

Políticas de Protecção Social em Portugal: espelho da desmontagem do Estado Social
Impactos nas prestações sociais da Segurança Social de Rendimento Social de Inserção e Abono Família, nos alvares do Séc. XXI

INSTITUTO SUPERIOR MIGUEL TORGA

Escola Superior de Altos Estudos

POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL: ESPELHO DA DESMONTAGEM DO ESTADO SOCIAL

Impactos nas prestações sociais da Segurança Social de Rendimento Social
de Inserção e Abono de Família, nos alvares do séc. XXI

ELISABETE PINTO PEREIRA

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

Coimbra, 2011

Curso de 2º Ciclo em Serviço Social
VIII CURSO - 2010/2011



Políticas de Protecção Social em Portugal: espelho da desmontagem do Estado Social

Impactos nas prestações sociais da Segurança Social de Rendimento Social
Inserção e Abono Família, nos alvares do séc. XXI

ELISABETE PINTO PEREIRA

Dissertação Apresentada ao ISMT para Obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social
Orientadora: Professora Doutora, Alcina Martins

Coimbra, Novembro de 2011

Curso de 2º Ciclo em Serviço Social
VIII CURSO - 2010/2011

Índice Geral

Índice de Quadros	X
Índice de Gráficos	XI
Siglas e Abreviaturas	XII
Agradecimentos	XIII
Resumo	XIV
Abstrat	XV
Introdução	1
Capítulo I - Formas de Estado: Estado Social/Estado Providência e as particularidades do Estado em Portugal	4
1 - Estado Social e de Bem-Estar - singularidades de um modelo de Protecção Social	4
1.1 - Modelos de Bem-Estar Social	6
1.2 - Modelos Bem-Estar Social na Europa do Sul	9
2 - Estado Social: génese, institucionalização e metamorfose em Portugal..	12
2.1 - O Estado Social português na fase Marcelista da Ditadura	13
2.2 - O Estado Social português em Democracia	16
3 - Estratégias governamentais para o Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção e Abono de Família do XIV ao XVIII Governos Constitucionais	21
3.1 - Da universalidade à selectividade das prestações sociais de Segurança Social	34
3.1.1 - Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social Inserção	38
3.1.2 - Abono Família/ Abono Família Pré-natal	41

Capítulo II – Processo da desmontagem do Estado Social a partir das políticas de protecção social: o caso do RSI e Abono Família no quinquénio de 2005 – 2010.....	46
1 – Rendimento Social de Inserção	46
1.1 – Análise da trajectória da cobertura da medida a nível nacional	47
1.2 – Avaliação de Impactes	54
1.3 – Síntese conclusiva	56
2 – Abono de Família e Abono Família Pré-Natal	58
2.1 – Análise da cobertura da medida no país	59
2.2 – Avaliação de Impactes	62
2.3 – Síntese conclusiva	63
Conclusão	66
Bibliografia	71

Índice de Quadros

Quadro nº 1 - Características do modelo de bem-estar da Europa do Sul	9
Quadro nº 2 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XIV Governo Constitucional	23
Quadro nº 3 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XV Governo Constitucional	26
Quadro nº 4 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVI Governo Constitucional	27
Quadro nº 5 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVII Governo Constitucional	29
Quadro nº 6 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVIII Governo Constitucional	32
Quadro nº 7 - Despesa de Protecção Social (€) por Natureza das Despesas, Anual	35
Quadro nº 8 - Conta das administrações Públicas 2007-2011	37
Quadro nº 9 - Despesa Pública em % do PIB (1980-2003)	44
Quadro nº 10 - Distribuição dos requerimentos do RSI por estado do requerimento e por ano	49

Índice de Gráficos

Gráfico n° 1 – Evolução dos requerimentos de Rendimento Social Inserção...	50
Gráfico n° 2 – Relação entre requerimentos deferidos e cessados.....	51
Gráfico n° 3 – Motivos de cessações dos requerimentos de RSI	52
Gráfico n° 4 – Relação entre o número de famílias com processamento e valores pagos em prestações pecuniárias	53
Gráfico n° 5 – Número de nados vivos e óbitos ocorridos em Portugal entre 1990 e 2007	59
Gráfico n° 6 – Evolução do número de processos entrados, por data de entrada, de abono de família e abono de família pré-natal	61
Gráfico n° 7 – Evolução do número de processos cessados, de abono de família e abono de família pré-natal	62

Siglas e Abreviaturas

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

PIB – Produto Interno Bruto

PPRSI – Prestações Pecuniárias de Rendimento Social de Inserção

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SESS – Sistemas de Estatísticas da Segurança Social

SISS – Sistema de Informação da Segurança Social

Agradecimentos

Neste espaço simbólico, inserido num trabalho de investigação longo, repleto de sentimentos contraditórios entre a total excitação e profundo desespero, foi importante encontrar o apoio e a solidariedade de algumas pessoas cruciais neste percurso, pelo que considero imprescindível prestar-lhes aqui uma pequena homenagem.

Antes de mais, agradecer à Professora Doutora Alcina Martins que, para além de ter aceite prontamente a orientação da presente dissertação, sempre me apoiou e incentivou em todos os momentos de maiores fragilidades, com todo o seu conhecimento e experiência, numa profícua relação entre orientador e orientando.

Agradecer também, de uma forma geral, a todos os colegas do VIII Curso de Mestrado em Serviço Social, pelo bom ambiente que proporcionaram a todos os mestrandos, e de uma forma especial, às colegas Elisa, Vera, Sofia e Ângela com quem estabeleci relações de grande amizade.

Finalmente, mas não menos importante, quero agradecer à minha Família: aos meus pais, irmão, sogros e sobretudo ao meu filho fantástico, Francisco e ao meu porto de abrigo, Vítor, por toda a compreensão, paciência e carinho que partilharam comigo ao longo deste percurso.

A todos um grande bem-haja!

Resumo

A crise financeira mundial e respectivas repercussões no sistema político, económico e social em Portugal, na Europa e no Mundo, constituiu o ponto de partida para a realização de um trabalho de análise sobre os seus impactos no sistema de protecção do Estado Social português na última década, sobretudo em duas prestações da Segurança Social: Rendimento Social de Inserção e as Prestações Familiares (Abono Família).

Como objectivo estratégico procurou-se avaliar a orientação das políticas sociais públicas em Portugal, quanto à sua tendência para o reforço, ou para a desmontagem do Estado Social. Para este efeito, foi fundamental analisar as singularidades do Estado Social português, as prioridades políticas e sociais que têm vindo a ser definidas pelos governos constitucionais em matéria de protecção social nos últimos 10 anos e o impacto que as questões de ordem financeira exercem no comportamento da despesa social pública.

Em termos metodológicos fizemos convergir a abordagem qualitativa na análise aos programas dos governos constitucionais e quantitativa, no tratamento dos dados estatísticos da Segurança Social.

Da reflexão académica produzida, podemos afirmar que o Estado Social português atravessa hoje uma das mais profundas mutações da sua história em democracia, com a delapidação de direitos sociais arduamente conquistados na revolução de Abril.

Palavras-chave: Estado Social; políticas sociais; universalidade; selectividade; neo-liberalismo

Abstrat

The global financial crisis and its repercussions on the political, economic and social development in Portugal, Europe and the world, was the starting point for performing a job analysis of their impacts on the system of protection of the welfare state in the last Portuguese decade, especially in two Social Security benefits: Social Integration and the Family Benefits (Family Allowance).

Strategic objective sought to evaluate the orientation of public social policies in Portugal, as to its tendency to strengthen, or for the dismantling of the welfare state. To this end, it was essential to analyze the singularities of the Portuguese welfare state, social policies and priorities that have been defined by constitutional governments in the field of social protection in the last 10 years and the impact that financials issues play in public social expenditure behaviour.

Methodologically, we converged the qualitative approach in the analysis to constitutional governments programs and the quantitative approach in the treatment of Social Security statistics.

According to this academic reflection, we can say that the Portuguese Welfare-State is going through one of the more profound changes in its history of democracy, with the squandering of hard-won social rights in the April revolution.

Keywords: Welfare-State, social policy, social rights, public expenditure, selectivity, neo-liberalism

Introdução

No actual contexto social, económico e político português, o Estado tem vindo a reconsiderar cada vez mais a maneira como vivemos, produzimos e consumimos e, sob pretexto de garantir um estado mais económico, tem executado profundas alterações no sistema de protecção social.

Este facto não é alheio aos problemas emergentes que o capitalismo tem colocado às sociedades contemporâneas, criando novas necessidades, produzindo novos dependentes do sistema de protecção.

Perante o aumento dos dependentes do sistema, o Estado tende a reorganizar-se. Fá-lo, em termos da criação de restrições no acesso a estas prestações (legislação mais restritiva) e na delegação de algumas das funções de protecção social à sociedade civil.

Os tempos são de mudança e de contenção, o rigor é necessário, mas a protecção àqueles que mais necessitam deverá ser uma constante. E é neste âmbito que nasceu o ponto de partida para a presente dissertação.

Esta escolha teve subjacentes dois motivos fundamentais: a actualidade do tema e a pertinência do mesmo face ao exercício da minha actividade profissional. Portugal vive hoje um dos momentos mais marcantes da sua história política, social e económica. A crise financeira mundial que se tem vindo a fazer sentir nos grandes mercados mundiais, tem tido efeitos gravíssimos nas economias de países mais fragilizados, fazendo sucumbir alguns dos direitos sociais que, até aqui, já se tinham considerado ganhos.

O conceito de “crise”, comumente banalizado no discurso quotidiano, social e político, constituiu a pedra de toque fundamental para centrar o rumo das políticas nacionais em estratégias tendentes a profundas reformulações sociais e económicas. Como fruto das várias tentativas do controle da despesa e do défice, têm sido implementados em Portugal consecutivos planos de austeridade com implicações substantivas no âmbito da protecção social.

Enquanto profissional, ao serviço de uma entidade pública de protecção social, Instituto da Segurança Social, IP.; do conhecimento empírico que tenho sobre esta realidade e perante o actual contexto das políticas sociais, pareceu-

me interessante analisar de que forma estas espelham a coesão, ou o desmembramento do Estado Social.

Em termos metodológicos a pergunta de partida que se equacionou para a dissertação, e que de acordo com Raymond Quivy, serviu de primeiro fio condutor da investigação, já espelhava a associação entre a pertinência e a actualidade deste tema, quando se questionava de que forma as políticas sociais no âmbito da Segurança Social, actualmente existentes em Portugal espelhavam o reforço, ou o desmembramento do Estado Social?

A orientação epistemológica da pesquisa seguiu uma abordagem metodológica de base, fundamentalmente, qualitativa resultante da análise interpretativa da pesquisa bibliográfica e documental, nomeadamente, análise de conteúdo aos Programas de Governos Constitucionais, bem como, pesquisa e análise das questões relacionadas com o Estado. Contudo, teve também subjacente uma abordagem, racionalista, uma característica das abordagens quantitativas, uma vez que se baseou em procedimentos estatísticos, nomeadamente, o tratamento e análise dos dados provenientes do sistema de estatística da segurança social, pelo que em termos de procedimento, fez convergir as duas abordagens.

Efectivamente, como objectivo estratégico deste trabalho, procurou-se avaliar a orientação actualmente vigente em Portugal em termos das políticas sociais públicas. Pretendeu-se perceber se a actual orientação política, social e económica reflecte os ideais neo-liberais quanto ao posicionamento do estado face à protecção social, ou, se observamos uma desmontagem do estado (metamorfose) no sentido da sua eficácia, para reforçar a coesão social. Para este efeito, foi fundamental analisar as singularidades do estado social português, as prioridades políticas e sociais que têm vindo a ser definidas pelos governos constitucionais em matéria de protecção social nos últimos 10 anos, e finalmente, mas não menos importante, o impacto que as questões de ordem financeira exercem na concepção, limitação ou suspensão das políticas sociais públicas, sobretudo sobre as prestações sociais de RSI e abono família.

Para este exercício, foi fundamental garantir fontes de informação estratégicas, fidedignas e de âmbito nacional.

Por inerência da minha actividade profissional, tendo acesso aos dados estatísticos destas prestações, da competência exclusiva da Segurança Social, foi possível extraí-los do aplicativo informático do SESS – Sistema Estatístico da Segurança Social. Em relação a este aplicativo, parece importante efectuar algumas precisões no que diz respeito, sobretudo, à abrangência temporal dos dados disponibilizados por este, uma vez que não segue a linha cronológica traçada para a análise dos programas de governo constitucionais.

Efectivamente, o sistema informático nacional da Segurança Social é relativamente recente, remontando ao ano de 2005, para todas as prestações e sistemas da Segurança Social. Até esta data, e dada a estrutura orgânica desta entidade, existiam bases de dados estatísticas regionais, por prestação e por (ex) Centro Regional de Segurança Social, fornecendo dados parcelares e circunscritos á área de abrangência de cada Centro Regional. Em 2003, com a criação do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), dá-se a unificação das diferentes bases regionais que permitiu, posteriormente ao Sistema Estatístico da Segurança Social, agregar os diferentes dados numa base de dados única alimentada pela migração dos dados das bases de dados a extinguir para o sistema nacional de dados.

Desta forma, e atendendo à limitação temporal disponível em SESS para a análise das prestações que nos propusemos estudar, apenas o pudemos fazer para o quinquénio compreendido entre 2005-2010.

Fundamentalmente, e através do apuramento destes dados, pretendeu-se avaliar os impactos sobre uma medida que, desde a sua génese, obedeceu sempre a condições de recurso para a sua atribuição – o Rendimento Social de Inserção e por outro lado, os impactos sobre uma das prestações que, desde 1969, se reveste de carácter universal – o Abono de Família.

Capítulo I - Formas de Estado: Estado Social/Estado Providência e as particularidades do Estado em Portugal

Enquanto ponto prévio à presente dissertação, parece importante efectuar uma aproximação analítica ao conceito de Estado, no âmbito das suas diferentes abordagens, em matéria de bem-estar. Aliás, o próprio conceito de bem-estar tem associado alguma subjectividade na sua expressão mundial já que depende dos meios e recursos que cada país tem à sua disposição para promover as suas políticas sociais, enquanto políticas públicas de protecção.

Nesta perspectiva, também o conceito de Estado adquire um pluralismo conceptual em função da sua matriz cultural, económica e ideológica assumindo, desta forma, diferentes denominações em função da intensidade com que se materializam os direitos sociais, independentemente, da participação dos indivíduos e/ou famílias no mercado ou, tal como é referido por Adão S. (2002), a desmercadorização.

Na Europa e decorrente deste quadro conceptual encontramos o Estado-Providência em França, o Estado de Bem-Estar em Inglaterra e o Estado Social na Alemanha. Apesar de Portugal subscrever a vertente francófona: Estado-Providência, consideraremos neste trabalho a denominação de Estado Social, para nos referirmos à forma que o estado tem vindo a assumir em matéria de protecção social.

1 - Estado Social e de Bem-Estar - singularidades de um modelo de Protecção Social

A activação da cidadania, mesmo nas sociedades democráticas contemporâneas, está condicionada ao paradoxo entre liberdade e igualdade. Efectivamente, se no plano formal as pessoas são livres nas suas escolhas e opções, no plano material esta liberdade fica aprisionada às diferentes condições de existência de cada indivíduo.

Segundo Fernandes A. (2000, p. 204 e 205) as diferenças dos indivíduos na apropriação dos capitais económicos, sociais e simbólicos produzem

sentimentos de identidade diferenciados aos quais correspondem representações sociais diferentes, desequilibrando, desta forma o princípio da igualdade.

Este investimento diferenciado realizado pelos diferentes actores sociais, faz antever a necessidade de uma entidade reguladora e agregadora, na compatibilização dos direitos e equidade sociais, fundada numa cidadania para todos e assente no princípio da solidariedade activa. Esta entidade é o estado.

Ao estado é então atribuído um papel fundamental na sustentação e efectivação dos princípios de cidadania, na justiça social e consequentemente na protecção social. Esta, de acordo com McKay e Rowlingson (2003) encontra-se associada à garantia de um mínimo de rendimentos/bem-estar, que permitam ao indivíduo a sua integração social. As fontes de proveniência do rendimento derivam da forma como o indivíduo se posiciona na sociedade pelo que, poderão ser resultantes da sua integração no mercado de trabalho, resultantes do seu posicionamento na rede de suporte familiar, ou resultantes dos benefícios sociais em serviços e/ou financiamento do estado. Todavia, a ingerência do estado na socialização dos riscos sociais e na satisfação das necessidades socialmente reconhecidas, nem sempre foi acolhida historicamente de forma consensual.

Esta discussão remonta ao século XIX, a países onde surgiram as primeiras medidas de política social com coberturas de riscos substancialmente diferentes, como foi o caso da Alemanha e Inglaterra. Enquanto no primeiro caso, as medidas adoptadas por Bismark, tinham como base, os seguros sociais obrigatórios para fazer face á cobertura dos riscos, já no segundo caso, o Estado assume uma postura mais interventiva face aos problemas sociais. De facto, a *Fabien Society* de *Sidney Webb*, apoiada nos trabalhos de *Booth* e *Rowntree* relativa à análise dos problemas decorrentes do capitalismo britânico, considerava fundamental e necessária a intervenção estatal para assegurar e providenciar o suporte social que o mercado por si só, era incapaz (Alcock, P. 2003, p.4). O relatório de *Beveridge* (Alcock, P. 2003, p.6), decorrente da avaliação da realidade britânica, preconizou, à época, os futuros pilares do sistema de

segurança social. Neste relatório apontavam-se já as principais áreas estratégicas para a necessária intervenção estatal: educação (combate à ignorância); saúde; emprego (combate ao desemprego) e segurança social (combate à pobreza), enquanto garante de alguns direitos sociais fundamentais ao exercício da cidadania, aliás, as bases do Estado Social. Segundo *Beveridge*, era do interesse comum a eliminação dos principais problemas da sociedade britânica, sendo dever do Estado, enquanto membro representativo de todos os cidadãos, agir em conformidade.

É a partir desta abordagem, que se defende a participação activa do Estado, com a disponibilização de políticas sociais universalistas de resposta aos problemas produzidos pelo mercado capitalista. Este é, de facto, o marco do verdadeiro Estado-Providência Europeu que perdurou até aos anos 70, constituindo aquilo que Paulo Netto apelida de “excepção do crescimento secular do capitalismo, limitado no tempo e circunscrito aos 30 gloriosos” (Netto, P., 2007, p. 12).

Em oposição a esta forma de Estado, erguem-se os defensores de que os problemas sociais devem ser resolvidos através das organizações de caridade e não mediante a acção deste.

Esta dicotomia entre os defensores da intervenção do Estado e os opositores á sua participação na esfera pública¹, iniciada no final do século XIX abriu o debate sobre a provisão do bem-estar durante todo o séc. XX e XXI.

1.1 - Modelos de Bem-Estar social

Perante a pluralidade conceptual de Estado Social/Estado-Providência, importa conhecer a variedade das políticas sociais e económicas que actuam como elementos definidores e distintivos dos estados de bem-estar. Estabelecer, através de *benchmarking*, comparações entre cada país permite, para além de perceber as dinâmicas e características internas de cada um, conhecer também as especificidades que podem resultar desta análise.

