

O ESTADO SOCIAL EM ESTADO DE SÍTIO?

APRENDIZAGENS 3

CIDAC



○ Estado Social
em estado de sítio?

Ficha técnica

Título: **O Estado Social em estado de sítio?**

Autores: **CIDAC e Fátima Roldão, Luís Santos, Luísa Maria Costa, Luísa Teotónio Pereira e Margarida Fernandes**

Concepção e execução gráfica: **design@carlosguerreiro.eu**

Impressão: **Grafilinha**

Edição: **CIDAC**

Depósito legal:

ISBN: **978-972-98158-9-8**



LICENÇA BY-NC-ND CREATIVE COMMONS

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pt/>

Esta licença

permite copiar e distribuir esta obra gratuitamente

obriga à referência aos autores

proíbe o uso da obra para fins comerciais

não permite a modificação da obra

Para qualquer outra utilização, devem ser contactados os autores.

Este Caderno foi produzido no âmbito do projeto “Entre Educadores: reflexão, ação e partilha no âmbito da Educação para a Cidadania Global”, que contou com o apoio financeiro do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

APRENDIZAGENS

Aprender fazendo, observando, lendo, escutando. Aprender uns com os outros. Aprender com a nossa própria experiência. Aprender coletivamente. Aprender enquanto pessoas e enquanto organizações. Partilhar as aprendizagens.

O Estado Social em estado de sítio?

Índice

Apresentação	9
Perguntas essenciais	13
O que é o Estado Social e como funciona	21
Sobre o Estado Social	21
Sobre os modelos de funcionamento e de financiamento do Estado Social	22
A evolução do Estado Social	27
Das práticas sociais e políticas	27
Da consagração dos princípios – um património da humanidade	30
De volta às práticas sociais e políticas	31
Desafios e opções	33
Escolhas	33
Horizontes	34
Cidadania	38
Bibliografia consultada	41



Apresentação

O que pode acontecer quando um grupo de cidadãos e cidadãs, não especialistas nessa matéria, se resolve a **tentar compreender o que é o Estado Social**, como apareceu, o que lhe está a acontecer, que futuros se preparam, através das decisões que se vão tomando?

Entusiasmamo-nos, procuramos, lemos, conversamos, discutimos... desesperamos! É mais complexo do que parece, é mais vasto do que imaginávamos, é mais difícil de comunicar do que prevíamos. O que nos fez voltar frequentemente à base: porque nos metemos nisto?

Somos todos educadores/as, em vários ramos e níveis de ensino e fora da escola. **Reconhecemos que esta questão, o Estado Social, é central nas nossas sociedades**, em qualquer parte do mundo. **E que hoje faz parte dos debates mais essenciais que enfrentamos**. Como podemos, todos os seres humanos, viver com dignidade, cuidando uns dos outros e da nossa casa comum, o planeta, ampliando as nossas potencialidades de criação, de convivência, de escolha de ações que acrescentem cada vez mais justiça e equidade a todas as vidas?

Enquanto cidadãos, diz-nos respeito: há decisões tomadas em nosso nome, temos de tomar decisões todos os dias. Com impactos sistémicos. Enquanto educadores, sentimos a responsabilidade de estar preparados para enfrentar, na escola como noutros lugares de aprendizagem, **a discussão de temas fundamentais**. Conhecer mais, para formular ideias mais claras, perguntas mais certeiras, para debater com mais fundamentos, para optarmos com maior convicção.

O nosso objetivo foi **avancarmos e partilhar com as e os colegas** o que fomos capazes de selecionar e que nos pareceu mais importante, o que conseguimos digerir e escrever, e o que identificámos como questões capazes de provocar o desejo de ir mais além. **De educadores para educadores**.

Tentámos conjugar **debate de ideias, informação mais factual, exemplos de várias possibilidades que podem vir a concretizar-se no futuro**.

Partindo de dois princípios que nos guiam:

- as criações humanas são dinâmicas, condicionadas por uma multiplicidade de fatores, e o Estado Social não é uma exceção – está, por isso, uma vez mais, em mudança;
- não há apenas uma única opção relativamente ao que pode vir a ser nas próximas décadas, daí ser tão importante sabermos que critérios queremos valorizar para escolher e ir construindo o caminho a seguir.

E chegando a uma conclusão: **o que o Estado Social será depende também de nós, cidadãos e educadores.**

Nada neste mundo é perfeito. Esta aventura também não. Está, aliás, povoada de hesitações e imperfeições. É também o que acontece quando um grupo de cidadãos e cidadãs, não especialistas na matéria, se resolve a tentar compreender o que é o Estado Social!

