

# O Estado-Providência em transição\*

Juan Pedro Mozzicafreddo\*\*

*Resumo:* Este texto tem por objectivo apresentar o enquadramento analítico e descritivo das principais características do Estado-Providência. Assim, dar-se-á particular atenção ao significado das funções do Estado e do contexto em que se realizam, bem como os efeitos e os problemas de funcionamento que este modelo político implica. A persistência de fenómenos como o desemprego, a exclusão social, a crescente administração da vida quotidiana, o constrangimento fiscal dos cidadãos e a centralização das orientações económicas, são alguns dos problemas actuais com que as sociedades se defrontam. Nesse sentido, consideramos que a reflexão sobre a estrutura de funcionamento deste modelo é necessária a fim de compreender os limites e as possibilidades da redefinição do papel que o Estado-Providência desempenha na sociedade.

## Introdução

Considera-se hoje, de maneira insistente, que as funções que o Estado desempenha na sociedade devem sofrer alterações face ao surgimento de problemas e expectativas que não encontram resolução positiva. Nas actuais sociedades europeias persistem fenómenos como sejam o desemprego e exclusão social, as dificuldades de assegurar um crescimento económico regular e um desenvolvimento integrado, o constrangimento fiscal dos cidadãos. O aparecimento de formas de dualismo social, nomeadamente, em matéria de mercado laboral, a excessiva centralização das decisões de orientação colectiva e a crescente administração da vida social, são outros dos problemas com os quais as sociedades e, particularmente, os sistemas políticos se defrontam.

A questão das funções do Estado podem ser postas de maneira mais abrangente, tendo em conta, por um lado, a problemática do Estado-

---

\* Este texto insere-se num trabalho em curso subordinado ao tema **Estado-Providência e Cidadania em Portugal**. Agradeço as sugestões e os comentários dos colegas António Firmino da Costa, João da Silva Batista, José Manuel Pinto Leite Viegas e Manuela Brito Reis

\*\* Docente do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES.

-Providência, no que se refere à sua estrutura, funções e, sobretudo, na sua adequação/desadequação à realidade social e, por outro lado, as actuais tendências — de retracção e, simultaneamente, de expansão — de redefinição do papel que o Estado desenvolve na esfera social e económica. O debate em torno do significado e da capacidade de intervenção, na definição das políticas sócio-económicas, que o processo de concertação social desempenha é outra das preocupações que se inscrevem no actual momento de reflexão política.

Em nosso entender estas questões estão estreitamente relacionadas. A redefinição do papel do Estado na sociedade, tendo em conta, a esse respeito, as implicações do processo de integração comunitária, tem a ver com a estrutura e as funções do Estado-Providência. Parece-nos que as tendências para a redefinição do papel do Estado se inscrevem na discussão sobre a adequação das funções sociais e económicas desse modelo político à realidade actual da sociedade, tendo em conta, sobretudo, a complexa evolução e transformação nos últimos tempos. Por outro lado, a questão da concertação social está no centro do modelo de Estado-Providência, no sentido em que a sua estrutura e as suas funções foram sendo modeladas, precisamente, pelo processo de negociação entre o poder político e as elites sócio-económicas.

A fim de precisar as reflexões sobre as tendências para a transformação do papel que o Estado desempenha na sociedade, interessa situar a questão do Estado-Providência<sup>1</sup>, considerando que, para analisar as tendências de redefinição das políticas de regulação e de intervenção do Estado, é importante compreender o processo que está na base das funções deste modelo. Afigura-se-nos que esta reflexão é tanto mais pertinente quando, actualmente, se considera necessária uma transformação do papel do Estado em razão, nomeadamente, dos seus altos custos fiscais e orçamentais, do comportamento selectivo relativamente ao cumprimento dos direitos sociais e, ainda, da tendência para a degradação de algumas das políticas sociais e económicas que integram o sistema de regulação e intervenção do Estado-Providência.

Por outro lado, a importância do problema da concertação social, além da sua actualidade política, inscreve-se directamente na questão da redefinição do papel do Estado e nas tendências de reorientação política das suas funções, enquanto agente coordenador e dinamizador do desenvolvimento da sociedade. A pertinência da análise das características e do significado do processo de concertação social assenta, no nosso entender, tanto nos factores de sucesso das funções do Estado-Providência, como na presente situação de desadequação das mesmas funções face aos actuais problemas de desenvolvimento da sociedade.

Assim, uma outra questão que orienta as observações deste texto, no que se refere ao significado do processo de concertação social, relaciona-se com a compreensão dos mecanismos que tendem, no funcionamento deste modelo político, a produzir “défice de solidariedade” e exclusão social (Jacquemin e Wright, 1993). O problema parece ser a tendência para o crescimento de segmentos sociais que, apesar de usufruírem das dimensões da *integração sistémica* na sociedade (direitos, votos, associações, etc), aumentam o conjunto dos marginalizados da *integração social*. Pode-se considerar que entre estes encontram-se, nomeadamente, os desfavorecidos, de forma diferenciada, pelo sistema de segurança social, os desempregados, quer os jovens à procura do primeiro emprego, quer os desempregados de longa duração e de baixa qualificação, bem como grupos específicos da mão-de-obra assalariada e, ainda, os segmentos da mão-de-obra afastados da vida activa pelos processos de reestruturação industrial e agrícola.

O objectivo deste texto será, portanto, o de assinalar as características constitutivas do Estado-Providência, nomeadamente, o processo da sua formação, o significado das suas funções e do contexto em que se realizam, bem como os efeitos e as consequências do funcionamento deste modelo político. Os problemas que os sistemas sociais colocam ao sistema político serão igualmente uma outra das questões que se pretende abordar. Convém, desde já, sublinhar que este texto não é uma discussão da literatura sobre o tema, mas apenas tem como objectivo apresentar, de maneira sistemática, o enquadramento analítico e descritivo das principais características do Estado-Providência em geral.

Este método de exposição obedece a três razões: (i) afigura-se-nos necessário abordar, de forma metódica, a estrutura de funcionamento deste modelo, a fim de se poder compreender os limites e as possibilidades da redefinição do papel que o Estado-Providência desenvolve na sociedade; (ii) consideramos que a dimensão constitutiva do modelo de Estado-Providência não se limita às políticas sociais; incluindo igualmente as dimensões económicas e políticas; (iii) consideramos que para a discussão e reflexão de um fenómeno como o Estado-Providência é necessário elaborar um enquadramento analítico que permita, de forma coerente, a construção de indicadores de averiguação e de validação da sua pertinência sociológica<sup>2</sup>.

## 1. Características do Estado-Providência

Nestes últimos anos assistiu-se a uma renovação dos estudos sobre o Estado, enquanto actor social e reorganizador das sociedades, nomeada-

mente, os estudos sobre o *Welfare State*, os quais, na sua generalidade, fazem recurso às análises empíricas. Estudos estes que focalizam a questão do Estado como um processo que remete para várias dimensões da vida social e cujo objectivo central é o de testar as hipóteses de autonomização do processo político e, consequentemente, do funcionamento do Estado, enquanto configuração política de reorganização da sociedade (Shalev, 1983; Barry, 1991; Lehman, 1988; Evans, Rueschmeyer, Skocpol, 1985).

Uma das dimensões básicas que nos interesse reter destas diferentes perspectivas, remete para a abordagem do Estado como algo mais do que governos e aparelhos institucionais. Considera-se o Estado como sistemas de funcionamento que não apenas estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também, e sobretudo, estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política. De entre estes sistemas de funcionamento, é de assinalar a importância que detêm as práticas estatais, nomeadamente, na modelação da acção colectiva, nos comportamentos dos grupos sócio-profissionais, na reestruturação das relações económicas e na estratificação social, bem como na potenciação das acções concretas no âmbito das políticas sociais.

### 1.1. Processo de formação

As exigências que a política e, consequentemente, a sociedade, colocam ao Estado resultam da crescente complexidade que o processo de modernização impõe às estruturas sociais e aos agentes nela inseridos. A diferenciação social e institucional e as situações e os conflitos que o desenvolvimento das estruturas económicas e sociais põem à sociedade, no processo de modernização, produzem uma multidimensionalidade de factores que estruturam o sistema político.

O aumento da diferenciação social (divisão social do trabalho, hierarquias funcionais e profissionais, processo de urbanização e industrialização, etc) exige a criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos. A consolidação das sociedades de mercado e a expansão da individualidade exige, igualmente, a criação de um novo tipo de solidariedade que, nas sociedades mais diferenciadas e segmentadas, se materializa na institucionalização da solidariedade contratual regulada pela norma e pela administração central. Quanto maior a diferenciação, maior a necessidade de organização institucional que assegure a integração e a interdependência dos indivíduos. As formas desta organização institucional resultam, prin-

cialmente, das opções colectivas e dos processos de organização das necessidades e dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais. Assim, quando as sociedades instituem colectivamente a procura de desenvolvimento económico e social, no contexto do processo de modernização das relações sociais, colocam-se problemas de regulação política dos sistemas sociais. Em várias dimensões estruturadoras da acção política, criam-se mecanismos de regulação dos diferentes sistemas que compõem a sociedade.