¹ Face às diferentes perspectivas em torno da intervenção do Estado, foi criada uma comissão para proceder à revisão das *Poor Laws*, tendo resultado a produção de 2 relatórios: “*Minority Report*” que defendia a intervenção pública dos serviços estatais e o “*Majority Report*” que defendia o voluntariado e a filantropia como necessários e fundamentais para o combate á pobreza (in ALCOCK, P., 2003, p.4)

O estudo das formas de Estado nas sociedades do capitalismo avançado conheceu uma nova abordagem com *Gøsta Esping-Andersen* no livro – *The Three Worlds of Welfare Capitalism*². De acordo com Adão e Silva e apesar das limitações de análise que este livro continha, *Esping-Andersen* definiu o conceito de “modelo de *welfare*” que se tornou num instrumento poderoso para a compreensão de como as políticas sociais influenciam o funcionamento do mercado de trabalho, bem como de estruturas sociais mais amplas e de como neste processo, uma série de factores se interligam (Adão, S., 2002, p. 29).

A constituição destes modelos pressupõe o agrupamento de países através de três princípios teóricos assentes na agregação de indicadores, tais como: os efeitos da cidadania social na posição dos indivíduos face ao mercado de trabalho; o sistema de estratificação social que daí resulta e a relação que se estabelece entre o estado, mercado e família na provisão social (Adão, S., 2003, p. 29).

Partindo da tipologia de análise proposta por *Esping-Andersen* sobre os modelos de *welfare*, encontramos alguns pressupostos comuns dos regimes de estado de bem-estar, mas também alguns aspectos distintivos.

Entre os pressupostos comuns, identificamos o capitalismo enquanto modo de produção dominante, onde as relações estabelecidas entre as classes sociais assentam na divisão do trabalho, ou seja, entre aqueles que detêm e os que não detêm o capital. A inclusão social faz-se através da integração no mercado de trabalho formal. O estado mantém uma autonomia relativa e o sistema político-social decorre da mobilização política da classe operária e de outras classes, encontrando-se a intervenção do estado articulada com o mercado e estruturas familiares na procura de um pluralismo de bem-estar (*welfare mix*). A desmercadorização³ de bens e serviços, através deste *welfare mix*, obtêm-se fora do mercado de trabalho através do desenvolvimento de políticas sociais que visam a produção de bem-estar e protecção social.

² Citado por Adão e Silva (2002) in, O Modelo de Welfare da Europa do Sul Reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, 25-59

³ “O grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado” (*Esping-Andersen*, 1990:37, citado in Adão e Silva, 2002)

No que diz respeito aos pressupostos distintivos dos regimes de *welfare* há a registar a intensidade com que cada um se materializa: a Desmercadorização (ou a independência de bem-estar face ao mercado); a Estratificação social (produção de igualdade social ou redução das desigualdades assentes em princípios redistributivos) e o *Welfare Mix* (articulação entre o Estado, mercado e família na produção de bem-estar).

Decorrente destes critérios distintivos, *Esping-Andersen*, apresenta três modelos:

- Regime Liberal, anglo-saxónico ou assistencialista, caracterizado pela desmercadorização residual, pouco redistributivo e com ênfase no mercado;
- Regime corporativo, conservador, continental ou de seguro obrigatório (*Bismarckiano*), com desmercadorização elevada, não redistributivo e com ênfase na família (Estado subsidiário);
- Regime social-democrata, escandinavo ou universalista (*Beveridgeano*), com desmercadorização muito elevada; redistributivo e com ênfase no Estado.

Na abordagem de *Esping-Andersen*, e talvez pelo carácter etnocêntrico da mesma, os países da Europa do Sul surgem como versões pouco desenvolvidas do modelo continental ou corporativo. No entanto, e de acordo com Adão e Silva, os aspectos distintivos e característicos destes países não foram devidamente acautelados, nomeadamente, a subvalorização das relações entre o estado, mercado e família.

Uma das críticas mais frequentes a esta abordagem remete para a pouca expressão que as questões de género e da família desempenham na provisão do bem-estar, quando as mesmas constituem, de acordo com Adão e Silva (2002, p. 39) um dos pilares basilares na triangulação do *welfare* destes países, aquilo que Boaventura Sousa Santos chama de “Sociedade Providência”.

Pode dizer-se então que sob o ponto de vista metodológico, esta abordagem constituiu um excelente instrumento, contudo e quando se pretende analisar a realidade da Europa do Sul onde encontramos Portugal, há que partir deste modelo teórico-conceptual, para perceber as aproximações ou afastamentos que as especificidades encontradas nestes países têm em relação a

este e que os demarcam dos restantes países da Europa do Sul definindo-lhes a sua singularidade.

1.2 – Modelo bem-estar social Europa do Sul

A Europa do Sul emerge em termos teóricos de análise como um modelo de *welfare* distinto com especificidades próprias e distintivas face aos modelos já apresentados.

Os países que integram este modelo, para além de partilharem intrinsecamente entre si o posicionamento geográfico, não têm todavia, esta característica a distingui-los. Portugal, Espanha, Grécia e Itália, partilham sobretudo factores políticos, históricos e sociais, cuja evolução, condicionou os alicerces do seu estado social nascido em plena recessão económica mundial, decorrente da crise petrolífera dos anos 70.

Segundo Maurício Ferrera (cit Adão, S., 2002, p. 39) as principais características do modelo de bem-estar destes países são:

Quadro 1 – Características do modelo bem-estar da Europa-Sul

Dimensões típicas	Factores específicos
- Protecção dualizada baseada em transferências monetárias	- Sobreprotecção dos núcleos centrais da força de trabalho - Prestações baixas aos trabalhadores irregulares ou da economia informal
- Distribuição desequilibrada da Protecção, segundo os riscos clássicos	- Sobreprotecção dos idosos relativamente aos outros beneficiários potenciais - Subdesenvolvimento das prestações familiares e dos serviços às famílias - Subdesenvolvimento da habitação social e do apoio social ao alojamento
- Baixo grau de penetração das instituições públicas de protecção social - Sistema de saúde público e universal - Particularismo institucional	- Indefinição de funções entre actores públicos e privados - Não cumprimento das expectativas sociais - Pressões particularistas e clientelares
- Baixa eficácia dos serviços	- Insatisfação dos utentes - Baixa qualificação dos agentes
- Repartição desigual dos custos segundo os grupos profissionais	- Disparidade de regras - Fuga e fraude fiscal na economia informal

Fonte: Ferrera, M.1996;1997, cit in Adão S., 2002, p. 39

Maurício Ferrera, procurou a compreensão do fenómeno característico da Europa do Sul a partir da recusa da designação de regime propondo-se, antes, identificar as características distintivas destes países, tendo considerado como mais importantes:

- Desequilíbrios nas políticas de manutenção dos rendimentos: picos de generosidade acompanhados de vastos espaços de não protecção;
- No domínio dos cuidados de saúde, um sistema inicial corporativista deu lugar a um sistema (incipiente) universalista do tipo SNS;
- Persistência de clientelismo e alguma distribuição selectiva dos subsídios monetários.

Também Pedro Hespanha⁴ considera que em termos históricos e políticos, estes países caracterizam-se, sumariamente, por uma forte influência da igreja católica na subsidiariedade da produção de bem-estar, o chamado assistencialismo (políticas de assistência social, de família e de saúde) e o reforço do modelo da família patriarcal. Ou seja, um baixo grau de penetração do estado na esfera da protecção social e uma atípica combinação de actores e instituições públicas e não públicas na provisão de bem-estar.

Em termos das trajectórias do processo político, uma das características comuns a estes países, foi o apogeu da burguesia e a diminuição do poder político da igreja e conseqüentemente, a exclusão da participação das classes populares. A ausência de um movimento operário organizado, promove a generalização do clientelismo e dificulta a instauração da ordem democrático-liberal.

A fraqueza das instituições do estado, segundo ainda o que o autor apelida “soft” state e a sua permeabilidade aos interesses particularistas teve como conseqüências, no âmbito das políticas sociais, o reforço do papel da sociedade civil não organizada (redes sociais primárias, sociedade providência) e intensificação do modelo da família patriarcal na provisão do bem-estar.

⁴ Hespanha, P. (2006), Portugal e o Futuro do welfare-state na Europa, acedido em 2010, em <http://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=192>

Para se perceber melhor a triangulação entre protecção social, mercado e família existentes nos países da Europa Sul, Adão S., (2002, p 38.) classifica estas dimensões de acordo com a transversalidade que mantêm nestes países.

Em termos de substituição de rendimentos, os sistemas de protecção são bismarkeanos ao assentarem no estatuto ocupacional dos indivíduos privilegiando apenas aqueles, em detrimento dos excluídos da esfera do trabalho. Porém, em termos do sistema de assistência social já não estamos perante este tipo de protecção. Constata-se que nestes países, apesar de uma pequena fracção de agregados familiares beneficiarem de benefícios sociais existe, contudo, uma elevada dependência destes face aos mesmos (novas políticas sociais).

Relativamente à dimensão do mercado de trabalho, e de acordo com Hespanha⁵, os dados variam de país para país. Se Espanha, Grécia e Itália, registam maus desempenhos nas taxas de emprego e desemprego, em Portugal, as taxas de desemprego são persistentemente baixas e as taxas de emprego, situam-se acima da média europeia. Relativamente ao trabalho feminino, Portugal regista, também, as maiores taxas de integração feminina no mercado de trabalho, um fenómeno peculiar que, segundo alguns autores, tende a situar o nosso país fora do modelo da Europa Sul.

Outra das dimensões, segundo Adão, S., (2002, p. 46), é a segmentação horizontal e vertical da ocupação em função do género, promovendo uma dependência da mulher face aos rendimentos do homem. As mulheres, de uma forma geral, integram os sectores de actividade mais precários, com contratos de trabalho a termo e onde a progressão na carreira nem sempre é feita das mesmas oportunidades do sexo oposto.

A debilidade do processo de industrialização subjacente a estes países, a perda de emprego; as baixas taxas de participação no mercado de trabalho (principalmente femininas) facilitam o desenvolvimento de economias paralelas/subterrâneas que desempenham, todavia, um papel crucial na

⁵ Hespanha, P. (2006), Portugal e o Futuro do welfare-state na Europa, acedido em 2010, em <http://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=192>

diminuição do impacto da ausência de rendimentos, junto dos agregados familiares e economia formal.

Outra das especificidades dos países da Europa do Sul, de acordo ainda com o autor, é a família, não só pela dimensão média do agregado familiar (mais numerosas), pelas tipologias dos próprios agregados familiares (menos isolados, mais nucleares com filhos e/ou alargadas); pela saída tardia dos jovens de casa dos progenitores; pelas taxas elevadas de nupcialidade, mas também, pelo facto desta funcionar enquanto sistema de redistribuição. Ainda dentro desta análise, assinala-se também o papel que a mulher desempenha no âmbito do seio familiar. Para além da responsabilidade na gestão doméstica e familiar verifica-se, também, a massificação da sua entrada no mercado de trabalho formal e, simultaneamente, a ausência de estruturas sociais de apoio à família (sobretudo em Portugal). Este conjunto de características, resulta num acumular de esforço nas estratégias individuais e redes de solidariedade familiar para fazer face às dificuldades.

Fruto desta evolução política, social e histórica, emergem os alicerces do Estado em Portugal, num contexto económico recessivo (anos 70) que marcou fortemente as tendências futuras dos sistemas de protecção, ao projectar-se na modernidade dos países industrializados, mas permanecendo preso à diversidade social e estrutura reprodutiva típica dos países periféricos da Europa do Sul.

2 - Estado Social: génese, institucionalização e metamorfose em Portugal

O Estado Social em Portugal, de acordo com Rodrigues, E. V. (2000, p. 197) é uma forma híbrida de Estado-Providência, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade económica e fiscal. Como já tivemos oportunidade de analisar anteriormente, o caso português tem-se caracterizado por um modelo particular e por um conjunto de especificidades que o diferenciam dos restantes países europeus. Trata-se, ainda de acordo com este autor, de um modelo de protecção social que é frequentemente dualista,

entre uma sobreprotecção de certos núcleos da força de trabalho (aqueles que são melhor pagos e têm uma relação salarial estabilizada) e entre níveis rudimentares de protecção social a algumas camadas da população, por oposição.

Estes condicionalismos tiveram impacto sobre a construção do desenho das políticas sociais. Para Eduardo Vítor Rodrigues (2000, p. 196), estas foram sempre condicionadas pelo desenvolvimento das formas de Estado que foram tendo existência histórica em Portugal.

Tal como foi referido no início do capítulo, enquanto, por exemplo, nos países mais avançados da Europa, sobretudo em França, iam surgindo mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais – Estado-Providência, em Portugal apesar de subscrever a mesma linha ideológica, o Estado apresentava uma fraqueza política e financeira que comprometeu os mecanismos de protecção social, resultando num dos países mais subdesenvolvidos da Europa a este nível. Efectivamente, para além da França, quer a Inglaterra quer a Alemanha, desenvolveram modelos eficazes de Estado Social com uma abrangência em diversos domínios sociais, promovendo a emergência de respostas institucionais face aos principais problemas sociais e com evidentes impactos ao nível da qualidade de vida das populações.

Em contrapartida, a protecção social portuguesa marcada por um desenvolvimento tardio, influenciada pelo contexto ideológico da revolução democrática, pelas contingências da crise económica e social da Crise Petrolífera dos anos 70 e pelos intensos debates de redução do estado social iniciado nos anos 80, conferiu ao incipiente Estado Social português um quasi-Estado-Providência⁴.

2.1 – O Estado Social português na fase Marcelista da Ditadura

Historicamente, e de acordo com autores como Pereirinha, J. (2006, p. 3),

⁴ FERREIRA, S., (s.d) *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, acedido em 2010, http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/529_Acta033.pdf:

o Estado Social em Portugal remonta ao período anterior ao regime do Estado Novo, sobretudo no período da I República com a implementação dos Seguros Sociais obrigatórios. Todavia, só após a efectivação da legislação corporativa de 1933 e 1935 que institui o sistema de Previdência, é que o mesmo adquire maior consistência.

Se apenas nos anos 30 começa a ganhar expressão a protecção social em Portugal, já meio século antes, em 1883, Bismark tinha iniciado as bases deste processo, à semelhança do Reino Unido, e da França. Para além do atraso considerável que Portugal registou em relação aos restantes países europeus, a base ideológica prevalecente na altura (Estado Novo) que repudiava o liberalismo e socialismo, instituiu um modelo estratificado sob princípios corporativos e totalmente avessos aos princípios igualitários e democráticos que se afirmavam pela Europa e que contrastavam com os existentes em Portugal.

Nesta perspectiva, e de acordo com Pereirinha, J. A. (2006, p.7), as políticas sociais em Portugal assentavam no papel preponderante da família, na supletividade do Estado, na responsabilidade individual da adesão aos esquemas de protecção, na ausência de comparticipação estatal e na forte presença fiscalizadora do Estado.

Na história da evolução da previdência social, é no Estado Novo que se inicia o reforço da intervenção do estado no sentido da sua transformação gradual em Estado Social. A protecção social portuguesa evoluiu a partir de uma base de protecção social securista (Seguros Sociais) a partir dos anos 30, no quadro corporativo do Estado Novo, até aos anos 60, altura em que se constata a incapacidade deste modelo assegurar as necessidades emergentes.

Segundo Pimentel, I. (1999, p. 479), a Constituição Portuguesa de 1933 já não inclui o “direito à assistência pública” tal como estava consagrado na Constituição Republicana de 1911, no entanto, remete para a acção do Estado *“coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais no sentido de defender a saúde pública, assegurar a defesa da família, proteger a maternidade e zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível compatível com a dignidade humana”*. Ainda de acordo com a autora,

apenas em 1934, no I Congresso da União Nacional, ficou claramente definido o papel supletivo do estado relativamente às iniciativas particulares, nomeadamente, a Igreja católica.

Num primeiro momento, o Estado não intervinha no financiamento do sistema, nem este, era sustentado pelos impostos, exemplo disso foi a Lei nº 1884 de 16 de Março de 1935, das Instituições de Previdência Social, que pressupunha ao nível do financiamento, exclusivamente, a iniciativa dos parceiros sociais (contribuições voluntárias dos trabalhadores e entidades patronais), numa base contributiva individual, embora com regulação e imposição Estatal. Contudo, e face á necessidade de suprir algumas lacunas e assimetrias que o modelo corporativo mantinha, obrigou-se o Estado a participar como agente prestador e financiador da protecção social.

Fruto deste processo de alargamento, vem o Decreto-Lei nº 32:192 de 13 de Agosto de 1942, do Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, instituir, pela primeira vez em Portugal, o regime do abono de família para os trabalhadores por conta de outrem, na indústria, no comércio, nas profissões livres ou ao serviço dos organismos corporativos e de coordenação económica⁷. Fora deste âmbito, ficaram apenas os trabalhadores agrícolas, os funcionários públicos e trabalhadoras domésticas. Em 29 de Janeiro de 1944, e tendo como objectivo corrigir algumas lacunas e dúvidas suscitados no primeiro diploma, vem o Decreto-Lei nº 33:512, introduzir-lhe nova redacção.

A 18 de Junho de 1962, é criada a Lei nº 2115, que revoga a Lei nº 1884 e promulga as bases da reforma da previdência social. Neste processo, a Reforma da Previdência Social de 1962 constituiu uma das maiores medidas reformistas em termos de importância política, ao repudiar a iniciativa e função supletiva do Estado e ao reconhecer oficialmente as questões sociais no sistema de previdência (Pereirinha, J. A. 2006, p. 14).

Este diploma cria quatro categorias de instituições de previdência social:
- 1ª Categoria: Instituições de previdência de inscrição obrigatória dos

⁷ Extraído do Decreto-Lei nº 32:192, de 13 de Agosto, de 1942.

trabalhadores por conta de outrem – Caixas Sindicais de Previdência; Casas do Povo; Casas dos Pescadores.

- 2ª Categoria: Instituições de previdência de inscrição obrigatória dos trabalhadores por conta própria.
- 3ª Categoria: Associações de socorros mútuos, ou seja, instituições de previdência de inscrição facultativa.
- 4ª Categoria: Instituições de previdência do funcionalismo público, civil ou militar.

Efectivamente, este diploma legal, regulamentado pelo Decreto – Lei nº 45 266 do Gabinete do Ministro das Corporações e Previdência Social, de 23 de Setembro de 1963, veio alargar o âmbito de aplicação pessoal e material da protecção social portuguesa. De acordo com José Pereirinha, e se atentarmos à despesa social ao longo do período do Estado Novo em termos da cobertura material e pessoal ao nível das diferentes prestações (2006, p. 21) nos anos 60, mais especificamente em 1969, é registado um aumento significativo da percentagem do PIB em termos da despesa social.

Esta Lei (nº 2115 de 18 Junho de 1962), marca, de facto, a Reforma da Previdência Social com grande impacto ao nível da estruturação do sistema previdencial português que perdurou até á aprovação da Lei de Bases da Segurança Social de 1984, após a Revolução de Abril.

2.2 – O Estado Social português em Democracia

Após a Revolução de 74, e com a publicação do Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de Maio, pela Junta de Salvação Nacional, nota-se então um esforço para a introdução de elementos de carácter universalista na base securista do sistema, como a adopção de novas medidas de protecção no regime contributivo e não contributivo, invalidez e velhice, protecção da maternidade e primeira infância, lançamento das bases para a criação do Sistema Nacional de Saúde de cobertura universal, novos esquemas de protecção do abono de família, entre outras inovações em termos de política social. Ou seja, um sistema integrado de segurança social por oposição aos sistemas de previdência e assistência em

vigor até então. Para além da criação das diferentes categorias de previdência, destacam-se como mais relevantes, a tendência para a universalização na área da saúde e a centralização institucional do sistema de providência social, ao integrar, para além da área previdencial, o apoio social a todos aqueles que não contribuam directamente para o regime, nascendo assim, o regime não contributivo e de acção social.

