

POLÍTICAS SOCIAIS E EXCLUSÃO EM PORTUGAL

*Eduardo Vítor Rodrigues, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira,
Maria Manuela Mendes e Susana Januário*

Resumo Às sociedades está associada a produção e a reprodução de desigualdades sociais, que contribuem para o surgimento de processos e fenómenos de pobreza e de exclusão social. O estado promove respostas que se constituem em medidas de carácter político e que, num sentido alargado, têm o objectivo de promover a protecção social. Neste artigo analisaremos a evolução das políticas sociais em Portugal. Num primeiro momento, procederemos a uma contextualização da produção de medidas de protecção social no nosso país, onde se evidencia a evolução histórica do sistema de segurança social. Apresenta-se a análise das políticas sociais segmentadas em grandes áreas — Segurança Social, Emprego e Educação — implementadas entre 1986 e 1997. Em cada uma das áreas coexistem duas estratégias analítico-expositivas: a reflexão sobre os principais diplomas estruturantes, nomeadamente os anteriores a 1986, e a análise da legislação promulgada entre 1986-1997, que dá conta das principais tendências verificadas em cada uma dessas áreas.

Palavras-chave Políticas sociais, exclusão social, estado-providência.

As políticas sociais em Portugal: contextualização e evolução (1986-1997)

As políticas sociais visam responder a situações de desigualdade social, na sua maioria relacionadas com fenómenos de pobreza e de exclusão social, o que nos remete invariavelmente para um entendimento alargado de protecção social. Esta tenta promover, por um lado, um conjunto de mecanismos (ou serviços) que visem essencialmente a previdência e, por outro, um conjunto de acções de carácter mais social ou assistencial, isto é, que respondam às situações de carência e necessidade existentes. A protecção social deve ser entendida, ainda, como um compromisso social geral, de forma a que as necessidades colectivas dos membros de uma sociedade sejam garantidas (Rodrigues, 1995).

Para analisar as formas de protecção social ao longo do tempo é necessário efectuar uma incursão pela evolução da própria segurança social, até porque, para além desta ser um sistema que assegura a protecção em relação aos riscos, “continua a ser o elemento fundamental dos sistemas de protecção social” (Rodrigues, 1995: 8).

As políticas sociais em Portugal e as preocupações com a protecção social registaram um percurso evolutivo, o qual pode ser dividido em vários momentos, que correspondem a determinados períodos histórico-políticos específicos

(Guibentif, 1996).¹ Salientam-se dois períodos históricos, divididos por um marco fundamental: a Revolução de 25 de Abril de 1974. No período anterior a 1974, sobressaem as políticas sociais desenvolvidas nos últimos anos do Estado Novo; a partir de 1974, evidencia-se a importância da transição democrática e, mais tarde, a adesão à Comunidade Económica Europeia, com impactes no domínio da protecção social.

Ao longo deste século, o papel do estado nos assuntos sociais ampliou-se progressivamente, embora de forma ténue (Guibentif, 1996), passando de um papel de controlo ou supervisão das actividades de organizações privadas (que maioritariamente têm a sua origem no século XIX, com as mutualidades e as instituições religiosas de caridade), no início do século, para paulatinamente assumir um papel activo. Assim sendo, criaram-se estruturas político-institucionais de cobertura social posteriormente reformadas,² das quais se evidencia a criação dos seguros sociais obrigatórios (em 1919) e a sua consolidação (com o Estado Novo) num sistema de base corporativa, o que evoluiu para a criação de várias instituições de previdência (1935).³ Os anos 60 constituem um contexto social enquadrador da reforma do sistema de protecção social, marcando o início das grandes transformações sociais que hoje estão consolidadas em Portugal.

São os factos e transformações ocorridos a partir deste momento que nos permitem uma real e sucessiva aproximação a outros países da Europa: a crescente industrialização, a par de um acelerado desenvolvimento do sector terciário; a diminuição da importância do sector agrícola, bem como da população rural; a acentuação das migrações interior-litoral, que se concretiza num desenvolvimento dualista, traduzido nos fenómenos de litoralização e de urbanização; a transição política para a democracia e para um sistema económico de mercado aberto; a reestruturação do mercado de trabalho, bem como uma recomposição socioprofissional, consubstanciada fundamentalmente na inserção das mulheres; o início da recomposição da estrutura de classes sociais, com o aumento das classes médias, bem como a elevação das aspirações sociais e culturais, com tradução directa ao nível do consumo e das pressões em relação ao sistema de ensino (*ibidem*).

Ainda neste breve contexto, importa destacar o surgimento de mecanismos próprios dos designados estados-providência.⁴ A sistematização e reorganização sucessiva de várias políticas que enquadram o “social” torna-se evidente. A demonstrá-lo está a criação de serviços públicos de educação, saúde e segurança social (Almeida *et al*, 1994; Barreto, 1997).

Assim, a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962 inicia o verdadeiro papel interventor do estado na previdência social (Guibentif, 1996; Carreira, 1996). Esta lei enquadra, na generalidade, uma nova gestão dos benefícios e prestações do sistema de previdência, bem como um novo modelo de financiamento. Sendo esta a primeira grande lei de reforma do sistema, permitia o alargamento das eventualidades cobertas (até aqui incipientes e desiguais devido ao sistema corporativo e ao privilégio do trabalhador industrial e por conta de outrem).⁵

A gestão da protecção social passa a basear-se em quatro tipos de instituições: as caixas sindicais de previdência (comércio, indústria e serviços) e as casas de pescadores; as caixas de reforma ou de previdência (de inscrição obrigatória,

destinadas a trabalhadores por conta própria); as associações de socorros mútuos (definidas como instituições de previdência de inscrição facultativa, com fins de auxílio rigoroso) e as instituições de previdência destinadas ao funcionalismo público, civil ou militar e demais pessoas ao serviço do estado e dos corpos administrativos (compreende a Caixa Geral de Aposentações e o Montepio dos Servidores do Estado). As caixas de previdência e abono de família passam a ser organizadas com base na divisão distrital, abrangendo trabalhadores de todas as profissões e actividades económicas. Às caixas de previdência, em particular, competia administrar as prestações imediatas da doença, maternidade, desemprego e abono de família.

Ainda em 1962, surgem as caixas de seguros, sob a forma de um único organismo — a Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais. As suas competências incidiam na cobertura de riscos cuja inclusão nas outras caixas não fosse considerada.

Em 1965, é criada a Caixa Nacional de Pensões, com o objectivo de assegurar a atribuição das prestações de invalidez, velhice e morte aos beneficiários e familiares.

Nesta década, nota-se a influência dos princípios que estruturam os regimes de segurança social europeus e as convenções da Organização Internacional do Trabalho (Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1997: 6).

Surge o início de uma consciencialização da relação entre previdência e saúde (Guibentif, 1996). As políticas sociais começam a ser compreendidas nos seus vários sectores e de forma inter-relacionada. Embora as grandes lacunas ficassem por colmatar, nomeadamente a protecção dos trabalhadores agrícolas e independentes (Carreira, 1996), a reforma de 1962 assume um carácter estrutural significativo na evolução da segurança social em Portugal (Guibentif, 1996).

A continuidade desta reforma dá-se durante os últimos anos do Estado Novo, com o chamado “estado social” de Marcelo Caetano. Aliás, antes disso, é nos finais dos anos 60 que algumas das lacunas do sistema serão ultrapassadas, em especial com o alargamento das coberturas no que respeita à maternidade e ao desemprego involuntário, à protecção dos trabalhadores rurais e à protecção no âmbito de doenças profissionais. As reformas ocorridas neste período aconteceram predominantemente ao nível dos benefícios e não propriamente ao nível das estruturas, nomeadamente as político-institucionais e estatais, que continuavam desenhadas em torno do Estado Novo corporativo (Guibentif, 1996).

Se ao nível da previdência o sistema sofreu alterações no que diz respeito às prestações e benefícios, ao nível da assistência e da saúde as transformações foram estruturais. Foi promovida a reorganização do Ministério da Saúde e Assistência e a unificação dos vários institutos dependentes desta tutela num único, o Instituto da Família e Acção Social (Guibentif, 1996).

As reformas dos anos 60 foram ainda o culminar de passos, iniciados em 1935, no sentido de delimitar a lista das principais eventualidades cobertas pela segurança social em Portugal (Carreira, 1996). A consolidação destas reformas ocorreu ainda antes da Revolução do 25 de Abril de 1974, com uma ampliação das vantagens atribuídas aos beneficiários da previdência social. Realça-se a aprovação das bases

de reorganização das casas do povo e dos regimes de previdência rural; a extensão do âmbito pessoal e material dos regimes de protecção dos trabalhadores rurais e equiparados; a revisão do esquema de protecção dos pescadores com vista à sua posterior integração no regime geral de previdência; a criação de um esquema de protecção para os trabalhadores do serviço doméstico; a integração de vários grupos de trabalhadores autónomos de fracos recursos económicos nas caixas sindicais de previdência; a criação de uma Caixa Geral de Segurança Social dos trabalhadores migrantes, com o fim de assegurar a aplicação das convenções internacionais sobre a segurança social; a integração da pensão de sobrevivência no esquema normal de benefícios da Caixa Nacional de Pensões e nas caixas sindicais de previdência e de reforma; a publicação da nova lei-quadro da protecção social nos acidentes de trabalho e doenças profissionais; a redução dos prazos de garantia das pensões de invalidez e velhice para três anos de inscrição e 24 meses com a entrada de contribuições (passando o valor das pensões a ser calculado a partir dos melhores cinco dos últimos dez anos de contribuições) e, por último, a eliminação do limite superior de remunerações sobre o qual incidiam as contribuições.

O período político que se inaugurou em Abril de 1974 constitui o segundo grande momento histórico a salientar. A institucionalização da democracia culminou num conjunto de transformações políticas, parte das quais já tinham sido iniciadas na década de 60 (Barreto, 1997). A democracia consolida-se a par de uma tentativa de aproximação aos países europeus mais desenvolvidos. Esta aproximação evidencia as insuficiências e os dualismos estruturais de um processo de desenvolvimento intermédio que caracteriza a sociedade portuguesa.