Atevemo-nos porque o fazemos no âmbito da **Educação para a Cidadania Global**, o que significa que sabíamos desde o início que não poderíamos ser exaustivos, nem queríamos produzir um trabalho académico, nem um panfleto político. Procurámos informação, refletimos, escolhemos pistas que permitissem apurar escolhas. **Esta é uma iniciativa cidadã.**

Organizamos o texto em 3 partes, antecedidas, além desta **apresentação**, por uma espécie de **introdução** sobre “**perguntas essenciais**” e seguidas por uma **bibliografia** sucinta. No **primeiro capítulo** tentamos explicitar o que se entende por Estado Social e quais são os seus principais modos de funcionamento. No **segundo** resolvemos cruzar os marcos políticos e institucionais, os princípios juridicamente consagrados e as práticas sociais da sua evolução. E no **terceiro** quisemos deixar algumas pistas de reflexão e ação cidadã, provando que não está já tudo decidido e que muitas pessoas e entidades diversas se têm dedicado a explorar novas ideias e propostas.

Agora chegou o momento de vos **desafiarmos**, colegas leitoras e leitores, a pensar e tomar notas e a **enviar-nos todos os comentários, sugestões, dúvidas, perguntas e o que mais gostarem de partilhar** com quem se meteu por vias difíceis.

Para facilitar o diálogo, **apresentamo-nos:**

Fátima Roldão

Sou licenciada em Sociologia e estou ligada ao ensino profissional onde leciono várias disciplinas na área das Ciências Sociais, nomeadamente, Cidadania e Mundo Atual. Neste sentido, tenho procurado integrar a educação para a cidadania em todas as vertentes do currículo, com o objetivo de ajudar a formar cidadãos com maior sentido de justiça, mais conscientes e mais interventivos.

Luís Santos

Sou professor de Informática, e tenho colaborado com o CIDAC desde 1979. O meu interesse em relação à Educação para a Cidadania Global releva de preocupações de cidadania mais gerais, mas também por entender que a escola tem uma missão educativa que ultrapassa os meros aspetos técnicos, e que passa por fomentar o espírito crítico nos jovens e dar-lhes instrumentos que os ajudem a “ler” o mundo e a serem sujeitos ativos.

Luísa Maria Costa

Sou licenciada em filosofia. No início da minha carreira lecionava filosofia e psicologia, atualmente tenho lecionado área de Integração, Cidadania e Mundo Atual, Psicologia e Psicopatologia aos cursos profissionais. Estou muito ligada aos valores sobretudo aos éticos e estéticos, valores que tento desenvolver junto dos alunos e daqueles que de alguma forma a mim estão ligados. Os valores da cidadania são para mim essenciais numa sociedade que se quer cada vez mais justa e em que todos se co-responsabilizem.

Luísa Teotónio Pereira

Formei-me em História, mas integrei a equipa do CIDAC desde o início, em maio de 1974. Tenho trabalhado sobretudo na área da Educação para o Desenvolvimento / Educação para a Cidadania Global, sempre senti que era o lugar da minha contribuição e que faz todo o sentido, numa perspetiva de luta pela justiça, equidade e solidariedade.

Margarida Fernandes

Sou licenciada em História e Ciências Sociais e Mestre em Promoção/ Educação para a Saúde. Nos últimos anos tenho lecionado a disciplina de História a alunos do 3º ciclo, além de Cidadania e Mundo Atual a alunos dos Cursos de Educação Formação.

No início deste percurso estiveram connosco e deram uma contribuição valiosa a **Patrícia Santos** (na altura, no CIDAC, agora investigadora), o **Luís Madeira** (professor de Ciência Política na Universidade da Beira Interior) e o **Jochen Oppenheimer** (professor de Economia no ISEG, aposentado). O **Gonçalo Moreira** (jurista), na altura em que foi voluntário no CIDAC, fez a pesquisa sobre a legislação internacional relativa ao Estado Social. No final, juntaram-se-nos o **Jorge Cardoso** (coordenador da área de Educação para o Desenvolvimento da ONGD Fundação Gonçalo da Silveira) e o **Mário Almeida** (professor de Filosofia e tradutor, com alguns anos de experiência de trabalho em projetos sociais, educativos e de apoio ao desenvolvimento em África, em Moçambique e no Quénia). Quando tudo estava pronto, pedimos um comentário a **Maria Clara Murteira** (professora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra), que nos deu preciosos conselhos.