Neste período e de acordo com Pereirinha, J. A. (2006, p. 21) entre 1971-1974, assiste-se a um forte crescimento da despesa social, na ordem dos 35 a 37% do PIB. A este aumento não são alheios a expansão do âmbito material do subsídio de desemprego (1975) e o estabelecimento das Pensões Sociais (regime não contributivo) em 1977. A corroborar este alargamento dos âmbitos de coberturas das prestações sociais refere Mendes, F. R. (1995, p. 411) *“A Constituição da República, promulgada em 1976, criou um quadro institucional inequivocamente providencialista, com a consagração dos direitos sociais enquanto elemento integrante da cidadania; entre aqueles, o direito à segurança social. O desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal pode então iniciar-se com a organização subsequente de dois grandes pilares em que assenta: o sistema nacional de saúde e a segurança social. A ampliação dos riscos sociais a cobrir pela protecção social pública foi sendo realizada ao longo das décadas de 70 e 80, com a atribuição de novas prestações sociais contingentes de determinadas eventualidades – licença de parto de 90 dias, pensão social, subsídio de desemprego, etc. - , que consagram novos direitos subjectivos no domínio da segurança social.”*. Em 1979, é alargado o esquema mínimo de protecção ao não contributivo, com a protecção às eventualidades dos complementos de grande invalidez, pensão de orfandade, abono de família, subsidio mensal a menores deficientes e equipamento social.

Esta abrangência entre sistemas, contributivo e não contributivo, foi sustentada em 1984 com a aprovação pelo parlamento de uma Lei de Bases da segurança social: Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, lei essa que perdurou até à aprovação da nova Lei de Bases, n.º 17/2000, de 08 de Agosto.

É também a partir de 74, que se inicia o processo de descentralização do Estado central para o poder local, definindo, de alguma forma, as características

do estado português na provisão da protecção social.

Se as décadas de 60 e 70 marcaram, em termos de políticas sociais, um desenvolvimento dos campos pessoais e materiais das prestações de segurança social e, a universalidade ganha expressão a partir de 74, os anos 80, e apesar dos esforços tendentes à ampliação do sistema universalista de protecção social em Portugal, regista um período de forte contestação e ataque ao discurso do Estado Social, que culminou na introdução de medidas de desregulamentação, sobretudo, nas áreas das relações de trabalho. Internacionalmente, e sobretudo a Europa, segue o alinhamento destas medidas.

Este período pautou-se por uma contenção na despesa em prestações da Segurança Social, pelo aumento dos prazos de garantia para as pensões de velhice, pela reformulação dos regimes de protecção social dos trabalhadores agrícolas, tendo dado origem, em 1984, à publicação da nova Lei de Bases da Segurança Social.

O questionamento do papel do Estado como financiador, regulador e fornecedor de bens e serviços de bem-estar, reorientou a discussão para o papel que as organizações do terceiro sector, num pluralismo de bem-estar “welfare pluralism, ou welfare mix”, poderiam desenvolver na satisfação das necessidades de bem-estar.

O clima de contestação ao papel do estado social em Portugal nos anos 80, não é alheio à inflexão do crescimento económico e financeiro que obrigou em 1983 à intervenção financeira externa do Fundo Monetário Internacional. Apenas em 1985, por altura do então governo liderado por Aníbal Cavaco Silva, que beneficiando da recente integração de Portugal na Comunidade Económica, Europeia e respectivos fundos comunitários, conseguiu impulsionar Portugal para um período de crescimento mais animador, que vem a concretizar-se a partir da década seguinte.

A partir da década de 90, mais concretamente em 1996, Portugal volta a registar um redireccionamento das prioridades políticas em torno das questões sociais, sobretudo para a área da solidariedade, o que se observa quer no programa do XIV Governo Constitucional, quer nas medidas implementadas,

quer na proposta governamental de Lei de Bases da Segurança social⁸.

As questões da solidariedade ganham expressão com a introdução de uma nova medida política: Rendimento Mínimo Garantido (RMG) que à data constituiu um marco nas políticas sociais ao proteger também aqueles que se encontravam á margem do sistema previdencial. Esta medida vem expandir e alargar o conceito de actores sociais no âmbito da operacionalização das políticas sociais, isto é, a expansão do 3º sector, enquanto protagonista de protecção social.

Visto a esta distância, e perante aquilo que poderia ser considerada um medida inovadora na dinâmica dos parceiros sociais, mais não vemos do que um *refresh* da acção do Estado Novo, quando remetia, sobretudo à Igreja católica, a operacionalização da assistência.

Nesta dinâmica, redesenham-se políticas integradas de intervenção, dando origem a um pluralismo de bem-estar, onde o Estado surge como suporte dos direitos sociais, ao mesmo tempo que apoia e actua em parceria com a grande pluralidade de actores (Ferreira, S. s.d. p. 6). A prestação social de RMG, pelos diferentes parceiros estatais que combinou, no âmbito dos programas de inserção foi, deste ponto de vista, pioneira ao integrar o 3º sector e várias estruturas estatais: Segurança Social, Emprego e Formação Profissional, Educação, Saúde e Autarquias, no acompanhamento e operacionalização da medida.

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), revestiram grande importância no acompanhamento aos processos de RMG e na disponibilização de acções de inserção social tendentes á satisfação das necessidades sociais.

A sua acção é transversal no âmbito da protecção social em áreas que vão desde as crianças e jovens, família, idosos, deficiência e saúde. Encontram-se tuteladas pelo Estado a quem compete, acompanhar e fiscalizar o seu funcionamento, no sentido de apurar o cumprimento dos objectivos, para as

⁸ FERREIRA, S., (s.d) *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, p. 6, cita Boaventura Sousa Santos, acedido em 2010, em http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/529_Acta033.pdf:

quais foram criadas.

Para além da vertente de fiscalização, o Estado, mediante formas de cooperação, mantém o apoio às Instituições através de acordos de cooperação. O terceiro sector, ONG's e IPSS, assume em Portugal grande importância na provisão do bem-estar (Ferreira, S., s.d., p.12), contudo, cabe ao Estado, um importante papel no seu financiamento.

Outra mais-valia decorrente do alastramento da contratualização com parceiros privados sem fins lucrativos, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, é a maximização da eficiência na sua operacionalização. Efectivamente, as políticas sociais necessitam, de estruturas administrativas para a sua gestão e execução, pelo que se ficasse apenas no Estado, implicaria um aumento da complexidade das actividades estatais fazendo diminuir a sua eficiência. Nesta perspectiva, poderíamos dizer que a actual tendência será para ficar no Estado as funções de financiamento e controle da efectivação dos direitos sociais e, através da contratualização do Estado com a sociedade civil organizada (IPSS), ou ao terceiro sector, a provisão directa do bem-estar social.

Outra característica que sustenta a forma como o terceiro sector tem vindo a ganhar expressão em Portugal, é que este trabalha muito com as famílias e, as redes de suporte familiares (característicos dos países do Sul da Europa), possuem um peso ainda muito importante no garante da protecção social em Portugal, pelo que existe uma grande permeabilidade na sua implementação, dando origem àquilo que Boaventura Sousa Santos apelida de "Sociedade-Providência". Eduardo Rodrigues (2000, p. 197) refere que a defesa das virtualidades explicativas desta Sociedade-Providência, típica de países frágeis e sem tradição na implementação de políticas sociais, pode contribuir para a desresponsabilização do Estado-Providência, uma vez que, ainda que não possa substituí-lo, funciona no sentido de compensar as suas falhas ou ausências.

Se o desenvolvimento do Estado Social em Portugal foi sendo pautado por algumas aproximações e frequentes afastamentos em relação às características modulares apontadas por Esping-Andersen

(corporativismo/Social democrático) conferindo-lhe sempre especificidades muito próprias, a tendência mais recente do *welfare pluralism*, enquanto uma 3ª via entre, a intervenção máxima do Estado e do mercado, não deixa, contudo, de ser influenciada pelos problemas intrínsecos da crise da sociedade capitalista.

O desemprego que a sociedade capitalista transformou em fenómeno permanente (Netto, P., Braz, M., s.d. p. 220) fazendo aumentar os benefícios sociais daqui decorrentes, a exponenciação da questão social (criminalização da pobreza), a desregulamentação do trabalho produzida pelo capital, taxas de crescimento económico muito fracas e as recentes tendências demográficas, sobretudo, pelo fenómeno do envelhecimento, tem originado a desmontagem (total ou parcial) dos vários tipos de Welfare State face à necessidade de reduções drásticas da despesa pública.

Prioriza-se a supressão de direitos sociais (arduamente conquistados) e a eliminação das garantias do trabalho, em nome da flexibilização, sob a égide ideológica do neoliberalismo. Estes defendem a intervenção mínima do Estado, mas apenas nas funções estatais *coesivas* (Netto, P., Braz, M., s.d, p. 227), precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na mesma linha de raciocínio, e de acordo com Eduardo Rodrigues (2000, p. 188), os neo-liberais advogam a intervenção mínima do Estado nos processos de vulnerabilização e de exclusão social, na medida em que tal intervenção geraria a dependência e a redução da auto-estima, pelo que, o Estado deveria ser mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

Hoje assistimos, generalizadamente, ao alastramento desta concepção neo-liberal, na sequência da falência do Estado Social do pós-guerra e da crise do crescimento económico e da acumulação do capital.

3 - Estratégias governamentais para o Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção e Abono de Família do XIV ao XVIII Governos Constitucionais

No sentido de percebermos a tendência que as diferentes forças políticas

imprimiram em matéria de protecção social e a forma como foram moldando as características do Estado Social português, é importante analisar os Programas de Governo constitucionais da década de 2000/2010, perceber as medidas de apoio social previstas por cada um deles, especificamente, para as prestações de RMG/RSI e Abono de Família, e de que forma, estas foram efectivadas ou operacionalizadas, através de legislação protectora dos direitos sociais, ou através de legislação restritiva dos mesmos.

Para este exercício foi crucial a leitura e a análise de conteúdo de cada programa de forma a mapear os principais contributos em matéria de objectivos expressos na área das políticas sociais e nas duas prestações em particular. A partir deste mapeamento, comparar os objectivos e os resultados apurados.

Na sequência da análise de conteúdo dos programas de governo, propusemo-nos de forma esquemática a identificar por um lado, as medidas de apoio social previstas em cada programa do governo e por outro, a forma como foram, ou não concretizadas, através de produção legislativa.

Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002)

O XIV governo constitucional situou-se no segundo mandato do governo do partido socialista, liderado pelo Eng.º António Guterres e constituiu, fundamentalmente, uma continuidade às medidas já iniciadas no mandato anterior, especialmente, no que respeita à implementação da prestação de RMG. Tomando como ponto de partida a experiência desenvolvida na Europa, a implementação do RMG teve, antes da sua operacionalização em todo o território nacional, uma fase experimental que se traduziu em Projectos-Piloto para preparar a generalização, ensaiando soluções de concertação local para a prossecução dos objectivos de inserção dos beneficiários da medida.

Concluído este período experimental, que decorreu entre Julho de 1996 e Junho de 1997, é então generalizado o Rendimento Mínimo Garantido em Portugal no dia 1 de Julho de 1997.

Ao identificar o RMG como um novo direito social, este governo fixou, pela primeira vez, um limiar mínimo de subsistência garantido pelo Estado.

A criação de um limiar mínimo de subsistência e a abertura da participação dos próprios beneficiários nas suas trajectórias de inserção, constituíram uma nova modalidade no exercício do Estado Social em Portugal.

No que respeita aos principais objectivos elencados no programa, podemos identificar alguns conceitos-chave que incorporam os ideais presentes no Estado Social, destacando-se entre estes: “os direitos sociais fundamentais, a universalidade da protecção, o direito à Segurança Social e a eliminação dos efeitos da exclusão” (Programa XIV Governo 1999-2002, Cap. III, p. 10-59).

Esta aposta política (*public choice*) do governo PS, integrada numa estratégia europeia fortemente influenciadora de políticas de inclusão, ganha em Portugal uma nova expressão social, económica e política que divide a opinião pública e os próprios partidos políticos, em relação à sua eficácia, eficiência e equidade. A dicotomia instalada entre objectivos e resultados foi uma constante entre as várias forças políticas e constituiu um argumento marcante aquando as várias alterações legislativas de que foi alvo.

Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002)

Força Política: Partido Socialista (PS)

1º Ministro – Eng.º António Guterres

Quadro 2 – Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XIV governo constitucional – 1999/2002

Medidas Apoio Social previstas		
Objectivos expressos	Abono Família	RMG/RSI
1- “Garantia Direitos Sociais fundamentais”; 2 - “Defesa do sistema Segurança Social caracterizado pela universalidade da protecção concedida e com regimes de atribuição das prestações sociais baseadas em direitos sociais universais, nomeadamente, à Segurança Social, garantidos através de políticas sociais de activa promoção da cidadania”; 3 - “Reforço da sustentabilidade dos sistemas sociais (reforma da Segurança Social)”; 4 - “Eliminação dos efeitos da exclusão nas competências pessoais, familiares e sociais, através da abordagem integrada visando combater os factores de exclusão” (1999/2002, Cap. III, p. 10-59)	Propõe-se a reforma das Prestações Familiares	Desenvolver a experiência do RMG “como exercício de um novo direito”

Operacionalização/effectivação - produção legislativa	
Abono Família	RMG/RSI
	Continuação da aplicação da Lei 19-A/96 de 29 de Junho, que cria o RMG como um novo direito

Fonte: Programa XIV Governo Constitucional, Cap. III, p. 10-59, acedido 02/2011, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/>.

Na sequência da crise política precipitada pela demissão do Primeiro-ministro, António Guterres, que obrigou à interrupção da legislatura, foram convocadas novas eleições, tendo ganho a força política PSD.

Programa do XV Governo Constitucional (2002-2004)

O novo governo social-democrata, liderado pelo Dr. Durão Barroso, traz diferentes perspectivas em matéria de protecção social.

Atentas as disposições presentes nos objectivos do programa do governo do PSD nesta área, conclui-se por oposição ao programa anterior, que a tónica do discurso aponta para o conceito de justiça social, no equilíbrio entre direitos e deveres no âmbito da reforma da Segurança Social e para o direito de escolha entre resposta pública e contratual.

Outro objectivo identificado, consistiu no reforço dos mecanismos de combate à fraude sobretudo nas prestações da segurança social, entre as quais encontramos o RSI. Para além de maior controlo nestas prestações, aponta-se para uma maior selectividade das prestações familiares, através do princípio da diferenciação positiva.

A contestação que o governo PSD, enquanto força política de oposição, fez ao RMG/RSI do governo anterior, traduziu-se na produção legislativa mais restritiva para o RSI, enquanto prestação sob maior escrutínio.

A revogação do RMG e a criação do RSI para além da alteração do nome, constituiu também, uma alteração em relação ao princípio da mesma. A ideia de universalidade subjectiva presente num rendimento mínimo garantido, é substituída pela focalização da mesma em relação ao seu objectivo central, ou seja, à inserção social. A conotação desta medida à criação e multiplicação de “assistidos sociais”, levou o governo PSD a propor alterações legislativas no

campo de aplicação e conteúdo da mesma de forma a “estimular a actividade e a não cristalizar vícios sociais” (Programa XV Governo, 2002-2004, Cap. IV, p. 146-201).

Algumas destas alterações presentes na Lei 13/203, de 21 de Maio, limitaram o número de beneficiários ao condicionar a composição dos agregados familiares e ao considerar como rendimento do agregado a média dos rendimentos auferidos por este um ano antes do requerimento da prestação. Também o valor da prestação mensal auferido por agregado familiar foi repensado. Passa a considerar novos rendimentos para efeitos do cálculo da prestação, bem a criação de vales sociais para a conversão de parte da prestação pecuniária em vales, destinados a suprir as principais necessidades das famílias, como alimentação, frequência de equipamentos sociais, entre outros. Esta última medida, fortemente questionada pela oposição, não chegou a ser implementada.

Este governo apostou também num redesenho da política de intervenção social, ao contratualizar com o 3º sector protocolos de acompanhamento do RSI dando origem a um pluralismo na tutela do bem-estar.

No âmbito das prestações familiares, a aposta deste governo direccionou-se para uma maior selectividade na atribuição das prestações, contudo, introduzindo uma discriminação positiva em relação a grupos sociais muito específicos: famílias de menores rendimentos e com maior número de filhos a cargo.

Para melhor visualização, veja-se o quadro 3.

Programa do XV Governo Constitucional (2002-2004)

Força Política: Partido Social Democrata (PSD)

1º Ministro - Dr. Durão Barroso

Quadro 3 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XV governo constitucional – 2002/2004

Medidas Apoio Social previstas		
Objectivos expressos	Abono Família	RMG/RSI
<p>1- “Reforço justiça social e garantia da igualdade de oportunidades”;</p> <p>2 - “Reforma da Segurança Social, global, faseada que permita um justo equilíbrio entre direitos e deveres sociais, entre resposta pública e contratual, entre equidade, eficiência económica e a liberdade de escolha”;</p> <p>3 - “Reforço dos mecanismos efectivos de combate à fraude (RMG, Sub Desemprego e Doença) e à evasão e não pagamento das contribuições sociais”;</p> <p>4 - “Consagração das prestações familiares da Segurança Social mais selectivas, privilegiando as famílias de menores rendimentos e mais diferenciadas em função do nº de filhos” (2002/2004, Cap. IV, p. 146-201)</p>	<p>Garantia de uma acentuada discriminação positiva das prestações sociais para filhos com incapacidade ou deficientes</p>	<p>“Revisão RMG através de um efectivo controlo da sua atribuição e acompanhamento. Aposto na inserção enquanto forma de eficácia social da medida. Alteração do campo pessoal e conteúdo da prestação de forma a estimular o regresso ao trabalho e à não cristalização de vícios sociais.</p>

Operacionalização/effectivação - produção legislativa	
Abono Família	RMG/RSI
<p>Lei nº 32/202 de 20 de Dezembro, cujo objectivo visa assegurar aos agregados familiares a compensação de encargos familiares.</p> <p>Decreto-Lei nº 176/2003 de 02 de Agosto, “institui o abono de família para crianças e jovens, através da concessão de prestações sociais mais justas e eficazes, mais selectivas, privilegiando as famílias de menores rendimentos e maior nº de filhos.</p>	<p>Lei nº 13/2003, 21 de Maio, revoga o Rendimento Mínimo Garantido previsto na Lei 19-A/96 de 29 de Junho e cria o Rendimento Social Inserção (RSI)</p> <p>Decreto-Lei nº 283/2003, de 08 de Novembro, regulamenta a lei nº 13/2003, de 21 de Maio;</p> <p>Portaria nº 105/2004, de 26 de Janeiro, define os montantes dos apoios especiais previstos nas alíneas a) a c) do nº 1, do art. 12º da Lei 13/2003 de 21 de Maio.</p> <p>Despacho nº 15400/204 de 31 de Julho, regulamenta os protocolos celebrados entre as entidades distritais da segurança social e as IPSS, no âmbito do acompanhamento dos beneficiários de RSI, de acordo com o DL nº 283/203 de 08 de Novembro.</p>

Fonte: Programa XV Governo Constitucional, Cap. IV, p. 146-201, acedido 02/2011, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/>.