Assim, importa reter a evolução das políticas sociais a partir de 1974. Os primeiros governos provisórios confrontaram-se com a necessidade de introduzir medidas no campo social, com o objectivo de promoverem a mudança política e legitimar um discurso de justiça social (Guibentif, 1985 e 1996). As reformas imediatas mais importantes estão relacionadas com o sistema de assistência ao desemprego e a criação da pensão social.

Das medidas implementadas, destacam-se a criação do salário mínimo nacional, o aumento do abono de família, o aumento da pensão mínima (definindo-se que esta não poderá ser menor que 50% do salário mínimo) e a criação da pensão social.

Ao contrário da reforma dos anos 60, as mudanças operadas ao nível social após o 25 de Abril foram de carácter estrutural, levando ao desmantelamento das estruturas administrativas do anterior regime (a organização corporativa)⁶ e à reorganização da assistência ao nível dos cuidados medicamentosos — um primeiro momento da criação do Serviço Nacional de Saúde.

Antes da promulgação da Constituição de 1976, outras medidas foram avançadas pelos governos provisórios: a instituição de um subsídio de Natal aos pensionistas; a criação de alguma protecção no desemprego, com carácter assistencialista e não integrada no regime geral de segurança social; a criação do suplemento de grande invalidez; o alargamento do âmbito pessoal e a extensão das prestações de maternidade, subsídio por morte e pensão de sobrevivência do regime especial dos trabalhadores agrícolas.

A Constituição da República de 1976 reconhece novos direitos, tais como os direitos à segurança social e à protecção social (artigos 63.º e 64.º, respectivamente), conferindo ainda ao estado a organização, co-organização e financiamento de um sistema de segurança social unificado e a descentralização e a promoção de um serviço de saúde universal, livre e nacional (Guibentif, 1996).⁷

A Constituição reconhece ainda o direito de participação das associações sindicais e outras organizações representativas das classes trabalhadoras na implementação das medidas de segurança social e destaca o papel das instituições particulares de solidariedade social (IPSS), regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado.

Por outro lado, consagram-se, como objectivos da segurança social, a protecção na doença, no desemprego, na velhice, na invalidez, na viuvez, na orfandade e noutras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Podemos afirmar que só a partir de 1974 é que um verdadeiro regime de segurança social começou a ser efectivamente implementado em Portugal, porque até então vigorava uma estrutura corporativa de previdência baseada nos seguros sociais obrigatórios (Carreira, 1996).

Os anos 80 caracterizam-se por uma maior estabilidade política. O estado procura racionalizar a sua estrutura (fiscal e financeira) perante o desafio da integração na CEE. É dada uma certa continuidade às reformas político-institucionais, nomeadamente com a criação do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e Segurança Social e do Conselho de Concertação Social (a partir de 1983), visando intervir nas questões laborais, salariais e na protecção social dos trabalhadores, numa lógica de parceria nas decisões.

As dificuldades económicas exigiram algumas medidas de carácter avulso, orientadas para a regulação do mercado laboral, nomeadamente no que diz respeito à protecção de situações de desemprego e de emprego (neste caso, salientamos a regulamentação do tempo de trabalho). Em 1984, é promulgada a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 24 de Agosto).

Ao nível das estruturas institucionais regista-se, em 1993, a reorganização dos centros regionais de segurança social, onde se opera a transição das actividades de um nível distrital para um nível regional (Guibentif, 1996).

Em 1990, assiste-se ao início das preocupações com os problemas da pobreza por parte de organismos de estado e associações privadas. A par do sistema de acção social, que complementa o regime de segurança social, surgem medidas comunitárias que procuram promover e melhorar as situações de necessidade, erradicar a pobreza e garantir a protecção aos grupos sociais mais vulneráveis. Neste âmbito destaca-se o Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (III Programa), que enquadra o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza. Estas medidas têm efeitos nas políticas sociais directamente relacionadas com o combate à exclusão, permitindo uma maior participação dos actores sociais na concepção, implementação e controlo das políticas sociais, uma maior descentralização das actividades e uma melhor coordenação das políticas, com o intuito de aumentar a sua eficácia (Pereirinha, 1996).

Em 1995, verificam-se algumas transformações da segurança social, concretamente a nível estrutural, com a divisão dos ministérios que tutelam a protecção social e a consequente criação do Ministério do Emprego e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (dividindo-se este em duas secretarias de estado, a Secretaria de Estado da Segurança Social e a Secretaria de Estado da Integração Social). Estes ministérios, no entanto, por razões organizacionais, voltariam a ser agregados mais tarde, passando a designar-se Ministério do Trabalho e da Solidariedade. A criação do rendimento mínimo garantido, em 1996, constitui a principal e mais importante mudança na actualidade ao nível da protecção social.

Para Guibentif (1996), a segurança social nunca foi, até muito recentemente, um tópico importante da agenda política. A excessiva governamentalização ou “estatização” das medidas e das políticas resultou na ausência do debate no interior da sociedade civil, tendo os mais interessados (os potenciais beneficiados) ficado arredados deste importante debate. A criação da Comissão do Livro Branco insere-se num contexto em que urge levar a efeito um conjunto de medidas que viabilizasse o sistema. Inicia-se assim uma intervenção técnica e especializada, o que constituiu um importante passo para a discussão alargada em torno da reorganização do sistema de segurança social (Guibentif, 1985).

A acção e desenvolvimento do estado-providência em Portugal manifesta-se na implementação e concretização das “políticas sociais gerais e compensatórias de protecção de determinados segmentos da população”, na “implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado”, bem como no estabelecimento de “formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais” (Mozzicafreddo, 1997: 32).

Face a uma evolução no sentido de efectivas preocupações sociais, que se traduz na própria produção de reais políticas sociais⁸ (ainda que ineficientes, desadequadas ou ainda insuficientes), têm-se vindo a implementar mecanismos característicos de estado-providência em Portugal, os quais têm sofrido uma evolução no sentido da aproximação, em determinados momentos, a um ou a outro dos vários modelos de estado-providência (Rhodes, 1996).⁹

Será, então, possível concluir desde já que as políticas sociais em Portugal são descontínuas, fragmentadas e sectoriais. Para Mozzicafreddo, estas têm sido orientadas no sentido de resolverem situações de forte necessidade, designadamente através dos vários tipos de pensões e das prestações sociais.

Nesta linha, procederemos seguidamente à análise da produção legislativa, categorizada nas seguintes áreas: segurança social, emprego e educação. Importa referir que, ao nível da recolha de informação, procedeu-se à consulta e análise da base de dados de legislação — Datajuris — e dos *Diários da República*. A informação recolhida foi posteriormente confrontada com elementos bibliográficos complementares. Ressalva-se a não exaustividade desta recolha, dado que se optou por recolher prioritariamente os diplomas mais importantes para o estudo. Por questões de análise, são consideradas as diferentes áreas de incidência das várias políticas. Este procedimento é metodológico-analítico, pois a realidade de actuação de

muitas das políticas apresentadas é transversal e inter-relacionada. Excluimos provisoriamente as áreas da habitação, saúde, família e justiça, tratadas no projecto, dada a extensão das análises.

Segurança social

O sistema português de segurança social foi regulamentado pela Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Os grandes objectivos deste sistema foram fundamentalmente dois: a protecção dos trabalhadores e das suas famílias “nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte”, garantindo “a compensação de encargos familiares” e a protecção das pessoas “que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência” (Lei n.º 28/84, de 14/8).

O sistema de segurança social assenta nos princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação, princípios inerentes à própria concepção do estado-providência e das políticas sociais que o caracterizam. Está aqui em causa a pretensão de garantir, para além do alargamento progressivo das prestações e dos beneficiários, a articulação dos vários regimes que constituem o sistema, bem como a equidade entre os vários grupos sociais, a eficiência e qualidade das formas como os benefícios são prestados e a autonomia das instituições para melhor responderem às populações.

Assim, compete ao estado a garantia da administração do sistema constituído pelos regimes geral e não contributivo e pela acção social. Trata-se de um entendimento alargado de segurança social, que alia medidas que visam a acção social (protecção dos que se encontram em situações de carência) àquelas que promovem a protecção social (CISEP, CIEF e FEDEA, 1997).

O regime contributivo abrange, em princípio, os trabalhadores em geral (por conta de outrem e os trabalhadores independentes),¹⁰ cobrindo várias eventualidades, nomeadamente doença, maternidade, acidentes de trabalho, doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, morte e encargos familiares. O financiamento deste regime é assegurado pelas contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

O regime não contributivo promove a protecção das pessoas que não se encontram abrangidas pelo regime geral contributivo. As eventualidades cobertas por este regime são os encargos familiares (abono de família, aleitação, abono complementar a crianças e jovens deficientes e subsídio por frequência em estabelecimentos de educação especial), o desemprego, a invalidez (pensão social de invalidez e subsídio para assistência de terceiros) e a morte (pensões de orfandade e viuvez). As transferências do estado são a sua base de financiamento.

O sistema de segurança social compreende ainda a chamada protecção social facultativa, o seguro social voluntário, que foi instituído em 1989. Para além de constituir uma modalidade complementar ao sistema estatal de protecção social, esta medida anuncia o fim da exclusividade do estado na intervenção a este nível.

A acção social funciona como complemento dos dois regimes, assumindo medidas que pretendem assegurar o bem-estar como um justo direito de todos. Tem como objectivos “a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária”, e destina-se a “assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como outras pessoas em situação de carência social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização social...” (Lei n.º 28/84, 14/8).

Para finalizar esta breve incursão pela Lei de Bases da Segurança Social, considera-se o papel que é consagrado pela mesma às IPSS no domínio da protecção social. O estado reconhece, valorizando-as, as acções desenvolvidas por estas instituições “na prossecução dos objectivos da segurança social” (Lei n.º 28/84, 14/8). Para além de se encontrar prevista uma relação entre o estado e as instituições referidas, àquele caberá ainda uma acção tutelar sobre as mesmas, de fiscalização e de inspecção.

