade em termos de influência política é manifesta e uma consequência necessária da imperfeição da informação. E quem tem maiores recursos também tem um maior peso político.

b. A ideologia: Muitos eleitores julgam úteis as ideologias do partido porque evitam assim relacionar cada questão com a sua própria opinião de «bem social». As ideologias ajudam a centrar a atenção sobre as diferenças entre os partidos e para além disso se vier a descobrir uma correlação entre as ideologias de cada partido e as suas políticas, pode então votar racionalmente comparando ideologias em vez de comparar políticas. A ausência de informação conduz à necessidade de procura de ideologias no eleitorado e assim, cada partido inventa uma ideologia para atrair os votos dos cidadãos que pretendem reduzir os seus custos votando ideologicamente.

As ideologias apresentadas, não podem no entanto, ser alteradas a belo prazer dos partidos políticos. Antes pelo contrário, uma vez que a ideologia seja colocada no “mercado” não a pode abandonar ou alterar de forma repentina sem provocar as desconfianças do eleitorado. O que é necessário é que haja alguma correlação entre a ideologia proposta por cada partido e as acções seguintes, sob pena de os eleitores concluírem sobre a irracionalidade do voto ideológico.

Finalmente, os partidos não podem adoptar ideologias idênticas, sob pena de não se distinguirem dos seus rivais e se torne possível atrair os eleitores a votar.

c. Ignorância racional: A quantidade de informação racional adquirida por um agente com capacidade de decisão, está para Downs assente no axioma económico, segundo o qual, qualquer acto é racional sempre que a sua receita

marginal seja superior ao custo marginal, sendo o custo marginal de uma parte de informação o aumento de utilidade que se obtém porque a informação permite ao agente decisor melhorar a sua decisão.

A informação é assim importante para a decisão política, sobretudo em dois níveis: para decidir que partido se vai eleger e em que assunto se deve procurar exercer influência directa sobre a formação das políticas do governo.

Considera em conclusão que é racional, do ponto de vista de cada indivíduo, minimizar o seu investimento marginal em informação política, ainda que a maioria dos cidadãos pudesse beneficiar-se substancialmente se todo o eleitorado estivesse bem informado. Em consequência, os sistemas políticos democráticos se vêm condenados a trabalhar com uma eficiência abaixo da máxima possível. O governo não serve os interesses da maioria tão bem como deveria se esta estivesse bem informada. Mas nunca se informará bem porque ao fazê-lo é racional colectivamente, ainda que individualmente irracional. E a ausência de qualquer mecanismo que assegure uma acção colectiva, prevalece a racionalidade racional.

E que uma teoria realmente útil da actuação do governo numa democracia deve ser económica e política.

10.5.2. A Escolha Pública: James Buchanan e Gordon Tullock

A designada teoria da Escolha Pública estuda o comportamento dos indivíduos na participação sob diversas formas e com distintas capacidades, na formação das decisões de escolhas públicas ou colectivas. A estas considera-as como a selecção de uma entre várias alternativas mutuamente excludentes e que, uma vez escolhida é aplicável a todos os membros do colectivo que as realiza. Pretende evidenciar que são os fracassos da política, mais do que as falhas de mercado, que contribuem para a ineficiência da economia, para além de promover a análise das políticas públicas, principalmente no domínio do controlo da intervenção do Estado na economia.

Torna-se importante, para se enquadrar a análise da *public choice*, referir a metodologia que usa para alcançar o conhecimento e aferir a realidade, a que Buchanan chamou de individualismo metodológico, por si usado bem como pelos teóricos daquele programa.

Este é um método ligado à economia aplicado aos estudos no âmbito da ciência política. A sua base é o indivíduo, considerado como o único ser que tem satisfação ou insatisfação, o único que pode identificar o que é bom e o que é mau, que tem valores, motivações e, em consequência, o único que toma decisões, tanto na esfera pública, como na colectiva, como na esfera privada.

Parte da consideração de que a sociedade, enquanto tal, não pode fazer escolhas e, por conseguinte, estas e as decisões colectivas são apenas o resultado de algum método de agregação das decisões e preferência dos indivíduos.

Para além da lógica individual, o individualismo metodológico assenta em mais dois pressupostos: o da racionalidade e o do egoísmo individual. Com

efeito, no âmbito da racionalidade, acredita-se que os indivíduos são capazes de escolher entre acções apropriadas para os objectivos que pretendem alcançar.

Quanto ao egoísmo individual, crê-se que os indivíduos pretendem cuidar essencialmente dos seus interesses pessoais. Tanto a racionalidade como o egoísmo são caracterizadores do *homo oeconomicus*.¹⁰¹

Para que a escolha seja verdadeira, é necessário que o indivíduo tenha a máxima liberdade para decidir e fazer escolhas. No que respeita à igualdade entre os homens ela também não existe, pelo que sendo claras as diferenças do ponto de vista da inteligência, das atitudes, dos gostos e das condições ambientais, conduz a valorizações diferentes para os custos e benefícios das suas actividades. Assim, actividade económica consiste na escolha entre bens através do cálculo da maximização da sua utilidade.

Os indivíduos quando decidem têm de o fazer entre bens económicos e entre não económicos, pelo que a utilidade dos indivíduos depende, tanto pelos bens e serviços que recebe, como pelo quadro institucional em que desenvolve a sua actividade. É com base no intercâmbio que estabelece com a troca de bens e serviços que define a essência do problema económico. Por aquele, os indivíduos podem criar condições para melhorar a sua posição.

Para o precursor desta escola e Prémio Nobel da Economia, James Buchanan “os indivíduos escolhem e, ao fazê-lo, através dos bens valorados positivamente, tanto actuando no mercado como na política, evidenciam o interesse económico”¹⁰² e nesta medida, é o mercado considerado como uma instituição de intercâmbio.

Os indivíduos vão ao mercado trocar uma coisa por outra a que atribuem valorações diferentes. É neste contexto de intercâmbio que segundo J. Buchanan, a acção política com especial relevância. Nesta acção como na do mercado, os indivíduos não têm outro interesse que não o individual. Enquanto no mercado se trocam laranjas por maçãs, na política trocar-se-iam votos por decisões.¹⁰³

Distinguem-se para fundamento desta teorização, três grupos de agentes ou sujeitos activos: os cidadãos, na sua qualidade de eleitores e participantes no processo político de decisão colectiva, os políticos e os burocratas.

Os cidadãos participam na escolha dos representantes e dos governantes em todos os níveis do Estado e da Administração, nos referendos sobre determinadas medidas políticas, nos partidos políticos, nos grupos de pressão e nas organizações profissionais.

¹⁰¹ Vidé, Pereira Paulo Trigo, *A Teoria da Escolha Pública*, op. cit.

¹⁰² **Buchanan**, James, *Una teoria individualista del processo político*, in **Easton**, David (comp.) *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1997

¹⁰³ Para maior aprofundamento deste tema, vidé por todos **Alves**, André Azevedo e **Moreira**, José Manuel, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*, op. cit.

Os políticos, por seu lado, participam como membros das instituições políticas na tomada de decisão.

E, finalmente, os burocratas tomam as decisões através de órgãos da Administração do Estado em todas as suas áreas. É sobre estes grupos de agentes que se debruça a teoria da *public choice*, nomeadamente no que ao seu comportamento diz respeito, nas instituições colectivas de todo o tipo e nos processos políticos que nelas se verificam.

11. A quarta e última parte do Programa da Unidade Curricular de Política Social I, incide sobre a problemática do Estado providência e da sua relação com a política social.

Reside aqui, o cerne do programa e o ponto fundamental da leccionação daquela unidade curricular. Pretende-se por um lado, traçar a evolução do Estado Providência, associando-a à própria evolução da política social e das concepções do Estado, descortinando a sua génese e determinando a sua crise.

Impõe-se perceber o que é o Estado, como uma das realidades cujo grau de dificuldade na explicação é dos mais elevados, decorrendo ainda da conceituação do Estado outras necessidades explicativas quais sejam as suas características? Como nasceu? Qual a sua evolução? E se existe de facto como se analisar?

O conceito de Estado ainda que sendo uma das realidades que acompanha a existência do homem, continua no entanto, a suscitar paixões no seu tratamento e na forma da sua caracterização. As definições que para ele se têm criado são vastas: umas com base nas suas funções, outras apoiadas nos seus fins e outras ainda (poucas) na sua própria natureza.

O ponto de vista ideológico, político, ético, económico ou sociológico, cada um de *per si*, impõe análises, caracterizações, evolução e tipologias diferentes.

Do ponto de vista da legitimação do poder, resultam considerandos diferentes e, não raro, alguns justificam a sua perpetuação no poder, com recurso à própria interpretação do que é e como se deve analisar o Estado. Não deixa, portanto, de ser difícil encontrar uma orientação de análise para a caracterização desta realidade fundamental da vida do homem.

Para uns, o Estado não existe sequer no mundo dos factos, não sendo mais do que um “mito”, um “conceito fabricado pelos intelectuais, enfim, um fantasma do pensamento, uma construção legal que existe no mundo jurídico”, donde o Estado não seria mais do que “uma sede jurídica destinada a cobrir actos de agentes que actuariam em seu nome e nem sempre de acordo com as normas sentidas como justas pela comunidade”.¹⁰⁴

Para outros, o Estado não só existe, como também se reveste de enorme perigo para a humanidade. O Estado não é mais do que um instrumento de

¹⁰⁴ Bessa, António Marques e Pinto, Jaime Nogueira, Introdução à Política, Lisboa, Verbo, 2001, p. 75

domínio, de escravidão, que reduz os homens livres a servos. É a ideia de expressa por anarquistas, comunistas e libertários.

Os anarquistas viram no Estado o mal maior, a obliteração do juízo e da consciência pessoal, da mesma forma que o direito, a propriedade privada e o casamento, ou, como uma organização cuja finalidade é limitar, domar, sujeitar e subordinar o indivíduo, lesivo da liberdade individual e alienador das consciências. O Estado, visto desta forma, deveria desaparecer e deveriam ser os homens que pela consciencialização da sua perversidade o deveriam destruir pela via da violência.¹⁰⁵

Os comunistas entendem-no como um instrumento de classe, uma arma de dominação da classe capitalista sobre o proletariado e para o qual o fim não pode ser outro que não o seu desaparecimento.¹⁰⁶

E os libertários vêm-no como algo que, para além de não fazer qualquer sentido, deve, como anormalidade que produz tantos efeitos perversos, ser aniquilado para que se estabeleçam no mundo sociedades libertas de tão tenebroso *Leviatã*.¹⁰⁷

Para outros ainda, o Estado é a forma suprema de organização, a redenção da humanidade, a organização final e racional a que a História conduziu. Ele seria a garantia da civilização, da vigência dos valores, da perenidade da sociedade, a superação da diversidade ou a unidade de destino.¹⁰⁸ Ou, o Estado seria a realização plena do Espírito, pois é com ele que se torna possível superar dialecticamente os dois momentos precedentes do processo social: a família e a sociedade civil,¹⁰⁹ um Deus mortal que asseguraria sob o império do Deus imortal a paz e a defesa da humanidade.¹¹⁰

Qualquer que seja a perspectiva filosófica em que nos posicionemos, aquilo que parece ser a efectiva realidade do Estado é de que ele é um “fenómeno social histórico, cuja trajectória se pode traçar com maior ou menor rigor desde as primitivas comunidades do vale do Indo até aos nossos dias.

A sua estrutura moderna começa a desenhar-se a partir do século XIII na Europa em países como Aragão, Portugal, Castela, França, Inglaterra, Sicília,

¹⁰⁵ Cfr. **Arvon**, Henri, História Breve do Anarquismo, Lisboa, Verbo, 1966

¹⁰⁶ Cfr. **Engels**, F., Anti-Duhring, Paris, Editions Sociales, 1977; Todavia, a forma e o tempo do desaparecimento do Estado, acabaria por nunca ser resolvido pelos teóricos e práticos marxistas, mormente os que na URSS, pretenderam criar um Estado com tais características.

¹⁰⁷ **Thoreau**, Henry David, A desobediência civil, Lisboa, estúdios Cor, 1972

¹⁰⁸ É, a lógica fascista que se encontra aqui representando, donde a palavra de ordem de Mussolini “tudo no Estado, nada fora do Estado”, uma vez que, sendo este a realidade total, só no seu seio os indivíduos conseguiriam a sua realização e significado pleno. Cfr. **Riviera**, José António Primo de, Textos de Doutrina Política, Delegación Nacional de la Sección Feminina del Movimiento, Madrid, 1974

¹⁰⁹ **Hegel**, Princípios da Filosofia do Direito, Lisboa, Guimarães Editores, 1990

¹¹⁰ **Hobbes**, T., Leviathan, Harmondsworth, Penguin Books, 1985

nos domínios da Ordem teutónica e nas Signorias italianas, para desembocar na forma que hoje se conhece por Estado Moderno e que alguns autores denominam pura e simplesmente Estado, negando tal qualificação às estruturas políticas anteriores”.¹¹¹

12. Ainda no decurso da análise programática impõe-se a caracterização do Estado Social e a sua dimensão teórica, distinguindo conceitos, diferenciando-o do conceito de Estado Providência ou do de welfare state, objectivando as razões e a necessidade de se operacionalizarem tais conceitos. Ainda que em muitas circunstâncias estes conceitos se usem de forma indiscriminada, é importante tomar posição sobre o assunto e decidir da terminologia a usar. É o que fazemos, junto dos alunos, enquadrando-os pois, nesta temática.

Impõem-se de seguida a análise da génese, configuração e apogeu do Estado Providência, bem como da sua crise. E, ainda neste contexto a análise de outras propostas acerca daquela crise.

Reservamos o desenvolvimento desta exposição, no entanto, para a aula pública que apresentamos no âmbito do processo de prestação de provas para agregação em Ciência Política.

¹¹¹ Bessa, António Marques e Pinto, Jaime Nogueira, Introdução à Política, ..., op. cit. p. 79/80

CAPÍTULO IV

MÉTODOS DE ENSINO

1. O último capítulo do Relatório, procura evidenciar, ainda que sinteticamente, os métodos de ensino da unidade curricular cujo programa e conteúdos foram atrás descritos.

Neste âmbito, importa de forma prévia, relembrar que o método de ensino a utilizar no desenvolvimento das lições leccionadas na unidade curricular de Política Social I, deve acima de tudo enquadrar-se em três aspectos:

- i. Na dimensão do processo de Bolonha e por consequência nas suas exigências;
- ii. Na natureza e especificidade da licenciatura em Serviço Social e bem assim, no âmbito teórico-prático que caracteriza a unidade curricular e,
- iii. Na necessidade de orientação daquela metodologia em conformidade com o Regulamento de Avaliação da Universidade Lusíada.

Do que resulta do primeiro aspecto, importa especificar a alteração da dimensão de ensino e dos paradigmas que lhe estão associados. Neste aspecto, o aluno adquire uma maior importância no campo da sua intervenção e participação nas aulas e no tempo lectivo da unidade curricular. As aulas magistrais passam a ter neste âmbito um reduzido acolhimento em face da preponderância de aulas participadas pelos alunos em conjunto com as orientações do professor.

Quanto ao segundo aspecto, a licenciatura em Serviço Social, integrada num contexto claramente interdisciplinar no domínio das ciências sociais, tem natureza específica, no que respeita à sua intervenção no domínio social. A unidade curricular que leccionamos, ao apresentar uma dimensão teórico-prática, impõe também uma dimensão específica no modelo de metodologia de ensino. De referir ainda, a carga horária atribuída (3 horas lectivas/semana) à unidade curricular e à explanação das aulas e respectivo horário com duas horas e uma hora respectivamente.

Quanto ao terceiro aspecto, a metodologia de ensino, tem necessariamente de se conformar, em alguns aspectos com o Regulamento Interno da Universidade Lusíada, no domínio da avaliação, o qual determina com carácter obrigatório a realização de um conjunto de momentos e técnicas de avaliação.

Neste contexto ressalta o carácter obrigatório da presença nas aulas, para os alunos que optam por avaliação contínua, assente na verificação de um conjunto de critérios internos, dos quais se salientam (número 2, do RGAC da Universidade Lusíada):

- a) Assiduidade às aulas;
- b) Participação em iniciativas e trabalhos desenvolvidas em aula bem como nos seminários de estudo e investigação assistida;
- c) Intervenções orais;
- d) Pontos escritos, no mínimo de dois por semestre;

e) Trabalhos individuais, trabalhos de grupo e projectos, com a respectiva apresentação, elaborados sobre temas sugeridos ou aprovados pela docência;

f) Organização e participação em conferências, colóquios ou seminários cuja docência entenda relevantes;

Face aos aspectos que previamente mencionamos, impõe-se agora, analisar os métodos de ensino que consideramos como mais adequados para a leccionação da unidade curricular de Política Social I, do curso de licenciatura em Serviço Social.

2. O método é em termos gerais, um instrumento fundamental para o sucesso da leccionação de qualquer unidade curricular. Com maioria de razão, o método numa unidade curricular, assente numa dinâmica interdisciplinar e cujo âmbito é teórico-prático é ainda mais determinante.

Desde logo, o primeiro capítulo correspondente ao enquadramento teórico e à definição conceptual impõe uma metodologia eminentemente descritiva, assente na exposição do professor. A participação dos alunos, ainda que requerida e considerada fundamental, é bastante restrita.

O domínio teórico da Política Social, perpassando pela economia, pela ciência política e pela sociologia, impõe o domínio de um conjunto de conceitos fundamentais em cada uma destas disciplinas científicas, pelo que conduz necessariamente a uma reduzida interactividade entre o docente e o aluno.

Os recursos utilizados serão assim, o power point e a exposição oral do professor, acerca dos principais conceitos em análise.

O segundo Capítulo, continua a ser eminentemente teórico-prático, mas com um pendor sobretudo teórico. Continuamos a analisar conceitos e a procurar encontrar uma explicação lógica para o seu enquadramento, pelo que, não pode exigir-se uma participação activa aos alunos, porquanto não dispõem das necessárias ferramentas científicas suficientemente desenvolvidas nesta área. Mais uma vez, a tendência metodológica será a da exposição oral do docente e uma relativa implicação dos alunos. No entanto, pede-se-lhes que previamente analisem textos considerados fundamentais ou apresentem dúvidas que possam promover um debate profícuo sobre as temáticas em análise. Não se pretende pois, um simples monólogo do professor e um debitar monocórdico de aulas magistrais tipo de aulas massificadas. O recurso ao *power point* e a exposição oral, constituem a metodologia basilar.

Quanto ao terceiro capítulo, a metodologia será idêntica à apresentada para os capítulos anteriores e bem assim os recursos apresentados. Também aqui, não se pretende um monólogo, mas antes a construção de uma relação pedagógica com os alunos, dialogante e profícuo que desperte o interesse dos alunos pelas temáticas apresentadas.

Sintetizando o que acabamos de referir, concluiremos que o objectivo fundamental a prosseguir na leccionação da unidade curricular de Política Social I é proporcionar aos alunos um conhecimento aprofundado acerca dos

temas escolhidos para integração do programa curricular da mesma, sensibilizando-os para o sentido e o valor das políticas sociais em particular e das políticas públicas em geral e estimular as suas capacidades científicas e aptidão para a intervenção social.