Na sequência da eleição do Primeiro-ministro Duração Barroso como Presidente da Comissão Europeia, o presidente da República nomeia, como

Primeiro-ministro do XVI Governo Constitucional, o Dr. Santana Lopes, que por sua vez estabelece aliança política com o CDS-PP.

Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005)

O programa do XVI governo dá, de facto, continuidade ao anterior em matéria de objectivos de protecção social, não inovando nesta área.

Em termos operativos, introduz a primeira alteração à Lei 13/2003 de 21 de Maio, ao remover do cálculo da prestação a consideração dos últimos doze meses e ao revogar o artigo relativo aos vales sociais, medida que apesar de prevista não tinha sido implementada.

Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005)

Força Política: Partido Social Democrata (PSD)/Partido Centro Democrático e Social (CDS-PP)

1º Ministro - Dr. Pedro Santana Lopes

Quadro 4 - Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVI governo constitucional - 2004/2005

Medidas Apoio Social previstas		
Objectivos expressos	Abono Família	RMG/RSI
1- Parte dos mesmos postulados e propositura do anterior governo, não inovando nas áreas de intervenção e respectivas medidas	-	-

Operacionalização/effectivação - produção legislativa	
Abono Família	RMG/RSI
.	Lei nº 45/2005, 29 de Agosto, introduz a primeira alteração à Lei nº 13/2003, de 21 de Maio.

Fonte: Programa XVI Governo Constitucional, Cap. III, p. 120-152, acedido 02/2011, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/>.

Aquando as novas eleições legislativas, este governo deu lugar à esquerda (PS), tendo apenas cumprido um período de cerca de um ano.

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)

Durante a vigência deste governo, é aprovada a Lei de Bases da Segurança Social, através da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que vem manter e consagrar o direito de todos os cidadãos à Segurança Social.

De entre os princípios que constituem este sistema, destacam-se os princípios da universalidade, da igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, subsidiariedade e complementaridade. Princípios estes que, de alguma forma, se encontram presentes nos objectivos deste programa de governo.

De facto, este programa abre o leque de medidas de apoio às famílias não só no âmbito das prestações familiares (abono de família e abono de família pré-natal) ao considerar a monoparentalidade enquanto factor de vulnerabilidade, como na alteração das condições da atribuição do RSI realizadas pelos governos do PSD e PSD/CDS-PP indo, assim, ao encontro do objectivo de reforço da protecção social que se propõe no seu programa, através da criação da 3ª geração de políticas sociais.

Atento o conteúdo da tríade dos princípios da universalidade, da diferenciação positiva e da complementaridade, podemos pensar que as bases do actual Estado Social continuam a garantir a todos os cidadãos do sistema contributivo e não contributivo o acesso à protecção social, ou seja, um atributo por excelência do Estado Social, todavia, incorpora alguns indícios que revelam um compromisso com políticas focalistas, minimalistas (princípio da diferenciação positiva) e o reforço da transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil no que diz respeito à protecção social. Neste âmbito, o princípio da complementaridade é claro no que respeita à alavanca dos privados na garantia da protecção social e na sua responsabilização neste processo, “articulação das várias formas de protecção social públicas, sociais, cooperativas e privadas com o objectivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e partilha de responsabilidades nos diferentes patamares da protecção social” (art. 15. Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro). Íris Oliveira refere que Boaventura Sousa Santos considera esta descentralização positiva: “o Estado

apresenta-se como o organizador e incentivador de respostas procurando garantir o seu acesso a todos os cidadãos em condições de igualdade e justiça. É neste contexto que é reconhecido o papel e o peso das instituições do terceiro sector tradicionais, ao mesmo tempo que se procura alargar o âmbito das intervenções e dos actores e da sua participação na definição e implementação das políticas.” (s.d., p. 15).

No programa do XVII governo, e apesar da tendência para princípios mais universalistas, parte das medidas propostas nas duas prestações em análise, remetem efectivamente para a mitigação da população-alvo das mesmas, através de práticas de diferenciação positiva no acesso às prestações, através daquilo que Mendes F. refere como *targeting* da intervenção (1995, p. 409).

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)

Força Política: Partido Socialista

1º Ministro – Eng.º José Sócrates

Quadro 5 – Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVII governo constitucional – 2005/2009

Medidas Apoio Social previstas		
Objectivos expressos	Abono Família	RMG/RSI
1 - “Reforço da coesão nacional, com combate à pobreza e com mais igualdades de oportunidades;	Consideração da monoparentalidade	Reforço da fiscalização a
2 - Criação da 3ª geração dos políticas sociais que, por um lado garante a sustentabilidade económica, social e financeira do sistema da Segurança Social e ... reforço da protecção social, baseada na diferenciação positiva;	enquanto factor acrescido de vulnerabilidade.	beneficiários de RSI
3 - Enfoque nas políticas de desenvolvimento dos territórios, às políticas de apoio à família e às que visam o apoio ao rendimento dos mais desprovidos;	Majoração das prestações de apoio à família, sujeita a condição de	
4 - Reforço da protecção social e controlo da atribuição indevida de benefícios;	recurso.	
5 - Rever as desigualdades, no que se refere aos rendimentos relevantes para aferição do direito à prestação do RSI		
6 - Reforçar a eficácia da contratualização da inserção dos beneficiários de RSI”.(2005/2009, Cap. II, p. 42-91)		

Operacionalização/effectivação - produção legislativa	
Abono Família	RMG/RSI
<p>Decreto-Lei nº 176/2006, de 02 de Agosto, institui a atribuição de um montante adicional às famílias mais carenciadas e compensação escolar.</p> <p>Decreto-Lei nº 308-A/2007, de 05 de Setembro, estabelece novas medidas de incentivo à natalidade e apoio às famílias. Reconhece o direito ao abono de família pré-natal e procede à majoração do abono de família nos agregados com dois ou mais filhos.</p> <p>Decreto-Lei nº 346/2008, de 02 de Maio, fixa os montantes das prestações por encargos familiares e das prestações por deficiência e dependência a vigorar em 2008.</p> <p>Decreto-Lei nº 87/2008, de 28 de Maio, introduz uma majoração ao montante do abono de família no âmbito das famílias monoparentais.</p> <p>Portaria, nº 425/2008, de 16 de Junho, actualização extraordinária dos montantes das prestações por abono de família e abono de família pré-natal</p>	<p>Decreto-Lei nº 42/2006, de 23 de Fevereiro, altera o DL 283/2003 de 08 de Novembro, nomeadamente, nas condições da atribuição da prestação, na sequência da entrada em vigor da Lei nº 45/2005, de 29 de Agosto.</p> <p>Despacho 452/2007, 10 de Janeiro, estabelece uma regulamentação adequada à execução dos protocolos, tendo em vista os objectivos a atingir com as acções de acompanhamento aos beneficiários de RSI.</p>

Fonte: Programa XVII Governo Constitucional, Cap. II, p. 42-91, acedido 02/2011, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/>.

Findo o período da legislatura e aquando novas eleições, o PS volta a ganhar, todavia, sob um clima de forte contestação político-partidária na sequência da grave crise financeira que já se fazia sentir.

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)

Encontrando-se as opções políticas deste governo sob forte contestação da oposição política, o segundo mandato do governo PS, volta a dar, genericamente, continuidade aos objectivos de protecção social do XVII governo. Para além de manter várias políticas de apoio social, procurava ainda reforçar o âmbito das prestações familiares, nomeadamente, o seu campo de aplicação, sobretudo aos agregados familiares de menores recursos económicos.

Para este efeito, procurou reforçar os abonos de família dos agregados monoparentais e proceder ao aumento extraordinário do abono de família de

agregados com dois ou mais filhos e a criação de uma nova prestação para famílias trabalhadoras com baixos rendimentos e filhos a cargo.

Apesar dos objectivos preconizados por este governo, e como já referimos, Portugal iniciava em 2009, com maior impacto, uma crise económica e financeira. Nesta sequência, foi determinante a criação de políticas de ajuste económico que pesaram significativamente na inviabilização de novas políticas sociais.

Assim, entre as metas propostas e a operacionalização das mesmas através de legislação específica, houve alguns desajustamentos, assim como a criação de medidas mais restritivas no acesso a algumas prestações da segurança social. Com efeito, e apesar da criação no âmbito das prestações familiares da bolsa de estudo, aumento das prestações de abono de família dos 1º e 2º escalões e da criação de um regime transitório e excepcional de apoio aos desempregados com filhos a cargo, verifica-se durante o mesmo mandato um retrocesso dessas mesmas políticas, sendo um caso paradigmático o exemplo da Lei nº 5/2010 de 05 de Maio, cuja revogação da mesma ocorre no dia imediatamente a seguir, pondo fim à intenção do governo apoiar os desempregados com filhos a cargo.

Outro exemplo que atesta as condicionantes económicas e financeiras em matéria de políticas sociais, foi o lançamento em Junho de 2010 de legislação que estabeleceu as condições de recurso para acesso às prestações sociais do sistema não contributivo. De entre as prestações sujeitas a condição de recurso encontramos o subsídio social de desemprego, o subsídio social de parentalidade, o rendimento social de inserção e o abono de família. Passou a ser condição prévia de acesso a estas prestações a avaliação da totalidade do património mobiliário do agregado familiar, quando estas, se destinavam sobretudo a famílias com maiores dificuldades económicas e sociais.

O acesso condicionado ao abono de família que constituía, normalmente, um instrumento de apoio às famílias, enquanto reforço à economia doméstica e o recuo na prestação de RSI, pelo público-alvo que abrange, constituiu uma das situações mais preocupantes ao deixar mais vulnerável um grande número de

pessoas em situação de extrema precariedade.

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)

Força Política: Partido Socialista

1º Ministro – Eng.º José Sócrates

Quadro 6 – Sistematização das medidas de apoio e respectiva operacionalização do programa do XVIII governo constitucional – 2009/2013

Medidas Apoio Social previstas		
Objectivos expressos	Abono Família	RMG/RSI
1- “Apoiar e reforçar a protecção social; 2 - Desenvolver as políticas sociais, qualificar os serviços públicos e reduzir as desigualdades sociais; 3 - Continuar a reforçar o sistema público de segurança social” (2009/2013, Cap. III, P. 62-83)	“Introduzir um novo apoio público às famílias trabalhadoras com filhos, de modo a reduzir o risco de pobreza entre os que trabalhem e tenham filhos a cargo. Reforçar os abonos de família aos agregados monoparentais e proceder a um aumento extraordinário do abono de família dos agregados com mais de dois filhos.	Reforçar a efectivação da inserção das famílias beneficiárias de RSI, de modo a que todas as famílias com mais de 3 meses na prestação estejam abrangidas por acordos de inserção. Prosseguir o combate à utilização abusiva de apoios e recursos públicos, inibição de comportamentos fraudulentos à segurança social, cruzamento de informação e de dados sobretudo fiscais, nas prestações sujeitas à condição de recurso.

Operacionalização/effectivação - produção legislativa	
Abono Família	RMG/RSI
<p>Portaria, n.º 5/2009, de 14 de Maio, fixa os montantes das prestações por encargos familiares e das prestações que visam a protecção de crianças e jovens com deficiência e ou em situação de dependência.</p> <p>Decreto-Lei n.º 201/2009, de 28 de Agosto, procede à quarta alteração do DL 176/2003, instituindo na eventualidade de encargos familiares do subsistema de protecção familiar uma nova prestação denominada bolsa de estudo.</p> <p>Lei n.º 5/2010, de 05 de Maio, estabelece um regime excepcional e transitório de apoio aos desempregados com filhos a cargo.</p> <p>Esta Lei é revogada no dia seguinte.</p> <p>Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, estabelece as normas de condição de recursos para acesso às prestações sociais de prestações familiares, desemprego e rendimento social de inserção. O acesso às prestações de RSI passa a depender da avaliação da totalidade do património mobiliário do agregado familiar.</p> <p>Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de Outubro, elimina o aumento extraordinário de 25% do abono de família do 1.º e 2.º escalões e cessa a atribuição do abono para o 4.º e 5.º escalão de rendimento. Altera o DL n.º 176/2003, de 02 de Agosto.</p>	<p>Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, estabelece as normas de condição de recursos para acesso às prestações sociais de prestações familiares, desemprego e rendimento social de inserção. O acesso às prestações de RSI passa a depender da avaliação da totalidade do património mobiliário do agregado familiar.</p>

Fonte: Programa XVIII Governo Constitucional, Cap. III, p. 62-83, acedido 02/2011, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/>.

Face à crescente contestação política e social interna e à grave conjuntura internacional, o governo cai em 2011, dando lugar á direita, através do governo coligação PDS/CDS.

Uma análise transversal aos programas de governo que caracterizaram a década de 2000/2010, admite que coube aos governos socialistas maior preocupação e opções estratégicas em termos de reforço da protecção social. Esta tendência para manter a coesão do Estado Social esteve evidente nos

objectivos e em medidas concretas, expressas sob forma de legislação. Por oposição, verificamos que os governos dos partidos sociais-democratas, sob a égide de controlo da despesa pública e reforço dos mecanismos de combate à fraude, legislaram sobre uma base de diferenciação positiva no acesso às prestações, assente nos princípios da complementaridade e subsidiariedade do Estado.

Apesar das diferenças ideológicas presentes nestas forças políticas na senda do Estado Social, e não obstante os objectivos e metas sociais a que se propuseram os governos socialistas, a crise económica e financeira que assolou Portugal, a Europa e o mundo, impôs a necessidade de restrição generalizada para o controlo da despesa social pública. Nesta sequência, último triénio (2007/2010) compeliu o governo socialista a adoptar medidas contrárias aos objectivos inicialmente definidos para o programa de governo, baseadas no primado do controlo da despesa pública, assente em princípios redutores do Estado Social e com transferência de responsabilidades em matéria protecção social para a sociedade civil.

3.1 - Da universalidade à selectividade das prestações sociais de Segurança Social

Reportando-nos à análise efectuada no ponto anterior e apesar das diferentes orientações políticas em termos de protecção social que se verificou ao longo do período em análise, verificamos que o último triénio da década de 2000/2010, foi marcado por alterações significativas na produção legislativa mais restritiva em termos de prestações sociais, apoiadas numa nova Lei de Bases da Segurança Social que alarga e legitima o leque de intervenção dos actores sociais, perante um contexto interno e externo de extremas pressões de ordem económica e financeira.

Neste âmbito, interessa conhecer o comportamento que as transferências com prestações sociais registaram ao longo do período em estudo e de que forma podem ter influenciado a concepção de prestações mais selectivas e orientadas para públicos-alvo.

Quadro 7 – Despesas da protecção social (€) por Natureza das despesas

Período de referência dos dados	Natureza das despesas	Despesas da protecção social (€) por Natureza das despesas; Anual	Proporção de despesas da protecção social (%) por Natureza das despesas; Anual (1)
		Localização geográfica	Localização geográfica
		Portugal	Portugal
		€ (milhares)	%
2008	Total	43 027 663	100,00
	Prestações sociais	39 850 538	92,62
	Custos de funcionamento	857 928	1,99
	Transferências para outros regimes	1 150 395	2,67
	Outras despesas	1 168 802	2,72
2007	Total	41 549 937	100,00
	Prestações sociais	38 218 538	91,98
	Custos de funcionamento	833 737	2,01
	Transferências para outros regimes	1 107 738	2,67
	Outras despesas	1 389 923	3,35
2006	Total	40 481 943	100,00
	Prestações sociais	37 010 269	91,42
	Custos de funcionamento	831 951	2,06
	Transferências para outros regimes	1 065 137	2,63
	Outras despesas	1 574 587	3,89
2005	Total	38 813 037	100,00
	Prestações sociais	35 308 329	90,97
	Custos de funcionamento	807 818	2,08
	Transferências para outros regimes	1 018 393	2,62
	Outras despesas	1 678 497	4,32
2004	Total	36 553 500	100,00
	Prestações sociais	33 231 292	90,91
	Custos de funcionamento	791 099	2,16
	Transferências para outros regimes	954 754	2,61
	Outras despesas	1 576 354	4,31
2003	Total	33 630 623	100,00
	Prestações sociais	30 973 304	92,10
	Custos de funcionamento	858 034	2,55
	Transferências para outros regimes	300 619	0,89
	Outras despesas	1 498 666	4,46
2002	Total	32 573 420	100,00
	Prestações sociais	29 397 111	90,25
	Custos de funcionamento	835 994	2,57
	Transferências para outros regimes	530 382	1,63
	Outras despesas	1 809 933	5,56
2001	Total	30 804 772	100,00
	Prestações sociais	25 833 598	83,86
	Custos de funcionamento	798 299	2,59
	Transferências para outros regimes	1 393 432	4,52
	Outras despesas	2 779 443	9,02
2000	Total	27 794 148	100,00
	Prestações sociais	23 719 973	85,34
	Custos de funcionamento	699 381	2,52
	Transferências para outros regimes	1 219 994	4,39
	Outras despesas	2 154 800	7,75

Despesas da protecção social (€) por Natureza das despesas; Anual - INE, Inquérito à Protecção Social - SEEPROS

Proporção de despesas da protecção social (%) por Natureza das despesas; Anual - INE, Inquérito à Protecção Social - SEEPROS

Nota(s): (1) Por questões de arredondamento a soma das parcelas pode não coincidir com o total.

Fonte INE, acedido em 2010 em <http://www.ine.pt>

De acordo com os dados disponíveis no quadro nº 7, relativo à distribuição das despesas com prestações sociais, no período compreendido entre 2000 e 2008, analisamos a taxa de variação registada por estas despesas, no sentido de perceber o seu desempenho no papel do reforço das políticas sociais.

De acordo com dados constantes no quadro nº7, podemos verificar que entre 2000 e 2008, as despesas com prestações sociais sofreram um aumento de 68%. Em 2000, foram transferidos para esta rubrica €23 719 973 e em 2008, este valor situava-se nos €39 850 538 fazendo disparar, em oito anos, para cerca de dois terços este valor, o que nos indica um aumento da despesa pública em protecção social. Apesar deste acréscimo, alguns autores, entre os quais Rodrigues, E. (2010, p. 211) referem que Portugal ainda assim evidencia um valor muito baixo face aos restantes países da Europa em matéria de protecção social.

O quadro nº 8, replica a informação contida no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, da República Portuguesa, relativo às contas da Administração Pública para o período de 2007 a 2011 (2011, p. 32), nomeadamente, a análise da despesa corrente em percentagem do PIB. De acordo com esta fonte, constatamos um aumento da percentagem do PIB para as prestações sociais de 18,5% em 2007, para 22% em 2011. Para o período de 2007-2009, *“a despesa pública aumentou 5,5 p.p do PIB, tendo os principais contributos sido dados pelas prestações sociais (+3,4 p.p.) e, em menor grau, pela despesa de capital (+ 0,8 p.p.), consumo intermédio e despesas com o pessoal (+ 0,5 p.p. em cada)”* e a receita contributiva aumentou 0,9 pontos percentuais do PIB no mesmo período *“justificado, não só pela contenção na redução da base contributiva, como também pelas medidas de combate à evasão e fraude contributiva...”* (2011, p. 32).