Importa, neste momento, dar conta do que de mais importante foi implementado após a Lei de Bases. A análise a proceder, para além de descrever os diplomas considerados mais importantes no âmbito da segurança social (tendo em conta, separadamente, a sua natureza jurídica), avaliará a evolução do próprio sistema português de segurança social no sentido de perceber a prossecução dos objectivos e dos princípios previstos e estabelecidos na sua Lei de Bases. Ainda neste âmbito, atentar-se-á nas respostas que o sistema criou face às exigências veiculadas pelas transformações sociais ocorridas desde a promulgação daquele diploma.

Da análise dos diplomas mais relevantes evidenciam-se os principais eixos evolutivos:

- a continuidade da regulamentação no sentido de desenvolver o sistema de segurança social, nomeadamente a actualização das prestações, a actualização dos métodos e coeficientes de base para o cálculo das prestações e contribuições e a definição de princípios regulamentadores e ordenadores das instituições, e medidas de segurança social no sentido de uma maior articulação com o âmbito local;
- o alargamento dos âmbitos dos regimes de segurança social no que respeita à dimensão social, isto é, à abrangência de um número cada vez maior de categorias ou grupos sociais/ocupacionais e no que se refere a criação de novos benefícios;
- a criação de esquemas complementares de protecção social;
- o alargamento do âmbito da acção social quer pela abrangência de novos grupos (“em risco”) e por acções direccionadas a novas temáticas (como a toxicodependência), quer por medidas dirigidas à exclusão social e à pobreza;
- a necessidade crescente de enquadrar o papel das IPSS e outras (as associações mutualistas, por exemplo) na cooperação e da complementaridade na protecção social;
- o financiamento do próprio sistema (medidas de combate à fraude e dívidas à segurança social), na perspectiva de uma reforma.

Ao longo dos onze anos em análise (1986-1997), subsiste a preocupação de equilibrar o próprio sistema de segurança social. Na verdade, assiste-se não só à promulgação de legislação regulamentar, mas também à actualização constante das prestações previstas nos regimes de segurança social. Se, por um lado, existe uma progressiva atenção em relação às prestações do regime geral (pensões de velhice, invalidez ou sobrevivência, por exemplo), por outro, há uma preocupação no sentido do alargamento dos benefícios ao nível do regime não contributivo, bem como no âmbito da acção social.

Destas medidas, destacam-se como mais exemplificativas a regulamentação do regime de segurança social dos trabalhadores independentes (o DL n.º 328/93, de 25/09, o DL n.º 217/95, de 26/08 e o DR n.º 6/97, de 10/03), os esquemas de cálculo no que respeita quer às contribuições, quer às prestações (nomeadamente, o DL n.º 140-D/86, de 14/06, o DL n.º 295/86, de 19/09, a Portaria n.º 917/90, de 28/09, a Lei n.º 39-B/94, de 27/12 e a Portaria n.º 309/97, de 12/05), a tentativa de harmonizar os vários regimes de protecção (nomeadamente o regime geral da segurança social e o regime dos funcionários públicos — DL n.º 143/88, de 22/04 e o DL n.º 106/92, de 30/05), a necessidade de abranger através de diplomas legais próprios as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no que diz respeito às várias modificações realizadas (DL R n.º 11/87/A, de 19/05 e DL R n.º 13/92/M, de 30/04) e o aperfeiçoamento da participação dos diferentes parceiros sociais na discussão e elaboração de medidas no âmbito da segurança social (realça-se a criação, em 1991, do Conselho Económico Social, através da Lei n.º 108/91, de 17/8, bem como a sua regulamentação, já em 1992, pelo DL n.º 90/92, de 21/05).

Destaca-se ainda a reorganização dos centros regionais de segurança social (DL n.º 260/93, de 23/07), cujo objectivo é procurar adaptar as estruturas de segurança social à transformação das realidades socioeconómicas do país no sentido de melhorar a gestão dos recursos existentes.

Neste âmbito, merece ainda destaque o estabelecimento da pensão única (DL n.º 159/92, de 31/07, e Portaria n.º 2/93, de 2/1), a reformulação do regime de protecção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral da segurança social (DL n.º 329/93, de 25/09) e a nova tabela nacional de incapacidades (DL n.º 341/93, de 30/9). Estes diplomas e medidas surgem no sentido de responderem às necessidades e transformações importantes, nomeadamente no que diz respeito às novas exigências económicas, sociais e demográficas. O novo regime de pensões enquadra a igualdade da idade para benefício de pensões para homens e mulheres, define melhor algumas das figuras que entretanto foram introduzidas (nomeadamente a reforma antecipada) e estabelece novos métodos de cálculo e novos prazos de garantia para aceder às pensões.

Será conveniente reter que, também ao nível da protecção da maternidade e da paternidade, a protecção tornou-se mais efectiva (DL n.º 154/88, de 29/04, a Lei n.º 17/95, de 09/06 e o DL n.º 194/96, de 16/10).

O alargamento do âmbito da segurança social faz-se com dois objectivos: por um lado, no sentido de abranger um maior número de pessoas e, por outro, com a intenção de aumentar a eficácia na atribuição dos benefícios e dos direitos.

Das categorias sociais que foram sendo integradas no sistema de segurança social, salientam-se os trabalhadores das actividades agrícolas (DL n.º 401/86, de 2/12, e DR n.º 75/86, de 30/12).

Ao nível das prestações e benefícios e mesmo de novas figuras jurídicas no sistema de segurança social, relevam-se as mais significativas:

- a preocupação crescente com a protecção no desemprego, que se materializa na criação de um subsídio de desemprego para jovens candidatos ao primeiro emprego (Lei n.º 35/87, de 18/8), na institucionalização de um subsídio de inserção de jovens na vida activa (Lei n.º 50/88, de 19/04), no alargamento da protecção no desemprego aos jovens contratados para o exercício de actividades enquadradas nos serviços militares (Portaria n.º 227-A/92, de 24/7), na harmonização da legislação neste âmbito, nomeadamente com o regulamento CEE n.º 1408/71, de 14 de Junho, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores e suas famílias que se deslocam na Comunidade (DL n.º 46/93, de 20/02), e ainda no alargamento do período de subsídio social de desemprego (DL n.º 57/96, de 22/5);¹¹
- o alargamento da protecção aos pensionistas, com a criação do “14.º mês”, determinando que no mês de Julho os pensionistas de todos os regimes tenham direito a receber, para além da pensão normal, uma prestação adicional de igual montante (Portaria n.º 470/90, de 23/06);
- no que diz respeito a novas “figuras” abrangidas pelo sistema de segurança social, salienta-se o enquadramento das situações de pré-reforma (DL n.º 261/91, de 25. 7), uma vez que estas se desenvolvem a partir de reestruturações empresariais que são frequentemente causa de situações de instabilidade para os trabalhadores, designadamente os mais idosos;
- a criação de prestações e apoios suplementares para os beneficiários de pensões por incapacidade permanente ou por morte decorrentes de acidentes de trabalho (Portaria n.º 1237/93, de 2/12);
- a regulamentação da prestação por morte nas situações de união de facto (DR n.º 1/94, de 18/01), o que equivalerá à concretização de uma resposta face às transformações e características da sociedade contemporânea

Simultaneamente à progressiva consolidação do sistema de segurança social, este procura constituir-se em bases cada vez mais sólidas e abrangentes, existindo uma preocupação paralela: a de promover e enquadrar esquemas complementares de protecção social. Destacam-se, a este respeito, as seguintes medidas:

- a instituição do seguro social voluntário (DL n.º 40/89, de 01/02), que alarga o âmbito do sistema de segurança social, conforme previsto na Lei de Bases de 1984;
- a criação e enquadramento dos planos poupança-reforma (PPR), pelos DL n.º 205/89, de 27/6, Portaria n.º 872-A/89, de 9/6 e DL n.º 145/90, de 7/5;
- a instituição do regime jurídico de constituição de fundos de pensões, (DL n.º 415/91, de 25/10, e Portaria n.º 1152-E/94, de 27/12).

Importa referir que estas medidas não deixam de reflectir uma primeira preocupação em criar as bases para eventuais regimes alternativos ao estado. A sistematização e reformulação do enquadramento normativo global e modernizado das associações mutualistas, originando o Código das Associações Mutualistas (DL n.º 72/90, de 3 de Março), vem demonstrar a crescente preocupação com formas complementares de protecção social. Aliás, o *Livro Branco da Segurança Social* (1998) reconhece a importância destas estruturas na segurança social.

As preocupações com a protecção de alguns grupos sociais de risco e mais desfavorecidos acentuam-se particularmente a partir de 1990. Por seu turno, novos problemas sociais exigem da parte do sistema respostas concretas e localizadas na tentativa da sua resolução. Neste âmbito, salienta-se, no que respeita ao combate à pobreza e exclusão social:

- a criação dos Comissariados Regionais do Norte e Sul de Luta Contra a Pobreza, sob tutela do Ministério do Emprego e Segurança Social (RCM n.º 8/90, de 3/3), no seguimento do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, criado também em 1990;
- a instituição do Rendimento Mínimo Garantido, que se consubstancia numa prestação (no âmbito do regime não-contributivo da segurança social) de modo a assegurar recursos aos indivíduos mais carenciados e suas famílias e num programa de inserção social (Lei n.º 19-A/96, de 29/06; Portaria n.º 237-A/96, de 1/7; Despacho Conjunto n.º 7/97, de 15/5; DL n.º 164-A/97, de 27/6; DL n.º 196/97, de 31/7).

Estas medidas reflectem uma preocupação de âmbito local. Tanto os comissariados regionais de luta contra a pobreza como o rendimento mínimo garantido consubstanciam-se em medidas e projectos de base regional e local. Desta feita, esboça-se uma preocupação de responder aos problemas sociais de forma específica, direccionada e localizada.

Nos últimos anos, o fenómeno da toxicodependência constitui objecto de legislação. Em 1990, é criado o serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (DL n.º 83/90, de 14/03), reforça-se o Programa Nacional de Combate à Droga (RCM n.º 17/90, de 21/04) e, em 1994, é regulamentada a Lei Orgânica do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (DL n.º 43/94, de 17/2). As medidas de apoio e prevenção multiplicam-se até à actualidade (por exemplo, a Lei n.º 7/97, de 8/3), com preocupações cada vez mais consistentes quer com a prevenção, quer com a reabilitação e inserção dos indivíduos em causa.