Em primeiro lugar, os mecanismos de regulação resultantes da necessidade em assegurar, por um lado, a interdependência entre as exigências do processo de crescimento económico e as exigências da compensação social e formação qualificacional e, por outro lado, a necessidade em assegurar o equilíbrio social entre o processo de mercantilização da sociedade e as expectativas de maior igualdade e justiça social.

Em segundo lugar, a implementação de mecanismos de redistribuição social, que, face à desagregação das anteriores estruturas sociais e, consequentemente, face à predominância de uma sociedade onde os indivíduos se encontram mais desmunidos de relações de protecção comunitárias e associativas, compensem os custos sociais deste processo de desenvolvimento. Assim, os instrumentos instituídos, com base nas opções colectivas dos sistemas sociais de redução das incertezas sociais, estão no centro da intervenção e mesmo da expansão das políticas públicas na esfera do social e nos sistemas de regulação das disfuncionalidades do mercado.

Em terceiro lugar, as dinâmicas das sociedades, neste processo, estruturam-se, igualmente, com base nos recursos de mobilização política e social que, por diferentes maneiras, influenciam os modelos de regulação dos sistemas sociais. Estas formas de mobilização colectiva articulam-se com o processo de desenvolvimento e de diferenciação das sociedades e condicionam-se reciprocamente numa variedade de dimensões que concorrem para a definição da configuração política das sociedades. O desenvolvimento do Estado-Providência, na opinião de Flora e Alber (1984), aparece conjuntamente, e como um dos principais fenómenos, com a sociedade industrial e a democracia de massas: nesse sentido, o Estado-Providência é caracterizado como sendo um fenómeno geral da modernização, como um produto, por um lado, da **crescente diferenciação**, desenvolvimento e extensão das sociedades e, por outro, como um processo de **mobilização social e política**. O **desenvolvimento constitucional** dos Estados de Direito, nas suas dimensões de universalização do sufrágio e de controlo sobre o tipo de estratificação e classes sociais, bem como na estruturação da matriz institucional que rege e regula as relações

sociais, é, nesta perspectiva teórica, a terceira variável estruturadora do modelo de Estado-Providência.

Neste processo de desenvolvimento e de crescente complexidade, pode-se pensar o Estado-Providência, como a excessiva sobrecarga que a política põe ao Estado (Luhmann, 1990): o centro da preocupação é agora o da lógica das práticas públicas para criar situações que se confrontem com os novos problemas. Estas tarefas que a política coloca ao Estado dão lugar a emergência de novos níveis de regulação dos diferentes sistemas da sociedade e concretizam-se em forma de respostas aos problemas concretos com que estes sistemas sociais se defrontam.

## **1.2. Respostas enquanto instrumentos de acção**

À medida que o Estado sintetiza a sociedade, aumentam as suas funções de regulação e interdependência sistémica, obtendo, assim, cada vez mais poder de orientação e selecção: quanto maior é a centralidade das suas acções, mais é, ele próprio, o protagonista da modernização das relações sociais. O Estado é, assim, o resultado desse processo de diferenciação e de regulação e, simultaneamente, o agente da extensão desse processo de diferenciação das sociedades (Birnbaum e Badie, 1979).

A sistematização de dois diferentes tipos de respostas permite compreender mais adequadamente a ideia de que os sistemas políticos são invenções das sociedades face aos desafios que o desenvolvimento lhes coloca.

Em relação às respostas políticas, enquanto instrumentos de acção prática, que condicionam a forma que caracteriza o Estado moderno, interessa assinalar alguns dos exemplos históricos que modelaram a matriz institucional do Estado-Providência.

1. Uma das consequências da desagregação das antigas estruturas sociais de inserção dos indivíduos (nomeadamente, associações, grupos comunitários, redes familiares) e da mercantilização das relações individuais, por efeitos do desenvolvimento industrial, foi a de aumentar o grau de incertezas quanto à situação de protecção social dos indivíduos. Neste processo de estruturação do Estado-Providência, ressalta a produção de legislação social com o objectivo de libertar as sociedades da necessidade e do risco. Um dos exemplos históricos que ilustra esta tendência da sociedade em tornar-se responsável pela segurança contra os riscos do seu próprio desenvolvimento, é o estabelecimento da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho.

A legislação sobre acidentes de trabalho, estabelecida na Alemanha, em 1881, e na França, em 1898, estipulando que, em caso de incapacidade,

dade total se assegurava dois terços dos rendimentos do trabalhador, implicou uma profunda alteração da filosofia social da época. Com efeito, o acidente de trabalho não é já encarado como sendo da responsabilidade do indivíduo ou da empresa, mas sim da sociedade no seu conjunto. Trata-se, por um lado, da socialização da responsabilidade individual e, como tal, é a sociedade que institui formas de redução das incertezas motivadas pelo desenvolvimento (Ewald, 1986). Por outro lado, instaura uma relação contratual de protecção social entre o indivíduo e o Estado; passando esta solidariedade institucional a ser uma das dimensões básicas da prática política e da racionalidade institucional que estrutura o moderno Estado-Providência (Titmuss, 1958).

Em matéria de redução das incertezas sociais, os esquemas vão sendo implementados no tempo, diferenciando-se segundo os contextos nacionais. Assim, alguns destes esquemas sociais obedeceram, como o caso francês, a uma lógica de assistência residual, consistente no fornecimento de recursos para as camadas mais desfavorecidas da população (Laurent, 1885). De maneira diferente, outros basearam-se numa lógica nacional, implicando uma nova concepção do risco e das incertezas sociais, como seja o sistema inglês, inspirado no relatório "Social Insurance and Allied Services", publicado em 1942, por William Beveridge, cujo objectivo era libertar o indivíduo da necessidade, garantindo uma segurança económica sobre tudo o que ameaça o rendimento regular dos indivíduos, nomeadamente, nas situações de velhice, doença, desemprego e invalidez.

Neste domínio é ainda de assinalar os esquemas de protecção social implementados por Bismarck, entre 1883 e 1889. Estes esquemas de protecção social, além da legislação sobre acidentes de trabalho já referida, constituíram-se com base nos seguros de doença obrigatórios para os operários da indústria mais desfavorecidos em termos de rendimentos, bem como no seguro de velhice-invalidez que institui um primeiro sistema obrigatório de reformas. Estes sistemas de protecção social, pioneiros enquanto formas de redução das incertezas sociais, eram igualmente o resultado das práticas políticas visando compensar as disfuncionalidades do mercado e uma resposta política activa face à mobilização social das associações laborais e profissionais da época.

A instituição destes sistemas de segurança social não é, como referimos, isenta de conflitualidade e de múltiplas motivações. A conflitualidade, no entanto, não se refere apenas ao confronto entre as duas fortes classes sociais da época, mas é igualmente no interior dos vários segmentos sociais e grupos profissionais que se discute quais as categorias a serem protegidas, os instrumentos e os montantes das contribuições, bem como

os limites da protecção social. A matriz institucional do Estado-Providência, na sua dimensão social, não se desenvolve de maneira linear e pacífica, mas segundo uma série de crises, rupturas das relações sociais e conflitos de interesses. É, contudo, um processo não intencional, ou seja, um processo complexo e evolutivo de múltiplas dimensões condicionantes da forma política do Estado e de mecanismos de complementaridade e interdependência com o desenvolvimento das relações económicas.

Assinale-se, em síntese, que entre 1903 e 1929 instituem-se, nas principais sociedades industrializadas da Europa, incluindo as sociedades escandinavas, os esquemas de segurança social básicos, nomeadamente, seguros de acidentes do trabalho, seguros de doença, seguros de velhice-invalidez e seguros de desemprego. A introdução dos mecanismos de segurança social é entendida, nas análises de Flora e Alber, como uma função dos efeitos combinados do crescimento dos problemas sócio-económicos do desenvolvimento e do aumento da pressão política, como resultado da mobilização social dos trabalhadores, medida em torno dos indicadores de acções sindicais e percentagens de votos obtidos pelos partidos baseados em correntes social-democratas e socialistas (Flora e Alber, 1984).

2. Um outro factor estruturante da configuração do Estado-Providência, em matéria de regulação das relações económicas, diz respeito ao que é conhecido como a “equação Keynesiana” (Rosanvallon, 1984), e que teve a sua origem na necessidade de dinamizar a criação de empregos na época de forte depressão dos anos 30. Esta perspectiva considerava que o desemprego está ligado à insuficiência do consumo combinado com a insuficiência do investimento. Neste caso, o papel do Estado deve ser o de estimular essas duas funções, com vista a aumentar a “procura global efectiva”, através da política de despesa pública, da política orçamental, nomeadamente, fiscal, monetária, creditícia e da política de desenvolvimento de obras públicas.

Equacionar o Estado como tendo um papel económica e socialmente activo leva a considerar que a sua acção implica uma transformação das sociedades, através da relação e compatibilização das diferentes lógicas e, em alguma medida, contraditórias, entre políticas económicas e políticas sociais (Shalev, 1983). Isto significa que o crescimento económico, a expansão das políticas sociais e as políticas de regulação económica não são apenas dimensões relacionadas, mas sim, e principalmente, elementos que se condicionam reciprocamente. Ora, é esta dimensão integrada que caracteriza a estrutura e as funções do Estado-Providência.