Importa ainda que os alunos adquiram a dimensão teórica indispensável que os prepare para a unidade curricular que precede aquela que estamos a analisar, a Política Social II, esta eminentemente prática e onde a aplicação dos conceitos atrás descritos se torna fundamental.

Pretende-se ainda, que os alunos assimilem a ideia de que uma licenciatura, não é mais do que uma licença para aprender, e de que o conhecimento se adquire, aprendendo.

Bibliografia

Ciência Política/ Sociologia Política

- Almeida**, Polibio Valente de, Do Poder do Pequeno Estado, Lisboa, ISCSP, 1990
- Aron**, Raymond, La lutte de classes, Nouvelles leçons sur les sociétés industrielles, Paris Gallimard, 1983
- Les idéologies et leurs applications au xx siècle, Paris, Res Publica, (1910, n.º 3)
- As etapas do pensamento sociológico, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1991
- Badia**, Miquel Caminal (Ed.), Manual de Ciência Política, Madrid, Tecnos, 2006
- Balandier**, Georges, Antropologia Política, Lisboa, Editorial Presença, 1987
- Battle**, Albert (Ed.), Diez textos básicos de ciência política, Madrid, Ariel, 2001
- Bell**, Daniel, El advenimiento de la sociedad post-industrial, Madrid, Alianza Universidad, 1989
- Bentham**, Jeremy, ; A Comment on the Commentaries and a Fragment on Government, London, Ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, The Athlone Press, 1977
- An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, London, Ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, The Athlone Press, 1970
- Of Laws in General, London, Athlone Press, 1970
- Bessa**, António Marques e **Pinto**, Jaime Nogueira, Introdução à Política, Lisboa, Verbo, 2001
- Bessa**, António Marques, Introdução ao Conflito, Lisboa, Fundação Luso-Africana para a Cultura, 2000
- O Olhar do Leviatã, Lisboa, ISCSP, 2003
- Quem Governa? Uma análise histórico-política do tema da Elite, Lisboa, ISCSP-UTL, 1993
- Beyme**, Klaus von, Los partidos políticos en las democracias occidentales, Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas, 1986
- Bobbio**, N. e **Matteuci**, N., Dicionário de Política, Brasília, Universidade de Brasília, 1986
- Bouthol**, Gaston, Sociologia da Política, Amadora, Livraria Bertrand, 1976
- Brandão**, Maria de Fátima S. (org.), Perspectivas sobre o liberalismo em Portugal, Porto, FEUP, 1994
- Brogan**, Patrick, World Conflits, London, Bloomsbury Publishing, 1998
- Brunhoff**, Suzanne de, A Hora do Mercado. Crítica do liberalismo, Lisboa, Livros do Brasil, 1987
- Cline**, Ray S., World Power Trends, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980

- Cot**, Jean Pierre e **Mounier**, Jean-Pierre, Para uma sociologia política, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976
- Dahl**, Robert A., Polyarchy; Size and Democrac, New York, 1971, trad. esp., Madrid, Tecnos, 1997
- Dahrendorf**, Ralf, Ensaio sobre o liberalismo, Lisboa, Fragmentos, 1993
- Ley y orden, Madrid, Cuadernos Civitas, 1999
- Dunn**, W. N., Public policy analysis. An Introduction, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1994
- Easton**, David, Esquema para el análisis político, Madrid, Amorrortu editores, 2006
- The political system, Nova Iorque, 1960
- Emmerich**, Gustavo Ernesto e **Olguín**, Víctor Alarcón (coord.), Tratado de Ciencia Política, Barcelona, Anthropos, 2007
- Engels**, F., Anti-Duhring, Paris, Editions Sociales, 1977
- Feund**, Julien, O que é a política? Lisboa, Futura, 1974
- Galbraith**, Jonh Kenneth, Anatomia do Poder, Lisboa, Difel, 1983
- Gray**, Jonh, Falso amanhecer, Lisboa, Gradiva, 2000
- Hegel**, Princípios da Filosofia do Direito, Lisboa, Guimarães Editores, 1990
- Held**, David, Modelos de Democracia, Madrid, Alianza Universidad, 2002
- Malraux**, André, A Tentação do Ocidente, Lisboa, LBL, s.d
- Martins**, Manuel Meirinho, Participação política e democracia. O caso português (1976-2000), Lisboa, ISCSP-UTL, 2004
- Minogue**, Kenneth, Política. O essencial, Lisboa, Gradiva, 1996
- Moreira**, Adriano, Ciência Política, Coimbra, Almedina, reimpressão, 1989
- Ostrogorski**, Moisei, La démocratie et les parties politiques, Paris, Éditions du Seuil, 1979
- Pareto**, Vilfredo, Manuel D'Économie Politique Genève-Paris, Librairie Droz, 1981
- Traité de Sociologie Générale, Genève-Paris, Librairie Droz, 1968
- Parsons**, Talcott, O Sistema das Sociedades Modernas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1974
- Sociedades. Perspectivas evolutivas e comparativas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1969
- Pasquino**, Gianfranco, Curso de Ciência Política, Lisboa, Principia, 2002
- Pessoa**, Fernando, Sobre Portugal. Introdução ao Problema Nacional, Lisboa, Ática, 1978
- Raphael**, D.D., Problemas de filosofia política, Madrid, Alianza Universidad, 1989
- Rawls**, Jonh, Uma teoria da justiça, Lisboa, Editorial Presença, 1993
- Sartori**, Giovanni, A Política, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981
- Elementos de teoria política, Madrid, Alianza Editorial, 1999

Schmitt, Carl, Du politique. «Legalité et légitimité» et autres essais, Paris, Pardés, 1990

Schwartzemberg, Roger-Gérard; Sociologia da Política, S. Paulo-Rio de Janeiro, 1979

Seiler, Daniel-Louis, Os partidos políticos, Brasília, UNB-Imprensa Oficial, 2000

Vallès, Josep M. Ciencia Política. Una introducción, Madrid, Ariel Ciencia Política, 2000

Ideologias/Teoria das Elites/ public choice

Albertoni, Ettore I., Doutrina da Classe Política e Teoria das Elites, Rio de Janeiro, Imago Editora, 1990

Alves, André Azevedo e **Moreira**, José Manuel, O que é a escolha pública? Para uma análise económica da política, Lisboa, Principia, 2004

Arendt, Hannah, O sistema totalitário, Lisboa, D. Quixote, 1978

Aron, Raymond, Ensayo sobre las libertades, Madrid, Alianza editorial, 1969

_ L'opium des intellectuels, Paris, 1955

_ Les idéologies et leurs applications au xx siècle, Paris, Res Publica, 1910

Arrow, Kenneth J. (1951), Social Choice and Individual Values, New York, Wiley, 2nd ed. 1st ed., 1951), 1963

Arvon, Henri, História Breve do Anarquismo, Lisboa, Verbo, 1966

Bell, Daniel, The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties. Glencoe, Ill, Free Press, 1960

Bessa, António Marques (Coord.), Elites e Poder. Ensaios, Lisboa, ISCSP-UTL, 1997

_ Utopia. Uma visão da Engenharia de Sonhos, Lisboa, Publicações Europa América, 1998

Bottomore, Tom (Edit.), 1988, Dicionário do Pensamento Marxista. Rio de Janeiro, Jorge Zahar editor

_ Tom, Elites and society, London, Routledge, 1993

Buchanan, James, Economia Constitucional, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1993

Burdeau, Georges, O Estado, Lisboa, Publicações Europa América, 1970

_ O Liberalismo, Lisboa, Publicações Europa América, 1979

Busino, Giovanni, elites e Elitismo, Porto, Rés Editora, s.d

Caeiro, Joaquim M. Croca, A Elite Militar em Wright Mills, in AAVV, Elites e Poder. Ensaios, Lisboa, ISCSP, 1997

Campanela, Tomás, A cidade do sol, Lisboa, Guimarães & C.^a Editores, 1980

- Cassirer**, Ernest, El Mito del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1997
- Constant**, Benjamin, A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos, Coimbra, Edições Tenaacitas, 2001
- Dahl**, Robert, Pluralist Democracy in the United States. Conflit and Consent, Chicago, Rand McNally, 1967
- Dumont**, Louis, Ensaio sobre o individualismo, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1992
- Dworkin**, R., Virtud Soberana. La teoria y la práctica de la igualdad, Barcelona, Paidós, 2003
- Easton**, David (comp.) Enfoques sobre teoría política, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1997
- Engels**, F., Anti-Duhring, Paris, Editions Sociales, 1977
- Freund**, Julien; A teoria das ciências humanas, Lisboa, 1977
- Galbraith**, J. K., Economics and the Art of Controversy, New Brunswick, 1955
- J. K., l'ère de l'opulence, Paris, 1961
- Gellner**, E., Nações e nacionalismo, Lisboa, Gradiva, 1993
- Gray**, John, O liberalismo, Lisboa, Editorial Estampa, 1988
- Halévy**, Élie, História do socialismo europeu, Lisboa, Livraria Bertrand, 1975
- Hall**, John A. e **Ikenberry**, G. John, O estado, Lisboa, Editorial Estampa, 1990
- Hayek**, F., L'hygiène de la démocratie, Paris, 4 de Dezembro, 1980
- Droit, législation et liberté: 1. Règles et ordre, 2. Le mirage de la justice social, 3. l'ordre politique d'un peuple libre, Paris, PUF, 1980
- La route de la servitude, Paris, PUF, 1945
- Heller**, Herman, Las ideas políticas contemporâneas, Granada, Editorial Comares, 2004
- Hobbes**, T., Leviathan, Harmondsworth, Penguin Books, 1985
- Hobsbaw**, E. J., The Age of Revolution: Europe 1789-1848, London , Abacus, 1977
- Kedourie**, Ellie, Nationalism, London, Hutchinson University Library, 1974
- Kellas**, J. G., The Politics of Nationalism and Ethnicity, New York, St. Martisn Press, 1991
- Kohn**, Hans, Idea of Nationalism: a study in its origins and background, New York, , Macmillan, 1945
- Lavau**, Georges (org.), Idéologies parties politiques et groupes sociaux, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989
- Leclercq**, Yves, Teorias do Estado, Lisboa, Edições 70, s. d
- Lepage**, Henri, Amanhã o capitalismo, Publicações Europa América, 1980
- Amanhã, o Liberalismo, Lisboa, Pub. Europa América, 1988
- Lijphart**, Arend, As democracias contemporâneas, Lisboa, Gradiva, 1989

- Lipset**, Seymour M., El hombre político. Las bases sociales de la política, Madrid, Tecnos, 1987
- Locke**, John; Two Treatises on civil government, London, Cambridge University Press, Student Edition, 1988
- Maccormick**, Neil, Legal Rights and Social Democracy: Essays in Legal and Political Philosophy, Oxford, Claredon Press, 1982
- Marx Engels**, Obras Escolhidas, Lisboa, edições «Avante!», 1982, Tomo I
- Marx**, Karl, O Capital, Lisboa edições «Avante»- Edições Progresso, 2 Vols.,1990
- McLellan**, David, A ideologia, Lisboa, Editorial Estampa, 1987
- Meynaud**, Jean, Le déclin des idéologies, Lausana, 1961
- Miliband**, Ralph, O Estado na Sociedade Capitalista I, Lisboa, Editorial Presença, 1969
- Moisy**, Claude O Complexo Militar-Industrial Americano, Lisboa, Publicações Dom Quixote 1971
- Morus**, Thomas, Utopia, Lisboa, Publicações Europa América, s.d
- Mosca**, Gaetano, Historia de las Doctrinas Politicas, Madrid editorial Revista de Derecho Reunidas, 1984
- _ The Ruling Class, Greenwood Press, Wrestport, 1980
- Niskanen**, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago,1971
- Nozick**, Robert, Anarchy, State and Utopia, New York, Basic Books, 1974
- Olson**, Mancur, A lógica da acção colectiva. Bens públicos e teoria dos grupos, Lisboa, Celta, 1998
- _ The Rise and Decline of Nations, New Haven and London, Yale University Press, 1982
- Otero**, Paulo, A democracia totalitária. Do Estado Totalitário à sociedade totalitária. A Influência do totalitarismo na democracia do século XXI, Lisboa, Principia, 2001
- Peacock**, Alan, Elección pública. Una perspectiva histórica, Madrid, Alianza Editorial, 1992
- Pereira**, Paulo Trigo, A Teoria da Escolha Pública (Public Choice: Uma abordagem neoliberal?, Lisboa, in Análise Social, Revista do Instituto de Ciência Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 141, Quarta Série, Vol. XXXII, , p. 424, 1997
- Pessoa**, Fernando, Portugal, Sebastianismo e Quinto Império, Lisboa, Publicações Europa América, 1986
- Popper**, Karl A Sociedade Aberta e Seus Inimigos, S. Paulo, editora Itatiaia Limitada, Vol. 2, 1987
- _ Em busca de um mundo melhor, Fragmentos, 3ª Edição, 1992
- Portinaro**, P.P., Estado, Buenos Aires, Nueva Vision, 2003
- Rawls**, John, La justicia como equidade. Una reformulación, Barcelona, Paidós, 2002

- Reinhard**, W., Las Elites del Poder y la construcción del Estado, Madrid, FCE, 1997
- Renan**, Ernest, Qu'est-ce q'une nation ?, Paris, Presses Pocket, 1992
- Riviera**, José António Primo de, Textos de Doutrina Política, Delegação Nacional de la Sección Feminina del Movimiento, Madrid, 1974
- Schlesinger Jr.**, Arthur M., The Cycles of American History, Houghton Mifflin Company, Boston, 1986
- Schumpeter**, Joseph, Capitalisme, Socialisme et Démocratie Paris, Payot, 1951
- Smith**, A. D., Identidade nacional, Lisboa, Gradiva, 1998
- The Ethnic Origins of Nations, Oxford, Blackwell, 1986
- Theories of nationalism. London, Torchbook Library, 1971
- Snyder**, Louis, German Nationalism: The Tragedy of a People: extremism versus liberalism in modern German History, New York, Kennikat Press, 1969
- Soto**, Jesús Huerta de, Escola Austríaca. Mercado e criatividade empresarial, Lisboa, Causa Liberal- O espírito das Leis Editora, s.d.
- Thoreau**, Henry David, A desobediência civil, Lisboa, estúdios Cor, 1972
- Touchard**, Jean, História das Ideias Políticas, Lisboa, Publicações Europa América, 1970
- Tullock**, Gordon, The politics of Bureaucracy, Washington, D.C., Public Affairs Press, 1965
- Viegas**, José Manuel Leite, Nacionalizações e Privatizações. Elites e Cultura Política na História Recente de Portugal, Oeiras, Celta, 1996

Metodologia da Investigação

- Bachelard**, Gaston; A epistemologia, Lisboa, edições 70, 1971
- Bottomore**, Tom; Introdução à Sociologia, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1983
- Bravo**, R. Sierra, Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios, Madrid, Thomson, 14.ª Ed., 2007
- Carmo**, Hermano e **Ferreira**, M. M., Metodologia da Investigação: guia para a auto-aprendizagem, Lisboa, Universidade Aberta, 1998
- Durkheim**, Émile, A Divisão do Trabalho Social, Lisboa, Editorial Presença, 1977
- As formas elementares da vida religiosa, 1912
- Les regles de la méthode socioologique, Paris, PUF, 1973
- Ferraroti**, Franco, Sociologia, Lisboa, editorial Teorema, 1993
- Lapierre**, J. William, A análise dos sistemas políticos, Lisboa, Edições Rolim, s.d
- Marsh**, David y **Stoker**, Gerry (eds.), teoria y métodos de la ciencia política, Madrid, Alianza Universidad, 1995

Merton, Robert King; Éléments de Théorie et de méthode sociologiques, Paris, Plon, 1965

Parsons, Talcott, O Sistema das Sociedades Modernas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1974

– Sociedades. Perspectivas evolutivas e comparativas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1969

Payne, Malcolm, Teoria do Trabalho Social Moderno, Coimbra, Quarteto, 1997

Piaget, Jean (Dir.); Lógica e conhecimento científico, Barcelos, Col. Ponte, 1981, Vol. II

Pinto, José Madureira, Propostas para o Ensino das Ciências Sociais, Porto, Edições Afrontamento, 1994

Popper, Sir Karl, A miséria do historicismo, São Paulo, Ed. Cultrix Lda, 1980

Rosnay, Joel de, O Macroscópio, Para uma Visão Global, Santa Maria da Feira, estratégias Criativas, 1995

Weber, Max, Metodologia das Ciências Sociais, Parte 2, Rio de Janeiro, Cortez Editora, 1995

Weber, Max, O Espírito do Protestantismo na Génese do Capitalismo, Lisboa, Editorial Presença, s.d.

Economia/História Económica e Social

Alvarez, Fernando, et. all, Economia Pública. Una introducción, Madrid, Ariel, 2007

Azpiazu, Joaquin, El Estado Corporativo, Madrid, Editorial “Razon y Fé”, 1934

Bottomore, Tom, Introdução à sociologia, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1983

Boudon, Raymond, Os métodos em sociologia, Lisboa, Edições Rolim, s.d.