Por outro lado, as minorias étnicas constituem um grupo sobre o qual aumentam as preocupações ao nível de integração social. Assim, é criado o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (DL n.º 3-A/96, de 26/1) e é promovido um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos (Lei n.º 17/96, de 24/05).

A família, as crianças e as mulheres continuam a ser os mais visados com políticas directas e indirectas e medidas de protecção social.

O mesmo se passa com os equipamentos e medidas (estatais e privadas) direccionadas para os idosos (Despacho 11/SEIS/96, de 29/5). Surgem assim medidas que retardam e impedem, pelo apoio a famílias de acolhimento, a institucionalização dos mais idosos e a sua saída do núcleo familiar e comunitário.

As IPSS, pela importância que assumem na prossecução de objectivos de protecção e segurança social, são alvo de medidas que procuram sistematizar as suas competências, estatuto e os níveis de cooperação, por um lado, e regulamentar a relação que mantêm com o estado, por outro. Desde a aprovação do Estatuto das IPSS (DL n.º 119/83, de 25/2), que as competências das mesmas têm sofrido alterações. É instituído, em 1985, o regime de isenção de impostos (DL n.º 89/95, de 1/4), é modificado o seu estatuto em 1986 (DL n.º 29/86, de 19/02), são regulamentadas as participações financeiras por parte do estado (D. N. n.º 41/87, de 3/4) e regulada consecutivamente a cooperação entre estas instituições e o estado (D. N. n.º 12/88, de 22/2; D. N. n.º 75/92, de 20/5; Portaria n.º 328/96, de 2/8).

A Lei de Bases da Segurança Social já reconhecia e regulamentava o papel das IPSS no sistema de segurança social. Estas, apesar de muitas vezes dependerem do próprio estado, sobretudo ao nível do seu financiamento, não deixam de ocupar um importante e significativo papel de protecção e apoio social junto das populações. A sua acção colmata, pela proximidade que mantêm junto daquelas, muitas das insuficiências deixadas pela intervenção estatal.

Cada vez mais, o estado vai reconhecendo este modelo de protecção, permitindo, através de legislação específica, a regulamentação de formas mais organizadas e diversificadas de solidariedade social. Salienta-se, em particular, o reconhecimento (oficial) das fundações de solidariedade social, em 1996 (DL n.º 152/96, de 30/8).

O financiamento do sistema ou das políticas de segurança social constitui uma preocupação central. Já em 1976, a legislação denota esta preocupação, visando regular formas de pagamento de dívidas à segurança social (Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1998). Este posicionamento constitui uma resposta esperada, se tivermos em conta que o sistema de segurança social surge, em Portugal, no momento em que outros sistemas, designadamente os dos países do Norte e Centro da Europa, começam a sentir problemas no que respeita à sua sustentabilidade financeira.

Para além do debate sobre a sustentabilidade da segurança social, muita da legislação no âmbito dos ministérios procura solucionar alguns problemas imediatos, que se prendem com o financiamento do próprio sistema. Assim, vislumbra-se um conjunto de medidas que visam incentivar o pagamento dos montantes em dívida à segurança social. A este respeito, pode ter-se em conta os seguintes diplomas: o DL n.º 20-D/86, de 13/02, o DL n.º 69/89, de 25/02, o DL n.º 411/91, de 17/10 e o DL n.º 140/95, de 14/06. Por outro lado, é feito um esforço no sentido de combater de forma sistemática as fraudes para obtenção de subsídios e pensões (por exemplo, no caso dos subsídios por doença e nas reformas por invalidez ou incapacidade, através da criação e aperfeiçoamento do sistema de verificação de incapacidades para o trabalho). A Portaria n.º 615-A/87, de 17/7, regulamenta e aperfeiçoa o sistema de verificação de incapacidade, criado em 1982, tal como acontece, mais recentemente, com o DL n.º 360/97, de 17/12.

Assim, à constituição da Comissão do Livro Branco da Segurança Social (R. C. M. n.º 22/96, de 9/9) está subjacente a necessidade de avaliar o sistema de segurança social existente, levantar e percepcionar as actuais condicionantes da própria protecção social, sistematizar os problemas do sistema e prospectivar alternativas e novas bases de financiamento

Ao nomear este conjunto de características, persistentes, da segurança social em Portugal, pretende-se, acima de tudo, levantar algumas pistas para uma reflexão o mais alargada possível, uma vez que parece ser certa a reforma do sistema num futuro próximo.

Emprego

A centralidade do trabalho (e particularmente do trabalho em situação de emprego) está consagrada na garantia de emprego (DL n.º 444/80, de 4/10) e no direito ao trabalho definido na Constituição (art.º 58.º).

Para uma maior clarificação da análise desenvolvida, impõe-se uma breve caracterização da evolução das políticas sociais de emprego no período de tempo que antecede o explicitamente considerado (1986-1997). Este período define-se pelo esboço de algumas medidas importantes, tais como a reanimação da negociação colectiva (e que se traduz, por exemplo, na dinâmica de actualização regular de salários em alguns sectores de actividade), o alargamento da protecção social ao nível das reformas, dos abonos de família e dos subsídios de doença e acidentes de trabalho (apesar de os projectos de criação de um subsídio de desemprego e de definição de um salário mínimo não terem passado das intenções, devido a obstáculos políticos) e o lançamento de uma política de educação/formação mais ambiciosa, com vista a ampliar a cobertura escolar dos jovens e a criar circuitos de formação de operários qualificados e de quadros médios e superiores (Rodrigues, 1988).

Depois de 1974 sucedem-se várias fases de desenvolvimento de legislação centrada na área do emprego, iniciadas com a fixação do salário mínimo, enquanto importante valor de referência (DL n.º 217/74, de 27/5).

Numa primeira fase (1974-75) destacam-se as transformações inerentes à relação salarial, em particular no respeitante ao estabelecimento do direito à greve (que seria posteriormente objecto da Lei n.º 65/77, de 26/8), da proibição de *lock out* e da liberalização da organização dos parceiros sociais, à restrição das possibilidades de despedimento colectivo e individual (DL n.º 372-A/75, de 16/7), à imposição de níveis salariais mínimos e máximos, à extensão das modalidades de salário indirecto (DL n.º 169-D/75, que institui o subsídio de desemprego) e à redução da duração semanal do trabalho.

De realçar que, desta forma, foram criadas condições para reforçar o movimento sindical (DL n.º 215-B/75, de 30/4) e os mecanismos de negociação colectiva (através, por exemplo, da formação de comissões de trabalhadores em muitas

s empresas) e, simultaneamente, restringiu-se o despedimento individual (eliminando a inadaptação física e técnica e as reestruturações como justa causa de despedimento) e regulamentou-se o despedimento colectivo, estipulando os seus motivos e desenvolvendo apertados mecanismos de controlo público (Rodrigues, 1988).

Numa segunda fase (1976-1977), ocorreu a normalização, controlo e orientação das transformações precedentes, patente na regulamentação das relações colectivas de trabalho (negociação colectiva, comissões de trabalhadores e liberdade sindical) e introduziu-se a figura jurídica do trabalho a prazo (DL n.º 781/76, de 28/10), no sentido de uma maior flexibilização da gestão da mão-de-obra assalariada. Foram também relevantes, neste período, as medidas de protecção social e o apoio à manutenção de postos de trabalho, através dos contratos de viabilização das empresas em dificuldades económicas, do qual constitui exemplo o DL n.º 353-H/77, de 29/08, que regulamenta a suspensão do IRC no caso das empresas em situação económica difícil (Rodrigues, 1988).

Entre 1978 e 1979 situa-se a terceira fase, profundamente marcada pelo abandono dos objectivos de carácter estrutural em detrimento dos problemas conjunturais urgentes. As poucas intervenções de carácter estrutural visaram sobretudo regulamentar a participação dos trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho e as comissões de trabalhadores (Lei n.º 16/79, de 26/05, e Lei n.º 46/79, de 12/9, respectivamente), bem como estabelecer o direito das mulheres à igualdade perante o trabalho (DL n.º 392/79, de 20/09) (Rodrigues, 1988).

Entre 1980-1982 foi atribuída a prioridade máxima à integração na CEE, pelo que foi introduzida uma política diversificada, baseada em grandes eixos institucionais e jurídicos, como a promulgação da lei que precisa o conceito de promoção de emprego (DL n.º 445/80, de 04/10) e a adopção das convenções da Organização Internacional do Trabalho sobre política de emprego, formação profissional e segurança social. Assiste-se à formulação de medidas de apoio técnico e financeiro à criação e manutenção de postos de trabalho, ao desenvolvimento do artesanato e do sector cooperativo e à integração profissional dos deficientes (DL n.º 40/83, de 24/06, que estabelece o regime do emprego protegido), entre outros.

No respeitante à política industrial e regional, regista-se uma primeira tentativa de esboço desta, com a criação de um sistema integrado de incentivos ao investimento, a definição de regiões, sectores e profissões prioritárias ao nível do emprego e a regulamentação dos programas integradores de desenvolvimento regional e de promoção de emprego.

O alcance efectivo destas medidas foi limitado não só devido a dificuldades organizativas e financeiras, mas também ao nível das atitudes dos agentes. A ausência de definição de uma estratégia global de desenvolvimento, conciliada com a marginalização do objectivo emprego face aos objectivos conjunturais considerados mais urgentes, contribuiu também para a redução do impacte destas medidas (Rodrigues, 1988).

Numa quinta fase (1983-1985) registaram-se alguns progressos na organização de um sistema de aprendizagem e formação profissional (DL n.º 102/84, de 29/03) e na criação de dispositivos para amortecer a austeridade (a Lei de Bases da

Segurança Social em vigor foi promulgada em 1984), com a transformação do subsídio de desemprego em seguro de desemprego (DL n.º 20/85, de 17/01), a institucionalização do fundo de garantia salarial (DL n.º 50/85, de 27/02) e a extensão do direito de protecção no desemprego aos trabalhadores com salário em atraso (D. N. n.º 35/84, de 13/02).