As políticas keynesianas de estímulos à actividade económica que, aliás, apesar de algumas delas não se revelarem hoje de forte sucesso,

pelo menos nalgumas das sociedades europeias, ainda orientam a acção da maioria dos Estados democráticos e industrializados da Europa (incluindo, evidentemente, Portugal) são uma resposta à situação de insuficiência da “procura global efectiva” e às disfuncionalidades do mercado, bem como uma resposta à conflitualidade social.

As políticas keynesianas de estímulo à actividade económica, são, basicamente, as seguintes:

- a) as despesas orçamentais destinadas aos investimentos em obras públicas que contribuem tanto para melhorar as condições de funcionamento da produção (efeitos de externalidade), e aumentar, em termos gerais, a procura de bens e serviços, como para estimular a oferta directa de emprego e o funcionamento do mercado laboral; muito embora este tipo de políticas seja hoje comum aos Estados em geral, inserem-se nas estratégias integradas de regulação e orientação das actividades económicas desenvolvidas, em especial, pelo Estado-Providência;
- b) as políticas de orientação macro-económica de regulação do mercado, nomeadamente, com base nos instrumentos da política fiscal (sistemas de incentivos), monetária e de crédito, bem como os instrumentos de apoio à actividade empresarial (subsídios, transferências inter-sectoriais de produtividade, intervenção directa no equilíbrio financeiro das unidades de produção);
- c) as políticas sociais de gastos públicos destinadas, tanto a compensar as disfuncionalidades do mercado, como a actuar na redistribuição do rendimento nacional, através das transferências monetárias, dos benefícios sociais e de assistência social e das políticas de qualificação e de reconversão profissional;
- d) as políticas que visam o “aumento da propensão à consumir”, assentes na progressão regular do poder de compra de camadas sociais que constituem, igualmente, um estímulo ao aumento da procura global efectiva na sociedade.

Acrescente-se, ainda, que se é certo que as políticas de regulação económica e social são, como referimos, principalmente uma resposta política aos problemas do desenvolvimento económico, estas resultam, igualmente, do próprio desenvolvimento constitucional e da tendência para a autonomização da esfera do político. Com efeito, os partidos políticos — na lógica competitiva do mercado eleitoral —, os grupos sociais e económicos, bem como os grupos técnicos e executivos da Administração Pública (Schmitter, 1987) estimulam e propõem, eles próprios, políticas de regulação que têm por efeito, por um lado, o aumento das instâncias de mediação e de programação e, por outro, a expansão, quantitativa e

qualitativa, do papel do Estado na sociedade. Mas é também nos gabinetes e departamentos da Administração Central que a inovação dos instrumentos de regulação, de mediação institucionais e, consequentemente, de expansão do Estado, têm lugar.

A este propósito, e sem nos alongarmos demais, é interessante notar, em apoio da tese da autonomização da esfera do político, que uma das variáveis estruturadoras do Estado-Providência, ou seja, as políticas de estímulos às relações económicas e sociais, com base na assim definida “equação Keynesiana”, tiveram a sua origem, entre outros, nos estudos, monografias, relatórios e propostas de acção e estratégias administrativas formuladas, entre os anos 1914 e 1930, nos diferentes departamentos (Trabalho, Comércio, Política Social) e comissões específicas (comissão para o desemprego, para a segurança social, para os trabalhos públicos, etc) da Administração dos governos sueco e inglês (Weir e Skocpol, 1985).

## 2. Modelo de acção do Estado-Providência

O sistema político é entendido como um processo dinâmico e entrelaçado de comportamentos dos agentes sociais, políticos e económicos, com capacidades, por um lado, para integrar — e de responder, mesmo de maneira diferenciada e contraditória — as exigências e pressões dos sistemas sociais e, por outro, em alterar as suas próprias configurações — grau de abertura — na adaptação à *resonance*, ou seja, adaptação às acções e reclamações produzidas pelos diferentes sectores da sociedade (Luhmann, 1982, Easton, 1965 b). Estas diferentes lógicas e exigências dos sistemas sociais condicionam a evolução da estrutura das funções do sistema político, tanto mais quanto a sua acção tem por referência um contexto que, simultaneamente, o constitui e lhe traça os contornos de actuação.

### 2.1. Mecanismos de funcionamento e contexto de actuação

#### *Especificidade das funções desenvolvidas*

A estrutura formal e substantiva do Estado-Providência foi sendo organizada, como referimos, em termos de respostas e acções face aos problemas e às necessidades e consubstancia-se numa série de funções que estruturaram a matriz institucional deste modelo de Estado. O assinalar de algumas dessas dimensões básicas (deixando de lado outras

variadas funções que respondem às necessidades genéricas das sociedades e que são comuns aos diferentes tipos de Estado) reveste-se, no nosso entender, de utilidade, na medida em que permitem a inventariação de indicadores de validação dessas considerações analíticas. A exploração empírica de alguns destes indicadores foi, pela nossa parte, tratada no texto já referido sobre as tendências contraditórias do Estado-Providência em Portugal (Mozzicafreddo, 1992)

Neste momento interessa-nos sublinhar, dentro do quadro analítico que temos vindo a referenciar, algumas das funções, bem como o contexto em que elas se desenvolvem, a fim de melhor precisar a estrutura que organiza o modelo, bem como para compreender as possibilidades e os limites para a sua redefinição.

1. Em matéria de **políticas de serviços sociais e bens públicos**, o conjunto das funções instituídas caracterizam uma estrutura de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição dos rendimentos, nas seguintes áreas:

- a) sistemas de segurança social, universal, uniforme e centralizado, abrangendo situações de risco, incapacidades físicas e etárias várias, seguros de desemprego, vários tipos de reformas e pensões, etc;
- b) sistema de provisão de serviços sociais, institucionais e directos, tais como saúde, educação, formação profissional, investigação e desenvolvimento, equipamentos sociais básicos;
- c) sistemas de transferências sociais de benefícios monetários de dimensões diversas, tais como, abonos de família, subsídios ao nascimento e assistência aos filhos, subsídios à maternidade, comparticipação nos medicamentos e tratamentos de saúde, atribuição de subsídios para a reconversão profissional, abonos complementares, educação especial, manuais escolares, subsídios de casamento, de funeral, de deslocação, de interioridade, etc. Acrescente-se, a esta enumeração não exaustiva, os diferentes tipos de subsídios especiais, em espécie ou em transferências monetárias, para as categorias profissionais dos diferentes departamentos da Administração Pública;
- d) sistemas de assistência e de acção social, encaminhados para cobrir as categorias de cidadãos socialmente necessitados, tais como os indivíduos em situação de doenças físicas, mentais, de incapacidade física por deficiência, sectores desprotegidos da terceira idade, grupos marginalizados em risco social ou marginalizados em consequência da desagregação das estruturas sociais;
- e) sistemas específicos não estruturais de atribuição de benefícios sociais e monetários indirectos, tais como deduções fiscais a in-

divíduos e entidades colectivas, linhas específicas de crédito para aquisição de serviços, subsídios à investigação, formação académica e profissional, compensação social conjuntural para categorias sociais, individuais e colectivas, devido a processos de reestruturação das actividades económicas e sociais;

2. Em matéria de **regulação e estímulo à actividade económica**, são de destacar algumas das principais funções desempenhadas pelo Estado, como sejam:

- a) políticas de orientação e dinamização macro-económica e políticas de investimentos públicos, destinadas, como referimos, a relançar a “procura global efectiva” e, ainda, políticas de regulação dos níveis de consumo e do crescimento da economia nacional<sup>3</sup>, implementadas, quer mediante imposição do executivo governamental ou mediante o processo de negociação, em sede de concertação social, com vista à realização de uma determinada linha na orientação de redistribuição do rendimento nacional;
- b) políticas destinadas, por um lado, à criação de condições propiciadoras de efeitos de externalidade, nomeadamente, infra-estruturas e serviços de apoios à actividade económica, à produção industrial e agrícola e exportação nacional, subsídios às empresas e sistemas de incentivos à reestruturação e diversificação industrial e agrícola; destaque-se, por outro lado, as políticas de intervenção directa no domínio da competitividade, face aos mercados internacionais, da actividade empresarial, em particular, na área da inovação tecnológica, qualificação e reconversão profissional da mão-de-obra;
- c) acrescente-se, ainda, um outro domínio, não menos importante, e que tendencialmente concorre para a expansão da “economia administrada” (Habermas, 1975, Offe, 1985) e que se refere às políticas de regulação, por via de controlo, estímulo e intervenção administrativa nas actividades económicas e, principalmente, nas disfuncionalidades do mercado, nomeadamente, (i) a **protecção** do funcionamento do mercado, tais como os instrumentos de correcção e protecção da concorrência empresarial, a intervenção no mercado laboral -legislação laboral, reconversão profissional —; a orientação dos factores -preços, salários, taxas de juro, etc — intervenientes no mercado; (ii) o **complemento** das actividades do mercado, como sejam, os estímulos à rentabilidade empresarial e medidas de reequilíbrio financeiro das unidades económicas, sistemas de incentivos à produção e à criação de postos de trabalho; (iii) a **substituição** do mercado, tais como o processo de inter-

venção económica directa e indirecta — sector público<sup>4</sup>, sector privado com participação pública, procura pública de bens e serviços produzidos pelo sector privado, orientação de capitais para sectores estratégicos, etc; (iv) a **compensação** das disfuncionalidades do mercado, tanto em matéria de funcionamento empresarial, como em matéria de dificuldades da situação laboral e remuneratória da mão-de-obra, sobretudo nos sectores com problemas de rentabilidade e competitividade.