Denis, Henry, História do Pensamento Económico, Lisboa, Livros Horizonte, 1982

Harsanyi, J., Cardinal Welfar, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility, in journal of Political Economy, 73, 1955

Ibañez, Emílio, Economia Pública I. Fundamentos, Presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos, Madrid, Ariel, 2006

Leite (Lumbrals), João Pinto da Costa, Noções elementares de Economia Política, Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 1934

Marshall, Alfred, Principles of economics, Macmillan, 8.^a edição, 1920, reprinted, 1986

Martínez, Soares, Economia Política, Coimbra, Almedina, 1990

Musgrave, Richard, & Musgrave, P., Hacienda Pública teórica y aplicada, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986

Samuelson, Paul & Nordhaus, W., Economia, Lisboa, MacGraw-Hill, 16.^a Edição, 1999

Santos, António Pedro Ribeiro dos, Historia económica e social. A era pré industrial, Lisboa, ISCSP, 1993

Silva S. J., Lúcio Craveiro da, A Idade do Social, Braga, Livraria Cruz, 1952

Smith, Adam, Inquérito sobre a natureza e causa da Riqueza das Nações, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989

Weber, Max, Economia y Sociedad, México, FCE

Políticas Públicas

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S., Power and Poverty, New York, Oxford University Press, 1970

Bañón, R. (Comp.), La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Madrid, Diaz Santos, 2002

Benefont, Laura C., Redes de Políticas Públicas, Madrid, CIS, 2004

Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M., El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal, Madrid, Unión Editorial, 1980

Buchanan, James M., Economia y Política. Escritos seleccionados, Valência, Universitat de Valência, 1988

Chequis, L., Redes de políticas públicas, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004

Cobb, R.W. y Elder, C.D. (1983) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M.D. First published in 1972

Cohen, M., D., March, J. G., and Olsen, J. P., A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972

Crozet, Yves, Analyse économique de l'État, paris, Armand Colin, 1997

Dror, Y, Design for the policy sciences, New York, American Elsevier, 1971

Dye, T. D., Understanding public policy, New Jersey, Prentice Hall, 1984

Forni, F., Formulación y evaluación de proyectos sociales, Buenos Aires, Humanitas, 1988

Garcia, Elena Roldán y Giráldez, Teresa Garcia, Políticas de Servicios Sociales, Madrid, Editorial Síntesis, 2006

Hogwood, B & Gunn, Lewis A., Policy analysis for the real world, Oxford, Oxford University Press, 1984

Hogwood, B.W. y Gunn, L.A., Policy Analysis for the Real World, Oxford, Oxford University Press, 1984

Ibáñez, Emílio Albi et al., Economia Pública II, Barcelona, Ariel Economía, 2006

- Jones, C.** An introduction to the Study of Public Choice, Monterrey Books/Cole Publishing, 1984
- Kingdom, John W.**, Agendas, alternatives, and public policies, New York, Harper Collins College Publishers, 1995
- Lasswell, H.**, A pré-view of political sciences, Stanford, Stanford University Press, 1971
- Lindblom, C.** The Intelligence of Democracy, New York, The Free Press, 1965
- Lindblom, Charles e Woodhouse, E.** The policy-making process, 3.^a ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1993
- Lindblom, Charles E.**, El processo de elaboración de políticas públicas, Madrid, INAP, 1991
- Lowi, T. J.**, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, in World Politics, Julho 1964
- Machado, Cristina Sarmiento**, Políticas Públicas e culturas nacionais, in Cultura, revista de História e Teoria das Ideias, vol. XVI-XVII/2003, Centro de História da Cultura-UN, 2003
- March, J. G. and J. P. Olsen** () Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen:Norwegian University Press, 1976
- Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, Free Press, 1989
- Martorell, Felio J. Bauzá**, Aproximación a la Ciência de la Administración. Gerência aplicada a las Organizaciones Públicas, Madrid, Dykinson, 1999
- Mayntze, Renate**, Sociologia de la Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad, 1994
- Meny, I. y Thoenig, J.C.** Las políticas públicas, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992
- Olson, Mancur**, A Lógica da Acção Colectiva. Bens públicos e teoria dos grupos, Lisboa, Celta, 1998
- Poder y Prosperidad. La superiación de las dictaduras comunistas e capitalistas, Madrid, Siglo veintiuno, 2001
- Peacock, Alan**, Elección pública. Una perspectiva histórica, Madrid, Alianza Editorial, 1995
- Peters, B. G.**, American Public Policy, New York, Franklin Wats Publications, 1982
- Ramón, Juan F. Corona et al**, Burocracia y descentralización, Madrid, Minerva Ediciones, 2001
- Sánchez, Margarita Pérez (ed.)**, Análisis de políticas públicas, Granada, Editorial Universidade de Granada, 2005
- Sarmiento, Cristina Montalvão**, Ciência Política, Políticas Públicas e a emergência de novos conceitos políticos, in Intervenção Social n.º 31, Revista do ISSS, Junho 2005

Simon, H.A., Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, New York, Macmillan, 1947, 4th ed. in 1997

Subirast, J., Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid. INAP, 1989

Thurow, Lester C., Corrientes peligrosas. El estado de la ciencia económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1988

Vedung, E., Evaluación de políticas públicas y programas, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, INSERSO, 1997

Villanueva, Aguilar L. F., El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992

– Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992

Wildavsky, A. , Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis, Alabama, The University of Alabama Press, 1976

Wilensky, H. & **Lebaux**, C., Industrial Society and Social Welfare, New York, Free Press, 1965

Política Social/Estado Providência

A.A.V.V., Crisis Económica y Estado del Bienestar, Madrid, Instituto de estudios Fiscales, 1989

AAVV, Desigualdade y pobreza hoy, Madrid, Talasa

Alcock, P. **Eskine**, A. **May**, M. (eds), The student's companion to social policy, Blackwell 2003

Anisi, D., Trabajo com red: un planteo sobre la crisis, Madrid, Alianza Editorial, 1995

Ardrey, Robert, The Territorial Imperative, New York, Dell, 1971

Ashford, Douglas, La aparición de los estados del bienestar, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986

Atkinson, A. B. (Ed.), Wealth, income & inequality, Oxford, Oxford University Press, 1980

Atkinson, A. B., Unequal Shares. Wealth in Britain, Middlesex, Penguin Books, 1974

Barr, Nicolas, Economics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press, 2004

Batifoulier, Philippe, L'Économie Sociale, Paris, PUF, 1995

Bracho, Carmen Alemán y **Serrano**, Mercedes García, Servicios Sociales Sectoriales, Madrid, Editorial Universitaria Ramon Areces, 2006

Brogan, Patrick, World Conflits, London, Bloomsbury Publishing, 1998

Bustillo, Rafael M. (ed.), El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Madrid. Alianza, 2000

- Crisis y futuro del estado de bienestar, Madrid, Alianza Universidad, 1995
- Cabral**, Nazaré da Costa, A redistribuição económica. Breve estudo sobre o seu significado à luz das principais teorias económicas, Lisboa, AAFUL, 2002
- Cabrero**, Gregório Rodríguez e **Salem**, Daniel Sotelsek (Eds.), Apuntes sobre bienestar social, Alcalà, Universidad de Alcalà, 2002
- Canet**, Enric, Pobreza y exclusión social, Madrid, Editorial CCS-ICCE, 2001
- Carmo**, Hermano, Desenvolvimento Comunitário, Lisboa, Universidade Aberta, 2.^a Edição, 2008
- Problemas Sociais contemporâneos, Lisboa, Universidade Aberta, 2001
- Castells**, M., La ciudad informacinal. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el processo urbano-regional, Madrid, Alianza Editoria, 1995
- Claramunt**, Carlos O., El Estado del bienestar. Objectivos, modelos y teorías explicativas. Madrid, Ariel Practicum, 1999
- Cohen**, Ernesto y Franco, **Rolando**, Gestión Social. Como lograr eficiência e impacto en las políticas sociales, México, Siglo veintiuno editores, 2005
- Démier**, Francis, Histoire des politiques sociales. Europe, XIX-XX siècle, Seuil, 1996
- Donzelot**, Jacques, L’Invention du Social, Paris, Fayard, 1984
- Esping-Andersen**, Ghosta., “The three Worlds of welfare state”, Princeton University Press, 1990
- Why we need a New Welfare State, Oxford, Oxford University Press, 2002
- Ewald**, François, Histoire de L’État Providence. Les origines de la solidarité, Grasset, 1996
- Fantova**, Fernando, Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de acción social, Madrid, 2005
- Fitoussi**, Jean- Paul e **Rosanvallon**, Pierre, A nova era das desigualdades, Lisboa, Celta, 1997
- Flora**, P. & **Heidenheimer**, J., Modernization, Democratization, and the development of Welfare States in Western Europe and América, London, Transaction Books, 1981
- Garcia**, Elena Roldán y **Giráldez**, Teresa Garcia, Políticas de Servicios Sociales, Madrid, Editorial Sintesis, 2006
- Hecló**, H., “verso un nuovo Welfare State” in **Ferrara**, M., Lo Statu del Benessere: una crisi senza uscita?, Firenze, Il Mulino, 1981
- Johnson**, N., El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid, Ministério del Trabajo Y Seguridad Social, 1990
- Keynes**, J. Maynard, La pauvreté dans l’abondance, Paris, Gallimard, 2002
- Théorie générale de L’emploi de l’intérêt et de la monnaie, Paris, Payot, 1988

- Kincaid**, J. C., Poverty and Equality in Britain. A Study of Social Security and Taxation, Middlesex, Penguin Books, 1973
- Lemert**, Edwin M., "Social Problems in David L. Sills (ed.), International Encyclopedia of The Social Sciences, vol. 14, the Macmillan Company & the free pass, 1968
- Lenski**, Gerhard E., Poder y privilegio. Teoria de la estratificación social, Barcelona, Paidós Básica, 1993
- López-Aranguren**, Eduardo, Problemas sociales. Desiguald, pobreza, exclusión social, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005
- Lowe**, Rodney, The Welfare State in Britain since 1945, London, Macmillan, 1993
- Luhmann**, N., Teoria política en el Estado de bienestar, Madrid, Alianza Universidad, 1993
- Machuca**, Miguel A. M-G, Protección social, seguridad social y assistência social. España y la Unión Europea, Madrid, CES, 2005
- Malraux**, André, A Tentação do Ocidente, Lisboa, LBL, s.d
- Marshall**, T.H., Social policy in the Twentieth Century, London, Hutchinson University, 1965
- Citizenship and Social Class, Cambridge, University Press
- Marshall**, T.H. & Bottomore, Tom, Ciudadanía y Clase Social, Madrid, Alianza Editorial, 1998
- Merrien**, François-Xavier, L'État Providence, Paris, PUF, 2.^a Edição (1.^a Edição, 1997), 2000
- Midgley**, J., Social Welfare in Social Context, London, Sage, 1997
- Montagut**, Teresa, Política Social. Una introducción, Barcelona, Ariel Sociológica
- Morell**, António, La legitimación social de la pobreza, Barcelona, Anthropos, 2002
- Navarro**, Vicenç, Neoliberalismo y Estado del bienestar, Barcelona, Editorial Ariel, 2000
- Nisbet**, Robert A., " the study of social problems", In Robert King Merton y Robert Nisbet (eds.) Contemporary Social Problems, Harcourt Brace & World inc., 1996
- O'Connor**, J. S., The Fiscal Crisis of the State, New York, St. Martins, 1973
- Accumulation Crisis, Oxford and New York, Basil Blackwell, 1984
- Offe**, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Madrid, Alianza, 1990
- Paugam**, Serge, Les formes élémentaires de la pauvreté, Paris, PUF, 2005
- Pereirinha**, José, Economia e Política Social, ISEG, 2005-2006 (policopiado)
- Pérez**, Xavier G. I., Política del disenso. Sociologia de los movimientos sociales, Barcelona, Icaria, 2007
- Pessoa**, Fernando, Sobre Portugal. Introdução ao Problema Nacional, Lisboa, Ática, 1978

- Pisón**, José Martinez de, Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, Madrid, Tecnos, 1998,
- Rawls**, Jonh, A Lei dos povos, Lisboa, Quarteto, 2000
- Ray**, Jean-Claude, et al., Analyse économique des politiques sociales, Paris, PUF, 1988
- Rosanvallon**, Pierre, A crise do Estado Providência, Lisboa, Inquérito, 1981
- _ La nouvelle question sociale. Repenser L'État Providence, Paris, Seuil, 1995
- Rowntree**, B. Seebohm, Poverty and Progress, London, Longmans, 1941
- Sandford**, Cedric, Social economics, London, HEB, 1979
- Sen**, **Amartya**, Desarrollo y libertad, Madrid, Planeta, 2000
- _ La desigualdad económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1997
- _ Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid, Alianza Editorial, 2000
- Sodaro**, Michael, J., Comparative politics. A Global introduction, London, McGraw Hill, 2004, trad. esp., Madrid, Macgraw Hill, 2006
- Stiglitz**, Joseph E. et al., El papel económico del Estado, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1993
- Titmuss**, Richard, Essays on the Welfare State, London, Allen & Unwin, 1958
- _ Social Policy, London, Allen & Unwin, 1986
- Ullastres**, Juan António G., Políticas Sociales, Madrid Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005
- Veblen**, Thorstein, Teoria de la clase ociosa, México, Fondo de Cultura Económica, 2002
- Wallerstein**, Immanuel, Após o liberalismo. Em busca da reconstrução do mundo, Petrópolis, Vozes, 2002
- Wilensky**, H & **Lebaux**, C., Industrial Society and Social Welfare, New York, Free Press, 1965

Direito

- Caetano**, Marcello, Ciência Política e Direito Constitucional, Coimbra, Almedina
- Campos**, J. Motta e **Campos**, J. Luiz Motta, Manual de Direito Comunitário, Lisboa, FCG, 4.^a Edição, 2004
- Cunha**, Paulo Pitta, Integração Europeia, Coimbra, Almedina, 2.^o Edição, 2004
- Garcia-Pelayo**, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, Madrid, Alianza Universidad, 2005
- Homem**, António Pedro Barbas, O Justo e o injusto, Lisboa, AAFDUL, 2001
- Martins**, Ana Maria Guerra, Curso de Direito Constitucional da União Europeia, Coimbra, Almedina, 2004

_ O Projecto de Constituição Europeia. Contributo para o debate sobre o futuro da União, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, 2004

Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, Coimbra, Almedina

Moreira, Vital, A Ordem Jurídica do Capitalismo, Coimbra, Editora Centelha, 1973

Moreno, Fernando Diez, El Estado Social, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004

Santos, Ângelo dos, Estado Social. Análise à Luz da História, Lisboa, 1970

LIÇÃO:

“Estado Social e Estado Providência: Evolução,
configuração, apogeu e crise.”

Naquela esquina vi passar gente que depois reconheci, sem importar o nome, em muitos lugares. Eram pobres, uma espécie que entretanto foi remetida para o esquecimento dos doutos, que apenas se interessam hoje pelo que chamam de proletários, ou, mais amenos, por trabalhadores.

Moreira, Adriano, A espuma do tempo. Memórias do Tempo Perdido

SUMÁRIO

1. O Estado social, Estado Providência ou Welfare State. Conceito e desenvolvimento. 2. A gênese do Estado providência: a questão social, o modelo de seguro social obrigatório de Otto Von Bismarck e a Constituição Social da República de Weimar. 3. Configuração e apogeu do Estado Providência: o modelo keynesiano. O relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais. 4. A crise do Estado Providência: a crise fiscal e a crise político-ideológica. Outras propostas acerca da crise.

1. O Estado Social, o Estado Providência ou Welfare State. Conceito e desenvolvimento.

1.1. O Estado Social

O conceito de Estado Social é utilizado pela primeira vez por Lorenz von Stein, ao escrever em 1850 que havia terminado a época das revoluções e das reformas políticas para começar a época das revoluções e reformas sociais. (Stein, Lorenz von, *Geschichte der sozialen Bewegung*)¹¹² Na sua perspectiva, o Estado preconiza o desenvolvimento superior e livre da personalidade dos indivíduos, ainda que esta tenda para a dependência, servidão e miséria física e moral da personalidade. Seria esta situação que a verificar-se, contribuiria para a disfunção social e conduziria à procura por parte das classes mais desfavorecidas de uma solução, dada a sua consciencialização dos problemas.

¹¹² Apud, Garcia-Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, Madrid, Alianza Universidad, 2005

Seria o Estado quem deveria tomar em mãos os mecanismos de correcção dos efeitos disfuncionais, enquadrados num perfil democrático social, caracterizado pelo sufrágio universal e com o intuito de neutralização das desigualdades sociais.

Para além de von Stein, contribuem, para a evolução do conceito de Estado Social, Ferdinand Lassale e Hermann Heller. O primeiro, sob um ponto de vista marxista, considerava que o Estado era um instrumento de dominação das classes tal como era uma instituição que sofre a pressão dos partidos e organizações operárias. O importante era que o Estado fosse conseguindo prover melhorias do ponto de vista social para as classes operárias, pelo que estas classes teriam um interesse fundamental na existência de um Estado forte, eficaz e socialmente orientado. Assim, a luta não deveria ser contra o Estado, mas, apenas contra determinadas tipologias e conteúdos do Estado.

Daquela luta, resultariam as prestações sociais as quais não seriam iniciativas ou objectivos do Estado, mas antes conquistas obtidas pelas classes obreiras no interior da democracia formal. Entende ainda Lassale que a democracia se poderia entender sob dois momentos: o político e o social. O primeiro seria o pressuposto fundamental para obter o segundo que seria a plena realização dos valores de liberdade e igualdade proclamados pelo elemento político.¹¹³

Quanto a Herman Heller, a sua contribuição assenta na sua dimensão concreta da crise da democracia e do Estado de Direito, que entende ser necessário salvar da ideologia fascista, bem como da degenerescência a que tinha conduzido o positivismo jurídico.¹¹⁴

A solução não estaria em renunciar ao Estado de Direito mas, pelo contrário, estaria em atribuir a este um conteúdo económico e social, realizando no seu âmbito uma nova ordem laboral e distribuição de bens. Estas contribuições, em conjunto com as alterações impostas pelo desenvolvimento da sociedade industrial promoveriam decisivamente a transição de um Estado tradicional para o Estado Social.

A nova sociedade industrial, sobretudo nos últimos trinta anos do século XIX, deu origem a novas dinâmicas e a novos problemas a que se impunha dar resposta. Destes, destacavam-se os de âmbito social, conduzindo os Estados, sobretudo os mais desenvolvidos, á promoção de uma “política social”, cuja intenção imediata era a de remediar as terríveis condições dos estratos mais

¹¹³ Vide, **Garcia-Pelayo**, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, op. cit., p. 16

¹¹⁴ **Heller**, Herman, Las ideas políticas contemporáneas, Granada, Editorial Comares, 2004; **Garcia-Pelayo**, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, op. cit.; **Moreno**, Fernando Díez, El Estado Social, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004

desfavorecidos da sociedade. Não era mais, no entanto, do que uma tentativa de remediar alguns dos piores efeitos da industrialização.

A pressão social que se desenvolveu no decurso do século XIX, foi transformando aquela sectorialização numa política social geral, que havia de dar sentido também ao novo modelo de Estado.

O Estado Social, havia de ocupar o lugar do Estado Liberal, assente em considerações de que não seria mais possível continuar a deixar a sociedade entregue aos mecanismos de auto-regulação, que conduziriam aos graves problemas então verificados. Por consequência, apenas a acção do Estado poderia tornar possível a neutralização dos efeitos disfuncionais provocados por um desenvolvimento económico e social não controlado.

Em resultado desta situação nova, o Estado Social assumir-se-ia como um processo de estruturação da sociedade pelo Estado, orientado essencialmente por um conjunto de valores e fins que o determinaram.

Os seus valores, para além daqueles que eram considerados tradicionais no âmbito do Estado Liberal, a liberdade, a propriedade individual, a igualdade, a segurança jurídica e a participação dos cidadãos na formação da vontade geral do Estado através do processo eleitoral, pretendiam o seu aprofundamento com um conteúdo material mais alargado e considerando que o indivíduo e a sociedade não são realidades separadas.

A segurança jurídica e a igualdade perante a lei haviam de ser complementadas com a segurança de condições vitais mínimas e com a correcção das desigualdades económicas e sociais. Acresce um sistema de prestações sociais e a participação na democracia interna das organizações e empresas. E como fins do Estado Social, a justiça distributiva, a distribuição de bens jurídicos de conteúdo material e a acção do Estado gestor.¹¹⁵

Por Estado social passou no decorrer do século XX, a entender-se a fórmula pela qual um poder político insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da colectividade que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurte distâncias e dignifique o trabalho, cabendo ao Estado um papel de grande relevo na condução dessa política.¹¹⁶

O Estado Social passava a servir ideologias o mais dispares possível e nem sempre em contexto democrático. Embora mantendo como fundamentos a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, em economia de mercado, o Estado deveria no entanto, intervir fortemente na vida social, para corrigir as

¹¹⁵ Vide, **Garcia-Pelayo**, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, op. cit. p. 25 e ss; **Moreno**, Fernando Diez, El Estado Social, op. cit. p. 33 e ss; **Pisón**, José Martínez de, Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, Madrid, Tecnos, 1998, p. 32 e ss

¹¹⁶ Cfr. **Caetano**, Marcello, O Governo, Fiel à Constituição Política, não pode deixar de ser Fiel aos Ideais Corporativos, Alocução Pronunciada no Palácio de S. Bento, a 10 de Outubro de 1968, in Pelo Futuro de Portugal, Lisboa, Editorial Verbo, 1969

injustiças da repartição dos rendimentos, quer directamente através do ajustamento dos salários, quer indirectamente mediante a concessão de vantagens e oportunidades, que permitisse aos trabalhadores e às suas famílias vencer obstáculos à sua promoção e encurtar distâncias sociais.