Ao nível da revisão do enquadramento jurídico do contrato de trabalho registam-se importantes divergências que opõem as associações patronais (orientadas para a liberalização das possibilidades de despedimento individual, contrabalançada por uma maior restrição no recurso aos contratos de trabalho a prazo) às organizações sindicais, que resistem a estas intenções (Rodrigues, 1988). Foi neste contexto que surgiu, por exemplo, o DL n.º 398/83, de 2/11 (suspensão do contrato de trabalho), o DL n.º 421/83, de 12/12 (trabalho suplementar) e a Lei n.º 4/84, de 5/4 (Lei da Maternidade e Paternidade).

São estas as características que definem o emprego no período que antecede os anos de 1986 a 1997.

Sendo o mercado de emprego um campo de acção de agentes vários e diferenciados, evidencia-se como importante, no período considerado, a criação de novos actores institucionais, como o Conselho Económico e Social (Lei n.º 108/91, de 17/8), onde os dirigentes e trabalhadores, através das respectivas associações representativas, negociam o significado e valor social do trabalho, bem como as condições de segurança no emprego e a protecção dos trabalhadores, a Comissão para o Mercado Social de Emprego (RCM n.º 104/96, de 9/07) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego (que tem como objecto as disparidades ao nível do emprego, em termos de sexo, idade, grupos sociais, etc.).

De realçar ainda a implementação do sistema de informação profissional inserido no mercado de emprego (DL n.º 54/92, de 13/04), bem como os incentivos de combate às assimetrias regionais, através dos incentivos à mobilidade dos trabalhadores (DL n.º 225/87, de 5/6 e DL n.º 301/87, de 4/8, por exemplo).

Em termos de projectos e programas, a área do emprego revela-se fértil, assistindo-se ao lançamento de vários programas ligados ao desenvolvimento do emprego e aos apoios às actividades económicas. Em termos de programas orientados para o emprego, referenciam-se:

- o Programa de Correção Estrutural do Déficit Externo e do Desemprego — PCEDED (RCM n.º 22/87, de 20/4);
- o Sistema de Incentivos à Diversificação Industrial do vale do Ave (Sindave), um programa especificamente direccionado para o vale do Ave, no âmbito do qual se promulgaram diversos diplomas de incentivos à criação e manutenção de postos de trabalho e de combate ao desemprego (RCM n.º 8/91, de 16/3, DL n.º 101/92, de 30/5 e a Portaria 753/92, de 3/8);
- o Programa de Iniciativas de Desenvolvimento Regional (RCM n.º 57/95, de 17/6);
- o Sistema de Incentivos a Jovens Empresários — SIJE (DL n.º 22/97, de 23/1) e o Sistema de Apoio a Jovens Empresários — SAJE (DN n.º 31/97, de 23/1);

- os Programas PEDIP (medida 2) e Programa Comunitário Leonardo da Vinci (ambos na área da formação profissional);
- o Programa de Inserção de Jovens na Vida Activa (aprovado na RCM n.º 44/97, de 21/3), relacionado com as unidades de inserção de jovens na vida activa (Univa);
- as Iniciativas Locais de Emprego — ILE (D. N. n.º 46/86, de 4/6, R. C. M. n.º 57/95, de 17/6 e DL n.º 189/96, de 8/10);
- os programas de Ocupação dos Tempos Livres (OTL) e Ocupação Temporária de Jovens — OTJ (ambos relançados na RCM n.º 2/87, de 30/12), bem como os programas ocupacionais de combate ao desemprego.

Refira-se ainda o projecto-piloto destinado a fomentar a cooperação entre universidades, centros de investigação, empresas e associações (Portaria n.º 469/93 de 4 de Maio), que pretende fomentar a criação de mecanismos de superação do fosso que geralmente separa as instituições de ensino dos agentes económicos.

Uma outra vertente em análise enquadra a legislação sobre o contrato individual de trabalho, sendo imperativo referir, como ponto de partida obrigatório, o diploma que define o enquadramento do regime jurídico do trabalho e da protecção do vínculo laboral, patente no DL n.º 49408, de 24 de Novembro de 1969.

Para além deste, assumem particular importância o princípio da igualdade (trabalho igual, salário igual), disposto no Acórdão 16/96, de 4 de Fevereiro, e o regime jurídico das relações colectivas (originalmente promulgado no DL n.º 519-C/79, de 29/12 e posteriormente alterado pelo DL n.º 209/92, de 05/10).

Em estreita relação com o regime jurídico do contrato individual de trabalho, foi promulgada diversa legislação destinada a regulamentar:

- a cessação do contrato individual de trabalho (Portugal aprovou a Convenção n.º 158 da Organização Internacional de Trabalho, relativa à cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador) e a cessação por incapacidade do trabalhador, intimamente relacionada com os despedimentos (DL n.º 64-A/89, de 27/02, DL n.º 400/91, de 16/10, e Lei n.º 38/96, de 31/08);
- as condições de celebração e caducidade do contrato de trabalho (DL n.º 64-A/89, de 27/2);
- a suspensão do contrato e redução da prestação de trabalho, vulgo *lay off* (DL n.º 64-B/89, de 27/2 e DL n.º 210/92, de 5/10);
- as férias e as licenças sem vencimento (DL n.º 397/91, 16/10);
- e, por último, o período experimental (DL n.º 403/91, de 16/10).

Algumas das situações referenciadas constituem potenciais focos de conflitualidade ao nível das relações laborais, podendo eventualmente gerar (dependendo das disposições legais em vigor) zonas de vulnerabilidade, quando se traduzem no enfraquecimento do vínculo contratual, na supressão de direitos ou na precariedade de emprego, pelo que se justifica a necessidade de legislação específica.

A legislação acompanhou também a evolução do conceito e significado do trabalho, enquadrando, por exemplo, o trabalho de menores (no DL n.º 396/91, de

16/10, introduziram-se alterações ao DL n.º 49 408, no respeitante a este tema), sendo esta cada vez mais uma opção legal e socialmente condenável, em conformidade com o crescimento da escolaridade e com a aposta clara na formação das gerações mais novas, no sentido de que o maior percurso escolar lhes atribua qualificações valorizadas no mercado de trabalho.

Alguns dos diplomas analisados versam as agências privadas de colocação (DL n.º 124/89, de 14/4) e as empresas de trabalho temporário (DL n.º 358/89, de 24/1), regulamentando as condições de actividade destas e definindo o enquadramento legal do trabalho temporário. O trabalho em comissão de serviço (DL n.º 404/91, de 16/10) e o trabalho ao domicílio (DL n.º 440/91, de 14/11) foram também objecto de diplomas legais.

Também a duração do trabalho foi objecto de disposições legais, com uma primeira regulamentação que instituiu as 44 horas de trabalho semanais (DL n.º 398/91, de 16/10) e, posteriormente, a promulgação da semana de trabalho de 40 horas, na Lei n.º 21/96, de 23/7. Esta transformação radica no seguimento de outras semelhantes registadas ao nível de outros países e justifica-se, em parte, pelas pressões dos próprios parceiros sociais no sentido de as reflectir e adoptar.

A protecção na doença e as condições de trabalho foram também abordadas, tendo-se regulamentado as actividades de higiene, segurança e saúde no trabalho (DL n.º 26/94, de 1/2), os acidentes e doenças profissionais, através da consagração do princípio de igualdade de direitos em ambas as situações (DL 22/92, de 14/8) e a protecção na exposição prolongada ao ruído (DL n.º 5/94, de 11/1), por exemplo.

A terceira área em análise é a da protecção e promoção do emprego. A este nível apresenta-se como objectivo fundamental o de desenvolver legislação que proteja os postos de trabalho existentes e que crie incentivos à sua manutenção, bem como regule os benefícios destinados à protecção em tempo de não emprego.

A protecção do emprego consubstancia-se, designadamente, em apoios financeiros às empresas (por exemplo, no caso das microempresas), no sentido de evitar a extinção de postos de trabalho, que permitam a estas empresas melhores condições para dinamizar a sua competitividade, garantindo a estabilidade dos postos de trabalho.

A promoção do emprego abrange a implementação de políticas passivas de emprego (através de variados mecanismos destinados a incentivar a protecção e manutenção de emprego) e de políticas activas de emprego (cujo objecto se centra nas iniciativas de auto-emprego). A este nível destaca-se, desde já, a precisão do conceito de promoção de emprego, explicitado no DL n.º 445/80, de 4/10, elemento basilar de ambas as estratégias.

As políticas passivas de emprego assumiram diferentes características, tendo sido promulgada legislação destinada a definir incentivos à criação e manutenção de postos de trabalho, a estabelecer incentivos fiscais à sua criação em zonas de elevado desemprego (DL n.º 301/87, de 4/8) e a fomentar a criação de postos de trabalho para jovens à procura do primeiro emprego (DL n.º 89/95, de 6/5). Para estes foi também instituído o subsídio de inserção na vida activa).

Foram ainda estabelecidos incentivos e apoios financeiros à contratação (Portaria 34/86, de 18/4) e apoios à criação de actividades independentes geradoras de

emprego (DN n.º 46/86, DN n.º 19/87, de 19/02, e DN n.º 51/89, de 16/06), assim como se permitiu a dispensa de contribuições às empresas que admitissem novos trabalhadores (DL n.º 17-D/86, de 6/02).

Em todos estes casos os destinatários foram os jovens à procura de primeiro emprego e os desempregados de longa duração, pelo que se verifica uma centralidade destas duas situações relacionadas com o desemprego – por um lado, as dificuldades de inserção na vida activa por parte dos jovens e, por outro, as dificuldades de superação do desemprego por parte de uma fracção da mão-de-obra que, por motivo de idade avançada, precariedade de emprego, inadaptação à evolução das empresas promovida pela pressão competitiva ou por obsolescência de qualificações (estas últimas derivadas das reestruturações das actividades económicas) não consegue reinserir-se no mercado de emprego.¹²

Num outro nível de análise verifica-se a tentativa de envolver as entidades, no sentido de também estas participarem na promoção do emprego, sobretudo através de:

- apoios à actividade socioeconómica local (DN n.º 46/86, de 29/4), com vista a espoletar projectos geradores de emprego (as iniciativas locais de emprego, cujo regime jurídico foi definido no DL n.º 189/96, de 8/10);
- apoios à formação profissional;
- apoios à criação e difusão dos clubes de emprego ou unidades de inserção na vida activa (cuja criação foi regulamentada no DN 179/96, de 3/8).