- d) a compatibilização das lógicas e interesses diferentes, com base nos parâmetros do desenvolvimento económico e social, leva a que o papel do Estado seja orientado em torno dos aspectos e interesses (sociais e económicos) que podem ser mais facilmente generalizáveis, do ponto de vista das capacidades da economia nacional, como sejam os da rentabilidade, produtividade, estabilidade das situações — emprego, equilíbrios financeiros das empresas, benefícios dos sectores integrados no modelo de crescimento económico -, crescimento do poder de compra das famílias. O que significa que esta compatibilização, para ser eficaz, em termos relativos, é claro, tem tendência para negligenciar as questões que apresentam maiores índices de dificuldade de se adaptarem a este padrão de crescimento da economia nacional, sejam empresas, regiões, grupos sociais ou indivíduos. No nosso entender, estas práticas políticas selectivas parecem resultar mais dos próprios mecanismos de funcionamento deste modelo de Estado do que das opções programáticas de quaisquer que sejam os partidos no poder.

Relativamente a estes sistemas de funções, é ainda necessário observar que as mesmas se inscrevem no centro da conflitualidade política e socio-económica que caracterizam os sistemas sociais baseados, quer na articulação de lógicas e interesses diferentes, quer no sistema de pluralidade democrática e escolhas com base nas preferências colectivas.

Implica isto que, por um lado, em ambas as dimensões referidas, o sistema político opera, em concordância com as relações de poder e as orientações programáticas, em termos de selecção — positiva ou negativa — das medidas, segundo as exigências e pressões dos diferentes e, por vezes, contraditórios interesses. Este equilíbrio, nem sempre pacífico, entre a pluralidade de interesses e lógicas, além de proceder à redistribuição, às vezes selectiva das necessidades colectivas, analisável empiricamente caso a caso, conduz a uma relativa transferência de poderes, de um subsistema social para outro, o que, em definitivo, aumenta o poder de arbitragem e, portanto, de autonomização do sistema político. Por outro lado, este sistema de funções e de equilíbrio político tem por base, quer

respostas às situações de crise ou de desajuste dos sistemas sociais, como já referimos, quer as medidas que vão sendo accionadas em virtude das exigências, pressões, influências e jogos de poder, característicos de um sistema político organizado em torno da pluralidade de interesses.

### *Contexto de actuação e evolução do modelo de Estado-Providência*

Afigura-se necessário, na lógica deste desenvolvimento analítico, sublinhar o contexto de actuação do Estado-Providência, na medida em que parece importante para compreender a dimensão constitutiva deste tipo de Estado, bem como para analisar as possibilidades e os limites em relação à reorientação do papel que este desenvolve na sociedade. Isto porque, o quadro de referência, social e valorativo, em que este modelo actua, constitui, simultaneamente, um desafio e um constrangimento ao sistema de acção da configuração política do conjunto da sociedade. Independentemente da eventual avaliação, no quadro normativo e nos resultados, da acção do Estado-Providência, interessa, a fim de melhor precisar os seus contornos, sintetizar os principais elementos contextuais de actuação que, quanto à nós, se situam, nos seguintes domínios:

1. A **democracia**, enquanto forma de governo e sistema de orientação das preferências colectivas, é uma das dimensões constitutivas do Estado-Providência, porque é nesse processo que a estrutura política incorpora, na matriz constitucional, o enquadramento institucional e político que organiza as funções — respostas e instrumentos de acção — que os diferentes sistemas da sociedade colocam ao Estado. Por um lado, o regime democrático, além de estar na base da consolidação deste modelo, é, igualmente, um desafio às potencialidades do Estado para a resolução, neste quadro de referência, dos problemas, necessidades e exigências que a selecção das preferências colectivas actualizam. Por outro lado, a competitividade partidária, com vista à conquista e manutenção do poder político, é, igualmente, um elemento que pesa na expansão do Estado e nas funções de regulação e de administração da vida social e económica. Os governos dos regimes democráticos obtêm reconhecimento das suas acções tanto pela legitimidade de procedimentos (sufrágio universal), como pela avaliação dos resultados positivos relativamente às expectativas de bem-estar das populações.

2. A expansão dos **direitos de cidadania**, nomeadamente os direitos sociais e laborais, estritamente relacionada com a anterior dimensão, é outro dos principais factores responsáveis pelo acréscimo quantitativo e qualitativo da alargamento das funções do Estado-Providência. A lógica

da cidadania leva a que, por um lado, o desenvolvimento dos direitos actue sobre a inclusão de novas categorias de pessoas nos direitos existentes e, por outro, conduz à criação de novos tipos de direitos, ou seja de novas componentes de cidadania (Marshall, 1973)<sup>5</sup>. Ora, esta lógica de desenvolvimento da cidadania, inscrita na estrutura do Estado-Providência, produz, relativamente à nossa questão, duas consequências importantes. Em primeiro lugar, a criação de novos elementos de cidadania, como sejam, os direitos sociais, ambientais, qualidade de vida, etc — acrescentados aos direitos da cidadania clássicos — criam novas oportunidades de acção individual e de integração social e, simultaneamente, novas funções e novas despesas públicas. Nesse sentido, a cidadania é um desafio ao funcionamento do Estado-Providência e às suas capacidades de realização positiva (Taylor-Gooby, 1992). Em segundo lugar, a expansão regular destes direitos vai alterando a composição das estruturas sociais, no sentido da introdução de elementos — igualdade de oportunidades, alteração das condições de trabalho, transferências monetárias directas e indirectas que modificam a situação social dos indivíduos, — que actuam nas dimensões da estratificação social.

Interessa salientar, a este respeito, que os direitos individuais foram sendo obtidos através dos processos funcionais que consubstanciam os direitos cívicos e políticos e que possibilitam que, numa sequência do funcionamento institucional da democracia, surjam outros direitos individuais. No entanto, se a obtenção desses novos direitos tiver apenas como intermediários os movimentos sociais, a consolidação dos mesmos seria uma consequência do sucesso da mobilização e, portanto, direitos precários e contingentes (Barbalet, 1979). Ora, isto significa que, sendo certo que os movimentos sociais, como mobilizadores de recursos e estratégias, são importantes na expansão dos direitos e na incorporação de novas categorias de pessoas nos direitos existentes, não se pode, porem, negligenciar que a criação de novos componentes de cidadania é também realizada através de um conjunto de processos que incluem práticas mais vincadamente políticas, funcionais e processuais. Queremos com isto salientar a importância que adquirem, para a oportunidade de integração e de participação dos indivíduos, as bases institucionais e organizacionais dos sistemas políticos (Mozzicafreddo, 1993)

3. A **consolidação das normas** que têm por objectivo, por um lado, aumentar o processo de igualdade de oportunidades, mediante mecanismos de acesso de carácter universal, e, por outro, reduzir as desigualdades sociais, através dos instrumentos de redistribuição do rendimento nacional, é outro dos factores que formam a matriz constitucional e os princípios de acção do Estado-Providência. É claro que o resultado prático destas normas

é não só diverso segundo a evolução das diferentes sociedades, como está longe de corresponder à proposição ideal, como pode observar-se actualmente na degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais. Mas o que interessa sobretudo é que o nível simbólico das expectativas relativas às possibilidades condiciona fortemente a dimensão social e económica da estrutura política. Independentemente das motivações que presidem a este sistema de normas serem, nomeadamente, resultado da mobilização social e política, de ordem político-eleitoral ou em razão das tendências da autonomização da esfera política e institucional (resultado da lógica processual e funcional das normas do Estado de direito), o que importa, para compreender o contexto do funcionamento e da redefinição deste modelo, é que os indivíduos e os sistemas sociais exigem e esperam, da estrutura política, a positividade prática deste sistema de normas.

4. A **institucionalização dos direitos associativos** e do processo de participação e de concertação entre os diferentes agentes socio-económicos (parceiros sociais) e políticos, na definição de determinados parâmetros de ordem laboral, social e económica, é outro dos elementos que, por um lado, estruturam este modelo político de Estado e, por outro, condicionam as suas potencialidades de acção. Acrescente-se, a este propósito, que esta dimensão de concertação social (processo de legitimidade funcional), em instituições específicas para o efeito, insere-se no reconhecimento de um quadro de referência baseado, por um lado, na pluralidade diferenciada de interesses. e, por outro, na subordinação a um modelo de desenvolvimento das sociedades.