O Estado teria assim de assumir um papel fortemente interventor, enquanto dinamizador privilegiado e permanente da sociedade, assegurando ao cidadão, com base na intransigente defesa do interesse geral um progresso harmónico na esfera moral, cultural e material.¹¹⁷ O que ficou por explicar muitas vezes foi o entendimento a ter pela defesa do interesse geral.

Esta perspectiva procurou substituir os conceitos liberais acerca do Estado e do seu relacionamento com o indivíduo, por entender que este apresentava uma autonomia fundamental em face da acção daquele e deixando ao direito o papel de sancionador das relações sociais desenvolvidas no exercício da liberdade natural de cada um.

A substituição dos pressupostos liberais levou a que se entendesse que o importante não seria a afirmação da soberania individual perante o Estado, mas antes, a inclusão de reivindicações, no sentido de assegurar a cada um conjuntos de direitos designados de sociais, de tal forma que pudesse obter prestações de cuidados de saúde, assistência, amparo, previdência, habitação, trabalho, etc. Trata-se, neste contexto de assegurar a *justiça social*, fornecendo a cada um as condições necessárias para uma vida digna e um desenvolvimento pleno da sua personalidade.

A promoção social teria como finalidade “a Justiça Social a ser realizada através de dois princípios essenciais e básicos da Natureza Humana: a liberdade individual e o digno padrão de vida assegurado pelo Estado”.¹¹⁸ Entendia-se que o princípio do padrão de vida assegurado pelo Estado, coexistindo com o princípio da liberdade individual, seria os alicerces e os fundamentos do edifício doutrinal em que deveriam assentar os pilares dum Estado Social. Esta fórmula política parecia ser a mais evoluída e a última etapa na evolução histórica da sociedade, dando plena satisfação às aspirações da Natureza Humana no estabelecimento da verdadeira Ordem na Justiça. E não deixava ao mesmo tempo, de servir a ideologia totalitária do Estado Novo.

Ao conceito de Estado Social correspondia, por conseguinte, uma filosofia ou ideologia política, pela qual se evidencia a coexistência dum padrão digno de vida com a liberdade individual caracterizada pela livre iniciativa. Pretendia ainda ser um regime verdadeiramente humano, equilibrado, humanista, que

¹¹⁷ De notar que esta perspectiva, acabaria por servir também os interesses dos Estados autoritários que no decurso dos anos vinte e trinta do século XX se implementaram na Europa, e sobretudo em Portugal e Espanha, permaneceria até aos anos 70. Resulta assim clara a perspectiva de Marcello Caetano aqui citada e o seu apoio àquela fórmula.

¹¹⁸ Santos, Ângelo dos, Estado Social. Análise à Luz da História, Lisboa, 1970, p. 192. Sublinhado no original.

atribuía ao Estado a regulação, incentivo e fomento do mínimo necessário para que cada um tivesse uma existência digna, tendo em conta as conveniências da maioria e as exigências da economia em geral.

Considera-se neste contexto, que a ideia de Estado Social assenta em três ideias base, consoante as ideologias que pretende servir:

a. É um Estado prestador de assistência, “como poder acima das classes e dos conflitos de interesses, que deve não só realizar a “paz social”, como, principalmente, garantir a todos os seus cidadãos um mínimo de bens materiais (...) quer criando e propiciando as condições em que eles possam obtê-los pelo seu trabalho, quer não sendo isso possível, substituindo-se-lhes, prestando ele próprio os necessários meios de efectivação daquele objectivo”.¹¹⁹ Aqui se incluem neste aspecto, a resolução de situações de miséria social e também os serviços permanentes de assistência social, saúde, e as situações relacionadas com a protecção do trabalho.

b. A ideia de um Estado do Bem-estar, pela qual é imposta ao Estado uma actividade de igualização de possibilidades de acesso ao bem-estar social, quer através de uma política de distribuição de rendimentos quer por uma política de investimentos públicos em equipamentos sociais. Caberia ao Estado neste critério, a tarefa de reestruturar socialmente a sociedade no sentido da integração social, permitindo a todos os indivíduos a participação no poder social.

c. O Estado Social seria ainda o Estado característico da “sociedade industrial” e a ideia dele está vinculada a pressupostos reais, económicos e sociais. Na base do Estado Social estaria uma estrutura económica, em que predomina a concentração da produção e uma estrutura social, uma técnica evoluída, um processo racional de trabalho, necessidades standardizadas, uma sociedade dividida em classes e ainda uma determinada forma cultural. Resulta daqui que o Estado faz prevalecer a ideia de que perante o poder económico se colocam valores essencialmente políticos, jurídicos e sociais.

O Estado propõe-se intervir na esfera económica, condicionando-a e conduzindo-a no sentido de realizações sociais e políticas, realizações essas que não aconteceriam sem a sua intervenção. O Estado tem de assumir-se como interventor, porque num elevado grau de desenvolvimento económico e condicionado pelo progresso técnico, sem aquela intervenção os mais fracos não teriam possibilidade de sobreviver. O caos e a desordem tenderiam a surgir num curto espaço de tempo, o que não interessaria, nem às empresas, nem ao Estado.

Decorre do que fica dito que o Estado Social, da forma como o entendemos, se apresenta assente em três fundamentos principais: num objectivo social, numa concepção ascendente ou democrática do poder e na submissão ao Direito.

¹¹⁹ Moreira, Vital, *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Coimbra, Editora Centelha, 1973, p. 117

d. O Estado Social deve ainda analisar-se por contraposição com o Estado tradicional, sustentado na justiça comutativa, atribuindo direitos sem conteúdo. Era neste caso, um Estado legislador, que se limitava a assegurar a justiça legal, sendo apenas o adversário dos valores da burguesia, criando para tanto os mecanismos considerados adequados (direitos individuais, princípio da legalidade, divisão de poderes, etc).

e. E finalmente, o Estado Social assenta na justiça distributiva, atribuindo bens jurídicos de conteúdo material, cuja natureza é a de um Estado gestor a cujas condições se têm de submeter as modalidades de legislação competindo-lhe distribuir os valores sociais sendo em última instância, um Estado que se realiza pela sua acção através das prestações sociais, e pela direcção económica e distribuição do produto nacional.¹²⁰

1.2. O Estado providência

O Estado Providência, por seu lado, tem face ao Estado Social uma génese diferente e um aprofundamento também diferente. Em termos gerais, podemos considerá-lo como o Estado cuja natureza e objectivo seria o de promover o bem-estar social dos cidadãos assente numa lógica de regulação social, económica e política da sociedade.

No sentido restrito do termo significaria, a monopolização pelo Estado das funções de solidariedade social, enquanto no quadro geral da sua evolução, o Estado Providência sofreu várias transições, porquanto surge de início com um sentido pejorativo, entendido pelos seus inventores, os homens do Segundo Império francês, como o *“l'enfant monstrueux de la Revolution française”* e no seio do qual surge uma função determinante, que é a de cuidar dos doentes e incapacitados, impondo uma forte centralização do Estado. E, desde logo surgem os exageros dos direitos e das reformas sociais propostas pelos socialistas revolucionários e utópicos.¹²¹

Em meados do século XIX, o Estado Providência vai ligar-se aos conceitos de liberdade, propriedade, segurança e igualdade, na base do liberalismo nascente, em conjunto com a ideia de que todas as relações laborais se deviam regular através de um contrato social. Toda a actividade laboral devia então ser regulada pelo Estado na base da liberdade contratual, da existência da propriedade dos meios de produção, segurança no exercício da actividade e sob o princípio da igualdade. O Estado liberal acompanharia na sua evolução o desenvolvimento do Estado Providência, ainda que se tenham criado desequilíbrios estruturais, principalmente na aplicação daqueles quatro

¹²⁰ Cfr. **García-Pelayo**, Manuel, *“ Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, El Estado Social y sus implicaciones”*, Obras Completas II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991

¹²¹ Vide **Merrien**, François-Xavier, *L'État Providence*, Paris, PUF, 2.ª Edição (1.ª Edição, 1997), 2000, p. 3 e ss

princípios fundamentais. Destes, o que mais alteração provocaria seria o princípio da igualdade, ao criar uma excessiva protecção ao conceito de propriedade privada e um uso desmedido na protecção da liberdade individual.

O século XX, por sua vez trás uma perspectiva diferente ao Estado Providência, nomeadamente nos finais da I Guerra Mundial, pela superação das desigualdades sociais provocadas pelo Estado liberal, baseando então as suas premissas principais na questão da *igualdade* como determinante do conceito de *justiça social*.

Tratava-se de uma nova perspectiva de Estado, perante o qual se pedia uma maior intervenção ao nível da distribuição da riqueza e no apoio aos mais desfavorecidos. A correcção das desigualdades, passaria a ser o elemento principal não criando constrangimentos ao nível da acção voluntária do indivíduo e da sua liberdade. E, é a existência dos novos condicionalismos históricos, através da constituição de grupos sociais com forte presença na vida política (trabalhadores organizados em sindicatos fortemente reivindicativos) a partir da I Guerra Mundial que condicionou a transição do Estado liberal para o Estado Providência. Foi também resultado da necessidade cada vez mais premente da intervenção do Estado na regulação da vida social, quer intervindo directamente no sentido da correcção das desigualdades e das injustiças sociais, quer na correcção das imperfeições de mercado.

1.3. O welfare state

A noção de welfare state apresenta um conteúdo tipicamente anglo-saxónico e surgiu nas décadas de 40/50 do século passado, tendo por base, por um lado, a reacção contra as políticas dos regimes fascistas antes da II Guerra Mundial e por outro, pela ausência de regulação das economias capitalistas a que se juntou a necessidade de reconstrução das economias europeias no pós-guerra.

Quatro fenómenos principais determinaram o designado welfare state, a saber:

- “a) o impacto da guerra, com o consequente desejo de estabilidade na Europa e a defesa contra o comunismo e o fascismo;
- b) A memória do desemprego desde a crise de entre guerras, que conduziu a um maior compromisso entre o pleno emprego e as reformas sociais;
- c) O crescimento económico sustentado e sem precedentes;
- d) O domínio das teorias económicas keynesianas”.¹²²

Aceitando estes fundamentos, consideramos que o welfare state foi o resultado do crescimento económico europeu, do pleno emprego e da redistribuição do rendimento. E, é neste sentido que a necessidade de uma

¹²² Johnson, N., El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid, Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social, 1990, p. 36

maior intervenção do Estado no mercado, se torna importante, para promoção da “regulação da procura agregada, da estabilização dos ciclos económicos, da reprodução da mão-de-obra, da socialização de grande parte dos custos privados e da arbitragem dos conflitos sociais no intuito da manutenção da paz social”.¹²³

E aquela necessidade de intervenção do Estado, decorre da crise de 1929, a qual contribuiria decisivamente para a alteração da lógica intervencionista do Estado, mormente no âmbito do seu papel de agente económico. A intervenção do economista John Maynard Keynes, seria neste aspecto determinante.

O novo modelo de Estado, viria a seguir à Segunda Guerra Mundial, a ser fundamental nas concepções político-sociais europeias. E, tem como principais características o conjunto das actuações públicas tendentes à garantia de bem-estar a todos os cidadãos de uma nação. Permitindo o acesso a um conjunto de serviços mínimos que permitiam garantir a sua sobrevivência, e que podem sistematizar-se em quatro principais: saúde, educação, pensões sociais e subsídio de desemprego.¹²⁴

Qual o sentido então destes três conceitos? Qual devemos considerar no âmbito da nossa análise?

À parte as diferenças de conteúdo entre eles e as críticas que se possam aduzir a cada um, nomeadamente num critério ideológico, a perspectiva que consideramos é o Estado Providência, uma vez que o conceito de Estado Social se apresenta principalmente com um conteúdo específico se associa ao crescimento das economias mais desenvolvidas, mas também por servir ideologias diferentes ao sabor de critérios nem sempre claros.

Por outro lado, o aparecimento e desenvolvimento do Welfare State são fundamentados pela doutrina nesta área, de forma bastante diversificada e na maior parte das vezes, apenas se apresenta com o intuito de caracterizar um específico âmbito ideológico, nomeadamente o neo-liberal. A doutrina de

¹²³ **Claramunt**, Carlos O. , El Estado del bienestar. Objectivos, modelos y teorías explicativas. Madrid, Ariel Practicum, 1999

¹²⁴ O Estado de Bem-estar acaba por ser mais do que uma simples preocupação do Estado pelo bem-estar dos seus cidadãos ou pela provisão de determinados fundos públicos destinados à protecção de grupos mais desfavorecidos. A sua característica distintiva é a existência de um consenso entre trabalho e capital com o intuito de redistribuir o excedente económico por todos os membros da sociedade. Vide, **Morell**, António, La legitimación social de la pobreza, Barcelona, Anthropos, 2002, p. 174 e ss.

Efectivamente, era o Estado que, na dinâmica da procura efectiva, assegurava o benefício das empresas e promovia a existência de mão-de-obra mais qualificada e necessária para utilização das novas tecnologias, acabando por diminuir os custos indirectos das empresas. E, por outro lado, ao assumir os custos públicos da saúde, educação e segurança social, permitia que os salários reais crescessem moderadamente em simultâneo com uma situação de pleno emprego, não sendo necessário que fossem as empresas a assegurar estes custos. Vide, **Anisi**, D., Trabajo com red: un planteo sobre la crisis, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 32 e ss.

justificação é, por isso mesmo, bastante vasta e dependente em muitos aspectos da visão que sobre aquela realidade têm, quer do ponto de vista ideológico, quer do ponto de vista político ou social.

E assim sendo, colocam-se, duas perspectivas básicas, sendo a primeira, a que entende que o Welfare State é o resultado da luta de classes, pelo que não seria mais do que o resultado da vitória dos trabalhadores face ao capital, e enquanto segunda, o entende como sendo uma resposta do próprio processo de industrialização.¹²⁵

1.4. A posição adoptada: o Estado Providência. O quadro da sua evolução.

É nosso entendimento, assumir como conceito a adoptar, o de Estado Providência. E isto por duas ordens de razões. Uma, histórica, porquanto é o conceito mais antigo e que de uma forma ou de outra serviu para caracterizar a necessidade de intervenção do Estado, desde os primórdios do Século XIX, em face dos desajustamentos económicos e sociais resultantes da Revolução Industrial. A outra, sociopolítica, porque a perspectiva portuguesa de intervenção do Estado, continua a estar submetida à influência francófona e o contexto de desenvolvimento de Estado interventor continua em muitos aspectos a decorrer daquela influência.

Assim, importa que nos preocupemos com a evolução do Estado Providência, e neste contexto parece-nos importante contextualizá-lo em quatro momentos: a génese, a configuração, apogeu e crise.¹²⁶

¹²⁵ Existem outras propostas mais ou menos elaboradas acerca do Welfare State e das suas origens:

- a. As que consideram o Estado Providência como uma consequência da procura, com origem no processo de industrialização e as necessidades de protecção dos trabalhadores;
- b. As que consideram a oferta e associadas à economia, em que as imperfeições do mercado se multiplicam na provisão de bens e serviços;
- c. Os estudos quantitativos e estatísticos, que permitem estabelecer grandes comparações macroeconómicas;
- d. Os estudos sócio-históricos, que avaliam a incidência da mudança social na estrutura do Estado. Cfr. **Ashford**, Douglas, La aparición de los estados del bienestar, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986

Outros consideram que se podem estabelecer três tipos de teorias:

- a. Aquelas que constroem modelos conceptuais, que ajudam a perceberem a realidade;
- b. As que assentam em teorias normativas, que permitem formular políticas e programas sociais governamentais;
- c. Teorias construídas para explicar as origens e as funções da provisão do Estado de Bem-estar. Cfr. **Midgley**, J., Social Welfare in Social Context, London, Sage, 1997; **Montagut**, Teresa, Política Social. Una introducción...op. cit.

¹²⁶ Existem autores que propõem outras tipologias para o desenvolvimento do Welfare State, tendo em conta outras perspectivas, que não seguimos de perto. Cfr., por todos, **Hecló**,

Wilensky & Lebaux foram dos pioneiros na tentativa de sistematizar as origens do Estado Providência, ligando-o ao processo de industrialização. Segundo eles, o Estado Providência teria decorrido das vicissitudes subsequentes à Revolução Industrial e principalmente dos desajustamentos económicos e sociais que dela resultaram. Com efeito, os primeiros anos do século XIX acabariam por ser determinantes para o desenvolvimento da designada questão social, assente sobretudo na ausência de emprego, da fome e miséria e da exploração infantil e da mulher. E, por tais razões, os movimentos sociais e políticos que se foram constituindo ao longo daquele século acabariam sempre por chamar à intervenção do Estado, como forma de suplantar tais inconvenientes do desequilíbrio do mercado.¹²⁷

Outros autores, como Flora & Heidenheimer, consideram que o Estado Providência se terá edificado a partir da ideia de cidadania e de modernização, à volta da qual se teriam desenvolvido três estruturas organizativas: o mercado, as associações e as burocracias estatais. Cada um destes sectores teria uma relação com os direitos básicos dos cidadãos reconhecidos nas sociedades modernas, ou seja, os direitos civis com os mercados, os direitos políticos com as associações e os direitos sociais com o mercado e as burocracias. De cada vez que por força da modernização se produziam situações críticas o Estado deveria intervir para promover uma eventual compensação.¹²⁸

Outros ainda, com especial destaque para O'Connor, consideram que o Estado Providência teria derivado da luta de classes, pelo que, na esteira do pensamento marxista, o Estado Providência não seria mais do que o resultado do conflito entre a infra-estrutura social e a super estrutura dominante de base capitalista. Sendo assim a tentativa de legitimação do Estado capitalista e do seu modelo político-económico face aos desequilíbrios dele resultantes, os quais prejudicavam em absoluto as classes sociais mais desfavorecidas.¹²⁹

Mas o que é afinal o Estado Providência? É o Estado cuja intervenção se dirige de forma específica para a melhoria do bem-estar da população e inscreve no essencial dentro das suas competências quatro tipos de intervenção:

i. Ao nível das transferências sociais: que são aquelas que se realizam a partir de fundos públicos e que supõem o contributo de um grupo social para outro, de que as pensões sociais são as mais importantes, transferindo ainda fundos dos trabalhadores e dos empresários para os beneficiários ou

H., "verso un nuovo Welfare State" in Ferrara, M., Lo Statu del Benessere: una crisi senza uscita?, Firenze, Il Mulino, 1981

¹²⁷ Wilensky, H & Lebaux, C., Industrial Society and Social Welfare, New York, Free Press, 1965

¹²⁸ Vide, Flora, P. & Heidenheimer, J., Modernization, Democratization, and the development of Welfare States in Western Europe and América, London, Transaction Books, 1981

¹²⁹ Vide, O'Connor, J. S., The Fiscal Crisis of the State, New York, St. Martins, 1973

pensionistas dos sistemas de segurança social, através de um sistema de contribuições sociais;

ii. Ao nível dos serviços públicos: como a saúde, a educação, os serviços de ajuda familiar (infantários, serviços de apoio domiciliário, habitações assistidas, residência para a terceira idade, etc), habitação social e outros que aprovisionam serviços aos indivíduos;

iii. Ao nível das intervenções normativas: pelas quais o Estado não fornece nem financia serviços, mas intervêm para regular a protecção a trabalhadores, consumidores e habitantes. São neste caso, as políticas públicas de âmbito ocupacional, ambiental ou de consumo;

iv. Ao nível das intervenções públicas: no sentido da criação de postos de trabalho, criando condições favoráveis para que o sector privado as produza e, quando isso não acontece, estimula e facilita a criação de postos de trabalho no sector público.