Em termos de política activa de emprego destaca-se, não apenas as iniciativas locais de emprego e as acções no âmbito do Regime de Incentivos às Microempresas (RIME), mas também a elaboração de mecanismos para gerar a base de capital fundamental para espoletar as iniciativas de auto-emprego. É o caso da Portaria n.º 264/85, de 9/5 e da Portaria n.º 476/94, de 1/7, que permitiram a transformação dos subsídios de desemprego a que o trabalhador tem direito num único pagamento, constituído pelo valor acumulado dos subsídios, destinado a prover o necessário capital inicial.

De referir ainda que os projectos enquadrados no âmbito do SIJE e do SAJE se traduziram no surgimento de novas empresas e na criação de auto-emprego.

O combate ao desemprego assumiu também particular importância no regime de protecção às pessoas nesta situação (DL n.º 79-A/89, de 13/05), com a formulação de medidas de prevenção e combate ao flagelo (Portaria n.º 1324/93, de 6/12) e com a atribuição de incentivos especiais aos trabalhadores desempregados, para além do subsídio instituído, designadamente com o objectivo de fomentar a mobilidade e a iniciativa.

Parece, desde logo, patente a centralidade de algumas formas específicas de desemprego, com a generalidade dos diplomas a direccionar-se para o dos jovens e para o de longa duração (incluindo neste caso o atrás referido dos jovens e o desemprego envelhecido). Assim, regista-se o aumento dos períodos de concessão dos subsídios, uma evolução resultante da constatação de que as situações de desemprego podem durar mais tempo do que o previsto.

Foi prestada especial atenção às zonas de maior volume de desemprego, surgindo incentivos específicos destinados a promover a criação de postos de trabalho e a fomentar a mobilidade de desempregados para zonas de menor incidência do fenómeno, através de apoios a trabalhadores nesta situação, que conseguissem emprego permanente em áreas menos afectadas (DL n.º 225/87, de 05/06).

De realçar ainda o lançamento dos programas ocupacionais (Portaria n.º 145/93, de 8/2, e Portaria n.º 413/94, de 27/6), destinados a criar ocupações socialmente úteis, para serem desempenhadas por indivíduos em situação de desemprego (estes programas foram também utilizados para o combate ao desemprego sazonal), cujas vantagens passam pelo provimento de mão-de-obra afecta ao desempenho de trabalhos necessários à comunidade e o provimento de um rendimento aos desempregados, permitindo adicionalmente contribuir para a atenuação das consequências pessoais derivadas da falta de emprego (Chen *et al*, 1994).

Ainda incluída nesta área de análise resta efectuar uma breve alusão à RCM n.º 104/96, de 9 de Julho, na qual se propõe desenvolver o mercado social de emprego. Neste diploma pretende-se definir um quadro de acção que permita impulsionar e formalizar o mercado social de emprego, através de um conjunto de soluções diversificadas para a integração e reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas, com base em actividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado.

Igualmente, foi desenvolvida legislação destinada a controlar a libertação de pessoal excedente e/ou considerado subutilizado (DL n.º 206/87, de 16/5, Lei n.º 114/88, de 30/12, e RCM n.º 26/89, de 28/7), tentando travar as consequências sociais negativas que podem surgir com os processos de reestruturação e modernização empresarial.¹³ A expressividade destes processos aumentou consideravelmente devido às transformações registadas no campo económico (das quais destacamos as que estão relacionadas com a competitividade empresarial) e à própria adesão de Portugal à CEE, que contribuiu para reforçar a necessidade de modernização dos sectores económicos nacionais.

Para minorar os efeitos sociais em caso de dispensa de consideráveis volumes de trabalhadores, foram ainda definidas medidas complementares de protecção social, no âmbito de actividades em reestruturação, com o objectivo de minorar os custos sociais destes processos (DL n.º 291/91, de 10/8). Um exemplo claro encontra-se na promulgação de legislação sobre as situações de pré-reforma, que constitui uma das soluções encontradas para desviar do desemprego uma parte dos recursos humanos excedentes com idade mais avançada (DL n.º 261/91, de 25/10).

A formação profissional constitui outra área temática onde a produção legislativa tem sido frequente, passando, partir de 1990, a ser nitidamente considerada como uma importante componente da política social, enquanto resposta à necessidade de desenvolver a denominada qualificação inicial e promover a requalificação (que afecta particularmente a camada jovem e demais grupos com dificuldades em encontrar empregos).

Torna-se fundamental promover a convergência entre a política de educação, os objectivos da formação profissional e as medidas orientadas para a inserção no mercado de trabalho.

Em 1991, o Acordo Social sobre a Política de Formação Profissional aponta para uma maior participação activa por parte dos parceiros sociais e organizações não-governamentais (ONG) nesta área e evidencia o papel da formação profissional como meio de requalificação.

No âmbito da formação profissional, é imperativo assinalar a definição do regime jurídico da aprendizagem, feita no DL n.º 102/84, de 29/03, posteriormente revisto em 1988 e em 1996 (DL n.º 205/96, de 25/10), bem como a definição do quadro legal da formação profissional, (estabelecida no DL n.º 401/91, de 16/10). Essa formação profissional processa-se principalmente em condições controladas pelo organismo tutelar desta área, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), e grande parte dos diplomas definem o papel, competência (em matéria de formação profissional e emprego) e âmbito de actuação desta instituição, e regulamentam as condições de atribuição dos apoios técnicos e financeiros às empresas que cooperem com o IEFP na formação profissional (DN n.º 112/89, de 28/12, DN n.º 19/90, de 10/3, DN n.º 67/91, de 25/3, DN n.º 52/93, de 8/4, DN n.º 624/94, de 31/8, entre outros).

Uma outra parte da legislação estabelece disposições relativas às prestações inerentes à formação profissional, como as bolsas de formação (DN n.º 86/92, de 5/6) e os subsídios complementares de formação, bem como define juridicamente os papéis dos respectivos intervenientes (os direitos e deveres no caso dos formandos — DL n.º 242/88, de 7/7, e regulamentação da actividade formadora, no caso dos formadores — DR n.º 66/94, de 18/11, e DR n.º 26/97, de 18/6).

De referir ainda a produção de legislação relativa ao Programa Leonardo da Vinci e ao PEDIP – Programa 2 (directamente relacionado com a formação profissional).

Por último, destacam-se três importantes medidas estratégicas: o estabelecimento do regime jurídico da certificação profissional, enquanto claro investimento na criação de um mecanismo comprovativo de competência profissional (DL n.º 95/92, de 23/5), o lançamento do programa das escolas-oficinas (normalizado pela Portaria n.º 414/96, de 24/8) e a criação do Instituto para a Inovação na Formação — Inofor (DL n.º 115/97, de 12/5), cujos objectivos de promover e difundir a inovação na formação profissional poderão traduzir uma estratégia mais global de aperfeiçoamento desta importante ferramenta para a requalificação, no sentido de uma maior qualidade e adequação aos objectivos.

A finalizar, impõe-se uma breve referência às prestações de âmbito social em vigor na área do emprego. A legislação a este nível destinou-se, em grande parte dos casos, a actualizar o valor de referência do salário mínimo.

Alguns da legislação relacionada com o emprego pretendeu actualizar e implementar prestações destinadas à protecção no tempo de não trabalho, que integram o conjunto das prestações concedidas pela Segurança Social. Refere-se concretamente o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego, cujas condições de requerimento e atribuição foram objecto de regulamentação e actualização, bem como as prestações pecuniárias por acidentes de trabalho e os subsídios de inserção na vida activa. Foram ainda instituídas as bolsas e os subsídios complementares de formação (na área da formação profissional) e assistiu-se à

generalização, extensiva a todas as categorias profissionais, dos subsídios de Natal e de férias.

Finalmente, podem sistematizar-se os aspectos mais importantes desta evolução legislativa:

- a tendência de transformação do conceito jurídico de trabalho, a qual terá provavelmente induzido algumas mudanças no significado social e no conceito de trabalho (ligada a uma diferenciação crescente dos tipos de trabalho), provocando alterações ao nível do tempo e condições de trabalho;
- a centralidade do tema do desemprego (patente na própria frequência com que é abordado a todos os níveis, particularmente no discurso político), que traduz o aumento das preocupações e origina medidas destinadas ao seu combate, nomeadamente pela criação e manutenção de postos de trabalho, pelas iniciativas de auto-emprego, pelos incentivos à mobilidade e pela constituição do mercado social de emprego;
- a articulação do desemprego com o mercado social de emprego, onde se destaca a necessidade de integrar a acção de todos os parceiros sociais, de forma a promover uma estratégia concertada de fomento do emprego e diminuição do desemprego;
- o papel da formação profissional como meio de qualificação e requalificação, que se pretende inovadora, eficiente e em ligação com as necessidades do mercado de trabalho;
- a territorialidade de algumas medidas ao nível do emprego, visando situações específicas de reestruturação das actividades produtivas (o caso do vale do Ave) e a dinamização da actividade socioeconómica local, subjacente em medidas como as UNIVA e as ILE.

Educação

Relativamente às políticas sociais na área da educação, podem distinguir-se três fases.

A primeira fase corresponde ao período 1974-1976, caracterizada pela vigência dos governos provisórios e pela instabilidade política. Este período é considerado como um dos mais conturbados em toda a história do sistema educativo (Grilo, 1996). Contudo, acrescente-se que, apesar do clima conturbado, este período conheceu alguns projectos interessantes, como, por exemplo, a criação do Instituto Nacional de Investigação Pedagógica e o lançamento dos centros regionais de apoio pedagógico, onde o vector da descentralização, ainda que embrionário, surge então já como preocupação.