Este quadro de referência consiste, substancialmente, no crescimento industrial, na legitimidade da lógica de mercado e na diminuição das desigualdades sociais, no aumento regular dos níveis de produtividade e na estabilidade do emprego. Este quadro de referência, sujeito hoje a alguma contestação, como veremos mais à frente, vem orientando os aspectos da negociação colectiva desde o pós-guerra para a generalidade dos países europeus e, condicionando, nesta matéria, a margem de manobra das instâncias políticas e sócio-profissionais.

Em síntese, podemos considerar que o modelo de Estado-Providência tem, na evolução ao longo dos anos, diferenciado a sua estrutura institucional e política, segundo as funções e o papel desempenhado na sociedade e, sobretudo, em concordância com o contexto em que actua. Assim, o *sistema de acção*, na dimensão social e económica, as *representações colectivas* subjacentes e a *forma institucional e política* que o estrutura, foram variando nas sucessivas etapas de formação da matriz institucional e funcional do Estado-Providência. Num primeiro momento, a fase inicial deste processo remonta aos anos de 1880/90, aquando do

estabelecimento das primeiras medidas sociais, embora de carácter assistencial-residual, informadas de uma ideologia humanitária e de progresso social, num Estado predominantemente liberal.

Num segundo momento, desde princípios de século até 1945, inaugura-se a fase de constituição de um Estado social e economicamente activo, de implementação dos principais sistemas sociais, de carácter universal e redistributivo e, ao mesmo tempo, de intervenção na economia de mercado, afim de relançar a actividade industrial, em face da forte desagregação das estruturas sociais e da recessão económica. Nesta fase, a estrutura política e institucional é já a de um Estado Protector, com forte influência do pensamento e da concepção “keynesiana” da sociedade, caracterizada, como referimos, por um acentuado papel de intervenção na sociedade.

Num terceiro momento, considerado de consolidação da estrutura do Estado-Providência, entre os anos do pós-guerra e os anos 1975/80, podemos ver que, por um lado, o sistema de acção social estrutura-se de maneira articulada, contínua e universal, relativamente às necessidades e exigências sociais e, por outro, assiste-se a uma prática de forte intervencionismo económico e político do Estado na sociedade. A componente burocrática e centralizada e, nalguns dos casos, o estatismo predominam, tanto nos comportamentos políticos, como na representação colectiva da sociedade. No entanto, é, igualmente, a fase de forte presença dos grupos sociais e económicos intermédios nas instâncias de negociação social e económica e, ainda, a fase da evolução institucional da lógica dos direitos de cidadania.

A partir dessa época, até ao presente, podemos considerar que a matiz institucional do Estado-Providência vai, por um lado, sofrendo alterações consistentes na realização de um sistema institucional redistributivo, embora com tendências para a diversificação, no sentido de instituir, na esfera do social, esquemas complementares, pluralista e privados, e, por outro, no modo diferente de acção sobre a economia de mercado, sendo que o que caracteriza esta fase é, sobretudo, uma actividade de regulação e de orientação macro-económica e de autonomização da esfera privada. Assim, a estrutura política do Estado-Providência torna-se mais pluralista, mas, ao mesmo tempo, também mais constrangida pela lógica da predominância dos interesses sectoriais na definição das orientações colectivas.

## 2.2. Dimensão estrutural do Estado-Providência

Nos pontos anteriores referimos, no seguimento das análises de Flora e Alber, as principais variáveis que estão na base do processo de formação do Estado-Providência, isto é, as exigências que o crescimento económico e a complexidade social colocam, a mobilização social e política e o desenvolvimento constitucional que actuam enquanto conjunto interdependente do processo de estruturação deste modelo político de Estado. No entanto, na perspectiva de sistematizar a dimensão constitutiva de funcionamento, dentro do contexto analisado, consideramos que é de ter em conta, de forma complementar às variáveis referidas, os traços que caracterizam a dimensão estrutural do Estado-Providência. No nosso entendimento, a **dimensão estrutural** constitutiva do Estado-Providência nas sociedades contemporâneas, assenta, por um lado, num conjunto de normas que implicitamente estabelecem um *modelo contratual* de acção e, por outro lado, na consolidação da institucionalização das *funções de regulação*, na área social, económica e política, como veremos a seguir. Não deixa de ser importante assinalar que, no quadro deste tipo ideal, apresentam-se modelos com alguma especificidade, como temos, noutro lugar, empiricamente evidenciado, para o caso português<sup>6</sup>.

Em concordância com a lógica de exposição que temos apresentado até agora, consideramos que a caracterização da dimensão estrutural do modelo do Estado-Providência é necessária à compreensão de conjunto desta configuração política, bem como do modelo que está na base deste processo de organização das sociedades. Nesse sentido, trataremos, neste ponto, de assinalar alguns dos elementos que, na nossa perspectiva, formam a arquitectura normativa deste modelo e, ao mesmo tempo, a dimensão constitutiva e funcional da estrutura política e institucional do Estado-Providência.

Consideramos que a sistematização destas dimensões do Estado-Providência, no que se refere, nomeadamente, ao modelo contratual de base e às suas características estruturais, é, igualmente, importante para o entendimento, tanto dos limites e possibilidades da sua transformação, como à percepção dos problemas que o funcionamento deste modelo levanta, nomeadamente, quer em relação aos factores produtores de segmentação do mercado laboral e de exclusão social, quer relativamente à densidade e à expansão do comportamento sócio-cultural de cariz assistencial, bem como do peso fiscal e orçamental da expansão do Estado.

1. O facto de termos assinalado que no processo de constituição do modelo de Estado-Providência, o que está em questão é, sobretudo, um

processo de regulação e interdependência dos diferentes sistemas sociais, não implica que a sociedade se caracterize por um tipo de funcionamento consensual. Disto também não se deduz que os diferentes sistemas sociais estejam em permanente e sistemático conflito de funcionamento. No nosso entender, os diferentes sistemas sociais — instituições, classes e grupos sociais, associações e corpos profissionais, organizações sócio-económicas — actuam com base nas diferenças de interesses, organização e representações colectivas, tanto na forma de cooperação e consenso como na forma de conflitos. Esta questão, aliás, é essencialmente matéria de tratamento empírico, como tivemos oportunidade de o assinalar no nosso trabalho referido, e o seu enunciado, aqui, apenas interessa na lógica de raciocínio analítico.

Entendemos, portanto, que a formação do modelo de Estado-Providência assenta, principalmente, num processo de interdependência e de conflitualidade entre os vários sistemas sociais que concorrem para a organização das sociedades. Um processo não intencional e, nesse sentido, não redutível à pressão de qualquer dos agentes sócio-económicos, nomeadamente, confederações sindicais ou patronais, sem que, no entanto, essa pressão, influência e conflitualidade diferenciada, deixe de estar presente neste processo<sup>7</sup>. O que nos interessa, neste ponto, é assinalar alguns dos princípios, ideais ou expectativas que, por um lado, orientam as preferências colectivas e, por outro, balizam a esfera de acção deste tipo de Estado.

2. Nesse sentido, interessa equacionar o *modelo contratual* que informa a configuração política do conjunto da sociedade, a fim de situar o sistema de representações e de práticas que organizam essa interdependência entre os vários sistemas sociais. Este sistema de interdependência não deixa, por isso, de ser uma fonte de conflitualidade, dado as diferentes lógicas e interesses que estão na base das formas organizativas — economia de mercado, democracia de massas, por exemplo — que compõem a sociedade. Não obstante, os agentes dessas formas organizativas são, igualmente, susceptíveis de entendimento, por referência a um conjunto de normas comuns, tanto mais quanto existe a possibilidade de, apesar das divergências de interesses, obterem ganhos recíprocos positivos nos espaços de poder negocial entre as organizações e as suas relações de força instituídas.

Esse conjunto de normas orientadoras, em torno das quais os comportamentos e as representações colectivas se organizam, dão forma, num processo simultaneamente conflitual e consensual, ao tipo específico de estrutura política que regula as relações sociais. Este conjunto de normas actua como um *modelo contratual* entre os indivíduos, as organizações e

o Estado, no sentido de reconhecer e aceitar as modalidades e os objectivos que foram sendo consolidados. O interessante é assinalar que, tanto as modalidades como os objectivos, são situações que vão sendo incorporadas porque resultam, de certa forma, de exigências e valores, práticas sociais e necessidades eleitorais. Mas são igualmente consequências do funcionamento político, ou seja, dos equilíbrios de poder entre os diferentes sistemas sociais e das negociações sobre ganhos e perdas recíprocas relativamente aos objectivos comuns que organizam a sociedade.

Contudo, esta integração no quadro institucional, apesar da positividade da universalização das necessidades, nem sempre é concordante com a prática política efectiva. Pode-se encontrar, nesta desadequação, tanto razões de ineficácia das instituições, de pragmatividade das respostas instrumentais, como de selectividade da acção do Estado (Offe, 1977). Consideramos, no entanto, que, relativamente à esfera do social, os princípios de acção e de orientação das organizações e dos indivíduos, condensam-se, sobretudo, na expectativa de que a estrutura do poder político deve assegurar os processos conducentes à integração social e à vigência dos direitos de cidadania, bem como os processos geradores de maior igualdade de oportunidades para os indivíduos. As sociedades democráticas obtêm reconhecimento, em primeiro lugar, do funcionamento dos sistemas representativos de autoridade, mas também das respostas positivas, mesmo que diferenciadas e descontínuas, às expectativas e exigências das populações.