O nosso endereço de referência é o ed@cidac.pt. **Não hesitem!**

Boas leituras, melhores ideias e ações!

Perguntas essenciais

*Simplemente, não posso pensar pelos outros,
nem para os outros, nem sem os outros.*

Paulo Freire (1975)¹

Há muito tempo que não se encontravam. Iam sabendo um do outro. Por isso foi fácil reatarmos o diálogo. Sobre coisas essenciais, como era costume. Direitos ao assunto, pensando alto, argumentando, procurando ouvir, procurando compreender. Desta vez, partindo de uma notícia do dia sobre novas medidas no domínio da saúde.

Jorge – *Afinal, todos prezamos o Estado Social, mas cada vez mais nos dizem que é inviável. O que é que tu achas?*

Fernanda – *Não sei se todos prezamos da mesma maneira... Há muitas formas de olhar para o Estado Social como, aliás, para tudo na vida. O que me dou conta agora é que a crise nos faz descobrir coisas, ter necessidade de as conhecer melhor, de discutir. Por um lado, porque precisamos de tomar posições, saber o que pensamos e, por outro, porque há mais informação disponível. Dá um bocado de trabalho...*

Jorge – *Olha, eu não tenho muito tempo. Vejo os telejornais, mais ou menos, um ou outro debate, mas parece que dizem todos o mesmo, às vezes recebo coisas pela internet... mas não consigo organizar as ideias, estás a ver... fico só com esta sensação de que está tudo a mudar muito depressa e que, é isso, o Estado Social é inviável, certo?*

Fernanda – *Depende de como pensamos a sociedade, o que queremos. De como conseguimos o que pensamos que é fundamental...*

Jorge – *Há coisas que não estão na nossa mão. Por exemplo, hoje há quase mais gente a receber uma pensão de reforma do que gente a pagar para a segurança social, como é que vai ser possível continuar a manter este sistema?! Ainda por cima, com as pessoas a viverem mais tempo, mais dinheiro é preciso!*

Fernanda – *Isso é verdade e como se vive mais tempo, também há necessidade de mais cuidados médicos, mais remédios... uma pressão sobre o sistema de saúde. Agora, para mim, a pergunta essencial é esta:*

1 O livro "Pedagogia do Oprimido" foi escrito em 1968, durante o exílio chileno de Paulo Freire e publicada em 1970 em Nova Iorque, porque a ditadura proibiu a sua edição no Brasil, onde a 1ª edição data de 1974.

queremos uma sociedade do tipo “cada um por si” ou queremos uma sociedade solidária, por exemplo construída na base de uma solidariedade intergeracional?

Jorge – *Mas se já dissesse que não é possível!!!!*

Fernanda – *Não é possível tal como o sistema está organizado hoje, que é herdado da época em que se começou a desenhar o Estado Social. Quer dizer, isto tem muito que se lhe diga: nem em todos os países o sistema foi construído da mesma maneira, há especificidades, nem na mesma altura, o que tem consequências... Ainda agora há muitos países que não têm um Estado Social... e que querem ter... Atenção, muitos países em que a maioria da população é jovem, e a esperança de vida muito menor do que na Europa, por exemplo!*

Jorge – *Isso são outras realidades. Já sei, vivemos todos no mesmo mundo, somos interdependentes, blá, blá... Eles querem ter, mas não vão conseguir, porque nós que o temos, vamos perdê-lo...*

Fernanda – *Talvez o pensem de uma forma diferente de nós, adaptado justamente à sua realidade... O que nós deveríamos também fazer. E há gente a trabalhar nisso, mas vê-se pouco... Já vi algumas ideias, propostas. Em relação ao financiamento da Segurança Social: ele tem sido baseado nas contribuições de cada trabalhador/a e das empresas, no caso destas de acordo com o número de trabalhadores que têm. Isso fazia sentido num modelo industrial que foi o do século XX. Agora muitas empresas extremamente lucrativas têm muito pouco pessoal, por várias razões, não interessa ao caso. Por isso o financiamento deveria ser alterado e basear-se numa percentagem do lucro das empresas e não no número de pessoas que têm ao seu serviço. É justo que todos contribuam para o bem-estar de todos, contribuindo mais aqueles que têm mais, não te parece?*