2. A génese do Estado Providência: a questão social, o modelo de seguro social obrigatório de Otto Von Bismarck e a Constituição Social da República de Weimar.

2.1. A questão social

A questão social é transversal ao século XIX e pode considerar-se como tendo o seu início com o desenvolvimento da revolução industrial e com o inerente processo de industrialização, o êxodo rural e o conseqüente processo de urbanização que conduziu a um crescimento exponencial das cidades tendo como resultado uma panóplia de problemas associados como o desemprego, a fome, a miséria, as condições insalubres e o crescimento demográfico, sobretudo nas novas cidades.

Também as condições de higiene e saúde se agravam conduzindo à proletarianização social e ao desenvolvimento das tensões sociais, que se foram agravando no decurso do século XIX. É ainda neste século que a concepção liberal que pugna pela não intervenção do Estado na economia em particular, e na sociedade em geral, conduz ao agravamento das desigualdades sociais e das tensões sociais propiciando as condições para o crescimento da desigualdade, da pobreza e da injustiça social.

O desemprego foi outro dos flagelos responsável pelo extremar daquelas situações. O sistema capitalista, associado à ideologia liberal viria de forma ainda mais brutal a degradar o sistema social descrito.

Com efeito, o modelo capitalista, assente na propriedade privada, na acumulação de capital e no processo salarial, conduziu em muitas circunstâncias, sobretudo no limite da lógica liberal ao agravamento das condições sociais e laborais das pessoas e com a intervenção no final do século XIX do Papa Leão XIII, que marca a investida do poder espiritual sobre o poder

temporal, colocando em evidência os problemas sociais dos últimos anos do século XIX.

A encíclica *Rerum Novarum* apresenta como novidade o empenhamento da Igreja nos problemas sociais, considerando-os de urgente resolução, sob pena de não mais ser possível a existência de uma sociedade de homens livres. E também a crítica às doutrinas socialistas acusando-as de instigadoras do ódio dos pobres contra os ricos, não resolvendo de forma clara a situação.

Promovendo uma análise exaustiva dos factos, que haviam dado origem à grave situação social, o Papa Leão XIII coloca o acento tónico no conflito social iniciado pelo “incremento da indústria e a evolução das profissões por novos caminhos, a alteração das relações entre operários e patrões, a abundância da riqueza nas mãos de um pequeno número e a indigência da multidão, a maior confiança dos operários em si próprios assim como a sua coesão na adversidade, sem falar na corrupção dos costumes, tiveram como efeito a deflagração dum conflito”.¹³⁰

Todavia, este conflito não tem solução fácil, dados os contornos de que se reveste, além de que na sociedade existem “homens truculentos e astuciosos (que) procuram desvirtuar-lhe o sentido e aproveitam-na para excitar as multidões e fomentar desordens”.¹³¹ Esta crítica implícita aos revolucionários, nomeadamente, aos socialistas e marxistas, delimita a sua esfera de acção. O Papa não estava disposto a calar durante mais tempo as injustiças de que a maioria da população europeia era alvo, mas também não aceitava que o problema se resolvesse pela via revolucionária que, além do mais, estava nos antípodas da doutrina social da Igreja.

Daí que faça um apelo para a implantação da organização que julga permitir resolver, se não na totalidade, pelo menos em parte, os problemas sociais: as Corporações. Com efeito “o século passado destruiu, sem as substituir por coisa alguma, as Corporações antigas, que eram para elas (classes inferiores) uma protecção; os princípios e o sentimento religioso desapareceram das leis e das instituições públicas e assim, pouco a pouco, os trabalhadores isolados e sem defesa têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça de uma concorrência desenfreada”.¹³² A crítica ao capitalismo é evidente.

Declarando o **direito natural** como inerente à pessoa humana, condena a solução socialista de supressão da propriedade privada, afirmando-a inexecutável porque “o homem é anterior ao Estado. Antes que ele pudesse formar-se já o homem tinha recebido da natureza o direito de viver e proteger a sua existência (...)” de modo que “a propriedade particular é plenamente conforme à natureza”.¹³³

¹³⁰ *Rerum Novarum*, n.º. 1.

¹³¹ Id. Ibidem.

¹³² *Rerum Novarum*.

¹³³ *Rerum Novarum*., n.º. 6-7.

Perfilhando os conceitos de Santo Tomás de Aquino, entende o direito natural como sendo consubstanciado na família “a sociedade doméstica, sociedade muito pequena certamente, mas real e anterior a toda a sociedade civil, à qual desde logo será forçosamente necessário atribuir certos direitos e certos deveres absolutamente independentes do Estado”.¹³⁴ Leão XIII propõe, então, soluções para a resolução do problema social.

Perante a impossibilidade de se aceitar a igualdade de facto na sociedade civil, sendo a mesma contrária à condição humana, dadas as grandes e profundas diferenças na sociedade, quer ao nível da inteligência e da habilidade ou do talento, defende que a desigualdade pode ser aproveitada em benefício de todos na lógica de S. Tomás. Defende, assim, um certo organicismo social explicando que “a vida social requer um organismo muito variado e funções muito diversas, e o que leva os homens a partilharem estas funções é, principalmente, a diferença de suas respectivas condições”.¹³⁵

Como então resolver o problema social? Que direitos e deveres devem estabelecer-se na sociedade e no indivíduo no sentido da solução desse conflito? A encíclica *Rerum Novarum* indica que “todos aqueles a quem a questão diz respeito, devem visar o mesmo fim e trabalhar de harmonia, cada um na sua esfera”.¹³⁶ O Estado deve de imediato servir o interesse comum.

Tal como para S. Tomás de Aquino é em função daquele interesse que se obriga a prover à justiça distributiva que mais não é do que procurar cuidar de forma igual todas as classes de cidadãos. Mais, entendendo que o bem comum¹³⁷ é essencialmente um bem moral, o Estado deve preocupar-se prioritariamente em estabelecer a equidade, atentando nos trabalhadores e distribuindo-lhes uma parte dos bens que eles proporcionam à sociedade.

¹³⁴ *Rerum Novarum*, nº. 9.

¹³⁵ *Rerum Novarum*. Nº. 13.

¹³⁶ *Id.*, nº. 22.

¹³⁷ A teoria do bem comum era entendida como a coordenação de esforços de indivíduos preocupados em torno de um ideal humano. Neste caso, a sociedade será verdadeiramente um todo, cujas partes, ainda que com interesses próprios, se sacrificarão em função do todo, no sentido da obtenção do bem comum. Este confundir-se-á com um estado de equilíbrio social, de riquezas intelectuais, morais, materiais, de instituições e legislação humana, que cada cidadão seja qual for a sua condição, pode verdadeiramente, através dos seus próprios deveres, reivindicar e assegurar o exercício pleno dos seus direitos de homem, trabalhando como ser razoável e livre. Cfr **Azpiazú**, Joaquín, *El Estado Corporativo*, Madrid, Editorial “Razon y Fé”, 1934, pp. 50/51.

Pela expressão **bem comum**, deve por seu lado entender-se o “*bem público ou seja o bem que, estendendo-se a todos os particulares em geral, já tomados como membros da colectividade já nas suas relações e necessidades familiares e associativas, se distingue do bem próprio de cada um, para realizar a paz, a prosperidade e a segurança colectiva*”. Cfr **Silva S. J.**, Lúcio Craveiro da, *A Idade do Social*, Braga, Livraria Cruz, 1952.

É de importância crucial a manutenção da propriedade privada, a preservação dos direitos da comunidade e dos seus membros e bem assim evitar as greves, entendidas como desordens graves e atentatórias do interesse comum pela remoção das suas causas.

Finalmente, os patrões e os operários deviam contribuir de modo significativo para a resolução do conflito. Tal contributo passaria pela constituição das Corporações. A associação como fruto da propensão natural do homem leva o Estado a aceitar esse pressuposto, não impedindo a associação do povo que o constitui, limitando-as, todavia, àquelas cujos interesses não ponham em causa a própria sociedade, uma vez que “muitas delas são governadas por chefes ocultos e obedecem a uma orientação e que, depois de terem controlado todo o sector do trabalho, se há operários que se recusam a entrar em seu seio, lhes fazem expiar a sua recusa pela miséria”.¹³⁸

As organizações associativas eram vistas, por seu lado, como agrupamentos naturais que se conformavam com as normas de direito natural respondendo à necessária e devida perfeição do homem. As Corporações destinaram-se a enquadrar a actividade individual e a torná-la mais feliz.

Dando origem ao cristianismo social, a encíclica *Rerum Novarum* reconhece a legitimidade da propriedade privada e as vantagens económicas da iniciativa individual, afirmando para tanto que ambas devem ser realizadas em vista dos fins morais do homem, nomeadamente os deveres de caridade que cada um tem para com o seu semelhante. Condenava os abusos do individualismo e as violências das escolas socialista e anarquista, reclamando um certo número de reformas que considerava mínimos indispensáveis de justiça social.¹³⁹

Reconhece ainda a necessidade da organização sindical dos trabalhadores para evitar os problemas decorrentes da concorrência e também uma organização de empresários que, em negociação com aqueles, possam estabelecer as regras relativas ao trabalho e ao salário.

A intervenção do Estado justificava-se supletivamente e só quando as organizações privadas não tivessem condições de assegurar um mínimo de justiça social.

Do mesmo modo, conduziria ainda a uma diferenciação sócio-económica, determinada sob dois segmentos populacionais: um integrado na estrutura social, minoritário e, um marginal, maioritário, onde se inscrevia a maior parte da população.

A situação que se viveu no decurso do Século XIX dadas as tensões sociais que se forma desenvolvendo e aumentando de grau e de tom reivindicativo, sobretudo pelo desenvolvimento dos novos movimentos revolucionários (socialismo, marxismo, anarquismo), tinha de ter uma solução mais ou menos

¹³⁸ Id., nº. 37.

¹³⁹ Cfr. **Leite (Lumbrales)**, João Pinto da Costa, Nocções elementares de Economia Política, Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 1934, p. 193.

rápida. É neste contexto que o poder instalado procurou legitimar a situação com recurso a propostas de intervenção social que colmatassem as desigualdades sociais existentes.

2.2. Os seguros sociais obrigatórios e a profissionalização do serviço social

2.2.1. Os seguros sociais obrigatórios

A partir dos anos sessenta do século XIX, verifica-se nos países mais industrializados ao agudizar das lutas políticas e das reivindicações sociais, com origem nos movimentos sociais e políticos mais ou menos organizados (desde movimentos revolucionários, ligados aos movimentos comunistas, até aos movimentos ligados ao catolicismo, que pretendiam, ainda que mantendo a ordem, alterar o *status quo* dominante em termos sociais e económicos, passando pelos movimentos anarquistas) e que pretendiam, das mais variadas formas, ultrapassar as dificuldades económicas e sociais de então. Uma das reivindicações mais importantes e com um desfecho mais positivo favor do reivindicantes foi o que teve origem no recém-criado Estado Alemão.

Na sua origem as reivindicações ficam ligadas a uma corrente filosófica designada por Socialismo de Cátedra, a qual tinha como referencial teórico, afirmar a necessidade de reformas sociais e a intervenção do Estado nas relações económicas.¹⁴⁰

Uma das suas principais iniciativas foi a criação da Associação para a Política Social, que resultou do Congresso de Eisenach realizado em Outubro de 1872 e marcado expressamente para discutir a “questão social”. No seu *Manifesto*, condenava-se a Escola de Manchester e para ajudar o Estado a fazer participar o povo em *todos os bens elevados da sociedade*, podia ler-se que a absoluta liberdade deixada a interesses individuais parcialmente rivais e de poder desigual não garantia o bem da colectividade. A intervenção reflectida do Estado, para proteger os interesses legítimos de todos os participantes, deve ser suscitada no momento oportuno e ficava clara a realização de um dos mais altos destinos do tempo e da nação alemã.¹⁴¹

¹⁴⁰ “Socialismo de Cátedra” foi o termo utilizado em termos depreciativos pelo qual os liberais da Escola de Manchester designavam a concepção que se desenvolvia junto de políticos, intelectuais e professores alemães e cujo princípio fundamental era a integração política do socialismo no capitalismo. Segundo eles, a economia política deveria apenas tratar os fenómenos económicos em sentido restrito fundindo-se assim com as demais ciências sociais. Daqui resultava a possibilidade de o Estado poder regular as relações económicas. Foi integrado por nomes famosos da economia daquele tempo, tais como Lorenz Stein, Adolph Wagner, Gustav von Schmoller, Lujo Brentano e Werner Sombart.

¹⁴¹ Vidé, **Halévi**, Élie, História do Socialismo Europeu, Lisboa, Livraria Bertrand, 1975, p. 207-208.

É nesta atmosfera política e na acção de outros movimentos sociais e políticos¹⁴² que se situa uma das tentativas mais influentes dos anos seguintes e com claras implicações na segunda metade do século XX – a criação dos seguros sociais obrigatórios - por iniciativa de Otto von Bismarck. Este, para além da sua acção como chanceler duramente criticado pelos seus inimigos, principalmente, por causa da sua intervenção autoritária e dos métodos militaristas, é conhecido no essencial pela sua acção na criação de reformas sociais das quais resultaria a legislação social mais avançada da Europa do seu tempo.

O primeiro seguro é o que decorre da lei publicada em 1883: o seguro de doença. Por este seguro permite-se a criação e o progresso das caixas de previdência livres as quais, dentro de certas condições, podiam obter personalidade jurídica. As quotizações cabiam em dois terços aos patrões e em um terço aos trabalhadores e, em caso de doença ou invalidez superior ou igual a treze semanas, o trabalhador recebia tratamentos gratuitos e uma indemnização diária igual a metade do salário regional.

A segunda lei foi publicada em 1884: o seguro de acidentes. Por esta lei, o trabalhador recebia cuidados médicos a partir da décima quarta semana de invalidez e um subsídio durante o tempo de incapacidade igual a dois terços do salário (no caso de incapacidade total). No caso de morte, a pensão à viúva, aos filhos e aos pais idosos podia elevar-se até 60% do salário. O custo da reforma era inteiramente suportado pelos patrões.

A terceira lei foi publicada em 1889: o seguro de velhice-invalidez. A administração deste seguro competia a instituições provinciais, cujo financiamento era tripartido: a mesma parcela igual para trabalhadores e patrões e uma parcela da responsabilidade do Estado (30 marcos por trabalhador). A pensão de velhice era escalonada em quatro classes, de acordo com os salários, enquanto a pensão de velhice (aos 70 anos) supunha trinta anos de quotização e a pensão de invalidez, cinco anos.¹⁴³

Quadro 1 – o esquema de seguros sociais obrigatórios de Bismarck

	Seguro de saúde (1883)	Seguro acidentes (1884)	Seguro de velhice e invalidez
--	------------------------	-------------------------	-------------------------------

¹⁴² Salienta-se na Alemanha a acção do Partido Católico, reclamando a reivindicação das classes trabalhadores e o regulamento de uma lei sobre os direitos dos trabalhadores e do Partido Evangélico Cristão-Social, reivindicando a organização corporativa obrigatória, a protecção dos trabalhadores, o descanso dominical, o dia normal de trabalho, higiene, o Estado-padrão modelo, impostos sucessivos sobre o luxo, etc.

¹⁴³ Cfr. Halevi, Éli, História do Socialismo Europeu, op. cit. p. 213 e ss.

Beneficiários	Trabalhadores, excluindo a família (incluída a partir de 1909)	Trabalhadores	Trabalhadores, empregados com rendimentos até 2000 marcos per capita não incluindo a família
Benefícios	Tratamento médico gratuito, subsídio de doença em caso de incapacidade para o trabalho até ½ salário	Custo do tratamento médico; subsídio em caso de incapacidade temporária; pensões em caso de incapacidade temporária	Pensões de invalidez no caso de incapacidade permanente ou de duração (> 1 ano); pensões de velhice depois dos 70 anos
Duração	Subsídio de doença pago durante 13 semanas (26 a partir de 1913)	Tratamento médico pensões 14 semanas	Pensão de invalidez: 5 anos de contribuição como período de espera; pensão de velhice: 30 anos de contribuições
Contribuintes	2/3 pelo segurado e 1/3 (ou mais) pela entidade patronal	Empregadores	Metade pelo trabalho e outra metade pelo patrão; contribuição do Estado de 50 marcos (por pensão <i>per capita</i>)
Instituições de apoio	Fundamentalmente: (fundos de seguros locais ou autoadministrados)	(Associações patronais, subdivididas por sectores industriais)	Instituições públicas, regionais, de seguros

A importância deste quadro legislativo, do ponto de vista da política social, foi extremamente importante. Ainda que apenas ligado a estruturas de classe e com uma natureza claramente corporativa – os direitos às pensões ficavam dependentes da participação actual ou pretérita dos trabalhadores em alguma actividade –, seria no entanto, o começo para o que, cerca de sessenta anos depois em Inglaterra, Lord Beveridge conseguiria, a universalização dos seguros sociais e, por ela o início da segurança social.

Já sem a intervenção de Bismarck, o quadro da protecção aos trabalhadores ainda haveria de se aprofundar na Alemanha, com uma série de medidas para a protecção do trabalho, nomeadamente, em 29 de Julho de 1890, pela lei relativa aos tribunais industriais, em 1891 e 1900 são regulamentadas as profissões, o trabalho das mulheres e das crianças, é proibido o trabalho ao domingo, o dia de onze horas foi condenado pelo Reichstag e adoptou-se, em 1905, uma lei sobre o trabalho nas minas.

3. Configuração e apogeu do Estado Providência: o modelo keynesiano. O relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais.

Aquilo a que chamamos a configuração e apogeu do Estado Providência marca o conjunto dos acontecimentos que de forma mais ou menos sistemática, contribuíram para o desenvolvimento do Estado que vimos estudando.^{144 145}

3.1. O modelo keynesiano

O modelo a que chamamos de keynesiano decorre do conjunto das contribuições teóricas de J. M. Keynes, no âmbito da economia em geral e da natureza da intervenção do Estado, em particular.