Se compararmos os dados da despesa pública que os quadros nº 7 e nº 8 nos indicam verificamos que, apesar da despesa pública ter aumentado significativamente entre 2000 e 2008, a partir do momento em que a crise financeira se instala (2009) os valores tendem a crescer pouco, ou mesmo a contrair. Veja-se a este exemplo, os dados entre 2009 e 2010 (quadro nº 8), em

que a despesa diminui dos 21,9, para os 21,8.

Outra situação curiosa diz respeito aos dados relativos aos valores apurados em 2011. Tendo este documento sido publicado em Agosto 2011, verificamos que os valores dispendidos em prestações sociais são já superiores aos registados em 2010, o que deixa antever um maior esforço financeiro do Estado Social para fazer face aos efeitos da situação financeira e social sobre os portugueses.

Quadro 8 – Conta das administrações Públicas 2007 - 2011

	Em % do PIB				
	2007	2008	2009	2010	2011
1. Receitas Fiscais	24,0	23,8	21,7	22,2	23,7
Impostos s/Produção e Importação	14,5	14,1	12,6	13,4	14,0
Impostos s/Rendimento e património	9,5	9,7	9,0	8,9	9,6
2. Contribuições Sociais	11,6	11,9	12,5	12,2	12,5
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	8,5	8,8	9,0	8,9	9,4
3. Outras Receitas Correntes	4,8	4,7	4,6	4,5	4,6
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	40,4	40,4	38,8	38,9	40,7
5. Consumo Intermédio	4,4	4,4	4,9	5,1	4,8
6. Despesas com Pessoal	12,1	12,0	12,6	12,2	11,6
7. Prestações Sociais	18,5	19,3	21,9	21,8	22,0
Das quais: Prestações que não em Espécie	14,6	15,1	17,0	17,0	17,3
8. Juros (PDE)	2,9	3,0	2,9	3,0	4,2
9. Subsídios	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
10. Outras Despesas Correntes	2,3	2,2	2,6	2,5	2,2
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	41,0	41,6	45,7	45,4	45,4
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>38,1</i>	<i>38,6</i>	<i>42,9</i>	<i>42,4</i>	<i>41,3</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-0,6	-1,3	-7,0	-6,5	-4,8
13. Receitas do Capital	0,8	0,7	0,9	2,6	2,0
14. Formação Bruta de capital Fixo	2,7	2,9	2,9	3,3	2,5
15. Outras Despesas de Capital	0,6	0,1	1,1	2,0	0,6
16. Total de Despesas de capital (14+15)	3,3	3,0	4,1	5,2	3,1
17. Total Receitas (4+13)	41,1	41,1	39,7	41,5	42,7
18. Total Despesa (11+16)	44,3	44,6	49,8	50,6	48,5
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>41,4</i>	<i>41,6</i>	<i>46,9</i>	<i>47,6</i>	<i>44,3</i>
19. Cap. (+)/Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,6
20. Dívida Pública	68,3	71,6	83,0	92,9	100,8

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento

Fontes: INE e Ministério das Finanças

<http://web.seg-soial.pt/app/newsletter>, acedido em Outubro 2011

3.1.1 – Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social Inserção

Implementado em 1996, o Rendimento Mínimo Garantido constituiu uma medida de política social, concebida para garantir a coesão social. A sua implementação seguiu claramente as recomendações do Conselho da Comunidade Europeia, nomeadamente, quanto ao reconhecimento da garantia de um mínimo de rendimentos a todos os indivíduos.

Nascido numa conjuntura internacional favorável, a introdução desta medida de política social em Portugal, respondeu assim a uma objectivo estratégico internacional cujo objectivo visava reduzir a extrema pobreza, especialmente a sua intensidade, nos sectores mais vulneráveis da população portuguesa, através da concessão de uma prestação pecuniária do sistema de solidariedade social e da subscrição de um programa de inserção. É na negociação do Programa de Inserção, que surge a característica mais inovadora desta prestação, que consiste na combinação entre o direito de receber um subsídio e a obrigação de subscrever um Programa (contrato) de Inserção tendente à integração social.

Partindo deste pressuposto, podemos considerar que a lógica de intervenção subjacente a esta medida, assentou numa corrente modernizadora e inovadora no contexto das iniciativas (sociais, económicas e políticas) e no âmbito da mobilização dos actores sociais públicos e privados.

A partir da implementação generalizada desta medida (precedida de uma fase de implementação piloto) a intervenção social, a dinâmica intra serviços e actores sociais envolvidos, adquire uma nova configuração. A intervenção social também se modifica. A intervenção com o indivíduo deixa de ser efectuada isoladamente e passa a ser analisada e discutida em sede de equipa multidisciplinar no âmbito da estrutura operativa que superintende a aplicação da medida no terreno – Núcleo Local de Inserção. Ao nível dos actores sociais esta medida inovou no âmbito das prestações sociais ao chamar, de forma selectiva, à “cena pública” um conjunto de Instituições públicas e privadas, que disponibilizassem respostas para o desenvolvimento da inserção

social respondendo, desta forma, ao fim último da medida: à emancipação dos beneficiários da medida (art. 1º da Lei 13/2003).

Constituindo uma política de inserção social, assente numa lógica de discriminação positiva e reguladora da exclusão (ao promover a integração dos beneficiários) e por isso, focalizadora, o RSI, identifica claramente o conjunto de potenciais beneficiários, ou seja, a sua população-alvo nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei 13/2003, respectivamente, “Titularidade, Conceito de agregado familiar, Requisitos e condições gerais de atribuição e Condições específicas de atribuição”.

Esta focalização deixa antever, um enviesamento claro ao objectivo estratégico enunciado pela Comunidade Europeia, nomeadamente, a garantia de um mínimo de subsistência a todos os indivíduos. O facto de estabelecer condições específicas no acesso a esta medida, implica excluir, desde logo, segmentos da população que não reúnem as condições de atribuição exigidas por lei.

Por outro lado, tal como referido no artigo 1º da Lei 13/2003 e posteriormente republicado pela Lei nº 45/2005, esta medida tem como objecto “...a satisfação das ... necessidades mínimas ... para ... favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária, respeitando os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social”. Todavia, segundo Carlos Farinha Rodrigues (2009:7) nem todos os indivíduos legalmente elegíveis beneficiam dos proveitos disponíveis “*This problem, designated as “incomplete take-up”, is usually explained by the lack of information for potencial beneficiaries about their entitlements, coupled with the complexity of the application procedure, and the social stigma often associated to it.*”. Neste contexto, podemos perceber que a definição legal dos destinatários desta medida se afasta da realidade da sua aplicação.

Ao estipular um limiar mínimo de subsistência, faz depender a sua atribuição de um conjunto de requisitos prévios imbuídos de um conjunto de regras e procedimentos. Esta selectividade na atribuição resulta, como já vimos, de opções políticas do Estado que melhor respondam aos objectivos elencados nos programas de governo.

Uma medida com esta amplitude e objectivos necessitou de meios para a sua prossecução e como iremos ver mais à frente, no âmbito da avaliação da medida, foi-se reconhecendo como cada vez mais necessária a alocação de mais recursos para o eficaz acompanhamento dos programas de inserção. Rapidamente foi reconhecido que o nº de recursos contratados pelo Estado para o acompanhamento do RMG/RSI, era manifestamente insuficiente face ao número de processos em acompanhamento. Da avaliação periódica efectuada, a discrepância no rácio: técnicos vs nº de processos, era cada vez maior. Como resultado, foi introduzida na Lei 13/2003, (art. 37º) a possibilidade de celebração de protocolos específicos com instituições particulares de solidariedade social para a elaboração do relatório social e acompanhamento do programa de inserção. Ou seja, a passagem de responsabilidades estatais para o 3º sector, enfim, para a sociedade civil.

A emergência de novos actores sociais ganha expressão neste contexto.

A metodologia de intervenção com a população-alvo definida no art. 33 da Lei nº 13/2003, integra desde representantes oficiais de entidades públicas, como representantes de outros organismos públicos, ou não, sem fins lucrativos, numa parceria alargada de saberes e graus de conhecimento numa forma de organização que Fátima Toscano apelida de *participação horizontal e vertical* (Toscano, 1990:103)

A avaliação desta prestação social, constitui um dos elementos marcantes do Rendimento Social de Inserção. Sendo uma medida com objectivos políticos estratégicos decorrentes da U.E, fortemente politizada, urgia uma avaliação de acompanhamento (*on going*) e de resultados (*ex-post*) ao RSI que evidenciasse a taxa de concretização dos objectivos e, eventualmente, facultasse dados para a correcção ou afinamento da medida. Decorrente da avaliação dos indicadores de gestão, não são alheias as múltiplas alterações que a medida sofreu desde a sua génese, Rendimento Mínimo Garantido, à alteração dada pela Lei 13/2003, posteriormente alterada pela Lei 45/2005 de 29 de Agosto, até à recente alteração introduzida pelo Decreto-Lei 70/2010 que estipula as condições de recurso para o acesso à mesma. Para além da avaliação dos resultados (*ex-post*),

a avaliação dos impactes (também uma forma de avaliação ex-post), foi também decisiva para as alterações que a própria medida foi alvo. Face aos dados publicados sobre a evolução da medida, foi crescendo a necessidade de enfatizar a vertente relativa à subscrição dos Programas de Inserção, não só enquanto resposta à forte contestação social que a medida sofreu nos anos subsequentes à sua aplicação, como por força política do partido da oposição que em 2003 chegou ao poder, sendo paradigmático a revogação da Lei nº 19-A/96 que criou o Rendimento Mínimo Garantido, pela Lei 13/2003.

3.1.2 - Abono Família/Abono Família Pré-natal

Apesar das limitações de acesso que a prestação de RSI contempla desde a sua génese, estas conhecem novas restrições com as sucessivas alterações legais decretadas pelas diferentes forças políticas, que em 2010, culmina na adopção de mais um diploma legal pelo governo que foi responsável pela sua introdução em Portugal (Decreto-Lei 70/2010 - Prova de Condição de Recursos). Ou seja, o leque de destinatários da medida volta a reduzir e esta a tornar-se mais eclética.

Um percurso diferente tem a prestação de abono de família. Esta prestação apesar de conhecer o mesmo desfecho difere, contudo, nos princípios que a viram nascer.

Tal como já tivemos oportunidade de mencionar neste trabalho, a prestação de abono de família pertence às prestações de protecção social com maior longevidade em Portugal. Instituída em 1942, pressupunha uma abrangência muito limitada e critérios discriminatórios na sua atribuição, desde logo com a aplicação apenas aos trabalhadores por conta de outrem, ao chefe de família com “... *bom comportamento moral e profissional*” (nº 5, do art. 2º, Decreto-Lei nº 32:192) e apenas “ *a mulheres casadas cujo marido se encontre inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover o sustento da família*” (alínea c) art. 2º, Decreto-Lei nº 32:192). Apenas em 1944, com o DL 33512 de 29 de Janeiro, a atribuição do abono de família passou a constitui um direito dos trabalhadores de ambos os sexos e foi eliminada a figura de chefe de família.

Posteriormente, e com a reforma de 1962 (Lei nº 2115), regulamentada através do Decreto nº 45266 de 23 de Setembro de 1963, foram criadas as condições fundamentais para a ampliação da previdência no que respeita ao alargamento do campo de aplicação pessoal (nº de beneficiários abrangidos) e do campo material, ou seja, da cobertura de riscos. No que respeita ao abono de família, foram introduzidos outros apoios à família, nomeadamente, subsídio de casamento, nascimento, aleitação e funeral apenas para trabalhadores por conta de outrem e com “tempo legal de inscrição”. Em 1969, com a reforma da previdência rural estariam reunidas as condições para a universalização do abono de família, por se tratar da prestação social mais abrangente em termos do número de beneficiários abrangidos, ainda que com um modelo de financiamento baseado nas contribuições a cargo dos trabalhadores (rurais) e das empresas. *“A criação do abono de família foi, em certa medida, um “motor” do desenvolvimento da previdência: primeiro, foi uma iniciativa política de bandeira do regime, o que implicou uma estatização do sistema, contra os princípios inicialmente defendidos; segundo, foi crucial na expansão do sistema de protecção social, nomeadamente na extensão aos trabalhadores rurais, ao implicar esquemas de financiamento que pressupunham solidariedade nacional e reforço do financiamento público”* (Pereirinha J., Arcanjo M. e Carolo D., 2009, p.23).

Com a revolução de Abril e até aos anos 80, institucionaliza-se a prestação aumentando-se o âmbito de aplicação, nomeadamente, com a introdução do abono complementar a crianças e jovens deficientes, independentemente, de condição de recursos dada a especificidade da condição destes beneficiários. Com o Decreto Regulamentar nº 20/80 de 27 de Maio, introduzem-se o esquema de escalões em função do número de filhos. Segundo o nº 2 deste Decreto este esquema *“é construído por forma a não pôr em causa o direito da criança, mas a tomar em conta, na medida do possível, a composição do agregado familiar”*.

Com o Decreto-Lei 142/91 de 10 de Abril, é alargado o direito a esta prestação a crianças até aos 15 anos, desde que não exerçam actividade

remunerada, dado coincidir com o alargamento do período escolar para o 12º ano de escolaridade.

Durante a última década, 2000-2010, foram vários os diplomas legais que, sustentados pela Lei de Bases da Segurança Social de 2002, promoveram o alargamento desta prestação e consignou no âmbito do sistema público de Segurança Social a autonomização do subsistema de protecção familiar. A par deste reconhecimento de responsabilidade pública, estas prestações foram, todavia, assentes nos princípios da diferenciação e selectividade na sua atribuição.

Em 2007, com a publicação do Decreto-Lei nº 308-A/2007, de 5 de Setembro, é reconhecido o direito ao abono de família pré-natal numa política de incentivo à natalidade e procede à majoração do abono de família a crianças e jovens com dois ou mais filhos durante o 2º e 3º ano de vida. No ano seguinte, é criada nova legislação para um público-alvo específico: famílias monoparentais através do Decreto-Lei nº 87/2008, de 28 de Maio e em 2009, com a publicação do Decreto-Lei nº 201/2009, de 28 de Agosto, é instituído uma nova prestação denominada bolsa de estudo. Entretanto, são também actualizados os montantes de abono de família, abono família pré-natal e crianças e jovens portadores de deficiência.

Com o Decreto-lei nº 176/2006, de 02 de Agosto, é instituída a atribuição de um montante adicional às famílias mais carenciadas (através do principio da diferenciação positiva), para compensação escolar a conceder às crianças e jovens matriculados entre os 06 e os 16 anos e cujos subsídios pertençam ao 1º escalão de rendimentos.

Este reforço em termos de protecção social remete desde 1969, para uma tentativa de cobertura universal de todos os beneficiários ao conferir-lhes a possibilidade de acesso ao sistema de protecção social nos encargos familiares. Contudo, o termo “todos” terá de ser entendido, desde logo, restritamente, dado que o acesso à prestação, passa pelo escalonamento em função dos rendimentos do agregado familiar.

A partir de 2010, e atendendo à conjuntura social, economia e financeira que esteve subjacente à aplicação de várias medidas mais restritivas no âmbito das prestações sociais, vimos surgir diplomas, como o Decreto-Lei 116/2010, de 22 Outubro que elimina o aumento extraordinário do abono de família do 1º e 2º escalão e cessa a atribuição do abono de família aos 4º e 5º escalão de rendimentos e o Decreto-Lei nº 70/2010 de 16 de Junho, que institui uma nova condição de recurso para o acesso às prestações de encargos familiares (abono de família), fazendo depender o seu acesso mediante a avaliação da totalidade do património mobiliário do agrego familiar. Este diploma implica uma condição de exclusão ao afastar da medida, todas as famílias cujos rendimentos ultrapassem as 240 x o valor do indexante dos apoios sociais (IAS).

A associação entre promoção de políticas sociais e capacidade económica do Estado é, desta forma, indelével.

A despesa social, associada ao pagamento das prestações sociais, tal como já verificamos anteriormente, tem vindo a subir em termos da percentagem do PIB, muito impulsionada pela multiplicidade de novas prestações sociais. Pereirinha, J. (2006, p.22) apresenta uma comparação do comportamento da despesa social pública portuguesa, em relação, não só à Europa dos 15, como em relação ao posicionamento de Portugal em relação aos restantes países que integram a Europa do Sul, conforme atestam os valores no quadro anexo.

Quadro nº 9 - Despesa Pública em % do PIB (1980-2003)

Despesa Social pública em % do PIB (1980-2003)						
	1980	1985	1990	1995	2000	2003
EU 15	19,9	22,2	21,9	23,9	22,5	23,9
Portugal	10,8	11,0	13,7	18,1	20,2	23,5
Espanha	15,5	17,8	20,0	21,5	20,4	20,3
Grécia	11,5	17,9	18,6	19,3	21,3	21,3
Itália	18,0	20,8	19,9	19,8	23,2	24,2
Alemanha	23,0	23,6	22,5	26,6	26,6	27,6
Reino Unido	16,6	19,6	17,2	20,4	19,1	20,1
Suécia	28,6	29,7	30,5	32,5	28,8	31,3

Fonte: OCDE 2006 Base de Dados das despesas sociais (adaptada), in Pereirinha, J. (2006, p.22)

Segundo o autor, a despesa social pública portuguesa regista uma aproximação a partir sobretudo de 1990 dos níveis de despesa europeus (média EU-15), uma convergência com Espanha a partir de 1995 e, entre 2000-2003, destaca-se nos países da Europa do Sul, ultrapassando a Espanha e Grécia, bem como, o próprio Reino Unido. Contudo, e como já vimos anteriormente, o final da década 2000-2010, regista um retrocesso não só ao nível da redução da despesa social, como no acesso às prestações.

As prestações familiares não foram excepção. De acordo com o estudo de António Barreto, citado por Pereirinha J. (2009, p. 20, 21), *“as prestações familiares de hoje, comparadas a preços constantes, são inferiores aos montantes dos aos 60 ou em 1973 (Barreto, 2000:52)”*.

As medidas recentemente aplicadas no âmbito das prestações familiares (Decreto-Lei nº 116/2010 e Decreto-lei, nº 70/2010), revelam as limitações que a incapacidade económica do Estado exerce sobre a redução da universalidade das prestações, pelo que passará a ser através da selectividade das mesmas que o Estado procurará optimizar os seus recursos, dirigindo-os, prioritariamente, para aqueles que realmente mais necessitam, fazendo-o através dos princípios da diferenciação positiva.

Assim, poderemos concluir que o conceito de universalidade é mitigado pelo princípio da selectividade nas prestações quando a capacidade económica do Estado se mostra imitada para fazer face às contingências e cobertura dos riscos sociais no âmbito das prestações da Segurança Social.

Capítulo II – Processo da desmontagem do Estado Social a partir das políticas de protecção social: o caso do RMG/RSI e Abono Família no quinquénio de 2005 – 2010.

No presente capítulo pretende-se, articular as diferentes opções estratégicas políticas, em matéria de protecção social, com o desempenho das prestações de Segurança Social de RSI e Abono de Família. A partir do tratamento dos dados estatísticos da Segurança Social, pretende-se avaliar de que forma o universo dos beneficiários abrangidos por estas prestações sociais, reflectem os enclivamentos aos princípios fundamentais do Estado Social e recentra a urgência da sua reorganização.

Para este exercício, tomamos como medida de referência espaço-temporal os indicadores estatísticos disponíveis na Segurança Social, de âmbito nacional e relativos ao quinquénio 2005-2010, dadas as contingências no apuramento informático dos mesmos, conforme já tivemos oportunidade de referir na introdução deste trabalho.