Jorge – *Nunca tinha pensado nisso assim. Mas se começa a haver muitas taxas os capitais fogem, como se costuma dizer. E aquilo de que agora se fala é no sentido contrário, é em baixar as contribuições das empresas para a Segurança Social para aumentar a sua competitividade e assim poderem crescer e gerar mais empregos.*

Fernanda – *É claro que baixando as contribuições para a Segurança Social esta se torna, de facto, insustentável. Até parece que se está a tentar provocar essa insustentabilidade, em vez de procurar soluções para o problema, para depois se dizer “olha, é insustentável!...” Ou então, para compensar o benefício dado às empresas cria-se mais um imposto sobre os cidadãos... na verdade é como se a contribuição deles aumentasse, enquanto a das empresas baixa...*

Jorge – *Desculpa, há outro problema. Se os custos sociais das nossas empresas são mais altos do que os de empresas de outros países, elas, as dos outros países, ficam em vantagem, podem vender – exportar, por exemplo – os seus produtos mais baratos.*

Fernanda – É verdade. Mas temos de pensar as coisas a médio/longo prazo, não nos concentrarmos no momento em que estamos. Porque nada é estático e, além do mais, há uma enorme aceleração das mudanças. Já deste conta de como há cada vez mais trabalhadores e trabalhadoras chineses a reivindicar mais direitos, nomeadamente laborais? E o poder vai respondendo, devagar, é certo, mas a pressão vai continuar... Porque é que havemos de “nivelar” os direitos por baixo, em vez de apoiarmos os que estão a lutar para terem mais direitos, “nivelando-os” por cima?

Jorge – Bahh.. leva um tempão e não é nada certo...

Fernanda – E agora o que é que é certo?

Jorge – Ainda não disseste nada sobre os capitais...

Fernanda – ... que fogem! Esses andam sempre em movimento, não há dúvida. Só à procura do lugar, às vezes instantâneo, onde podem fazer mais lucro. Se pensarmos bem, é um jogo um bocadinho demente, em termos humanos. E provocam autênticos tornados, em certas situações, em certos países, nalguns momentos. Podem ser mortíferos. Mas quem disse que não se podem parar? Ou, pelo menos, fazer abrandar, a bem da humanidade: já ouviste falar na Taxa Tobin?

Jorge – Por acaso, já. É a ideia de um imposto sobre os capitais mais voláteis, os mais fugidios, é isso? Acho que são os que provocam mais estragos às economias. Mas nunca se vai conseguir!

Fernanda – Como sempre, depende da correlação de forças. Se houver muita gente a exigir-lo, alguns Estados, depois outros, podem juntar-se e fazer pressão até se tornar uma realidade. O que é triste no nosso planeta é que demasiadas vezes é necessário haver grandes tragédias para as coisas mudarem.

Jorge – Mas voltando à Segurança Social. O princípio é: o Estado arrecada as taxas para poder pagar as pensões, os subsídios – de doença, de desemprego, de invalidez ou deficiência, de rendimento mínimo... - e por isso precisa de obter bastante dinheiro. Agora fala-se em que os pensionistas que recebem mais devem pagar uma parte, não ao Estado, mas a empresas privadas. Isto não é uma contradição?

Fernanda – Sim e não. Claro, isso significa que uma parte dos descontos não vai para os fundos do Estado que devem pagar as pensões, mas para empresas de gestão financeira que gerem as quantias que recebem de acordo com as prioridades dos seus acionistas. O Estado fica com menos, as pensões tendem a degradar-se. É outra vez a mesma sensação: ao fazer-se isso está a dar-se razão à ideia de que não há sustentabilidade possível! Mas explica-se: tanto dinheiro junto, que se arrecada cada mês, cada ano, é muito apetecível para as instituições financeiras. Já pensaste? O que podem fazer? Fazer circular, emprestar e receber juros, aplicar e receber dividendos... É um maná! Por isso este tipo de decisões tem uma racionalidade, não é por acaso...

Jorge – A justificação até é boa: como se aplica às pensões mais altas, diz-se que assim o Estado não tem de pagar tanto dos seus cofres... Não paga as pensões a partir de um certo montante, chamam-lhe plafonamento. Mas agora que estavas a falar na falta de financiamento da Segurança Social, de repente, não percebi esta...

Fernanda – Há países em que todo o dinheiro das pensões, ou uma grande parte dele, é gerido por instituições privadas. Já aconteceu várias vezes que elas fazem aplicações demasiado arriscadas, perdem os fundos à sua guarda... e adeus, ó pensões! Estás a imaginar?