A segunda fase corresponde ao período compreendido entre 1976 e 1986 (que se inicia com a entrada em funções do I Governo Constitucional), durante a qual se assiste ao aparecimento de medidas igualmente pertinentes para o

desenvolvimento do sistema educativo português. Deste modo, é de destacar a democratização e a massificação do e no acesso à educação, a escolaridade obrigatória de seis anos, as alterações no ensino secundário, assim como a diversificação da formação profissional, o alargamento e a diversificação do ensino superior público e do ensino superior particular e cooperativo, a criação e a diversificação de pós-graduações universitárias, as alterações introduzidas no âmbito da própria formação de professores, a extensão das modalidades de educação de adultos e o início do processo de consolidação do ensino especial. Este período abre o caminho para o surgimento da Lei n.º 46/86, de 14/10, a Lei de Bases do Sistema Educativo.

A terceira fase corresponde ao período pós-1986, essencialmente caracterizada pela integração portuguesa na CEE. Este período é caracterizado essencialmente pela aprovação e consolidação dos postulados da Lei de Bases do Sistema Educativo.

A Lei n.º 46/86, de 14/10, pode ser considerada como um quadro orientador de medidas de âmbito social relativamente à educação, algumas das quais consubstanciadas no quadro legislativo elaborado e aprovado entre 1988 e 1991, designadamente:

- a manutenção da universalidade no acesso à educação;
- a extensão do período de escolaridade obrigatória;
- o acesso e a diversificação do ensino superior, público e privado e cooperativo;
- o planeamento e o desenvolvimento da formação de professores e de educadores;
- a integração da formação profissional como elemento estruturador da qualificação profissional;
- a reforma administrativa do sistema de ensino;
- a aposta na melhoria da qualidade da educação.

Entre as principais tendências evolutivas destacam-se alguns diplomas estruturantes, como o DL n.º 298/84, de 5/9 e o DL n.º 399-A/84, de 28/12, que regulamentam a transferência para os municípios de novas competências, neste caso, em matéria de acção social escolar. Saliente-se igualmente o DN n.º 98-A/92, de 16/6, o qual efectua algumas adaptações respeitantes aos currículos dos alunos da educação básica e secundária, encorajada pela preparação de projectos multidisciplinares e pelo estabelecimento de parcerias com instituições locais. Não menos importante no que concerne à acção social escolar é o Despacho n.º 107/SSEAM/95, de 27/9, que enquadra o estabelecimento de parcerias, desta vez com as IPSS, no âmbito da educação especial.

A tendência descentralizadora do sistema educacional terá sido reforçada através da criação de estruturas regionais adequadas a responder a situações que requerem soluções ao nível local (DL n.º 361/89, de 18/10).

Constituindo as pessoas com deficiência uma categoria social vulnerável à pobreza e à exclusão social, a inclusão desta população num sistema de educação (regular/especial) ajuda a reflectir o sentido da universalidade no acesso à educação.

De facto, o alargamento da educação a todos os portugueses, especialmente num contexto de pós-25 de Abril, tem sido traduzido em alguns actos legislativos (a Portaria n.º 611/93, de 29/6, a Portaria n.º 52/97, de 6/3 e a Portaria n.º 213/97, de 29/3). Ainda neste âmbito, destacam-se os diplomas relativos a prestações devidas às famílias que têm a seu cargo pessoas com deficiência (Portaria n.º 1133/91, de 9/10, a Portaria n.º 1022/92, de 31/10, a Portaria n.º 22/94, de 8/01, a Portaria n.º 465/95, de 17/9 e a Portaria n.º 1184/95, de 27/9). Do mesmo modo, evidenciaram-se os auxílios económicos a instituições responsáveis pelo ensino especial (Portaria n.º 1022/92, de 31/10, a Portaria n.º 577/93, de 4/06, a Portaria n.º 1102/97, de 8/11, e a Portaria n.º 1103/97, de 3/11).

Nos anos 80 fazem-se sentir algumas transformações importantes, entre as quais se pode apontar a promoção de uma escolarização de massas e o reconhecimento de novas necessidades económicas e empresariais, as quais solicitam novas formas de ensino e de formação, que passam pelo ensino inicial e formação contínua, ensino geral e ensino profissional, educação permanente e educação recorrente. Deste modo, apontam-se os diplomas mais pertinentes no que concerne à alfabetização, à educação recorrente de adultos (DN n.º 263/82, D. N. n.º 56/86, de 8/7, o DL n.º 74/91, de 9/2), ao Programa Educação para Todos (RRM n.º 29/91, de 9/8) e ao Regime Educativo Especial (DL n.º 319/91, de 23/8).

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma produção de legislação cada vez mais orientada para a integração de todos os indivíduos no sistema escolar, possibilitando às populações uma formação cada vez mais completa e cada vez mais abrangente, num objectivo de democratização efectiva do sistema de ensino, procurando que este se caracterize pela qualidade. Neste sentido, refira-se o DL n.º 35/90, de 25/1, que estabelece o regime de gratuidade da escolaridade obrigatória. Este diploma pretende tornar efectiva a universalidade do ensino básico, garantindo a todas as crianças o acesso à escola, a obtenção das qualificações mínimas que as habilitem a prosseguir os estudos ou a enveredar pela actividade profissional, reforçando o apoio social escolar aos alunos, e às famílias, bem como o apoio médico e alimentar, de modo a contribuir para a existência das condições físicas e ambientais favoráveis ao desenvolvimento educacional das crianças e dos jovens.

Uma das novas modalidades educativas com maior acuidade na actualidade tem sido a formação profissional (DL n.º 401/91, de 16/10, que estabelece o Quadro Legal da Formação Profissional).

A ampliação do tipo de oportunidades e ofertas ao nível da educação pode ser vista como um projecto que, apontando para a necessidade de mudanças profundas ao nível da (re)qualificação de recursos humanos, no sentido da modernização, enquanto processo dinâmico que reside essencialmente na organização económica e no sistema produtivo, possibilita as respostas às alterações concomitantes ao nível social, político e cultural. De facto, a educação pode ser considerada como o mecanismo privilegiado para a concretização dos imperativos da modernização e para a indispensável adaptação à mudança.

A Lei de Bases do Sistema Educativo define a criação de um ensino secundário unificado (10.º, 11.º e 12.º anos) e diferenciado, o que permite integrar simultaneamente cursos dirigidos ora para a continuação de estudos no ensino superior,

ora para a vida activa. Deste modo, é criado um modelo diversificado, no qual coexistem não só diferentes tipos de instituições, como também diversos ramos de formação, a saber: escolas secundárias, com cursos gerais e cursos tecnológicos; escolas que administram cursos estritamente profissionais; um sistema de aprendizagem com cursos de formação em alternância e, ainda inserido neste sistema, cursos de formação organizados em centros de formação específica ou mesmo em empresas. Acrescente-se que este novo enquadramento para o ensino secundário estipula a equivalência entre todas estas formações e, por conseguinte, a igualdade no que concerne ao acesso ao ensino superior.

Uma última abordagem, igualmente importante nesta análise, refere-se à criação das escolas profissionais (DL n.º 26/89, de 21/01). As escolas profissionais foram criadas em 1989 e poderão constituir uma das respostas mais imediatas em matéria de recursos humanos indispensáveis a uma reestruturação do tecido produtivo português, embora não sejam de descurar as acções dirigidas aos outros sectores de actividade. Constituindo uma concretização daquilo que tem sido feito e poderá vir a ser aperfeiçoado em termos de parceria local para o desenvolvimento, estas escolas são o resultado da vontade de alguns agentes económicos, assim como das próprias autarquias locais e das associações sindicais e/ou empresariais, possibilitando a afirmação de um largo segmento da designada sociedade civil.

O crescimento e a diversificação não apenas do ensino superior público, como também do privado e cooperativo constitui uma das tendências mais marcantes no contexto do pós-25 de Abril em matéria de educação. Aumentou o número de universidades, de cursos e de vagas, muito à custa das universidades privadas, ao mesmo tempo que se destaca a criação de universidades públicas nas regiões autónomas e nas regiões tradicionalmente de interior do país, no sentido de combater as assimetrias regionais sentidas no processo de acesso à educação de nível médio e superior, como também aumentou o número de cursos e as respectivas vagas.

A introdução do *numerus clausus* e a incapacidade de resposta do ensino superior público a um número crescente de candidatos constituem os factores maioritariamente responsáveis pela diversificação e expansão do ensino superior particular e cooperativo (note-se o DL n.º 271/89, de 19/08, assim como o DL n.º 189/92, de 3/9, o qual define o regime de acesso ao ensino superior e que tem sido alvo de várias actualizações).

Paralelamente, dever acrescentar-se a proliferação e a consolidação dos cursos de pós-graduação universitária, visando dar resposta quer às solicitações de especialização e aperfeiçoamento curriculares, quer às exigências de investigação e de modernização socioeconómica do país.

Desde o final da década de 80, assiste-se a um processo tendente à autonomia de determinados agentes educativos. Assim, no que concerne ao ensino superior, a tendência no sentido da autonomia manifesta-se a partir de 1988 de acordo com os DL n.º 108/88, de 24/09 (Lei da Autonomia das Universidades), e a Lei n.º 54/90, de 5/9 (Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico). Este processo continua posteriormente ao longo da década de 90, particularmente com o DL n.º 170/96, de 19/7 (transferência de competências de âmbito académico para as universidades).

No que diz respeito ao ensino básico, o processo reforça-se com o DL n.º 43/89, de 3/2 (regime de Autonomia das Escolas), que estabelece o início da autonomia das escolas do 2.º e 3.º ciclos. Estes envolvem dimensões pedagógicas, culturais e de gestão. Segundo José Pereirinha (1991), com o DL n.º 172/91, de 10/5, assiste-se à criação de um novo modelo de gestão escolar, que procura promover uma maior integração das actividades escolares na sociedade e respeitar o princípio da participação democrática de gestão da escola, estabelecido na Constituição da República Portuguesa (art.º 77).