A Grande Depressão de 1929 e o impacto que exerce na economia mundial, decorrente de uma prática liberal de não intervenção do Estado na economia, são o prelúdio do pensamento de J. M. Keynes, sobretudo em face do resultado desastroso e das críticas ao modelo liberal.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Foi a partir da Grã-Bretanha que a maioria dos países industrializados do pós-guerra adoptaram a política social e económica que conduziria ao Welfare State. E é neste país que se iniciam três grandes alterações, que marcariam determinadamente a nova dimensão da economia e sociedade europeia: a. A criação e a ampliação dos serviços sociais (segurança social, serviço nacional de saúde e serviços de educação, habitação e emprego); b. A manutenção do pleno emprego como um objectivo económico; c. Um programa generalizado de nacionalizações. Vide, **Johnson, N.**, El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 17 e ss.

¹⁴⁵ No entanto, ainda que de forma geral se os teóricos vão pronunciando numa perspectiva próxima de que aqui defendemos, é certo que outros apontam também outras causas no desenvolvimento do Welfare State. E neste caso, consideram que para o aprofundamento daquele sistema se deve ter em linha de conta, a confluência de factores tais como, económicos, políticos, demográficos, administrativos e culturais, ainda que sejam aos económicos que atribuem maior importância.

São estes que influenciam o crescimento económico e a criação de recursos necessários para a manutenção do Estado de Bem-estar, ainda que a procura possa ser influenciada por questões demográficas e a orientação política dos partidos no poder também seja fundamental, assim como o desenvolvimento da burocracia. Vide, por todos, **Lowe, Rodney**, The Welfare State in Britain since 1945, London, Macmillan, 1993

¹⁴⁶ A Grande Depressão é considerada o pior e o mais longo período de recessão económica do século XX. Este período de recessão económica teve como efeitos o elevar das taxas de desemprego, a redução do produto interno bruto de diversos países, e afectaria drasticamente a produção industrial. Para determinar o seu início, considera-se o dia 29 de Outubro de 1929, ainda que já antes desse dia se verificassem claras alterações no sistema económico norte-americano, ainda que as autoridades não tenham intervindo de forma satisfatória e no tempo correcto.

As taxas na queda da produção industrial americana já tinham começado a descer a partir de Julho do mesmo ano, associado a um período de leve recessão económica, mas em Outubro os valores das acções na bolsa de valores de Nova Iorque, a New York Stock Exchange, caíram drasticamente, desencadeando aquilo que ficou conhecido como a Quinta-Feira Negra. Milhares de accionistas perderam, literalmente da noite para o dia, grande parte dos seus rendimentos e investimentos senão a sua totalidade.

Nos EUA, a política liberal sofre uma tentativa de alteração, com o designado New Deal, o qual propõe o aumento da esfera reguladora do Estado no contexto económico e social e de um conjunto de medidas no âmbito da assistência social aos desempregados, á promoção de obras públicas e ao controlo dos preços e da inflação. Tratou-se de uma resposta vigorosa à gravíssima situação económica e social com início em 1929.

O presidente americano Franklin Delano Roosevelt foi o grande precursor destas medidas que se definiam a partir de duas fases essenciais: uma, que decorreu entre 1933 e 1935, com medidas de conteúdo económico, como a desvalorização da moeda, a subida dos preços, o controlo da emissão de acções, e uma outra, entre 1935 e 1938, com uma orientação mais social, que visava a melhoria das condições de vida das populações, através da criação de um salário pelo mínimo e pelo auxílio aos empregados.

É, contudo, a intervenção de Keynes,¹⁴⁷ propondo a necessidade da imposição do crescimento económico associado a um aumento do bem-estar social para a população, que daria início a uma fase de intervenção do Estado

Ao problema bolsista associou-se a inflação e queda nas taxas de venda de produtos, obrigando ao encerramento de inúmeras empresas comerciais e industriais, elevando assim drasticamente as taxas de desemprego.

São as contradições do capitalismo que acabariam por ser determinantes na crise de 1929 na óptica de alguns teóricos, que os leva a afirmar que, por um lado, é a tendência para a exclusão social como condição para assegurar a proletarização activa e por outro, uma tendência para a integração social, ainda que num contexto conflitual, assente nas lutas operárias e terminado com um processo de reforma social. Cfr., **Anisi, D.**, Trabajar com red..., op, cit.

¹⁴⁷ Cfr. Théorie générale de L'emploi de l'intérêt et de la monnaie, Paris, Payot, 1988; La pauvreté dans l'abondance, Paris, Gallimard, 2002. Keynes entendia que o capitalismo não era, de forma espontânea, estável, que as instituições eram fundamentais para a política económica e que a intervenção do ponto de vista macroeconómico era determinante. A sua obra ficaria totalmente influenciada pela crise de 1929.

J.M. Keynes nasce em Cambridge. Filho de John Neville, faz os seus estudos em Eton e no Kings College de Cambridge. Termina a licenciatura em matemática e especializa-se em economia, disciplina que estuda com Alfred Marshall e A. Pigou.

É admitido como empregado da Índia Office, em 1906. Permanece aí dois anos, até 1908, data em que é admitido como professor de economia em Cambridge, onde se mantém até 1915.

Em 1916 é admitido no Tesouro britânico onde ocupa cargos importantes. Representa esta instituição na conferência da paz de Paris, posição a que renuncia, em 1919, por não concordar com o regime de reparações que estavam a ser pedidas à Alemanha e regressa a Cambridge como o professor. Crítica a política deflacionista do governo e opõe-se, ainda que inutilmente ao regresso do padrão-ouro.

Os anos 30, vivem-se sob o signo da Grande Depressão e das suas funestas implicações, as quais a corrente marginalista, então em voga, não conseguiu explicar. No sentido de ultrapassar tais dificuldades J.M. Keynes publica, em 1936, a sua "*teoria geral do emprego, do juro e da moeda*" que influenciaria profundamente a vida das sociedades industrializadas do pós-guerra. Em 1944 encabeça a delegação britânica na Conferência de Bretton Woods que teria como resultado a criação do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Morre dois anos depois em 1946 no Sussex.

na economia e à tendência para a intervenção social. Colocando-se ao lado dos que reivindicam uma maior intervenção do Estado e dos que o consideram um agente essencialmente regulador, a sua intervenção seria determinante para a alteração do comportamento do Estado face à economia. ¹⁴⁸

Para J. M. Keynes, as despesas públicas constituem um vector fundamental na promoção da eficácia económica e associadas às despesas sociais podem transformar-se num mecanismo de regulação económica. E, com estas, as despesas sociais suportadas pelo Estado, não apenas servem àqueles que directamente delas usufruem como também são importantes indirectamente para os restantes indivíduos e para a economia do país. Elas são em grande parte dos casos, um vector de promoção da eficácia económica, cabendo ao Estado garantir essa eficácia, através dos seguintes instrumentos:

- a. Distribuição de prestações sociais ou transferências sociais;
- b. Criação de emprego público ou emprego subvencionado;
- c. Garantia da valorização do salário mínimo e/ou dos salários reais dos indivíduos ou das famílias;
- d. Criação de equipamentos colectivos;
- e. Controle das taxas e dos impostos a pagar pelos indivíduos.

Estas políticas da responsabilidade do Estado, têm como finalidade essencial a “distribuição de rendimentos suplementares destinados à promoção de um consumo suplementar, conduzindo a médio prazo ao pleno emprego”.¹⁴⁹

Na óptica keynesiana, a intervenção do Estado, é fundamental para promover o equilíbrio da economia uma vez que se encontra espontaneamente em desequilíbrio. Este é maior no domínio do mercado de trabalho, onde se verifica um sub-emprego estrutural. Para o explicar, Keynes recorre à noção de procura efectiva,¹⁵⁰ assente em dois agregados; os consumos das famílias e o

¹⁴⁸ Como defensores e teóricos do Estado Providência, ainda que críticos face a algumas das suas características, podemos incluir entre outros, **Rosanvallón**, Pierre *A crise do Estado Providência*, op. cit.; *Le retour de la question sociale*, Paris, Seuil, 1995; **Titmuss**, Richard, *Essays on the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1958; *Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1986; **Luhmann**, N., *Teoria política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1993; **O'Connor**, J. S., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martins, 1973

¹⁴⁹ **Batifoulier**, Philippe, *L'Économie Sociale*, Paris, PUF, 1995, p. 6

¹⁵⁰ A importância da **Procura Efectiva** reside essencialmente em colocar em relevo as determinantes do nível de equilíbrio do rendimento total e por permitir distinguir o rendimento global de equilíbrio do rendimento global de pleno emprego. Por outro lado, o consumo era para Keynes, uma função directa do rendimento a qual se deduziria da aplicação de leis psicológicas fundamentais, pois quando o rendimento aumenta, o consumo aumenta ainda que em proporção menor e quando os empresários aumentam o volume de produção e emprego e, por conseguinte, do nível de rendimento global que distribuem, recuperam apenas uma parte decrescente, em virtude do consumo dos consumidores. Para que a procura efectiva pudesse absorver a totalidade da produção, seria necessário que a despesa em investimento cobrisse o fosso entre oferta global e despesa de consumo.

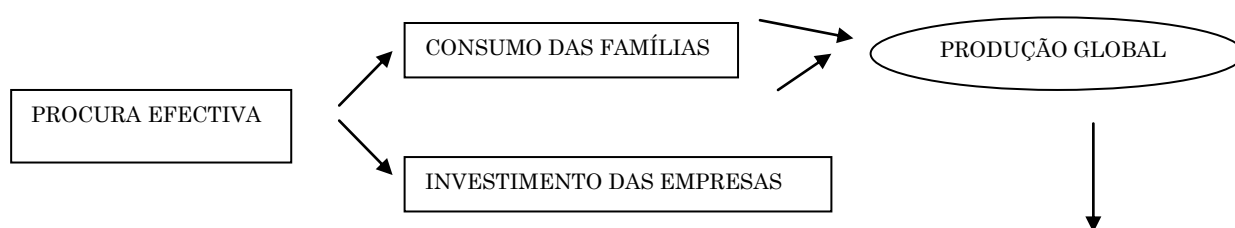
investimento das empresas. As famílias consomem bens e serviços em função do seu rendimento, de tal modo que quanto maior ele for tanto maiores serão as despesas de consumo.

As empresas por sua vez, promovem os seus investimentos com vista ao aumento da produção de bens e serviços em função dos rendimentos do investimento e dos custos desse investimento (taxas de juro, etc). Por sua vez, os empresários apenas estarão dispostos a investir se os ganhos esperados forem superiores aos custos. Pelo que, da relação entre o consumo das famílias e o investimento das empresas constitui-se a procura efectiva. Esta, em resposta, determina a produção global, que define o nível de emprego. Quanto maior for o consumo das famílias e maior o investimento mais alto seria o nível de emprego.

De outro lado, o nível do emprego, dependerá também das questões demográficas, nomeadamente do nível da classe etária em idade de trabalhar (o número de pessoas que em cada ano se apresenta no mercado de trabalho), e do sistema educativo (nomeadamente na idade do final dos estudos). Estas seriam, “variáveis estruturais, sobre as quais a política económica nada mais pode fazer do que exercer relativa preponderância na influência sobre o nível das classes etárias”.¹⁵¹

Esquemáticamente, pode apresentar-se o esquema keynesiano acerca do comportamento económico, entre a procura efectiva e o nível de emprego:

Figura 5 : Procura efectiva e emprego



A função consumo $C = C(Y)$, permite verificar que o consumo depende directa e positivamente do rendimento: $\frac{dC}{dY} > 0$ Função Keynesiana do Consumo

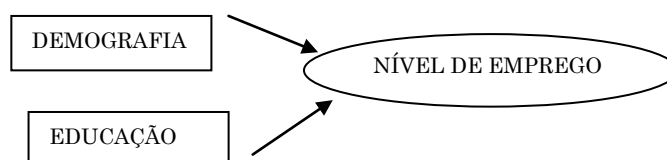
$$C = \bar{C} + cY$$

em que:

$\bar{C}$ representa a componente autónoma, ou seja, o consumo autónomo é aquele que não depende do rendimento, uma vez que os indivíduos para viverem têm de consumir independentemente do seu rendimento;

c representa a Propensão Marginal a Consumir, ou seja, mede a variação no consumo por cada unidade de rendimento acrescida $0 < c < 1$. O c , situa-se entre 0 e 1.

¹⁵¹ Batifoulier, Philippe, L'Économie Sociale, op. cit. p. 8



A questão coloca-se então na necessidade de uma intervenção do Estado, uma vez que não se garante em nenhuma circunstância, o equilíbrio entre a oferta e a procura de emprego, no que respeita à demografia e à educação, pois pelo contrário, estas variáveis estariam sempre em desequilíbrio espontâneo.

Também o consumo das famílias e o investimento das empresas, não seriam assegurados de forma espontânea, porquanto segundo Keynes não existiam mecanismos automáticos de regulação da actividade económica, como pretendiam os economistas clássicos e neoclássicos, e a intervenção do Estado seria fundamental para corrigir os permanentes desequilíbrios dos quais o sub emprego dos factores era o mais evidente. Esta intervenção deveria então assegurar o equilíbrio da economia e do sistema social, garantindo a prosperidade económica.

No que respeita às despesas sociais, seriam estas também da responsabilidade do Estado, o qual mediante as transferências sociais ou as despesas públicas, permitiria um aumento do consumo das famílias e indirectamente um aumento da produção das empresas. O Estado resolveria assim o problema do desemprego.

Por outro lado, Keynes explicava a eficácia das despesas sociais, pela via do multiplicador. Este explica-se da seguinte forma: quando o Estado distribui rendimentos suplementares, as famílias consomem parte desse rendimento e poupam outra parte. É o que designa por Propensão Marginal ao Consumo e Propensão Marginal à Poupança.¹⁵² O resultado, nesta perspectiva seria o de

¹⁵² Suponhamos que o Estado distribui 1000 € e as famílias consomem 80% desse rendimento, ou sejam, consomem 800€ e poupam 200€. Por sua vez, os 800€ consumidos representam um acréscimo de rendimento para quem vendeu aqueles bens. Também ele irá, despende 640€ em bens de consumo e poupar 160€, e assim sucessivamente. Neste caso a Propensão Marginal ao Consumo seria de 80% enquanto a Propensão Marginal à Poupança seria de 20%, e em que o multiplicador seria: $1/[1-c]$ em que, $c = 0,8$ e o efeito multiplicador seria $1/[1-0,8] = 5$, pelo que $1000 \times 5 = 5.000$ € de riqueza criada com 1000 € de rendimento.

De outro modo, em virtude da teoria do multiplicador, o investimento suplementar conduz a rendimentos que se repercutem no consumo, já que uma fracção destes é gasta pelos agentes económicos, evidenciando-se a relação entre o rendimento e o investimento. Através do multiplicador, o investimento cria o rendimento e o volume de emprego necessário para produzir aquele rendimento, explicando-se assim o consumo e o seu complemento residual, a poupança.

O **multiplicador do investimento** exprime um coeficiente numérico. Quanto mais acima da unidade estiver, maior o aumento verificado no rendimento em relação a um aumento do

que quanto maior fosse o consumo maior o rendimento suplementar criado e maior a riqueza gerada. Deste modo, distribuindo o rendimento pelas famílias mais pobres, poderia melhorar-se a eficácia económica.

3.2. O Relatório Beveridge

O Relatório Beveridge publicado na Grã-Bretanha com o título original de *Social Insurance and Allied Service. The Beveridge Report in Brief* no ano de 1942, apresentava os seguintes princípios orientadores:

a. A necessidade de atribuição ao Estado da responsabilidade na manutenção das condições de vida dos cidadãos, através de acções dirigidas à regulação da economia de mercado, para a manutenção de um elevado nível de emprego, e para promover a protecção pública de serviços sociais universais, tais como a educação, a segurança social, a assistência médica e habitação;

b. Universalidade dos serviços sociais;

c. Implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência.

Ainda que Beveridge tenha sido importante neste domínio, o sistema social britânico, não se deve apenas a ele. Assente em três pilares educação, saúde e seguros coube a Butler, a criação do pilar da educação, tendo chefiado uma comissão para a sua implementação, e a área da saúde foi entregue a Biran.

A Beveridge atribui-se a importância de ter sido o impulsionador de um vector crucial do Welfare State: o da segurança social. ¹⁵³

investimento. Isto significa que o produto não varia só uma unidade mas varia uma unidade multiplicada por um factor.

O **Multiplicador da Despesa** representa assim, o acréscimo de PNB que resultaria de um acréscimo unitário na despesa.

$$\frac{\partial Y}{\partial C} = \frac{1}{1-c} = m\bar{C} \quad \Rightarrow \quad \Delta Y = m\bar{C} \times \Delta \bar{C}$$

$$\frac{dY}{dI} = \frac{1}{1-c} = m\bar{I} \quad \Rightarrow \quad \Delta Y = m\bar{I} \times \Delta \bar{I}$$

Vejamos em termos de exemplo, o seguinte:

Quanto varia a produção na economia se o investimento autónomo das empresas aumentar 100 u.m., tendo em conta que a propensão marginal a consumir é de 80%.

ΔY ?

$$\Delta \bar{I} = 100 \quad \frac{dY}{dI} = \frac{1}{1-c} = m\bar{I} \times \Delta \bar{I} \quad \Rightarrow$$

$$\frac{1}{(1-0,8)} \times 100 = 500$$

$$\Delta Y = 500$$

Ou seja, um aumento do investimento autónomo de 100 u.m. irá provocar uma variação positiva (um aumento) do produto de 500 u.m., considerando uma propensão marginal a consumir de 0,8.

¹⁵³ Vide, **Marshall**, T. H., *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson Educational; 5th edition (September 1985)

Não pode, no entanto, escamotear-se que o nascimento do Welfare State moderno se encontra indissolúvelmente ligado a Beveridge e o carácter universalista, por ele proposto alargaria os serviços sociais a toda a população, combinando a segurança de base com a liberdade do cidadão em organizar a sua própria vida e a daqueles que se encontravam ao seu cuidado.

3.3. Os direitos sociais

Quanto aos direitos sociais, a experiência dos anos 50 e 60 do século XX viria a demonstrar a importância que assumiu esta nova forma de relacionamento do Estado com a sociedade, principalmente no que respeitou à integração das classes trabalhadoras, sempre reivindicativas até então no processo produtivo, reduzindo assim os conflitos laborais e sociais. Este processo de integração realizou-se no essencial através de dois processos tão distintos como complementares. Por um lado, pela redistribuição do rendimento a favor do trabalho, acompanhado de uma mudança substancial na tecnologia da produção e da organização do trabalho, o que através da produção em massa e do embaratecimento dos produtos manufacturados, aumentou drasticamente as possibilidades de consumo das massas sociais. E, por outro, o sector público aumenta as possibilidades do consumo privado com a cobertura fora do mercado das necessidades de educação, saúde, pensões e subsídio de desemprego.