3. Assim, no que se refere aos elementos que organizam o modelo do Estado-Providência, pensamos que um primeiro nível que caracteriza a *dimensão estrutural* constitutiva do Estado-Providência diz respeito a esses princípios de acção na esfera do social, cuja concretização representa um programa de acção reorganizador das regras do mercado em, pelo menos, quatro direcções: (i) diminuir o grau de incerteza social, capacitando os indivíduos e as famílias para suportar determinadas limitações à sua situação; (ii) instituir, para todos os cidadãos, um nível de serviços sociais e procedimentos de igualdade de oportunidades, que funciona como complemento à realização e bem-estar pessoal; (iii) assegurar aos indivíduos e às famílias um patamar mínimo de rendimentos independentemente dos resultados do mercado (Friedmann, Gilbert, Sherer, 1987); (iv) integrar, na matriz institucional do Estado, os mecanismos que dão seguimento à lógica da cidadania.

Um segundo nível constitutivo da *dimensão estrutural* do Estado-Providência refere-se às diferentes políticas públicas que têm por objectivo melhorar as capacidades de realização económica da sociedade. Como referimos anteriormente, trata-se do accionamento de instrumentos e

mecanismos de acção que, por um lado, contribuem para estimular a actividade económica privada, através da dinamização da procura global efectiva e, por outro, constituem estratégias de condicionamento e reorientação da actividade empresarial e do crescimento económico.

Estes mecanismos de regulação das relações económicas e das regras do mercado, concretizam-se em, pelo menos, três formas de acção pública: (i) a um nível geral, encontramos os sistemas de acção que têm por objectivo criar condições infra-estruturais de funcionamento eficaz da economia de mercado: são os “efeitos de externalidade”, já referidos, que, em lugar de verem diminuir a sua importância, têm tendência para ser cada vez mais necessários à rentabilidade empresarial e eficácia da actividade económica em geral, seja por efeito do aumento da complexidade do desenvolvimento económico (investigação e tecnologia, concorrência externa, ambiente, factores de competitividade, etc), quer por efeito da maior integração num espaço económico internacional; (ii) o papel desempenhado na dinamização da esfera económica e de regulação das disfuncionalidades do mercado, como sejam os sistemas de incentivos, de subsídios, de orientação macro-económica, de intervenção sectorial nos reequilíbrios financeiros e laborais das empresas, sistemas compensatórios, tanto económicos como sociais, relativos aos processos de reestruturação de sectores da economia nacional; (iii) o conjunto de regras de enquadramento e de reorientação da actividade económica que constituem o que se denomina a “economia administrada”, tanto por via da produção pública de bens, como pela administração pública da economia privada, quer em termos de normas de actuação, quer em termos de, nalguns dos sectores da economia nacional, principal consumidor dos bens privados. Assim, apesar de se evidenciar uma *retracção* do Estado, no sentido da intervenção directa na esfera privada, não deixa de ser evidente a tendência para a *expansão* do Estado na actividade reguladora e dinamizadora da mesma, como é o caso do papel central que ocupa hoje a investigação, a tecnologia e o conhecimento na *performance* das economias (Drucker, 1993)

Assinale-se, no entanto, que estes sistemas de acção e mecanismos funcionais, se bem que direccionados para um ou outro sistema social, incidem no conjunto dos mesmos e, por isso, produzem estratégias e situações contraditórias, que carecem sistematicamente de regulação. Com efeito, os interesses e as exigências na expansão nos direitos e nas transferências sociais em bens e serviços públicos não se coadunam pacificamente com as expectativas de diminuição da pressão fiscal. Por outro lado, as políticas públicas que visam diminuir as disfuncionalidades das regras do mercado põem em acção uma série de mecanismos contra-

ditórios na relação Estado-mercado-sociedade. No que se refere à complexidade destes mecanismos de regulação a este nível, podemos ver que, por exemplo, a expansão dos gastos públicos, quer em *capital social*, quer em *consumo social*, apesar de aumentarem a rentabilidade empresarial e o nível de produção e de consumo dos indivíduos, contribuem para intensificar a pressão fiscal sobre os particulares e sobre as empresas, introduzindo, assim, factores de perturbação nas orientações e nos resultados relativamente aos níveis de produção e de consumo (Rueschemeyer, 1985; Offe, 1984).

O terceiro nível da *dimensão estrutural* constitutiva do Estado-Providência refere-se a institucionalização de formas de concertação social entre parceiros sociais, económicos e políticos em torno de objectivos, necessidades e interesses que podem situar-se num quadro de referência comum. No caso da instituição dos momentos de concertação social, este sistema de equilíbrio — que organiza o tipo de funções (mecanismos, instrumentos, regulação) atribuídas à instância política — assenta num “compromisso político” entre as elites políticas, patronais e sindicais, com vista ao estabelecimento de uma prática de negociação regular, face à necessidade de encontrar um equilíbrio entre os imperativos do crescimento económico e as exigências sociais, num quadro de um Estado económica e socialmente activo. É este acordo básico que, por um lado, representa um contrato político de regime, ou seja, um compromisso entre os principais agentes sociais, económicos e políticos, relativamente à orientação e redistribuição dos recursos, e, por outro, um modo funcional de organizar a pluralidade de interesses sociais.

Em consequência deste processo político de integração de poderes sociais e económicos diferenciados, o sistema político adquire maior poder central de decisão e de arbitragem, bem como introduz uma outra fonte de legitimidade no regime político. Com efeito, mediante a expansão dos gastos sociais, tanto na área social como na área económica, o Estado intensifica não apenas a pressão fiscal, como torna efectivamente mais central a estrutura política de concertação na resolução dos conflitos redistributivos sobre os recursos. Ora, o funcionamento do sistema político nas sociedades industriais e democráticas assenta em dois níveis diferenciados de legitimidade. As formas de legitimação funcional (a concertação social) actuam sobre as orientações colectivas, conjuntamente com as formas de legitimidade processual. A interacção destas formas de legitimidade amplia a margem de manobra do poder de Estado. Ela contribui igualmente para a relativa compatibilização das exigências contraditórias dos diferentes sectores e interesses sociais. Assim, tanto pela institucionalização desta legitimidade funcional, como pela conso-

lidação do processo político negocial, este processo é, igualmente, uma outra dimensão estrutural constitutiva do Estado-Providência.

Apesar de este modo de funcionamento potenciar a integração, num quadro de referência comum, de objectivos, valores e práticas dos diferentes grupos e sectores sociais, ele tende a favorecer, como veremos mais à frente, o carácter neo-corporativista das orientações colectivas das políticas públicas. Assinale-se, desde já, que, por um lado, este processo de interacção e negociação implica a aceitação e o reconhecimento recíproco da lógica e dos objectivos da economia de mercado assim como das necessidades sociais e exigências da estabilidade ocupacional, nomeadamente, dos trabalhadores integrados nas associações laborais instituídas e com poder negocial. Por outro lado, sendo certo que este mecanismo institucional de concertação contribui para uma diminuição das incertezas sociais e da conflitualidade social, produz, simultaneamente, uma segmentação do mercado laboral e dos benefícios sociais, evidenciado, nos últimos tempos, pelo aumento regular dos sectores sociais excluídos dos benefícios da integração social e dos resultados de crescimento económico.

### **3. Efeitos e consequências: problemas do modelo**

Muito embora o funcionamento deste modelo não seja a única causa dos efeitos e consequências manifestado nos últimos anos, nas sociedades industriais e democráticas europeias, não deixa, por isso, de ter contribuído fortemente para a actual configuração das sociedades, bem como para o aparecimento dos problemas com que estas sociedades se confrontam actualmente.

Pensamos que a sistematização mesmo que sumária destes efeitos e problemas, pode contribuir para assinalar algumas das tendências que podem caracterizar a transição deste modelo, bem como para situar a questão da redefinição do papel do Estado na sociedade.

1. O funcionamento deste modelo político de Estado tem contribuído, em grande medida, para a transformação das relações sociais, para a evolução positiva dos indicadores económicos relevantes, pelo menos, entre os anos 1945 e 1975/80, bem como para a melhoria das condições de vida e de acesso aos bens materiais e simbólicos das populações. A diminuição da conflitualidade social, e especialmente, laboral, bem como a compatibilização de princípios organizativos contraditórios, particularmente, a lógica da economia do mercado e a lógica da democracia de massas (Flora, e Alber, 1984; Offe, 1984; Mishra, 1990), são, no nosso

entender, tributários do tipo específico de estrutura política que as sociedades produziram como meio de enfrentar os desafios da complexidade e conflitualidade do seu desenvolvimento.