Importa discernir em que medida esta evolução significa um recuo do quase-estado-providência em matéria de educação. Face a esta questão, evidenciam-se as medidas legislativas no sentido da comparticipação financeira da sociedade civil no próprio sistema de ensino. Ressalta aqui a questão das propinas e da própria Lei do Financiamento do Ensino Superior, patente na Lei n.º 20/92, de 14/8 (estabelecimento de normas relativas ao sistema de propinas), na Lei n.º 113/97, de 16/9 (definição das bases de financiamento do ensino superior público) e no DL n.º 304/97, de 8/11. No entanto, o estado não deixa de assumir um papel tendencialmente selectivo no que se refere às prestações auxiliares ao pagamento/isenção de propinas — a Lei n.º 5/94, de 14/3, a Portaria n.º 267/94, de 28/10, o DL n.º 182/97, de 25/7 (criação dos serviços de acção social complementar) e ainda o DL n.º 304/97, de 8/11 (regulação do pagamento de propinas às instituições de ensino superior).

Com a finalidade de promover a educação, essencialmente devido às (novas) necessidades sentidas no país, o estado tem procurado efectuar correcções a outros níveis, para além dos já referidos. Salientem-se por exemplo, os diplomas emitidos no âmbito da motivação e da formação de professores — o DL n.º 344/89 (ordenamento jurídico da formação inicial e contínua dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário), o DL n.º 139-A/90, de 28/4 (novo estatuto da carreira docente), o DL n.º 249/92, de 09/11 (formação de professores) e o D. N. n.º 130/ME/92 (criação do programa FOCO). A inclusão no sistema educativo dos Serviços de Psicologia e Orientação efectuou-se através do DL n.º 190/91, de 27/5 (no sentido de prestar apoio psicológico aos alunos) e a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10/2), constituem outras importantes medidas no sentido de prosseguir o objectivo de qualidade no âmbito da educação. Abrangendo crianças com idades compreendidas entre os três e os cinco anos, esta última lei reveste-se de um carácter particularmente importante, pois visa a promoção da igualdade no acesso ao ensino básico, procurando minimizar o insucesso escolar.

Considerações finais

A análise das áreas de intervenção seleccionadas permite-nos enquadrar o papel mais ou menos interventor do estado em função da importância pública que as questões assumem. Por outro lado, esta intervenção tem vindo a assumir uma

postura de alguma desresponsabilização estatal relativamente a áreas tipicamente consideradas, em função de uma privatização que nem sempre protege a igualdade de acesso a bens e a equipamentos. Sublinha-se, a este nível, os domínios da saúde e da educação.

Desta forma, os fenómenos de exclusão social nem sempre são acautelados, uma vez que as políticas sociais assumem um papel passivo de concessão directa de algumas benesses financeiras, sem uma contrapartida social – que promova a inserção — capaz de dotar os indivíduos de competências que quebrem com as dependências dos subsídios e promovam, efectivamente, os mecanismos de inserção ou de reinserção social.

Notas

- 1 Guibentif assinala três momentos históricos para dar conta da evolução da segurança social em Portugal: a Revolução de 5 de Outubro de 1910 (Primeira República), o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926 e a implementação do Estado Novo e a Revolução do 25 de Abril (a democracia). A estes três momentos, o autor faz corresponder seis fases daquela evolução: as acções em termos de políticas sociais na Primeira República; as políticas sociais básicas do Estado Novo; os primeiros afastamentos das políticas do Estado Novo; o marcelismo (anos 60) e o *Estado Social*; a revolução política do 25 de Abril e os desenvolvimentos recentes das políticas sociais.
- 2 A criação de estruturas estatais (conselhos, direcções-gerais), a partir fundamentalmente da Primeira República.
- 3 Lei da Previdência Social — Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935.
- 4 Não se pretende tecer qualquer consideração no que respeita à discussão em torno da existência (plena) de um estado-providência em Portugal ou mesmo das especificidades que são atribuídas às actuações, neste âmbito, ao estado.
- 5 Por exemplo, maternidade, velhice, morte e doença.
- 6 Com o desaparecimento do Ministério das Corporações e Segurança Social e a substituição pelo Ministério do Trabalho; a criação do Ministério dos Assuntos Sociais (onde está incluída a Saúde) e o desmantelamento do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência Social.
- 7 Organização do Serviço Nacional de Saúde: Lei n.º 56/79, de 21 de Julho.
- 8 Em parte relacionada com o processo de convergência europeia.
- 9 Tendo em conta a tipologia proposta por Esping-Andersen, são três os modelos de estado-providência: liberal (mercado emancipador, enquadrando uma ética de trabalho para posse de determinados recursos); corporativista ou conservador ou ainda bismarquiano (base: corporações) e social-democrata (base: equidade). Outros autores (Ferrera e Rhodes, por exemplo) defendem a existência de um quarto modelo de estado-providência: o dos países do Sul da Europa.
- 10 Excepto aqueles que estão abrangidos por regimes especiais de segurança social, como os trabalhadores das actividades agrícolas e os trabalhadores da função pública.

- 11 Cf. a análise em torno da área do emprego.
- 12 Neste último caso, é de referir particularmente a coexistência, sob a mesma denominação de desemprego de longa duração, do desemprego envelhecido (caracterizado por perda de qualificações ou incapacidades de acompanhamento de processos de evolução tecnológica e organizacional), e do desemprego de longa duração jovem (marcado por um movimento pendular onde continuamente se sucedem situações de emprego e desemprego, periodicamente entremeadas por situações de formação profissional).
- 13 Particularmente quando a sua adopção e implementação se encontram subordinadas unicamente à perspectiva económica, sem considerar os custos sociais que forçosamente induzem.

Referências bibliográficas

- Almeida, J. Ferreira *et al.* (1994), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Barreto, António (coord.) (1997), *A Situação Social em Portugal: 1960-1995*, Lisboa, ICS.
- Capucha, Luís *et al.* (1998b), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação e Fase Experimental*, Lisboa, Ed. Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Solidariedade e do Planeamento/CIES.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Cohen, Daniel (1996), *Richesse du Monde, Pauvretés des Nations*, Paris, Flammarion.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997), *Livro Verde da Segurança Social*, Lisboa.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa.
- Costa, Alfredo Bruto da (1984), "Conceito de pobreza", *Estudos de Economia*, Vol. IV, n.º 3, pp. 275-295.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998), "Exclusões sociais", *Cadernos Democráticos*, n.º 2, Lisboa, Gradiva.
- Costa, Alfredo Bruto da, Manuela Silva, José Pereirinha e Madalena Matos (1985), *Pobreza em Portugal*, Lisboa, Caritas.
- Fernandes, António Teixeira (1991), "Formas e Mecanismos de Exclusão Social", *Sociologia*, n.º 1, pp. 9-66
- Fernandes, António Teixeira (1995), "Etnicização e racização no processo de exclusão social", *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras do Porto*, n.º 5, pp. 7-67.
- Guibentif, Pierre (1985), "Discursos e aparelhos nas transformações políticas: o caso da segurança social", *Análise Social*, Vol. XXI, n.ºs 87-88-89, pp. 945-959.
- Guibentif, Pierre (1996), "The transformation of the Portuguese Social Security System", *in Rhodes, Martin (ed.), South European Society & Politics: Special Issue on Southern European Welfare States*, Vol. 1, n.º 3, pp. 219-239.
- Haverman, Robert (org.) (1977), *A Decade of Antipoverty Programs: Achievements, Failures and Lessons*, Nova Iorque, Academic Press.

- Kumar, Krishan (1984), "The social culture of work, employment and unemployment as way of life", in Lamarque, Gilles (1995), *L'Exclusion, Que Sais Je?*, Paris, PUF.
- Leal, António da Silva (1985), "As políticas sociais no Portugal de hoje", *Análise Social*, Vol. XXI, n.º 87-88-89, pp. 925-943.
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social (1995), *Segurança Social – Evolução Recente 1992-1995*, Lisboa.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998), *Guia do Beneficiário da Segurança Social*, Lisboa, Edição da Secretaria de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais.
- Mozzicafreddo, Juan (1994), "Concertação social e exclusão social", *Organizações e Trabalho*, n.º 12, pp. 97-119.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Paugam, Serge (1991), *La Desqualification Sociale: Essai Sur La Nouvelle Pauvreté*, Paris, PUF.
- Paugam, Serge (dir.) (1996), *L'exclusion: l'État des Saviors*, Paris, Ed. la Découverte.
- Pereirinha, José (1996), "Welfare states and anti-poverty regimes: the case of Portugal", in Rhodes, Martin (ed.), *South European Society & Politics: Special Issue on Southern European Welfare States*, Vol. 1, n.º 3, pp. 198-218.
- Rodrigues, Eduardo Ferro (1995), *Políticas Sociais e Estado-Providência: o Financiamento da Segurança Social*, Lisboa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- Rodrigues, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal: Crises e Mutações*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 2.ª ed.
- Rodrigues, Maria João (1991), *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa, D. Quixote.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987), "O estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23, pp. 13-73.
- Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto, Ed. Afrontamento.
- Silva, Manuela et al. (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Londres, Penguin Book.
- Viegas, J. M. Leite, António F. Costa (orgs.) (1998), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

Eduardo Rodrigues. Assistente do Curso de Sociologia da FLUP, Instituto de Sociologia da FLUP, Via Panorâmica, s/n, Apartado 55038, 4150 Porto, telefone 226077190, e-mail eduardor@mail.lettras.up.pt.

Florbela Samagaio. Socióloga-investigadora do Projecto, Instituto de Sociologia da FLUP, Via Panorâmica, s/n, Apartado 55038, 4150 Porto, telefone 226077190.

Hélder Ferreira. Sociólogo-investigador do Projecto, Instituto de Sociologia da FLUP, Via Panorâmica, s/n, Apartado 55038, 4150 Porto, telefone 226077190.

Maria Manuela Mendes. Socióloga-investigadora do Projecto, Instituto de Sociologia da FLUP, Via Panorâmica, s/n, Apartado 55038, 4150 Porto, telefone 226077190.

Susana Januário. Socióloga-investigadora do Projecto, Instituto de Sociologia da FLUP, Via Panorâmica, s/n, Apartado 55038, 4150 Porto, telefone 226077190.