Este processo, vai assim traduzir-se num mecanismo de gerador da procura efectiva e naquilo a que O'Connor designou de funções de legitimação e acumulação indirecta (traduzindo-se esta na diminuição dos salários em resultado da cobertura fora do mercado das necessidades de saúde, educação e segurança).

Por via do que fica dito, fica clara a intervenção substancial do Estado através da intervenção como agente económico e das despesas com o bem-estar dos cidadãos.

Os direitos sociais e o seu aprofundamento, contribuiriam decisivamente para o desenvolvimento do Estado Providência, motivados especialmente pelo crescimento económico nas sociedades industriais do pós-guerra e pela extensão do bem-estar a grande parte da população. Deve-se a T. H. Marshall (1893-1981)¹⁵⁴ a conceptualização mais profícua no que se relaciona com importância dos direitos sociais.

Para T. H. Marshall o século XVIII teria sido o século dos direitos civis, o Século XIX o século dos direitos políticos e o século XX (sobretudo a segunda metade) o século dos direitos sociais. Estes direitos ter-se-iam desenvolvido como forma de resolução das contradições do desenvolvimento económico que se verificava, nomeadamente, com o aprofundamento das desigualdades sociais e de forma indirecta das igualdades políticas.

¹⁵⁴ Marshall, T. H. Citizenship and Social Class, Cambridge, University Press

Neste âmbito, os direitos sociais deveriam ser analisados como um prolongamento dos direitos políticos. De igual modo, o Estado providência deveria então ser entendido como uma etapa obrigatória do desenvolvimento das sociedades industrializadas¹⁵⁵ e assim como uma forma de superar os riscos que eventualmente poderiam decorrer do desenvolvimento da sociedade industrial.

Ainda na óptica de T.H. Marshall, os direitos sociais teriam alcançado aquele desenvolvimento, uma vez que os outros dois direitos já haviam alcançado ao longo dos séculos a sua predominância. Só no Século XX estariam então criadas as condições para esse aprofundamento. Assim teria sido na base do desenvolvimento do sistema educativo e dos serviços sociais que os direitos sociais acabariam por adquirir dimensão.

Para além dos direitos sociais e do contributo de Keynes e Beveridge, é ainda possível considerar globalmente como determinante do aprofundamento do Welfare State a paz social, que permitiu relações estáveis e uma cooperação dos assalariados num sistema de produção caracterizado por uma mudança rápida ao nível tecnológico e organizacional; o salário social, que criou condições à maioria da população para aumentar o seu rendimento disponível e uma maior capacidade para o consumo que conduziu a um aumento da procura e ao crescimento económico; os grandes investimentos públicos em infra-estruturas sociais e bens colectivos, tais como hospitais, escolas, habitação, cultura, etc., que impulsionaram o aumento da procura a partir daqueles investimentos; e, uma expansão do sector social da economia, ao nível do emprego.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Donzelot, Jacques, L'Invention du Social, Paris, Fayard, 1984, p. 181 e ss

¹⁵⁶ Vide, Castells, M., La ciudad informacinal. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el processo urbano-regional, Madrid, Alianza Editoria, 1995

4. A crise do Estado Providência: a crise fiscal e a crise político-ideológica. Outras propostas acerca da crise.

A situação que se viveu, sobretudo na Europa, no período posterior à II Guerra Mundial, viria a ser contudo alterada, por força da crise económica mundial dos anos 70, o que daria azo a que as críticas que se iam fazendo a um modelo intervencionista caracterizador do Estado Providência aumentassem de tom.

Começa a falar-se em crise do Estado Providência, contestando-se, quer o elevado grau da intervenção do Estado na sociedade, quer a sua incapacidade para responder aos novos problemas económicos que se começavam a fazer sentir. Destes, o aumento abrupto da taxa de desemprego, o aumento da inflação e a redução do crescimento, são os mais importantes e são também por eles que se argumenta contra a elevada intervenção do Estado na vida económica.

A crise económica permite deste modo o aparecimento de novas teorias alternativas que basearam a sua contestação quer quanto ao grau de intervenção pública quer quanto às despesas do Estado na determinação das políticas sociais. Podemos, ainda que de um modo simplificado, estruturar aquelas críticas em três correntes:

1. Uma, que recusa a utilidade da intervenção do sector público na obtenção de níveis satisfatórios de emprego;
2. Outra que centra a sua crítica nas funções de bem-estar assumidas pelo sector público, nomeadamente as medidas de engenharia social tendentes a eliminar a pobreza e;
3. Finalmente, uma terceira, que julga ser o crescimento das actividades de bem-estar levadas a cabo pelo sector público, quem conduz, de facto, a alterações nos mecanismos de mercado, o que entraria em contradição com a própria visão keynesiana.

Estas três correntes pretendiam demonstrar que as funções de bem-estar interferiam com o processo de acumulação privado e criariam distorções no funcionamento do mercado. Integram esta corrente, teóricos como Milton Friedman, David Cameron, Kaldor, entre outros e desenvolvem-se apontando como elementos fundamentais de crítica os seguintes:

- a) Aceitação de uma taxa natural de desemprego na economia, a qual uma vez alcançado um determinado nível de desemprego, toda a tentativa de dirigir a economia apenas tem implicações no longo prazo ao nível dos preços e nada afecta o emprego. Daqui se depreende que a intervenção do Estado na economia para aumentar o nível de emprego apenas tem como consequência conduzir a um aumento dos preços;
- b) Defende-se que os agentes económicos na hora de criar as suas expectativas o fazem como se conhecessem a verdadeira estrutura da economia. Se os agentes económicos são capazes de antecipar (mediante expectativas

racionalis) os efeitos das medidas económicas, actuarão em consequência anulando os efeitos que estas pudessem ter;

c) Partem da análise da Lei de Say, pela qual os indivíduos perante incentivos monetários escolhem entre trabalho e ócio, colocando em evidência os custos quanto à determinação dos níveis de produção e a importância dos impostos como mecanismos de desincentivação dos agentes económicos. Numa palavra apresentam como justificação fundamental a formalização marginalista do mercado do trabalho e do comportamento do consumidor.

A designada crise fiscal do Estado Providência teve a origem da sua designação com o livro de James O'Connor publicado em 1973, com o título de *Crise Fiscal do Estado*¹⁵⁷, no qual denuncia o colapso financeiro que se havia dado desde os finais dos anos 60 até à primeira crise petrolífera. Aquele colapso seria assim o principal causador da crise do Estado Providência.¹⁵⁸

Seria neste contexto, a óptica capitalista quem acabaria por impor o fim do Estado Providência pois que “mais cedo ou mais tarde, aquela crise fiscal começará a ameaçar as condições da “paz laboral” nas indústrias monopolistas. A crise fiscal, é assim e basicamente, uma crise social: os antagonismos e económicos e políticos dividem não apenas o capital e o trabalho, como também a própria classe operária”.¹⁵⁹

O mesmo autor, num livro que publica mais tarde,¹⁶⁰ volta a analisar esta temática e conclui, após analisar as funções básicas do Estado, pela existência de duas funções contraditórias: a de acumulação e a de legitimação. A partir destas duas funções o Estado deve, por um lado, fazer todo o possível para aumentar os benefícios do capital ainda que à custa de investimentos contínuos nos sectores mais influentes da economia nacional. Deve neste caso, continuar a fomentar e a intervir no processo e acumulação de excedentes no sector privado.

Por outro lado, deve continuar a procurar justificar o sistema global e a sua ordem e segurança, através de medidas tendentes a tranquilizar a classe operária e o resto dos cidadãos, através de políticas de subsídios e subvenções e ajudas sociais generalizadas.

Não seria mais do que continuar a assegurar a lealdade das massas, pela criação de condições necessárias para promover a harmonia social, para o que deve continuar a satisfazer as numerosas exigências, muitas vezes à custa de

¹⁵⁷ O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press, 1973

¹⁵⁸ Para O'Connor, a crise do Estado Providência não seria mais do que “a tendência de despesa do Estado para crescer mais do que o investimento. Não que exista uma lei para que assim aconteça, mas porque é um facto, as necessidades a que só o Estado pode fazer face, são crescentes e por conseguinte, maiores do que o orçamento do Estado”. O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, op. cit. p. 20

¹⁵⁹ O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, op. cit. p. 68

¹⁶⁰ O'Connor, James, *Accumulation Crisis*, Oxford and New York, Basil Blackwell, 1984

investimentos em sectores da economia e à margem da sua possível racionalidade.

Neste contexto, James O'Connor assenta na existência de três contradições: a primeira é a da confrontação das duas funções que considera principais no Estado capitalista: a de acumulação e a de legitimação. A segunda, consequência da primeira, o Estado depende do sector privado para conseguir os seus rendimentos através dos impostos.¹⁶¹ A terceira, deve-se à organização democrática das sociedades capitalistas actuais, que funciona através da tomada de decisão pluralista e na qual intervém grupos de pressão e interesse e a política económica e social converte-se em parte no resultado de um mercado político. Tais contradições provocariam assim, no longo prazo um desajuste estrutural que conduziria à bancarrota fiscal do Estado e a uma quebra (estrutural) do aparelho legitimador da segurança social e das demais despesas sociais.

Integrado ainda na óptica marxista, assume também particular importância a crítica ao Estado Providência, apresentada por Claus Offe. Na sua obra, Contradições do Estado de Bem-estar,¹⁶² procura encontrar uma justificação para a criação do Estado de Providência, acreditando que se encontra nas contradições internas deste modelo de Estado, no essencial nas decorrentes do sector social. É neste contexto que explica que aquele modelo de Estado, com o decurso dos anos assumido como o instrumento pacificador social através da atribuição do necessário apoio à promoção das necessidades dos cidadãos e dos sindicatos ficado assim preso das suas contradições.

Claus Offe, marxista e estruturalista, parte do pressuposto de que a sociedade funciona como um sistema global integrado por vários subsistemas (político, económico e legitimador), os quais funcionam com regras próprias, mas em conexão uns com os outros. O problema do Estado Providência seria a quebra da coerência interna entre aqueles subsistemas implicando uma relação antagónica entre os três. Aceitando serem fins do Estado Providência, o estimular do investimento privado, a redução do desemprego, o assegurar a defesa nacional e a administração de diversas necessidades sociais, entende também que não foram conseguidos, descobrindo aí as razões das contradições entre as finalidades declaradas e as efectivamente realizadas, traduzindo-se numa falha de integração dos três subsistemas.

¹⁶¹ No entender de O'Connor, o Estado não tem qualquer controlo sobre os recursos produtivos (este é aliás, em seu entender, o grande erro do Estado), donde para satisfazer as exigências sociais apenas tem duas soluções: ou aumenta os impostos ou não se importa com o deficit. Nestas despesas sociais, inclui tanto as de capital social, como as de produção.

Os primeiros, considera aqueles que o Estado assume para obter uma acumulação privada rentável. Os segundos são idealizados para a manutenção de uma harmonia social, cujo fruto seja a legitimação. Vide **O'Connor**, James, The Fiscal Crisis of the State, op. cit. p. 34

¹⁶² No original, **Offe**, Claus, Contradictions of the welfare state, Massachussets, MIT Press, 1984

Importante na sua teoria é a noção de crise e de contradição. A primeira define-a como o “processo que coloca em causa a estrutura de um sistema (...) e que lhe é inerente”,¹⁶³ ou seja, é algo que não existe apenas esporadicamente, mas pelo contrário, algo que acompanha sempre o sistema. Quanto ao conceito de contradição, refere-a como a tendência de uma situação para autodestruir as bases nas quais repousa e que lhe são necessárias e que se verificariam na sociedade capitalista.¹⁶⁴

Nesta sociedade, encontra então as seguintes contradições:

a. Estrutura das actuais sociedades capitalistas. Esta, encontrar-se-ia formada por três subsistemas independentes mas com organização distinta: estruturas de socialização (subsistema legitimador), economia capitalista de produção (subsistema económico) e mecanismos de poder político e administrativo (subsistema político).

A sua relação não a considera em equilíbrio, ainda que se possam verificar interferências e interações conflituais. Era então esta relação de antagonismo entre os três subsistemas e não a luta de classes (como o havia afirmado Marx) o centro das contradições do Estado Providência;

b. Separação de forma e conteúdo no interior da democracia liberal. Neste âmbito, parte-se da relação entre indivíduo e Estado através da política democrática. Daqui deveria resultar o necessário consenso de estabilização do modelo, mas em seu entender, o problema que se coloca é o de que aquele consenso já não é proveniente da relação democrática, mas de negociações informais entre grupos funcionais. O que resulta então, é que as duas funções da política (responder a questões substantivas e resolver conflitos institucionais) já se não verificam.

As funções perdem a sua importância, ainda que não conduzam de imediato ao rompimento do modelo, porquanto “se o vínculo institucional entre o indivíduo e o Estado se encontra atenuado, pelas razões expostas, os vínculos reais entre o Estado e o indivíduo aparecem cada vez de forma mais directa”¹⁶⁵ uma vez que o Estado acaba por tornar possível a produção social, que é o suporte individual;

c. Perda da lealdade das massas ao Estado Providência. A explicação para esta quebra na lealdade entende-a Offe assente em várias causas. Uma é a independência que os indivíduos julgam ter em relação ao Estado do ponto de vista económico. Outra é a de que o Estado continua a depender economicamente, em larga medida, da prosperidade e rentabilidade da economia. Uma terceira causa, aponta-a ao não cumprimento das promessas por parte do Estado por falta de eficácia.

¹⁶³ Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Madrid, Alianza, 1990, p. 43

¹⁶⁴ Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, op. cit. p. 45

¹⁶⁵ Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, op. cit. p. 164-165

Em sentido diferente, mas com objectivos idênticos, Niklas Luhmann apresenta uma concepção explicativa acerca da crise do Estado Providência, que julgamos interessante e que tem razão de apresentação.¹⁶⁶

Em primeiro lugar, do ponto de vista metodológico a sua análise radica na teoria dos sistemas, considerando a existência, não de indivíduos mas de sistemas, funções e conjuntos de sistemas, entendendo a sociedade como um sistema, composta por vários sistemas que estabelecem relações com o meio ambiente externo e interno.

Em segundo lugar, não é possível perceber o conceito de Estado Providência sem considerar o que designa de princípio da compensação e que significa a recompensa das desvantagens que recaem sobre cada um de nós como consequência de um determinado sistema de vida. Este princípio tenderia a universalizar-se, uma vez que todas as diferenças se podem compensar, mas mantém-se sempre algumas diferenças ou surgem algumas carências que necessitam de ser compensadas.¹⁶⁷ Neste sentido, o problema que se coloca ao Estado Providência, no domínio da sua designada crise, é o que resulta da quebra de comunicação e articulação entre os seus três subsistemas (o político, o público e o administrativo), os quais, em termos normais deveriam funcionar em interacção corrigindo-se mutuamente, o que não acontece.

Como o Estado Providência pretende a todo o tempo promover a melhoria das condições sociais de todos os cidadãos, pelo simples facto da sua participação na vida social, acaba por não lhe ser possível satisfazer tal pretensão, uma vez que, face às suas condições técnicas e os meios de política existentes acaba por não ser possível. Daqui resulta que diariamente se assiste às limitadas possibilidades da acção política, o que conduz a um duplo efeito: o primeiro será o rebetamento (desbordamiento) do Estado Providência, ou seja, a política ficará em cada momento em situação mais difícil face às consequências da intervenção do Estado. O segundo seria o resultado da discrepância entre as pretensões e a realidade do Estado Providência, que acabaria por arruinar as ideologias políticas do Este e do Ocidente, provocando um claro desencanto dos cidadãos para com a política daquele modelo de Estado.¹⁶⁸

Trata-se, no entendimento de Luhmann, de uma crise teórica, que afecta sobretudo a consideração da política. Apresenta como solução aquilo a que chama de socialismo assistencial e sustentador do Estado Providência, alterando a concepção política expansiva por uma concepção política restritiva, que permitisse uma maior articulação com a realidade.

¹⁶⁶ O artigo original de Luhmann é Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, publicado em 1981. Usamos aqui a tradução espanhola Teoria Política en el Estado de Bienestar, Alianza, 1997

¹⁶⁷ **Luhmann**, Niklas, Teoria Política en el Estado de Bienestar, Alianza, 1997, p. 32

¹⁶⁸ **Luhmann**, Niklas, Teoria Política en el Estado de Bienestar, op. cit. p. 148

Outros autores, nomeadamente os que se inscrevem na área liberal social e principalmente os mais próximos das correntes libertárias, costumam apresentar um outro conjunto de factores que demarcariam o contexto da crise do Estado Providência, muito para além da crise fiscal ou ideológica. É neste campo possível encontrar um conjunto factores que mais usualmente costumam ser apontados:¹⁶⁹

i. O fim do consenso keynesiano. O problema coloca-se, no caso vertente, ao nível do excesso de intervenção pública do Estado.¹⁷⁰ Com efeito, como analisamos no âmbito teórico da intervenção do Estado e sobretudo no período subsequente à década de 70, alguns importantes autores colocavam o acento tónico na necessidade de redução da intervenção do Estado e, consequentemente, na diminuição do seu papel interventor na economia.

A prática de alguns Estados naquele período (EUA e Grã-Bretanha, como pioneiros) foi no sentido da redução da intervenção do Estado na economia, donde resultaram diminuições do papel do Estado ao nível dos determinantes Keynesianos, como o emprego ou a promoção do crescimento económico.

Quanto ao primeiro aspecto, tem como resultado a defesa de uma taxa natural de desemprego¹⁷¹ a qual alterada pela intervenção do Estado apenas conduziria ao aumento da inflação.

No que ao crescimento económico respeita, como vertente do papel do Estado, é ela limitada desde logo, pelo Tratado de Maastricht – art. 104.^o – na condenação dos “deficits excessivos” dos Estados membros e posterior desenvolvimento com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, no qual se impede a existência de deficits superiores a 3% para os países que desejam aderir e integrar a moeda única da U.E.,¹⁷² associada a uma penalização mais ou menos grave para aqueles que violarem aquela regra;

¹⁶⁹ Limitamo-nos a elencar aqui os principais factores com uma breve explicação sobre os mesmos. Para um aprofundamento maior e apresentação da argumentação que os contradiz, vide **Bustillo**, Rafael M., “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo” in **Bustillo**, Rafael M. (ed.), El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Madrid. Alianza, 2000, p. 51 e ss

¹⁷⁰ Como que a corroborar este factor, a SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social) veio colocar para o caso português a questão nestes termos: “o Estado tem uma presença asfixiante sobre toda a sociedade, a ponto de não ser exagero considerar que é cada vez mais estreito o espaço deixado verdadeiramente livre para a iniciativa privada.