1 – Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção

A prestação social do Rendimento Mínimo Garantido implementada pela primeira vez em Portugal em 1996, através da Lei 19-A/96, contemplava condições gerais de acesso mais permissivas do que a sua sucessora Lei nº 13/2003, de 21 de Maio. Com a implementação do RSI, para além de se manterem as condições gerais de acesso, são também criadas condições específicas de atribuição que vem limitar, ainda mais, o acesso à prestação.

Dada a introdução de legislação mais restritiva no acesso a esta prestação a partir de 01 de Agosto de 2010, com a aplicação do Decreto-Lei 70/2010, é pertinente perceber o impacto da mesma no desempenho desta prestação, para além da consideração dos dados relativos ao quinquénio já identificado, consideramos ainda o primeiro trimestre do ano de 2011.

A monitorização da prestação esteve, desde o seu início, sempre presente

através da disponibilização de dados pelos vários Centros Distritais de Segurança Social que, a partir de bases de dados regionais, alimentavam as leituras nacionais sobre a sua evolução. Em 2003, é introduzido o subsistema do RSI no recém-criado SISS, permitindo o apuramento e consulta de dados ao nível nacional.

Outra consideração importante ainda em relação ao apuramento de dados, sobretudo quando pretendemos analisar o desempenho das diferentes variáveis ao longo deste período temporal no RSI, prende-se com um condicionalismo externo que provocou um enviesamento dos dados no ano de 2006. Em Junho de 2006, registou-se um aumento significativo do número médio mensal dos processos entrados, deferidos indeferidos e cessados em todo o país resultante da integração da aplicação informática do RMG regional, no aplicativo nacional SISS. Efectivamente, o mês de Junho foi a data limite dada a todos os Centros Distritais para proceder à transição dos aplicativos informáticos, pelo que em termos de expressão de dados, este mês representa um desempenho atípico presente em quase todos os indicadores da prestação, tal como podemos verificar de seguida.

1.1 - Análise da trajectória da cobertura da medida a nível nacional

Neste ponto, pretende-se avaliar a evolução dos dados relativos aos diferentes estados dos requerimentos de RSI no período em análise: número de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e cessados; a relação entre o número de deferimentos e cessações; os principais motivos associados à cessação da prestação de RSI e a relação entre o número de famílias abrangidas e os valores pagos em prestações pecuniárias.

Antes de apresentarmos os resultados da análise estatística, é importante clarificar cada variável em estudo.

A variável Entrados refere-se ao conjunto de todas as famílias que apresentaram o requerimento para acesso à prestação. A partir do momento em que os agregados apresentem o requerimento, este poderá ser alvo de duas decisões: Deferimento ou Indeferimento. Os Deferidos, identifica-nos o número

de agregados familiares que cumprem as condições de acesso à prestação, quer em termos da composição familiar, quer em termos de rendimentos. Os Indeferidos representam todos os requerimentos que, na sequência da informação social ou, através da informação disponível em SISS, inviabilizam o acesso destas famílias à prestação, por não cumprirem estes requisitos de admissão. Os Cessados, representam o número de famílias que deixaram de receber a prestação pecuniária, na sequência da verificação dos motivos legais para este efeito.

Para a análise destes dados e de acordo com os resultados obtidos através do tratamento estatístico, podemos evidenciar dois marcos significativos durante o quinquénio de 2005-2010, nomeadamente, o período de 2005-2008 e 2009-2010.

Relativamente à evolução dos requerimentos de RSI no período de 2005-2008, com a excepcionalidade que caracterizou o ano de 2006, são evidentes trajectórias opostas nas variáveis em estudo, excepto em 2007, ano em que se registou uma ligeira inflexão em todas as variáveis.

Assim, de acordo com os dados obtidos, em **2005** o número médio anual de **entrados** situava-se nos **66.417** e o número médio de **indeferidos** era de **26.045**. Em **2008**, o valor médio do número de **entrados** rondava os **82.464** e dos **indeferidos**, os **32.736**, o que nos aponta para uma taxa de crescimento linear na ordem dos **24%** e **25,7%**, **respectivamente**. Por outro lado, e no que respeita ao desempenho registado pelos processos **deferidos e cessados** para o mesmo período, os resultados são, todavia, opostos. Em **2005**, o número médio anual de requerimentos **deferidos** era de **42.410** e os **cessados** rondavam os **11.927**. Em **2008**, registavam, **48.905** e **30.926**, respectivamente. Estes dados equivalem a uma taxa de crescimento dos requerimentos **deferidos** em apenas **15,3%** e à **duplicação de uma vez e meia**, dos processos **cessados**.

Relativamente ao período 2009-2010, verificamos que 2009 reflecte, quer neste período, quer em todo o quinquénio em estudo, o apogeu dos requerimentos entrados e deferidos, contudo, marca também em contra ciclo, a tendência de subida dos requerimentos indeferidos, mas sobretudo dos

cessados. Para termos uma ideia da grandeza destes dados, e de acordo com o Quadro nº 10, podemos constatar que **apenas num ano, 2009/2010**, os requerimentos **entrados** (114.919 em 2009 e 91.435 em 2010) e **deferidos** (65.174 em 2009 e 53.974 em 2010) **sofreram uma quebra de 20,4% e 17%**, respectivamente, enquanto as **prestações cessadas** (40.560 em 2009 e 67.226 em 2010) sofreram **um aumento de 66%**. Ou seja, uma inversão do desempenho da prestação social que perdurou até ao primeiro trimestre de 2011.

O Quadro nº 10 identifica, por ano, a distribuição dos requerimentos quanto às diversas variáveis em estudo: entrados, deferidos, indeferidos e cessados, em valores médios anuais, de acordo com o sistema de estatística da Segurança Social (MicroStrategy: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>).

Quadro nº 10 - Distribuição dos Requerimentos de RSI, por estado de requerimento e por ano

Período temporal	Estados Requerimento RSI			
	Entrados	Deferidos	Indeferidos	Cessados
2003	41851	816	264	339
2004	68445	40238	25750	4383
2005	66417	42410	26045	11927
2006	84462	60551	25645	27850
2007	63401	33889	22006	26616
2008	82464	48905	32736	30926
2009	114919	65174	42944	40560
2010	91435	53974	43413	67226
2011 (Jan. a Mar.)	4606	9068	5187	13632

Fonte: SESS - Projecto Rendimento Social de Inserção (RSI) - Relatórios compartilhados - RSI, - Agregados Familiares, acedido em Julho 2011 em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

01.01 Evolução Requerimentos Entrados por data de entrada

01.02 Evolução Requerimentos Deferidos por Data de Despacho

01.03 Evolução Requerimentos Indeferidos por Data de Despacho

Requerimentos Cessados

Para além da identificação dos valores médios anuais registados pelas diferentes variáveis, apresentamos a representação gráfica da mesma.

Gráfico nº 1 – Evolução dos Requerimentos de Rendimento Social de Inserção



Fonte: SESS – Projecto Rendimento Social de Inserção (RSI) - Relatórios compartilhados - RSI, - Agregados Familiares, accedido em Julho 2011 em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

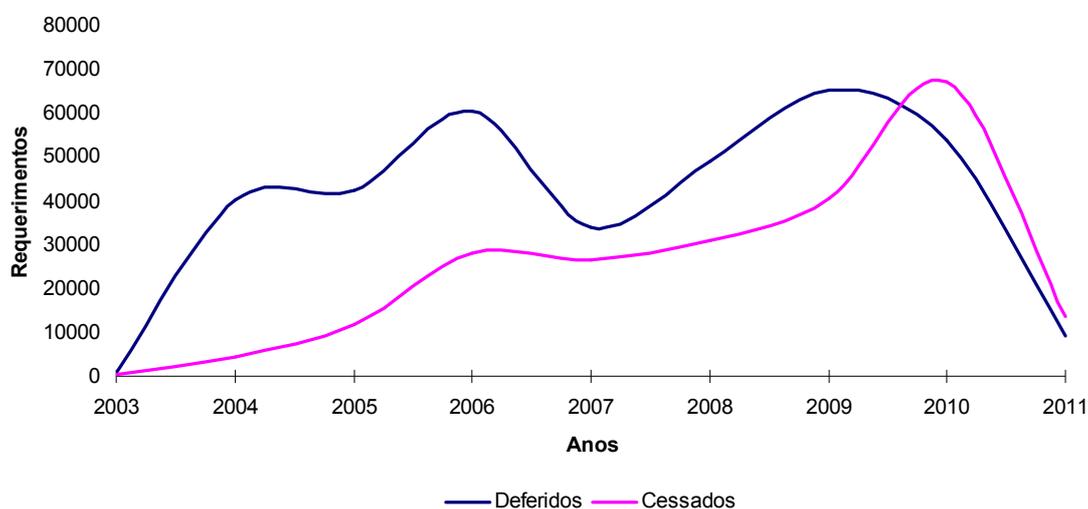
Outro aspecto importante que nos merece particular apreciação é a relação entre os requerimentos deferidos e as prestações cessadas. A relação entre estas duas variáveis é extremamente importante no que diz respeito à efectivação de mecanismos de controlo da medida, sobretudo, através da aplicação de diplomas legais, acções de campanhas de fiscalização e maior acompanhamento das famílias.

Nesta perspectiva, e através dos dados estatísticos recolhidos, verificamos que existem dois momentos que se destacam no período em análise.

Entre 2005 a 2006, os processos cessados (11.927 em 2005 e 27.850 em 2006) representavam cerca de 38,6% dos requerimentos deferidos (42.410 em 2005 e 60.551 em 2006) em igual período, aliás uma tendência que se vinha mantendo dos anos anteriores. Em 2007, assistimos a uma contracção para metade do número de processos deferidos (33.889) e, simultaneamente, à manutenção dos níveis de cessações (26.616), pelo que 2007 representa um dos momentos mais significativos na aproximação entre estas duas variáveis. A partir desta data, verificamos uma discreta subida do número dos processos

deferidos, contudo a par de um aumento indicativo do número de processos cessados. Esta relação atinge o expoente máximo em **2009/2010**, altura em que a taxa de variação entre as duas variáveis (deferidos e cessados) sobe dos **38,6%** para os **90%**, com o total de agregados familiares deferidos nestes dois anos, de cerca de 119.148 e as prestações cessadas a registarem, em igual período, um total de 107.78. Para esta situação muito contribuiu a aplicação da Prova de Condição de Recursos, através do DL 70/2010, como poderemos observar no ponto relativo à avaliação de impactes.

Gráfico nº 2 - Relação entre Requerimentos Deferidos e Cessados



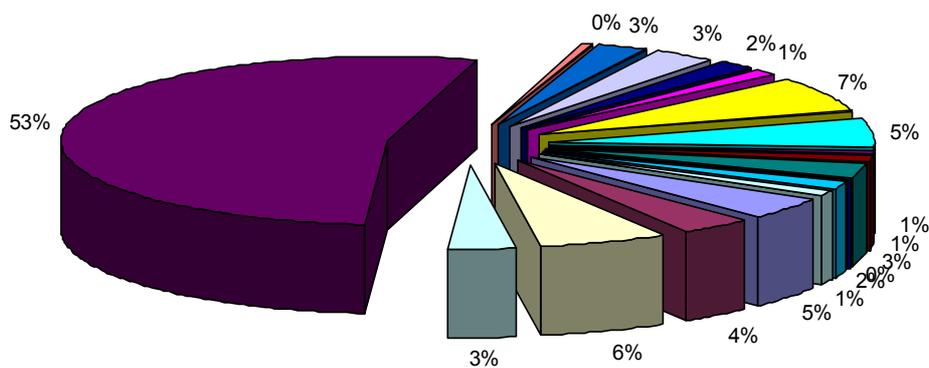
Fonte: SESS - Projecto Rendimento Social de Inserção (RSI) - Relatórios compartilhados - RSI, - Agregados Familiares, acedido em Julho 2011 em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

O principal motivo para a cessação da prestação de RSI são as alterações registadas nos rendimentos dos agregados familiares. Este motivo, de acordo com o gráfico nº 3, representa mais de metade, dos restantes motivos legais previstos, com 53%, respectivamente. Em segundo lugar, e com 7% das situações, surge a falta de celebração do programa de inserção.

Sendo a aplicação do Decreto-Lei 70/2010 relativamente recente, com efeitos a partir de 01 de Agosto de 2010, o número de processos cessados na sequência da aplicação deste diploma representa já, o 3º principal motivo nas cessações da prestação (6%), conforme podemos constatar no gráfico seguinte

(3% da entrada em vigor do DL 70/2010 e 3% Possuir património mobiliário superior a 240*IAS).

Gráfico nº 3 – Motivos de Cessações dos requerimentos de RSI



- Cessação - 180 dias após suspensão da prestação
- Cessação - 90 dias após suspensão da prestação
- Cessação - A pedido do requerente
- Cessação - Alteração da composição do Agregado Familiar
- Cessação - Alteração de Rendimentos
- Cessação - Após transito em julgado de decisão judicial condenatória do titular que determine privação da liberdade
- Cessação - Deixou de ter residência legal em Portugal
- Cessação - Entrada em vigor do DL 70/2010
- Cessação - Falsas Declarações
- Cessação - falta à convocatória do IEFP
- Cessação - Falta de Celebração do Programa de Inserção
- Cessação - Incumprimento do Programa de Inserção após admoestação
- Cessação - Integração no mercado de trabalho
- Cessação - PCR Fusão de Agregados Familiares
- Cessação - por morte do titular/elemento AF
- Cessação - Possui Património Mobiliário Sup. 2400*IAS (Ano 2010: 100.612,80)
- Cessação - Recusa do Titular Plano Pessoal de Emprego
- Cessação - Termo do prazo de atribuição

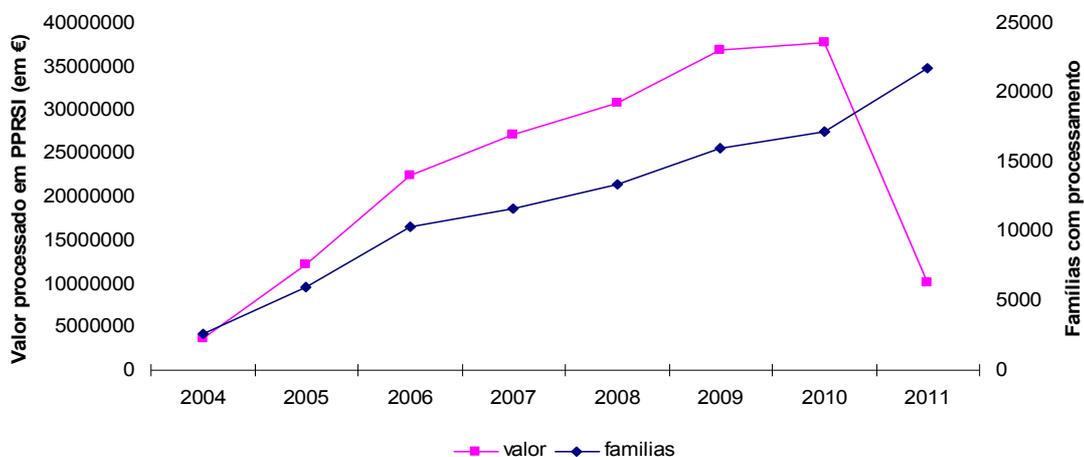
Fonte: SESS – Projecto Rendimento Social de Inserção (RSI) - Relatórios compartilhados - RSI, acedido em Julho 2011
em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

Com o aumento significativo do número de cessações de prestações pecuniárias e com a aplicação de legislação mais restritiva, é licito inferir quanto à diminuição da despesa pública, ou seja, das transferências financeiras do Estado com esta prestação.

No sentido de confirmar esta relação, cruzamos a informação existente sobre o número médio de famílias com processamento (nº total de famílias ano/12 meses) e os valores médios processados em prestações pecuniárias de RSI (valores pagos em PPRSI ano/12 meses) entre 2005 e 2010.

Dos dados obtidos verifica-se que de 2005-2010, os valores médios de prestações pecuniárias pagos (€12.219.640,74 em 2005 e €37.796.057,21 em 2010) cresciam a par com a evolução do número médio de famílias (5.968 em 2005 e 17.225 em 2010). Contudo, a partir da introdução do DL 70/2010, assiste-se a uma inversão profunda desta relação. Com este diploma passam a ser considerados, para efeitos de cálculo da prestação, todos os rendimentos do agregado familiar, independentemente, da sua natureza e origem, é alterado o conceito de agregado familiar com a integração de todos os elementos da esfera doméstica e ainda, a retirada dos apoios complementares à prestação de RSI em áreas como a educação, transportes, saúde e habitação. Nesta conformidade e como podemos observar no gráfico nº 4, com dados recolhidos até Junho/2011, apesar do número médio de famílias com processamento continuar a crescer (21.759 até Junho 2011), o valor da prestação média paga recua para abaixo dos valores pagos em 2005 (€10.013.049,2, até Junho 2011).

Gráfico nº 4 - Relação entre o número de famílias com processamento e valores pagos em prestações pecuniárias



Fonte: SESS - Projecto Rendimento Social de Inserção (RSI) - Relatórios compartilhados - RSI, acessado em Julho 2011
em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

Apresentados que estão os dados da trajetória da cobertura da medida a nível nacional, importa agora analisar a relação do seu desempenho com as várias medidas introduzidas pelos diferentes governos.

1.2 - Avaliação de Impactes

A prestação de RSI, durante o quinquénio 2005-2010, reflectiu as implicações decorrentes da Lei 13/2003, de 21 de Maio que revogou a Lei nº 19-A/1996. Os impactos resultantes desta transição legal, por indisponibilidade de dados no sistema de estatística da Segurança Social, não foram possíveis de ser observados, porém, já durante a vigência da Lei 13/2003, podemos identificar momentos determinantes no desempenho da prestação.

Um dos momentos marcantes situa-se no ano de 2007. Até esta data, observávamos um comportamento regular dos requerimentos entrados e indeferidos, um acompanhamento discreto dos requerimentos deferidos e as prestações cessadas a evoluir significativamente. A partir de 2007, verificamos um desvio em relação a todas as variáveis com excepção para os processos cessados que mantém a tendência de subida. Este período representa, de facto, um dado estatístico atípico em relação aos anos anteriores. No sentido de se perceber o porquê e se atentarmos à legislação criada neste período, verificamos a revisão do Despacho nº 15400/2004 de 31 de Julho, pelo Despacho nº 452/2007, de 10 de Janeiro que vem regulamentar e alargar a abrangência dos protocolos estabelecidos com as IPSS para o acompanhamento dos processos de RSI.

Os protocolos de RSI criados em 2004 com as IPSS e outras entidades sem fins lucrativos, para além de serem em número reduzido no território nacional, pressupunham uma equipa técnica constituída por um assistente social e um educador social a tempo inteiro e um psicólogo a tempo parcial. O rácio de processos por técnico era de cerca de 50 processos, o que no limite, se traduzia em média, em cerca de 100 processos por equipa.

Com a introdução do Despacho 452/2007, 10 de Janeiro, procederam-se a

várias alterações não só ao nível do alargamento da equipa técnica, regime de afectação, bem como ao número de processos em acompanhamento. Nesta sequência, para além da afectação a tempo inteiro do assistente social, psicólogo e educador social, são também incluídos nestas equipas, a tempo inteiro, as ajudantes de acção directa com responsabilidades directas no apoio às famílias. O número de processos em acompanhamento sofre também um alargamento. Assim, para uma equipa constituída por 3 técnicos, o referencial de processos passa de 100, para 150-170.