Não obstante, os desafios que hoje em dia se colocam aos sistemas políticos são outros e, muito provavelmente, a resolução do problema do aumento regular do desemprego em situação de crescimento das economias, bem como a produção regular de segmentação do mercado de trabalho — dado as necessárias exigências de competitividade empresarial e de inovação tecnológica — não poderá já ser apenas abordada com base nas actuais funções e orientações de regulação da actividade económica da estrutura política, surgida para a resolução de outro tipos de problemas das sociedades.

Acrescente-se que esta função de regulação atribuída à estrutura política da sociedade tem, ainda, originado outros problemas de funcionamento, nomeadamente, o incremento regular da carga fiscal e das obrigações sociais, como forma de suportar a expansão dos gastos públicos sociais, a excessiva normatização e regulamentação da situação quotidiana dos indivíduos e das organizações, bem como a expansão sistemática do Estado na sociedade. É neste quadro que se podem situar as recentes tendências para a retracção do papel do Estado, no sentido de desregulamentação da vida social e económica e de perspectivar a sua função como catalisador e orientador das energias da sociedade, mais do que como agente e protagonista principal<sup>8</sup>.

2. Assinale-se, igualmente, que o funcionamento do Estado-Providência tem contribuído, pela acção política, para uma relativa alteração da estratificação social nas sociedades, não apenas naquilo que Marshall denominou a lógica da cidadania e a promoção da igualdade de oportunidades, mas sobretudo reorganizando as relações sociais e a situação social dos indivíduos. Esta reorganização da estrutura social é conseguida, sobretudo, através dos mecanismos, directos ou indirectos, de redistribuição do rendimento nacional, com base nos sistemas de segurança, assistência e acção social, bem como através dos estímulos à mobilidade social, assentes, principalmente, nos processos de formação escolar e profissional e nos mecanismos de correcção das disfuncionalidades do mercado (Esping-Anderson, 1991; Friedmann, Gilbert, Sherer, 1987).

Mas, ao mesmo tempo, o peso fiscal destas transformações constrange, sobretudo, os estratos sociais médios. Este efeito contraditório é, hoje, um dos problemas com que este modelo se defronta, ou seja, a contradição de interesses do duplo papel dos indivíduos: beneficiários da expansão social do Estado-Providência e penalizados pela crescente imposição fiscal que isto implica. As recentes tendências para a privatização e descomprometimento na gestão e fornecimento de bens sociais públicos

inscrevem-se neste contexto. Este retraimento do papel do Estado, embora polémico, não deixa de ter um relativo reconhecimento, nomeadamente nos estratos e segmentos sociais que mais contribuem para este modelo social e menos beneficiam dos sistemas sociais implementados.

Acrescente-se a esta situação, que o facto de o actual desenvolvimento ocupacional e profissional produzir diferenciação social acentuada não favorece a perspectiva de redistribuição por igual de benefícios e de custos das políticas sociais. Assim, tanto a selectividade na captação dos recursos fiscais, como no fornecimento de bens públicos são, igualmente, outras das tendências que se evidenciam para a resolução do impasse motivado, em grande parte, pelas actuais orientações da estrutura política do Estado-Providência (Johnson, 1990)

3. No que se refere à transformação das relações sociais, parece-nos de importância assinalar a afirmação, nas práticas sociais, da autonomia e interdependência entre a *integração sistémica*, ao nível da esfera política institucional e a *integração social*, ao nível dos grupos e estratos sociais. Esta tendência para a autonomização destas dimensões dos sistemas sociais significa que a sociedade, na sua evolução e diferenciação, pode, a partir desta autonomização, resolver a conflitualidade social e, particularmente, laboral, com base, quer na prática de concertação/negociação, quer na conflitualidade/cooperação institucional por referência aos padrões comuns de organização social. A ausência de integração e de interdependência a estes níveis sociais pode acentuar alguns dos factores de disfuncionalidade do sistema democrático. O caso, por exemplo, da predominância da legitimidade funcional, que na lógica de funcionamento da matriz institucional e política do Estado-Providência, pode conduzir ao excesso de apropriação corporativa dos recursos e benefícios sociais e económicos e, portanto, criar situações de conflitualidades sobrepostas e dificilmente integráveis, numa perspectiva política e institucional, como é o sistema de acção do Estado-Providência.

A tendencial diminuição da conflitualidade laboral (número de greves, paralisações e acções de luta social) é um dos factos que ilustra este modo de funcionamento autonomizado destes níveis de integração referidos. No entanto, esta diminuição da conflitualidade pode, provavelmente, levar a que determinados problemas de ordem mais específica, como sejam as situações de minorias, ou as questões mais marginais relativamente aos grupos sociais e profissionais estabelecidos, não sejam atendidas e as suas situações virem a ser não integráveis no modelo de acção sócio-económico. Assinale-se, por outro lado, que esta diminuição da conflitualidade e da mobilização social em geral contribuem, igualmente, para a aceitação implícita dos mecanismos de selectividade e de diminui-

ção do alcance e da efectividade dos direitos sociais entretanto instituídos.

Nesse sentido, a modificação dos mecanismos que actuam na esfera da integração social e na efectivação das políticas sociais, nomeadamente, aquelas que beneficiam, sobretudo, os sectores mais desprovidos de defesa e de capacidade crítica face à selectividade e degradação dos direitos dos cidadãos, pode ser uma das dimensões importantes para a redefinição do papel do Estado na sociedade, bem como para a alteração do sentido social das negociações colectivas.

4. Nesta lógica de raciocínio, afigura-se importante referir, ainda, um outro efeito não desprovido de consequências problemáticas no que se refere ao reconhecimento político e social deste modelo. A predominância do mecanismo da legitimidade funcional — com base no processo de negociação-concertação social e na prática política assente no equilíbrio entre os diferentes sectores e organizações profissionais — acarreta alguns efeitos de disfuncionalidade no sistema.

O funcionamento da legitimidade pelos procedimentos, actuante nos espaços e nos momentos de definição eleitoral das orientações colectivas da sociedade, pode sofrer alterações e, nesse sentido, as expectativas dos cidadãos virem a ser frustradas, por efeitos da reciprocidade negocial dos interesses sectoriais. Isto implica uma tendência para a perda de importância da regra de decisão maioritária e, consequentemente, uma perturbação no funcionamento da legitimidade democrática. É claro que no próprio mecanismo de funcionamento deste modelo político, se encontram formas de compensação, nomeadamente, a obtenção de benefícios e de redistribuição sectorial, segundo o poder de persuasão dos diferentes corpos sócio-económicos que actuam junto dos mecanismos institucionais de concertação social.

Assinale-se, igualmente, que mesmo ao nível do processo de negociação-concertação pode-se observar um outro aspecto de disfuncionalidade, particularmente, no facto de este processo beneficiar, sobretudo, os grupos sociais e os interesses que, pelo seu peso na economia, nas relações políticas e capacidade de mobilização ou, ainda, pelo significado eleitoral, são capazes de impor uma determinada estratégia na redistribuição social ou intersectorial dos recursos materiais. Simultaneamente, os sectores que não se inscrevem nesse quadro de distribuição do poder negocial são preteridos na redistribuição positiva dos benefícios sociais resultantes do equilíbrio negocial. A formação de compromissos sociais e a procura de consenso e equilíbrio entre os grupos sócio-económicos configuram um modelo de gestão política de características pragmática e instrumental, onde os mecanismos de auto-fechamento

corporativo limitam não apenas o alcance democrático das preferências e decisões colectivas, como produzem efeitos de exclusão social e política dos sectores e grupos sociais com menor peso de integração nas instâncias do poder de negociação política instituída.

Assinale-se, a este respeito, o aparecimento da exclusão social de segmentos da população laboral (afectados por progressos na inovação tecnológica e/ou de reestruturação do tecido industrial e agrícola) e da marginalização de certos grupos sociais (que, por razões de desagregação das relações sociais ou de selectividade das políticas sociais, não são detentores de poderes com capacidade de organização e mobilização), os quais ficam excluídos, nestes mecanismos institucionais de reciprocidade negocial, dos possíveis benefícios dos níveis de integração social referidos (Almeida *et al.*, 1992; Comissão das Comunidades Europeias, 1992; Rieger, 1992).

## Considerações finais

Consideramos, em síntese, que os factores que pesam na produção do “défice de solidariedade” e de exclusão social, no recrudesimento do desemprego, na selectividade e na degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, bem como no forte constrangimento fiscal sobre os cidadãos, são algumas das consequências resultantes dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado. Pensamos, portanto, que a resolução deste e doutros problemas sociais referenciados, acarretará, provavelmente, uma redefinição do papel que o Estado e os parceiros sociais desempenham na sociedade.

A redefinição não implica apenas as orientações programáticas, mas sobretudo a procura, por um lado, de um acordo de regime, ou seja, de um compromisso entre os partidos políticos e as organizações sociais, económicas e profissionais, relativamente às bases de um modelo contratual que oriente a redefinição do papel do Estado na sociedade; e, por outro lado, a invenção e organização de instrumentos e de mecanismos, no caso, por exemplo, da concertação social, que capacitem institucionalmente, em reciprocidade proporcional de poder, os diversos grupos sociais, sectores e temas não equacionados no actual modelo de estrutura política.