Além disso, demite-se muitas vezes do seu dever de isenta regulação, para desenvolver duvidosas articulações com interesses privados, que deixam em muitos um perigoso rasto de desconfiança”. Vide, **SEDES**, tomada de posição, Fevereiro de 2008

¹⁷¹ Vide, por todos **Samuelson**, Paul, Economia, MacGraw-Hill, 6.^a Edição, 2002

¹⁷² A excepção pode aceitar-se em dois casos: recessão grave da Economia nacional e no caso de circunstâncias excepcionais (recessão entre 0,75 e 2 pontos do PIB), Vide Pacto Estabilidade e Crescimento.

ii. Os efeitos perversos da política social e respectivo financiamento. Entende-se neste domínio que o efeito do Estado Providência no mercado, altera substancialmente a suas regras de funcionamento e coloca em causa o seu equilíbrio. Desde logo, porque a intervenção do Estado no mercado pela via de incentivos fiscais, contribuiria para o aumento dos impostos e por esse facto para o problema fiscal. E, porque se o Estado garante a satisfação das necessidades dos indivíduos, estes terão a tendência para reduzir a sua participação no mercado de trabalho, afectando o seu comportamento e tendendo para a manutenção das situações de dependência.

É o que Hirschman costuma designar de tese da perversidade,¹⁷³ segundo a qual independentemente das boas intenções de um programa de política social, este em última instância, além de não resolver o problema que pretende solucionar, acabará por agravá-lo reduzindo os incentivos individuais para a resolução do problema pelos seus próprios meios e perpetuando a sua dependência da política pública.¹⁷⁴

iii. As falhas de Estado. Tal como o mercado, o Estado também tem falhas, nomeadamente na realização de algumas das suas funções mais tradicionais, ao contrário do que alguns defendem de que o Estado se comporta sempre racionalmente no sentido da maximização do bem-estar da colectividade.

A partir dos anos 70, nomeadamente pela mão dos teóricos e políticos da esfera libertária e liberal,¹⁷⁵ a argumentação supra passou a ser contestada, principalmente com a sistematização acerca da maximização da utilidade individual pelos gestores da coisa pública, tal como acontecia, com o mercado e os decisores económicos que neles actuam.¹⁷⁶

iii. A mudança demográfica, o envelhecimento e a alteração nos padrões familiares.

Um dos problemas que se colocam às sociedades ocidentais é o que decorre da mudança demográfica e dos que directa e indirectamente lhe estão associados, como é o caso do envelhecimento da população e a alteração dos padrões familiares. Mas também a emigração proveniente de países com elevados deficits de desenvolvimento. E é também um aspecto que tem e irá atingir directamente Portugal. Estas alterações têm efeitos directos na despesa

¹⁷³ **Hirschman**, A. O., La retórica de la intransigencia, México, FCE, 1991

¹⁷⁴ Nesta óptica, o subsídio de desemprego, por ex., desincentivaria a procura de trabalho com remuneração inferior ao subsídio de desemprego, ou o subsídio às famílias com crianças incentivaria a gravidez precoce e aumentaria a taxa de filhos ilegítimos, ou o rendimento mínimo garantido desincentivaria o trabalho, ou ainda o salário mínimo reduziria a contratação colectiva aumentando o desemprego, etc.

¹⁷⁵ Nomeadamente, em termos teóricos, com os trabalhos de James Buchanan, Niskanen, Gordon Tullock, e em termos práticos com a governação do Presidente Reagan nos EUA e a Sr.^a Teatcher na Grã-Bretanha.

¹⁷⁶ Vide Capítulo II

pública, aumentando a procura e a despesa em saúde, na intervenção social e no aumento das despesas com as pensões.

No que à alteração nos padrões familiares respeita, as mais importantes são as que se verificam ao nível da estrutura familiar, como o acréscimo nos divórcios, a monogamia consecutiva, as uniões de facto, o absentismo paternal, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, etc., as quais também se reflectem no domínio da despesa pública, principalmente no acesso à garantia de um mínimo de protecção que acrescerá em muitas destas circunstâncias circunstâncias.

v. A globalização da economia. O processo de aprofundamento das relações económicas internacionais e as suas implicações nas economias europeias e na portuguesa em particular, reflecte-se também ao nível do Estado Providência. Neste caso, podemos destacar os seguintes factores:¹⁷⁷

a. A política económica keynesiana tradicional estaria preparada para funcionar em situações de reduzido nível de comércio internacional, donde em situações de grande abertura, veria reduzidos os mecanismos de coordenação da política económica e dos seus efeitos e capacidades;

b. Os programas ligados ao Estado Providência aliam-se a volumosas quantidades de recursos. E o financiamento destes recursos depende em largo margem das quotizações sociais, implicando o aumento das contribuições, quer das empresas quer das famílias, afectando a produção e o emprego;

c. A alteração da circulação de capitais pode provocar modificações no equilíbrio de forças entre capital e trabalho, condicionando o Estado Providência e provocando em determinadas circunstâncias, a sua debilidade financeira, reduzindo a progressividade dos sistemas fiscais.

vi. Alterações no funcionamento do mercado de trabalho. Tradicionalmente o Estado Providência e o modelo keynesiano em que se baseia, assenta na lógica do pleno emprego, de tal modo que, quanto maior a taxa de emprego, menores os custos associados aos programas a criar no mercado de trabalho.

Quando se verificam situações a contrário, i.e., aumento da taxa de desemprego, por exemplo, os custos com os seus efeitos serão tanto maiores: aumento dos encargos com redução do financiamento. Assim, as flutuações de desemprego, que nos tempos que correm se vão fazendo sentir têm trazido implicações substanciais ao nível das prestações sociais;

vii. Debilidade do efeito de legitimação e diminuição da lealdade ao Estado Providência. O aumento das desigualdades económicas e sociais e o impacto de algumas políticas económicas têm contribuído para a diminuição da lealdade das classes médias para com o Estado Providência. Tais classes têm vindo, no global, a recorrer ao sector privado para resolução dos seus problemas (saúde, educação, reforma, etc.).

¹⁷⁷ Bustillo, Rafael M., "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo" op. cit. p. 84

Do que fica dito em relação à crise do Estado Providência e às propostas de suplantação da mesma, importa concluir referindo que o problema é estrutural e por via disso impõe alterações radicais. Só com modificações ao nível da dimensão da intervenção do Estado na Sociedade e ao nível dos objectivos propostos se conseguirá alterar o status quo vigente.

E tais alterações só se tornarão possíveis no contexto das democracias ocidentais, quando os governos eleitos assumirem de uma vez por todas que não podem governar em função do resultado eleitoral de conjuntura e circunstância. E que não basta procurar os votos nas sociedades párias ou naqueles que se assumem como mais desfavorecidos da sociedade.

É preciso que o Estado assuma a sua função regulação e que a utilize no sentido de tornar eficiente e eficaz o sistema económico e político. O que não acontece. É necessário evitar os desperdícios financeiros e humanos utilizados para subvencionar um leque populacional cada vez com maior dimensão que apenas vive na dependência do Estado e dos subsídios. De um conjunto populacional que se socorre do rendimento social de inserção, do subsídio de desemprego, do complemento social do idoso, das baixas médicas e de outros idênticos, não por necessidade expressa, mas por puro oportunismo e pela ineficácia da máquina fiscalizadora do Estado.

O complexo dos direitos sociais que hoje vigora nas sociedades ocidentais que decorreram da pressão social do pós guerra e da capacidade reivindicativa dos novos e velhos movimentos sociais, não ajuda hoje, de forma alguma à ultrapassagem da crise.

E, os partidos políticos da designada esquerda continuam a não perceber que o equilíbrio económico não advém da utilização equilibrada ou desequilibrada da demagogia, mas antes da utilização eficiente e equitativa dos recursos disponíveis, sem oportunismos e sem clamores igualitários.

O Estado não é nem será nunca, por si só, a solução milagrosa para os problemas das sociedades contemporâneas. E os problemas sociais não podem resolver-se sempre pela via da sua intervenção, na maior parte das vezes desigual, sem equidade e sem eficiência.

Cumprir à sociedade civil criar mecanismos, soluções, ideias e realizações para resolver os principais problemas decorrentes dos desequilíbrios do Mercado, do Estado e da Sociedade, ou, pelo menos, para os atenuar. É através dela que se torna possível atribuir a cada um em função das suas necessidades e do seu mérito, sempre de forma transitória, com base na condição de recursos.

A universalidade das prestações apenas acaba por permitir desigualdades e demérito na distribuição da riqueza e do rendimento. É aqui que a rábula do pescador que não sabe pescar faz sentido¹⁷⁸. Só com base na intervenção da

¹⁷⁸ A rábula do pescador conta-se assim: dois pescadores estavam á pesca. Um deles lançava atarefado a linha procurando pescar o máximo que pudesse. O outro, descansava e

sociedade civil no contexto descrito se pode exigir a todos um esforço equitativo e eficiente. De outro modo, a crise, estrutural, continuará estrutural e conduzirá o Estado à falência a breve trecho. E a falência do Estado é a falência da sociedade.

Urge pois, reduzir o escopo dos direitos sociais, mormente aqueles que se transformaram em direitos adquiridos e que são alvo de reivindicação sistemática apenas porque numa ou outra circunstância se tornou possível concretizá-los. E garantir apenas o que se torna possível garantir.

A actual crise económica e financeira da Europa para além de outras causas igualmente graves, resulta do quadro de direitos sociais que determinam prestações sociais e do aumento exagerado da despesa pública. E não se vislumbrando nesta dimensão alterações também não se fazem sentir modificações para o actual estado da crise económica e financeira e a breve trecho social.

A segurança social cujo financiamento tem estado em dificuldades sistemáticas desde que em Portugal foi criada (1984) e, nos restantes países, desde pelo menos, a primeira crise petrolífera de 1973. Hoje, ainda com a crise de 2008 sob pano de fundo, parece mais visível essa incapacidade do Estado e dos particulares em financiar o modelo de segurança social nos moldes em que se encontra. E tal incapacidade é fiscal, mas é também cada vez mais de legitimidade. Esta, assenta em grande parte na justificação e nos fundamentos que têm servido e ainda servem para as transferências sociais realizadas para as franjas populacionais mais débeis do ponto de vista social e económico. O argumento é o de que cumpre às classes com mais recursos transferir para as mais necessitadas do conjunto dos meios necessários para que possam ter um mínimo de bem-estar. Esta transferência é realizada, no essencial, através das prestações sociais de base solidária que se processam através do sistema de solidariedade da segurança social. O qual tem um financiamento privilegiado, o orçamento do Estado, a partir das receitas provenientes dos impostos e que visa garantir os meios necessários aos grupos sociais mais desfavorecidos.

No entanto, o problema coloca-se no âmbito da delimitação dos sujeitos das transferências sociais, pois que, parte significativa dos seus beneficiários assume uma de duas posturas: ou pretende beneficiar delas de forma sistemática, uma vez que lhe é mais fácil do que encontrar alternativas a tais rendimentos ou pretende beneficiar sem a elas ter direito. No primeiro caso, é o que acontece com o rendimento social de inserção ou com outros subsídios de natureza similar. Muitos dos utentes da segurança social que recebem estes subsídios mantêm esta situação de forma indeterminada, porquanto se lhes oferece uma forma de sustentabilidade pessoal e familiar mais fácil. No

aguardava que as condições que considerava adversas melhorassem. O primeiro acabou a sua faina com uma grande pescaria. O segundo nada pescou. E numa óptica igualitária exigiu metade do peixe que o primeiro havia pescado. O mérito foi do primeiro, mas o segundo saiu beneficiado sem que nada houvesse feito.

segundo caso, verifica-se um conjunto de situações a que os indivíduos recorrem de forma fraudulenta aproveitando a inépcia fiscalizadora da máquina do Estado, como acontece com o recebimento do subsídio de desemprego, prestando ao mesmo tempo, serviço não declarados e pagos.

Em face do que fica dito, é hoje claro, que o Estado Providência, de cariz universalista, promovendo o bem-estar geral, sem critérios delimitadores na atribuição das prestações sociais, usufrutuário de verbas provenientes dos impostos daqueles que continuam disponíveis para contribuir para o bem-estar geral, muitas vezes apenas por obrigação legal, as quais servem para a manutenção de situações ilegítimas ou ilegais, está a chegar ao fim.

O Estado Providência, hoje, ainda que continue a ser uma bandeira para uma certa esquerda saudosista e radical, segundo a qual, o Estado deve continuar a criar as condições necessárias para promover a utópica igualdade entre os indivíduos, através da redistribuição ainda que forçada da riqueza e dos rendimentos, mesmo que isso signifique a manutenção e a criação de uma classe ociosa, cada vez mais alargada, não superará de forma alguma a crise em que se encontra há mais de 30 anos. E mesmo, que alguma esquerda mais moderada, sugira que a solução se encontra no aprofundamento do Estado Social, o certo é que na prática se apercebe de que os meios financeiros cada vez mais necessários para a sua manutenção são de mais difícil acesso a cada momento que passa.

Já em 1985, R. Haveman no rescaldo das primeiras discussões sobre a forma de suplantar a crise do Estado Providência, acabaria por concluir pela necessidade de uma profunda reforma no modelo quer para reduzir os seus custos quer para amparar a sua continuidade. Para este autor, através de uma metodologia assente na análise custo-benefício, era possível encontrar um conjunto de benefícios do Estado Providência, por contraposição com os custos que o mesmo representava.

Do lado dos benefícios que a sociedade obtém do Estado Providência, podem considerar-se, os seguintes: 1. Redução da incerteza (segurança social e subsídio de desemprego); 2. Desenvolvimento do capital humano (através da despesa pública em saúde, educação e habitação); 3. Redução das diferenças de rendimento (progressividade fiscal e transferência e provisão de bens públicos); 4. Aumento da estabilidade macroeconómica (através do papel dos estabilizadores automáticos das despesas sociais); 5. Promoção das mudanças tecnológicas (facilitando a protecção social na sua implementação); 6. Aumento da coesão social.

Os custos decorrentes do Estado Providência por sua vez sucedem-se a partir dos seguintes aspectos: 1. Diminuição do esforço com o trabalho; 2.

Redução da poupança privada; 3. Diminuição da produtividade; 4. Aumento dos custos administrativos; 6. Desenvolvimento da economia paralela.¹⁷⁹

O resultado é a sua proposta para a reforma do sistema de Estado Providência. Todavia, hoje, os aspectos relativos aos custos adquiriram uma dimensão claramente maior do que os decorrentes dos benefícios. E por tal facto, o Estado Providência, já não precisa apenas de uma reforma, mas, acima de tudo de uma alteração radical na forma de o pensar e realizar. A qual tenha em conta necessariamente mais a Sociedade Civil e o Mercado e menos o Estado. Este tem de reduzir aqui a sua participação sob pena de a breve trecho não haver mais recursos nem para promover o que de bom o modelo tem.

¹⁷⁹ Vide, **Haveman**, R., "Does the Welfare State Increase Welfare? Reflections on Hidden Negatives and Observed Positives", *the Economist*, 133, NR. 4, pp. 445-466

Bibliografía

- Álvarez-Uria, F.**, Em torno a la crisis de los modelos de intervención social, in **AAVV**, Desigualdade y pobreza hoy, Madrid, Talasa
- Anisi, D.**, Trabajo com red: un planteo sobre la crisis, Madrid, Alianza Editorial, 1995
- Ashford, Douglas**, La aparición de los estados del bienestar, Madrid, Ministério del Trabajo y Seguridad Social, 1986
- Batifoulier, Philippe**, L'Économie Sociale, Paris, PUF, 1995
- Bustillo, Rafael M.**, "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo" in **Bustillo, Rafael M.** (ed.), El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Madrid. Alianza, 2000
- Caetano, Marcello**, O Governo, Fiel à Constituição Política, não pode deixar de ser Fiel aos Ideais Corporativos, Alocução Pronunciada no Palácio de S. Bento, a 10 de Outubro de 1968, in Pelo Futuro de Portugal, Lisboa, Editorial Verbo, 1969
- Castells, M.**, La ciudad informacinal. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el processo urbano-regional, Madrid, Alianza Editoria, 1995
- Claramunt, Carlos O.**, El Estado del bienestar. Objectivos, modelos y teorías explicativas. Madrid, Ariel Practicum, 1999
- Donzelot, Jacques**, L'Invention du Social, Paris, Fayard, 1984
- Flora, P. & Heidenheimer, J.**, Modernization, Democratization, and the development of Welfare States in Western Europe and América, London, Transaction Books, 1981
- Garcia-Pelayo, Manuel**, Las transformaciones del Estado Contemporâneo, Madrid, Alianza Universidad, 2005
- Heclo, H.**, "verso un nuovo Welfare State" in **Ferrara, M.**, Lo Statu del Benessere: una crisi senza uscita?, Firenze, Il Mulino, 1981
- Heller, Herman**, Las ideas políticas contemporáneas, Granada, Editorial Comares, 2004
- Hirschman, A. O.**, La retórica de la intransigência, México, FCE, 1991
- Johnson, N.**, El Estado de Bienestar en transición. La teoria y la práctica del pluralismo de bienestar, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990
- Keynes, J. Maynard**, La pauvreté dans l'abondance, Paris, Gallimard, 2002
- Keynes, J. Maynard**, Théorie générale de L'emploi de l'intérêt et de la monnaie, Paris, Payot, 1988
- Lowe, Rodney**, The Welfare State in Britain since 1945, London, Macmillan, 1993
- Luhmann, N.**, Teoria política en el Estado de bienestar, Madrid, Alianza Universidad, 1993; **O'Connor, J. S.**, The Fiscal Crisis of the State, New York, St. Martins, 1973
- Luhmann, Niklas**, Teoria Política en el Estado de Bienestar, Alianza, 1997

- Marshall**, T. H. Citizenship and Social Class, Cambridge, University Press
- Marshall**, T. H., Social Policy in the Twentieth Century, London, Hutchinson Educational; 5th edition (September 1985)
- Merrien**, François-Xavier, L'État Providence, Paris, PUF, 2.^a Edição (1.^a Edição, 1997), 2000
- Midgley**, J., Social Welfare in Social Context, London, Sage, 1997
- Montagut**, Teresa, Política Social. Una introducción, Barcelona, Ariel Sociológica
- Moreira**, Vital, A Ordem Jurídica do Capitalismo, Coimbra, Editora Centelha, 1973
- Morell**, António, La legitimación social de la pobreza, Barcelona, Anthropos, 2002
- Moreno**, Fernando Diez, El Estado Social, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004
- O'Connor**, James, Accumulation Crisis, Oxford and New York, Basil Blackwell, 1984
- O'Connor**, James, The Fiscal Crisis of the State, New York, St Martin's Press, 1973
- Offe**, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Madrid, Alianza, 1990
- Offe**, Claus, Contradictions of the welfare state, Massachusetts, MIT Press, 1984
- Pisión**, José Martinez de, Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, Madrid, Tecnos, 1998
- Rosanvallon**, Pierre *A crise do Estado Providência*, op. cit.;
- Rosanvallon**, Pierre, Le retour de la question sociale, Paris, Seuil, 1995;
- Samuelson**, Paul, Economia, MacGraw-Hill, 6.^a Edição, 2002
- Santos**, Ângelo dos, Estado Social. Análise à Luz da História, Lisboa, 1970
- SEDES**, tomada de posição, Fevereiro de 2008
- Titmuss**, Richard, Essays on the Welfare State, London, Allen & Unwin, 1958;
- Titmuss**, Richard, Social Policy, London, Allen & Unwin, 1986;
- Wilensky**, H & **Lebaux**, C., Industrial Society and Social Welfare, New York, Free Press, 1965