Estes protocolos de cooperação atípica com a Segurança Social pressupunham uma vigência de dois anos, sendo de renovação automática desde que se mantivesse o objecto para o qual tinham sido criados, ou seja, o referencial de famílias beneficiárias de RSI para acompanhamento.

A relação de proximidade destas equipas com as famílias, traduziu-se num acompanhamento mais regular e necessariamente, num maior controlo da contratualização dos programas de inserção, que veio elevar a percentagem da assinatura dos programas de inserção, aliás um dos objectivos do programa do XVII governo constitucional. Nesta sequência, o número de processos deferidos diminui e o número de cessados em contrapartida, sobe.

Outro momento marcante na trajectória do RSI, verifica-se entre 2009-2010. De 2007 a 2009 e por arrastamento das dificuldades económicas que muitos portugueses começavam já a sentir, sobretudo, com o aumento do desemprego, o número de requerimentos entrados dispara e o número de requerimentos indeferidos acompanha também esta tendência, com um crescimento de 30%, que equivale a (42.944 de acordo com Quadro nº 10). A análise da relação inversa entre um decréscimo dos requerimentos deferidos e um aumento das prestações cessadas, reflecte a tendência à maior ou menor resistência de entrada na prestação de novas famílias. Ou seja, os grupos mais vulneráveis ao sentirem de forma mais intensa as dificuldades económicas e sociais tentam o acesso à prestação (requerimentos entrados) que, por sua vez e por aplicação das condições de recursos, os afasta da mesma (requerimentos indeferidos).

Em 2010, com a implementação do Decreto-Lei 70/2010, que institui a

condição de prova de recursos aos potenciais beneficiários desta prestação, restringiu-se ainda mais o acesso à prestação do RSI, quer no acesso inicial, quer no decurso da prestação.

Nesta sequência, e numa conjuntura particularmente difícil em que o reforço das transferências sociais para as prestações sociais deveria ser suficiente para travar o impacto da crise junto dos mais desprotegidos, assiste-se pelo contrário, a uma contracção muito significativa do apoio pecuniário às famílias, visível no decréscimo dos valores pagos em prestações pecuniárias (Gráfico nº 4) e na estagnação e até redução em % de PIB das despesas em prestações sociais (Quadro nº8).

1.3 - Síntese Conclusiva

O RMG/RSI apesar de constituir uma prestação social do sistema não contributivo, destinada a apoiar famílias em situação de grave carência económica e de ter constituído um reforço no âmbito das políticas de protecção social do Estado Social português, desde sempre obedeceu a requisitos prévios de atribuição.

Aquando a sua implementação e, independentemente dos requisitos prévios de atribuição, ao consignar um rendimento mínimo garantido, estava presente uma concepção de universalidade, que o próprio governo pretendia difundir, enquanto medida pública de protecção social. Decorrentes das alterações na constituição política dos governos foram sendo, sucessivamente, introduzidas alterações legais que, para além de restringir o acesso à mesma, condicionaram os montantes auferidos em prestações pecuniárias.

Com a mais recente alteração legislativa (DL 70/2010), e com os impactos que a mesma exerceu no RSI, verificamos a forma como os imperativos de ordem económico-financeira condicionaram as opções políticas e as subordinaram ao imperativo capitalista de acumulação de capital, através do incremento da selectividade da prestação.

À selectividade e grupos-alvo das medidas de protecção social, junta-se ainda a discriminação positiva dos mais desfavorecidos que “(a) implica a

priorização dos riscos sociais e dos grupos de exposição, constituindo estes o alvo de medidas de solidariedade selectivas e orientadas para erradicar fenómenos extremos de pobreza e exclusão social, ao mesmo tempo que (b) impõe a *tutela pública* sobre o nível de consumo individual de certos bens (*merit goods*) julgados indispensáveis à igualdade de oportunidades – educação, cuidados de saúde, previdência dos principais riscos sociais.” (Mendes, F. R. 1995, p. 410). Este acentuar de vulnerabilidades resultam do conjunto de mudanças estruturais que o, ainda não consolidado, modelo português tem dificuldades em gerir. A título de exemplo, a prestação social de RSI, integrada no regime não contributivo da Segurança Social e por isso não dependente das contribuições dos beneficiários, deveria ter sido “alimentada” pelas transferências do Orçamento de Estado, contudo, segundo Eduardo Vítor Rodrigues (2000, p.192), durante muitos anos esta prestação foi sustentada pelas várias transferências provenientes do regime contributivo, descapitalizando a segurança social e invertendo o espírito da separação dos regimes.

A prestação do RSI surge ainda neste contexto, como medida emblemática da emergência do 3º sector na operacionalização do “*welfare-mix*”, resultante do enfraquecimento estatal (Rodrigues, E.V., 2000, p. 193) e atribuindo às IPSS, um papel fundamental na sua concretização.

De facto, e dos dados obtidos relativos a esta prestação, verificamos que a limitada capacidade económica do Estado é determinante na concepção e operacionalização de políticas públicas de protecção social, pelo que podemos concluir que em períodos de crise económica e financeira, o Estado Social em Portugal, pela sua debilidade económica em sustentar a capacidade de manutenção das prestações sociais, tem vindo a contrair o seu âmbito de protecção sobretudo, no que respeita às prestações sociais, através da “... *concretização de políticas sociais gerais e compensatórias de protecção de determinados segmentos da população*” (Mozzicafreddo, 1997, p, 32, cit. por Rodrigues, E.V., 2000, p. 192) e por “*políticas sociais ... descontínuas, fragmentadas e sectoriais*”.

2 - Abono de Família e Abono Família Pré-Natal

O reconhecimento do abono de família enquanto prestação com carácter universal e à margem de qualquer sistema contributivo, só se efectivou em Portugal após 1974, após ter constituído uma bandeira política do Estado Novo.

No período que nos propusemos estudar, estas prestações foram alvo de várias alterações através do princípio da diferenciação positiva, cujos objectivos consistiam no reforço às situações de maior gravidade social e familiar, nomeadamente, no apoio às famílias com menores rendimentos e com maior número de filhos; às crianças portadoras de incapacidade/deficiência; às famílias monoparentais; no apoio dos encargos escolares com a criação da bolsa de estudo e no incentivo à natalidade com a criação do abono de família pré-natal. Medidas que, sob pretexto de alargarem o leque dos riscos sociais abrangidos, criaram grupo-alvo cada vez mais específicos. Esta focalização das prestações sociais em grupos com características muito próprias, tornou-as cada vez mais selectivas e elitistas. Se até 2009, a produção legislativa nesta matéria, apesar de mais selectiva, continuava a aumentar a cobertura dos riscos sociais, em 2010, a tendência foi para a retirada de algumas medidas vigentes até então.

Com as recentes alterações legislativas de contenção de despesa que os Decreto-Lei 70/2010 e o DL n.º 116/2010, são exemplo, foram mitigados alguns dos direitos, nomeadamente, a eliminação do abono de família aos 4.º e 5.º escalões de rendimentos e a aplicação da nova condição de recursos que passa a fazer depender a atribuição do abono de família, da avaliação da totalidade do património da família.

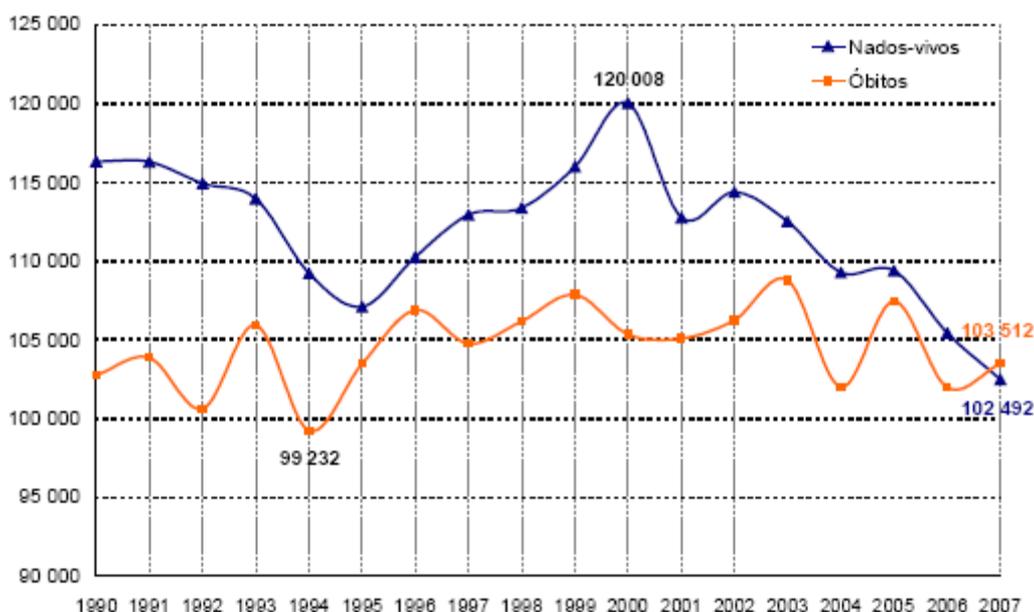
O ponto seguinte traduz, através da disponibilização de dados nacionais, a tendência das prestações de encargos familiares: abono de família e abono de família pré-natal e a relação destas prestações com os dados demográficos do país.

2.1 - Análise da cobertura da medida no país

No sentido de conhecer a tendência demonstrada pelos dados estatísticos das prestações de abono de família e abono de família pré-natal, importa perceber como é que estes se articulam com a tendência demográfica registada em Portugal.

De acordo com os dados disponíveis pelo INE, a taxa bruta de natalidade em pontos percentuais em Portugal registou um decréscimo de 10,4% em 2005, para 9,4% em 2009. De acordo com o Gráfico nº 5⁹, a taxa de crescimento natural apresenta um valor negativo de 0,01%, pelo que associado ao índice sintético de fecundidade de 1,33 criança por mulher e ao índice de envelhecimento de 114 idosos por cada 100 jovens, implicam respectivamente um envelhecimento da base e do topo da pirâmide etária, acentuando-se assim, o envelhecimento demográfico português.

Gráfico nº 5 - Número de nados vivos e óbitos ocorridos em Portugal entre 1990 e 2007



Fonte: ALEA - Acção Local Estatística Aplicada, projecto conjunto da Escola Secundária Tomaz Pelayo e do INE, acedido em Agosto 2011, em <http://www.ine.pt>

Aquando a realização do Estudo da ALEA (2007), a população residente em Portugal em 31 de Dezembro foi estimada em 10.617.575, no entanto e de

⁹ Apresentado no estudo efectuado pela ALEA, disponível no site <http://www.ine.pt>

acordo com os dados disponibilizados pelo INE para 2010 e 2011, tínhamos 10.636.979 e 10.555.853 habitantes, respectivamente. Nestes termos, podemos concluir que a população residente tem vindo a perder cada vez mais peso, uma variação negativa de 0,8%, apenas num ano.

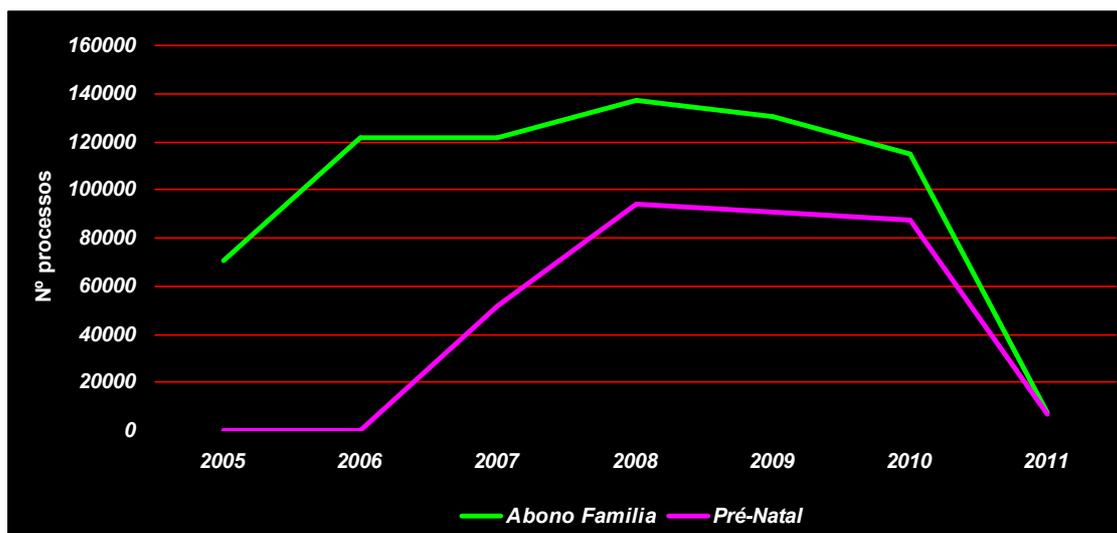
Se a leitura dos dados demográficos apontam para um decréscimo da população e para uma descida do índice sintético de fecundidade, ou seja, para redução de número de crianças por mulher, será importante agora analisar o desempenho das duas prestações de apoio à família.

Os dados disponíveis da prestação do abono de família revelam que a mesma se manteve com valores relativamente constantes, sofrendo apenas um ligeiro decréscimo entre 2006 e 2007, aquando a implementação do DL 176/2006, de 02 de Agosto que determinou a definição do montante da prestação de acordo com os rendimentos fixados na lei. Voltou a descer e de forma mais significativa, a partir de 2010, com a introdução da prova de condição de recurso.

Efectivamente, beneficiaram da prestação de **abono de família** em **2006** e **2007**, cerca de **121.433** e **121.530 titulares**, respectivamente. Em **2008**, houve um alargamento desta cobertura, atingindo o valor máximo no período em análise, com cerca de **137.165**. A partir desta data inicia uma redução do seu âmbito, que em **2010** atinge **-16%**, dos titulares das prestações, com **115.284** processos.

No que respeita ao **abono de família pré-natal**, criado pelo DL 308/2007, de 05 Setembro, com intuito de estabelecer novas medidas de incentivo à natalidade e apoio às famílias, regista no último trimestre de 2007 cerca de 51.752 titulares e em **2008**, no primeiro ano de aplicação da medida, cerca de **93.969 processos**, o seu valor máximo passando, posteriormente, a registar uma tendência de descida contínua, que se situa em **2010** em **87.555**, ou seja, uma redução de **7% em dois anos**.

Gráfico nº 6 – Evolução do número de processos entrados, por data de entrada, de abono de família e abono de família pré-natal



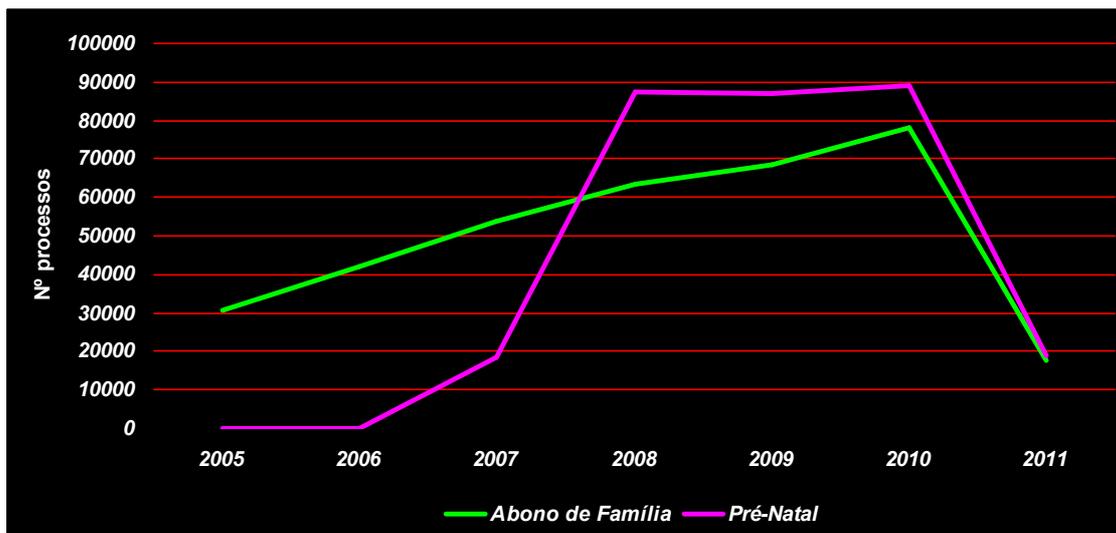
Fonte: SESS – Projecto de Prestações Familiares (PFA) – Abono Família e Abono Família pré-natal, acedido em Julho 2011 em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

Se até 2007 se assistiu a um acréscimo dos processos entrados de abono de família e abono de família pré-natal e uma desaceleração a partir desta data com especial incidência em 2010, relação oposta verificamos no comportamento dos processos cessados.

Relativamente à prestação de abono de família e dos dados disponíveis de 2006 a 2010, verificamos um acréscimo de **cessações** em cerca de 87%. Em quatro anos verifica-se um acréscimo de cessações de prestações de abono de 41.867 em 2006, para 78.273 em 2010. Quanto às prestações de pré-natal, verificamos que a partir de 2008, o valor das cessações rondam entre os 87.382 e os 88.898, de 2008 a 2010.

Analisando o comportamento das cessações nas prestações de abono de família e abono de família pré-natal, podemos observar que o número de prestações cessadas foi maior no abono de família pré-natal do que na prestações de carácter mais universal (abono família). Também, se atendermos ao facto dos processos activos desta prestação rondarem os 87.555 beneficiários, verificamos a extrema selectividade e focalização desta prestação.

Gráfico nº 7 - Evolução do número de processos cessados, de abono de família e abono de família pré-natal



Fonte: SESS - Projecto de Prestações Familiares (PFA) - Abono Família e Abono Família pré-natal, acedido em Julho 2011 em: <http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>

Face aos dados disponibilizados pelo sistema estatístico da segurança social e atendendo à correlação da informação com os indicadores demográficos, julgamos pertinente enunciar alguns dos impactos daqui decorrentes.

2.2 - Avaliação de Impactes

De acordo com os dados disponíveis pelo INE, os indicadores demográficos em Portugal, tal como na Europa, tem vindo a traduzir-se na redução na taxa de fecundidade e no retardar da natalidade, um factor aliás, muito associado à entrada da mulher no mercado de trabalho que faz protelar a vinda do primeiro filho. O índice sintético de fecundidade tem descido, para atingir um nível de 1,32 crianças por mulher em 2009, sendo este indicador inferior ao estimado para a UE (Revista de Estudos Demográficos, INE: 2010,112), dando conta da dificuldade de renovação geracional.

Nesta perspectiva, e se compararmos os dados relativos à fecundidade e as orientações políticas de incentivo à natalidade, verificamos que desde as políticas de apoio à família do Estado Novo, passando pelo progressivo alargamento destas medidas durante aos anos 90 e meados de 2000 que

visavam medidas de incentivo à natalidade e reforço da protecção social, até às mais recentes alterações introduzidas em 2010 que vieram impor medidas mais restritivas da cobertura da prestação, estas remetem para alguma timidez e reactividade do Estado face à cobertura dos riscos sociais.