No entanto, assim como a dimensão estrutural do Estado-Providência se foi formando num determinado contexto histórico e sociológico, a redefinição das suas dimensões constitutivas e, portanto, a reorganização das funções que desempenha na sociedade, não poderão ser instituídas

independentemente das transformações, necessidades e interesses que os cidadãos exprimem no actual contexto democrático de funcionamento e organização das sociedades.

## Notas

<sup>1</sup> Num outro trabalho (Mozzicafreddo, 1992) foram apontadas algumas considerações teóricas e empíricas a propósito do Estado-Providência em Portugal e das suas tendências contraditórias.

<sup>2</sup> Pela nossa parte, temos ensaiado, no trabalho referido na nota precedente, a aplicação de indicadores pertinentes deste quadro analítico ao Estado-Providência em Portugal, tendo em conta a especificidade do Estado e da sociedade portuguesa face aos padrões comuns do Estado-Providência nos outros países Europeus.

<sup>3</sup> A respeito deste tipo de políticas, assinala-se que a evolução da estrutura do Estado-Providência abarca fases diferenciadas, nomeadamente, a fase de forte intervenção política na actividade económica privada, como sejam, as nacionalizações nos países Europeus a seguir à Grande Guerra (ou como no caso Português, a seguir a revolução de 1974), as políticas de imposição de relativa planificação da actividade económica, e a fase de menor imposição e controlo da actividade económica, onde o papel do Estado, sem deixar de intervir, é encaminhado no sentido de uma actuação com base na regulação, estímulo, dinamização da actividade económica e do mercado laboral. Pode-se consultar, a este respeito, as análises de Loney, Bockock and Clarke, 1991; Bienaymé, 1982; Gough, 1979)

<sup>4</sup> No que se refere à estrutura ocupacional, 11% dos assalariados da população activa portuguesa depende *directamente* do funcionamento do Estado e, nomeadamente, dos seus serviços sociais e os da “economia administrada”, sem contar com os que dependem *indirectamente* desta fonte de consumo e de produção nacional. Por outra parte, assinala-se, apenas a título de exemplo, que no caso português, como tivemos oportunidade de verificar no nosso trabalho, o aumento da administração pública, em termos de despesas, de empregos e de carga fiscal, tem sido constante, nos últimos 20 anos, independentemente da orientação política subjacente aos diferentes partidos no governo ou das diferentes orientações do mesmo partido político ocupando sucessivas administrações governativas.

<sup>5</sup> Ver a este propósito, o desenvolvimento histórico da formação da categoria sociológica da cidadania em Bendix, 1974.

<sup>6</sup> No que se refere à especificidade do caso português, além das referências já assinaladas, pode-se consultar o interessante texto de Villaverde Cabral (1983) relativo às tendências de fundo da estrutura política e social da sociedade portuguesa após 1974. Consulte-se, igualmente, o trabalho colectivo, coordenado por Santos (1994), dos investigadores do Centro de Estudos Sociais, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

<sup>6</sup> As análises de Mancur Olson (1978) têm evidenciado as formas de influência e pressão diferenciada e desigual, segundo as capacidades de organização, mobilização e legitimação, das suas acções e do conflito social, por parte das organizações laborais e patronais.

<sup>8</sup> Note-se, a este propósito, que esta tendência apresenta certa complexidade: no caso português, por exemplo, a integração comunitária e as transformações que este processo implica, exigem uma maior atenção da estrutura política, no sentido de gerir, reorganizar e amortecer as consequências resultantes do desfazamento temporal entre a reestruturação da actividade económica, a modernização dos sectores tradicionais e a emergência de novas actividades dinâmicas, no processo de transformação das relações sociais e económicas (Dionísio, 1992/93; Lopes, 1994)

## Bibliografia

- ALMEIDA, João, Ferreira de *et al.* (1992), *Exclusão Social — Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- BARBALET, J.M. (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- BARRY, Norman (1991), *Welfare*, Bristol, Open University Press.
- BENDIX, Reinhard (1974), *Estado Nacional y Ciudadania*, Buenos Aires, Amorrortu Editores. Edição original (1964), *Nation-Building and Citizenship. Studies of our changing social order*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- BIENAYMÉ, Alain (1982), *Entreprise, Marchés, Etat*, Paris, P.U.F.
- BIRNBAUM, Pierre e BADIE, Bertrand (1979), *Sociologie de l'Etat*, Paris, Editions Grasset e Fasquelle.
- CABRAL, Manuel Villaverde (1983), "A 'Segunda República' portuguesa em perspectiva histórica", *Análise Social*, nº75, Vol.XIX.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1992), "Para uma Europa mais solidária — Intensificar a luta contra a exclusão social, promover a integração", Relatório da Comissão, Bruxelas.
- DIONISIO, Víctor (1992/93), "O modelo de desenvolvimento da economia portuguesa", *Planeamento*, nº 14/15.
- DRUCKER, Peter (1993), *Post-Capitalist Society*, New York, Harper Business.
- EASTON, David (1965 a), *A Systems Analysis of Polical Life*, New York, Wiley and Sons Inc.
- EASTON, David. (1965 b), *A Framework for Political Analysis*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- ESPING-ANDERSON, Gosta (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London, Polity Press.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (1985), *Bringing the State Back In*, London, Cambridge Univesity Press.
- EWALD, François (1986), *L'Etat Providence*, Paris, Grasset.
- FRIEDMANN, Robert, GILBERT, Neil, SHERER, Moshe (Ed.by) (1987), *Modern Welfare State — A comparative view of trends and prospects*, Sussex, Wheatsheaf Books.
- FLORA, Peter e ALBER, Jens (1984), "Modernizations, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", pp.69, in FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold, (Org.) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transction Publishers.
- FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold, (Org.) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transction Publishers.
- GOUGH, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London, The Macmillan Press
- HABERMAS, Jurgen (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- JACQUEMAIN, A. e WRIGTH, D. (1993), *The European Challenge post-1992. Shaping Factors. Shaping Actors*, Aldershot, England, Edward Elgar Publishing
- JOHNSON, Norman (1990), *Reconstructing the Welfare State — A decade of Change 1980/1990*, New York, London, Harvester Wheatsheaf
- LAURENT, Emile (1985), *Le paupérisme et les associations de prévoyance*, Paris, T.I., citado por Pierre Rosanvallon, *A crise do Estado Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito, s/d.
- LEHMAN, W. Edward (1988), "The Theory of the State Versus The State Theory", *American Sociological Review*, Vol. 53, pp. 807-823.

- LONEY, Martin, BOCOCK, Robert, CLARKE, John (Ed. By) (1991), *The state or the Market*, London, Sage Publication Ltd.
- LOPES, José da Silva. (1994), *Portugal and EC Membership Evaluated*, London, Printer Publishers.
- LUHMANN, Niklas (1982), *The differentiation of Society*, New York, Columbia University Press.
- LUHMANN, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, New York, Walter de Gruyter.
- MARSHALL, T.H. (1973), *Class, Citizenship and Social Development*, Wesport, Connecticut, Greenwood Press (Original, 1964).
- MISHRA, Ramesh (1990), *The Welfare State in Capitalist Society — Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australi*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- MOZZICAFREDDO, Juan Pedro (1992), "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias", *Sociologia — Problemas e Práticas*, nº 12, pp.57-89.
- MOZZICAFREDDO, Juan Pedro (1993), "Cidadania e Estado-Providência", in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, Lisboa, Fragmentos, Vol.II.
- OFFE, Claus (1977), *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, Etas Libri.
- OFFE, Claus (1984), *The Contradiction of the Welfare State*, London, Hutchinson.
- OFFE, Claus (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- OLSON, Mancur (1978), *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F. (original inglês, 1964)
- RIEGER, Elmar (1992), "T.H. Marshall's Theory of Citizenship Rights Revisted: Social Rights in The Nation State and in the European Community", paper for "Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions", organizado pelo *Centre for Social Policy Research* (University of Bremen) e pelo *Research Committee* 19, I.S.A., Bremen.
- ROSANVALLON, Pierre (1984), *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Editions du Seuil.
- RUESCHEMEYER, Dietrich (1985), "The State and economic transformation: toward an analysis on the condition underlying effective intervention", in *Bringing the State Back In*, Op. Cit.
- SHALEV, Michael (1983), "The Social Democrartic Model and Beyond: Two 'Generations' of Comparative research on the Welfare State", *Comparative Social Research*, Vol. 6, pp. 315-351.
- SANTOS, Boaventura Sousa (Org.) (1994), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento.
- SCHMITTER, Philippe (1987), "Cinco teses sobre o futuro do Estado-Providência", *Risco*, nº 5.
- TAYLOR-GOOPY, Peter (1992), "Citizenship, Dependency and the Welfare State mix Some Problems of Inclusion and Exclusion", paper for "Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions", organizado pelo *Centre for Social Policy Research* (University of Bremen) e pelo *Research Committee* 19, I.S.A., Bremen.
- TITMUS, Richar (1958), *Essays on Welfare State*, London, Allen and Unwin.
- WEIR, Margaret, SKOPCOL, Theda (1985), "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", in *Bringing the State Back In*, Op. Cit.