Se olharmos para os dados relativos aos Quadros nº 7 e 8, no que respeita às despesas em matéria de prestações sociais (abono de família e pré-natal), verificamos que em períodos de maior contenção (2007/2008 e 2010) os valores transferidos do Estado para fazer face a estas despesas contraem, através da restrição do âmbito pessoal de beneficiários abrangidos e contraditórias à tendência demográfica.

A associação dos indicadores de natalidade e fecundidade com as políticas de protecção familiar assume ainda maior importância quando estas se distinguem pelo elevado nível de fragmentação da política social, pelo baixo nível de transferências públicas para apoio das famílias com filhos e pela, mais recente, natureza selectiva das transferências monetárias, segundo Saraceno&Naldini, (2003, p.340)¹⁰, aliás uma característica comum aos países da Europa do Sul.

Se tivermos presente o desempenho dos indicadores estatísticos da prestação de abono de família e abono de família pré-natal, facilmente podemos corroborar a tendência para a maior selectividade e fragmentação do grupo-alvo das prestações de protecção familiar.

2.3 - Síntese conclusiva

A evolução das prestações de protecção familiar, nomeadamente, abono de família e abono de família pré-natal e a sua articulação com a tendência demográfica existente em Portugal, leva-nos a concluir pelo desfasamento entre as necessidades reais do país em termos de políticas de fomento da natalidade e as orientações financeiras, conjunturais e políticas subscritas pelos decisores dos últimos governos.

¹⁰ Citado in Revista de Estudos Demográficos, nº 48, INE (2010), p. 74, acedido em Outubro de 2011, em <http://www.ine.pt>

Para enquadrarmos esta afirmação, devemos reflectir sobre os objectivos subjacentes à institucionalização do abono de família em Portugal em 1942. Se o compararmos às experiências em vigor no resto da Europa, sobretudo à França, Alemanha, Itália e Espanha, verificamos que, segundo Pereirinha, J., Arcanjo M., Carolo D. (2009, p. 22) apesar de se encontrarem alguns aspectos comuns a estes países verificamos, ao contrário destes, que o incentivo à natalidade não constituiu a motivação para a criação do abono. Num sistema de protecção social com fortes lacunas ao nível da sua cobertura pessoal e material, o abono surge enquanto complemento ao salário. A preocupação relativa ao crescimento demográfico nunca esteve, verdadeiramente, presente se olharmos para o tratamento que estas políticas públicas mereceram ao longo dos diversos governos, inclusive no pós-25 de Abril. Na análise realizada por Pereirinha, J. A. e Carolo, D. (2006, p. 24), os dados existentes para o período do Estado Novo, não evidenciam o mito despesista do ímpeto democrático e igualitário do pós-25 de Abril.

Segundo Rodrigues, E. V. (2000, p. 196), a evolução das políticas sociais portuguesas foram sempre condicionadas pelo desenvolvimento das formas de Estado que foram sendo criadas em Portugal, sobretudo a partir da segunda metade do séc. XX. Ao contrário dos países mais avançados de Europa que iam desenvolvendo mecanismos estatais de respostas às situações, o Estado em Portugal apresentou uma fraqueza política e financeira que comprometeu, e continua a comprometer, os mecanismos de acção social, tornando Portugal num dos mais atrasados da Europa a este nível.

Segundo, Mendes, F. R. (1995, p.410) a justiça social é cada vez mais processual e menos de acordo com uma distribuição igualitária dos recursos, assim como se assiste a uma contenção em matéria de direitos sociais ao se criar e privilegiar um nível de bem-estar mínimo, ao invés de se insistir numa garantia universal de necessidades básicas.

Ora, um Estado que hoje se debata com dificuldades financeiras e cujos princípios fundadores do sistema de protecção social, estejam a sofrer o colapso na solidariedade intergeracional (pela redução de nascimentos e pelo aumento

da esperança média de vida) e na redução do número de activos (aqueles que alimentam o sistema de contribuições) pelo aumento do desemprego, é determinante a adopção de medidas futuras no Estado Social. Estas medidas devem por um lado, salvaguar a manutenção dos sistemas de protecção social, e por outro, garantir a aplicação de medidas generalistas efectivas de apoio às famílias, num momento em que se estima que o número de dependentes de prestações sociais (desemprego, RSI, CSI) tenham tendência a aumentar.

Esta é a questão actual central que se coloca ao Estado Social.

Conclusão

Assistimos, hoje, a um dos piores períodos da história económica, financeira e social de Portugal, da Europa e do Mundo. O efeito multiplicador da crise conjuntural do capitalismo contemporâneo, alimentado pelo processo de globalização, tem exercido, sobretudo sobre as economias mais débeis, uma forte pressão, fomentando a crise do Estado Social.

Esta pressão para a mudança na componente administrativa do Estado decorreu do processo de integração de Portugal numa estrutura complexa, multidimensional, supra-nacional e singular, que é a U.E e, sentida de forma mais evidente no último ano, pela acção da organização internacional da Troika (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu). Efectivamente, o Pacto de Estabilidade e Crescimento subscrito pelos Estados-membros que integraram a U.E., criado com o objectivo de fazer convergir a estabilização financeira na zona euro num período de expansão da economia europeia (1997), não previu a actual crise financeira e os défices excessivos de países como a Irlanda, Grécia, Portugal e agora Itália. Uma singularidade curiosa resulta do facto de que à excepção da Irlanda, todos os restantes países que sentiram em primeiro lugar os reflexos da crise financeira, fazerem parte do conjunto de países que integram, segundo a tipologia proposta por Esping-Andersen (cit. in Adão, S. 2002) a Europa do Sul. De fora, e até ao momento, continuam os países da antiga zona do marco, ou seja, as economias financeiramente sustentáveis.

Na sequência desta crise, as pressões internas dos Estados aumentam e as administrações públicas dos diferentes países têm de responder a dois desafios: diminuir a despesa pública e aumentar a legitimidade do Estado. Neste momento, levantam-se questões importantes relativas à Democracia e ao estatuto da soberania nacional. As recentes demissões de primeiros-ministros democraticamente eleitos (Grécia e Itália), e sua substituição por tecnocratas, são disto um exemplo. Quanto às questões de soberania e de acordo com Netto, P., Braz, M., (...) à medida que as crises se multiplicam e pulverizam, sob a forma de crises típicas de financeirização e “... as megacorporações adquiriram

poder planetário, a contrapartida disso é que várias dezenas de Estados nacionais foram obrigados a renunciar a qualquer pretensão à soberania, tornando-se verdadeiros “Estados-anões”. A recente intervenção de estruturas como o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a designação das linhas de intervenção estratégica que impõem aos Estados, mostra-nos a incapacidade da sua autonomia e soberania nacional.

A crise global da sociedade contemporânea (Netto, P. 1998, p. 63) que revela a crise do Estado Social e a crise do “socialismo real”, impele os Estados a lidar com o paradoxo de responder com eficácia e qualidade às necessidades dos cidadãos, num quadro de grandes constrangimentos financeiros.

Nesta sequência, temos vindo a assistir em Portugal cada vez mais a um modelo de Estado de cariz gestor, no qual os princípios neo-liberais e as teorias da “*public choice*” (Mendes, F. R. 1995, p. 410), se fundem sob o lema “Menos Estado, Melhor Estado”. As teses neo-liberais que advogam a transformação do Estado provedor de bens e serviços para um Estado regulador da prestação de serviços pelo 3º sector, são o melhor exemplo deste lema, com o pluralismo de bem-estar a ganhar expressão na crise do Estado-Social.

O princípio da universalidade, aquele que, de facto, melhor responde à associação de políticas públicas com direitos sociais e cuja verdadeira génese remonta à sociedade fabiana de Beveridge, tem vindo a ser, paulatinamente, impelido pelo princípio da selectividade defendido pelos regimes liberais. As dificuldades na sua legitimação e operacionalização, esbarram nos posicionamentos político-ideológicos, mas sobretudo como já referimos, nas dificuldades económicas e financeiras do Estado. Contudo, dado que compete ao Estado a tutela da responsabilidade na cobertura dos riscos sociais, é mediante a concepção e operacionalização de medidas focalizadoras, que este vai erigindo o Estado Social.

O Estado Social português, desde sempre, marcado por especificidades muito próprias, que se pautou por uma emergência tardia num contexto marcado pela crise petrolífera dos anos 70 e numa constante necessidade de

consolidação financeira, foi mantendo sempre um sistema económico frágil, imaturo e impeditivo de coberturas alargadas de protecção social. Nesta perspectiva, as medidas de austeridade que têm vindo a ser sucessivamente implementadas nos últimos anos revelam a necessidade de contenção da despesa pública, sobretudo, no âmbito das despesas com prestações sociais.

Através do objectivo estratégico que norteou a realização deste trabalho, com o intuito avaliar a forma como as políticas sociais actualmente em vigor em Portugal para as prestações do RSI e abono de família, espelham as orientações neo-liberais do Estado Social e de que forma, as limitações de ordem financeira influem na sua limitação, suspensão ou cessação, propusemo-nos avaliar os programas dos governos na década de 2000-2010 e as estatísticas destas prestações provenientes da entidade pública que, em Portugal, tem competência exclusiva nesta matéria.

Tratados e analisados os dados disponíveis nas proposituras dos governos e nos dados estatísticos da Segurança Social, pudemos observar profundas alterações da matriz solidária e universalista do Estado Social perpetrada pelas diferentes forças políticas, nos últimos 10 anos.

Nascido como projecto-piloto em 1996, o RMG constituiu uma prestação de base universalista do sistema não contributivo, ao instituir um nível mínimo de subsistência e assim, garantir a redução ou a minimização das desigualdades sociais, apesar de se dirigir a grupos-alvo da população, e por isso, focalizadora.

O abono de família enquanto prestação universalista de protecção de encargos familiares, remonta a 1969, em pleno Estado Novo, institucionalizando-se como direito de protecção dos descendentes, a partir de 1974, sendo aquela que melhor incorpora o conceito de universalidade.

O abono de família pré-natal criado para responder à cobertura de mais um risco social e enquanto política de fomento da natalidade, vem desta forma alargar o leque de protecção social, contudo, admitindo um conjunto muito restrito de mulheres.

A recente introdução do Decreto-Lei 70/2010, que veio estabelecer as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição

e manutenção das prestações do subsistema de protecção familiar, de solidariedade e de outros apoios sociais públicos, veio condicionar o acesso de muitos cidadãos aos apoios sociais. Com esta medida, se por um lado, se visou garantir a homogeneização das condições de acesso a estas prestações através da uniformização do conceito de agregado familiar e rendimento *per capita*, por outro lado e através da fixação da Condição de Exclusão (existência de rendimentos provenientes do património mobiliário do agregado familiar igual ou superior a 240 vezes o IAS - Indexante dos Apoios Sociais), ditou o fim do princípio da universalidade associado às prestações familiares ao excluir as crianças cujos pais tenham rendimentos provenientes de activos financeiros e outros capitais mobiliários superior a 240xIAS. Pouco antes do lançamento desta medida, já outras tinham sido implementadas no abono de família, com a exclusão deste apoio aos 4º e 5º escalão de rendimentos. No RMG/RSI, as constantes alterações legais que a prestação foi sendo alvo e que culminou com alterações ainda mais restritivas com o DL 70/2010, fez recuar o número de agregados familiares e sobretudo o valor pago em prestações pecuniárias, situando-o aos níveis de valores pagos em 2005.

A uma incipiente universalidade nascida na revolução de Abril passou-se, através dos princípios da diferenciação positiva, a reorientar as prestações sociais para uma maior selectividade e exclusão de acesso. Paralelamente, assiste-se à redução da responsabilidade directa do Estado na provisão do bem-estar, legitimada pelos princípios da complementaridade e subsidiariedade consubstanciados na Lei de Bases da Segurança Social.

Neste contexto, é evidente o recuo no âmbito das políticas sociais e a sua subordinação à necessidade de consolidação das finanças públicas, através da desmontagem do Estado Social.

Mas terá, actualmente, o Estado capacidade para financiar um sistema de protecção social, como o que temos em Portugal?

De acordo com os dados apurados nas duas prestações em estudo, e apesar dos discurso e práticas neo-liberais associadas à nova gestão pública no que respeita à redução das despesas sociais públicas, o valor do número de

famílias tem vindo a registar uma tendência de aumento. Isto vem revelar que apesar do discurso político a prática, porém, vem demonstrar o contrário.

A actual crise veio por a descoberto as fragilidades que o Estado Social enfrenta para fazer face a todas as necessidades, sejam as antigas desigualdades, sejam as desigualdades que decorrem do processo de empobrecimento das famílias. Para este processo contribui de forma significativa a instabilidade no mercado de trabalho que faz aumentar cada vez mais o número de desempregados e conseqüentemente a redução dos rendimentos das famílias. A estagnação do crescimento demográfico e o aumento da esperança média de vida, conjugado com o crescente empobrecimento das famílias, vem aumentar o número de dependentes do Estado Social através do pagamento das prestações de desemprego, pensões e apoios sociais e a reduzir cada vez mais o número de pessoas que contribuem para ele. Este défice entre contribuintes e beneficiários tende a ser cada vez mais desproporcional, agravando a dificuldade em alargar o âmbito da protecção social.

O Estado está descapitalizado e sem recursos para garantir a cobertura de sistemas de protecção generalizados. O desmontar progressivo do âmbito destas coberturas é estimulado por um discurso neoliberal, ainda assim incapaz de sustentar a procura do sistema.

Assistimos hoje à plena metamorfose do modelo de Estado Social português, que se prevê profunda e continuada.

“ O mundo em que vivemos, na entrada do séc. XXI, é muito diferente daquele que despontava na segunda metade do século XX – se, cronologicamente, dele nos separam pouco mais de três décadas, do ponto de vista societário a impressão que se tem é a de que experimentamos um “mundo novo”, (Netto, P. e Braz, M. s.d.). Este “mundo novo” encerra a incerteza do futuro do Estado Social, nos alvares do séc. XXI.

Bibliografia

- Adão e Silva, P. (2002), *O Modelo de Welfare da Europa do Sul Reflexões sobre a utilidade do conceito*. Sociologia, Problemas e Práticas, 38, 25-59.
- Alcock, P. (2003). *The Subject of Social Policy*, In Alcock Peter, Angus Erskine and May (Ed.). *The Student's Companion to Social Policy*. London: Blackwell.
- Branco, F. (2001), *Os ciganos e o RMG: direitos sociais e direito à diferença*; in *Intervenção Social* 27, Junho 2003: 119-139.
- Fernandes, A. T. (2000), *Desigualdades e representações sociais*. In *Revista da Faculdade de Letras. Sociologia, Porto, I Série, Vol. 10*, 203-214.
- Ferrera, M., et al (2000) *O Futuro da Europa Social*, Oeiras: Celta Editora.
- Guerra, I. (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*. Estoril. 2ª Edição: Principia Editora, Lda.
- Hespanha, P. (2006), *Portugal e o futuro do Welfare-State na Europa*, Mestrado em Economia e Políticas Públicas, ISCTE, 24 de Março, 2006, acedido em 2010, em <http://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=192>
- Leal, G. F. (2004); *A Noção de exclusão Social em debate: aplicabilidade e implicações para a intervenção prática*, Brasil, XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais.
- Mckay, S. e Rowlingson, K. (2003), *Income Protection and Social Security*. In Alcock Peter, Angus Erskine and May (Ed.). (2003). *The Student's Companion to Social Policy*. London: Blackwell.
- Mendes, F. R. (1995), *Por onde vai a Segurança social Portuguesa?* *Análise Social*, Vol XXX, (131-132), 1995 (2º. 3º); 405-429.
- Netto, P. (1998), *Crise Global Contemporânea e Barbárie*, *Intervenção Social* 19 – Mestrado em Serviço Social, *Revista Semestral do ISSSL*, Nº especial, Dezembro, p. 63-79.
- Netto, P. (2007), *Desigualdade, Pobreza e Serviço Social*, in *Revista Em Pauta*, nº 19, 2007.
- Netto, P., Braz, M. (...). *Economia Política - uma introdução crítica*, *Serviço Social*. Cap. 9

Nunes, J. A. (1995); *“Com mal ou com Bem, Aos Teus te Até: As Solidariedades Primárias e os Limites da Sociedade-Providência”*, in *Revista Critica das Ciências Sociais*, nº 42, pp. 5 – 25.

Oliveira, I. M. (s.d), *Pobreza e Assistência Social em Portugal – Elementos para o debate da pobreza e das políticas anti-pobreza*. Acedido em Setembro 2011, em <http://www.cpihts.com/PDF/Iris%20Maria.pdf>

Pereirinha, J. A., Carolo, D. F.(2006). *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social, Working Papers*, 2006/30, Departamento de Economia do Instituto Superior de Engenharia e Gestão (ISEG), Universidade Técnica de Lisboa, acedido em Junho 2010 em <http://ideas.repec.org/p/ise/isegwp/wp.302006.html/>

Pereirinha, J., Arcanjo, M., Carolo, D. (2009). *Prestações Sociais no Corporativismo Português: A Política de Apoio à Família no Período do Estado Novo*, Documento de Trabalho/Working Paper, nº 35, GHES – Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, 2009.

Pimentel, I. F. (1999): *A Assistência Social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40*, *Análise Social*, vol. XXXIV (151 – 152), 1999 (2º - 3º), 477-508.

Quivy, R., Campenhoudt, L. (1992); *Manual de Investigação em Ciências Sociais*; 1ª Edição: Outubro de 1992.

Rodrigues, C. F. (2009), *Efficacy of Anti-poverty and welfare programs in Portugal: the joint impact of the CSI and RSI*, Working papers, School of Economics and Management, Technical University of Lisbon.

Rodrigues, E. V. (2000), *O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português*, in *Sociologia*, nº 10, Porto, FLUP, 173-200.

Rodrigues, E. V. (2010), *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal*, *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX, 2010, pág, 191 – 230.

Rosa, E. (2010), *PEC 2010-2013: O Governo sacrifica o crescimento económico, o emprego e o nível de vida para reduzir o défice e agradar “os analistas e os mercados”*, acedido, 12 de Julho de 2010, em, http://resistir.info/e_rosa/pec_14mar10.html

Santos, B. S., 1990 (3ª edição), *Estado e Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.

Santos, B. S. (1990), "O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 13-44, acedido em Julho 2010 em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_Transiçao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF.

Santos, B. Sousa. (1987), "Estado, sociedade, políticas sociais: o caso da política de saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 13-74, acedido em Julho 2010 em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicas_Sociais_RCCS23.PDF.

Santos, B. S.(1984), "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974 - 1984)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, 7-29, acedido em Julho 2010 em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/A_Crise_e_a_Reconstituicao_do_Estado_RCCS14.PDF.

Toscano, M. F. C. (1990). *A Sociologia, Prática de Investigação e Acção*. In *Experiência e Papeis Profissionais de Sociólogos*. Lisboa, APS. (pp. 91-112).

FERREIRA, S. (s.d), *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, acedido 2010, em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/529_Acta033.pdf

Documento de Estratégia Orçamental, República Portuguesa, 2011 - 2015, Agosto 2011, acedido Outubro 2011, em <http://web.seg-social.pt/app/newsletter>

Revista de Estudos Demográficos, nº 48, INE (2010), acedido em Outubro de 2011, em <http://www.ine.pt>.

<http://iiesstat02/microStrategy/asp/Main.aspx>, acedido em Julho 2011

<http://www.ine.pt>, acedido Julho 2011.

<http://www.alea.pt>, acedido Julho 2011

<http://www.emdireito.com/abono-de-familia>, acedido Outubro 2011