Jorge – Nem quero pensar!

Fernanda – Pois por não querermos pensar é que vamos pelas aparências, pelo discurso que parece evidente... Devia antes ser assim: por cada coisa evidente, um tempo de procura, de informação e reflexão! Olha, aquela não é a Ana?

Jorge – Ana, Ana! Senta-te, toma um café connosco. Estamos a falar sobre a Segurança Social, ou melhor, começámos pelo Estado Social...

Ana – Olá, obrigada. Tenho pouco tempo, mas um cafezinho é uma ideia genial. Por acaso no outro dia houve uma discussão lá na escola sobre o sistema de saúde. Sobre se devia ser gratuito ou a pagar, público ou privado... Eu acho que cada pessoa deve pagar de acordo com os seus rendimentos, não se vai pedir a alguém que ganha o salário mínimo nacional o mesmo que a um profissional que tem no fim do mês 5 vezes mais... Cada uma apresentava os seus argumentos, casos que conheciam... Falou-se do que diz a Constituição – mas pode-se mudar, não é? Claro, não é fácil, é preciso bastante consenso ...

Jorge – Respira, Ana! Vens com uma energia!... Mas diz-me lá, sobre o facto de o pagamento não ser igual para todas as pessoas, sobre esse ponto, estavam de acordo?

Ana – Pelo que percebi, sim. A grande diferença era como é que isso devia ser feito. Uns diziam que era na altura de se pagar os impostos, outros na altura de pagar os serviços, diretamente. Não sei se não vem a dar ao mesmo. Bom, isto no pressuposto de que os serviços são todos públicos. Se são privados, a lógica deve ser diferente, imagino eu. Vejo pelo menos uma diferença: se são privados, o objetivo principal tem de ser dar lucro, certo? Se são públicos...

Jorge – Isso é um ponto importante. Teriam de ser muitíssimo bem geridos, para poderem prestar um serviço impecável pelo menor custo possível! Mas isso não acontece.

Fernanda - ...de facto, nem sempre acontece assim, por isso criou-se uma descrença na possibilidade de haver serviços públicos bem geridos... O que na realidade não é impossível. Desde que outros interesses, particulares, digamos assim, não colonizem o Estado e, pelo contrário,

desde que haja um alto sentido de responsabilidade pelo bem público que é a saúde e pelas cidadãs e cidadãos, que dela necessitam para viver.

Ana – Sempre que preciso de fazer daqueles exames caros, que não posso deixar de fazer, penso o que seria se o Estado não os compartilhasse... Eu teria de, não sei como, os pagar... ou corria o sério risco de adoecer gravemente e depois teria de pagar os tratamentos da doença... É por isso que a saúde é um mercado tão importante para as empresas, deve dar um lucro fabuloso... É uma coisa que não podemos dispensar... e que, sendo tão preciosa, vamos dar tudo por tudo para dela conseguir usufruir. Agora, com a população a envelhecer, a precisar de mais medicamentos e de mais cuidados... Estou a ver bem o filme?

Jorge – Mas há uma contradição. Se mais pessoas empobrecem – por exemplo, há bocado estávamos a falar em aumentos de impostos – não vão poder pagar tratamentos caros, nem nada disso. Não é bom para as empresas.

Fernanda – O segredo aí é a relação entre o Estado e as empresas. Não se esqueçam de que o Estado usa o dinheiro de todos nós, sempre. É a sua base financeira. Então, há várias saídas: as empresas de saúde só tratam os doentes que podem pagar ou as doenças cujo tratamento não é muito dispendioso e remetem os outros casos para os serviços de saúde pública (que sempre haverá, no mínimo para estas situações); ou as empresas recebem uma forte compensação por parte do Estado, que é o que acontece hoje em dia, ficando esse financiamento fora do bolo que é necessário para suportar os serviços públicos. Protegem-se sempre... porque têm de fazer bons lucros, senão deixam de interessar aos acionistas...

Ana – Houve colegas que contaram que nalguns hospitais com gestão privada não aceitam doentes com determinadas patologias, muito caras, e enviam-nos para hospitais públicos, mesmo quando são longe... Apesar de receberem boas participações do Estado para prestar o seu serviço... que afinal não é para toda a gente...

Fernanda – Essa questão é que me parece a mim a essencial. Se a saúde, com qualidade – e a saúde, já diz a Organização Mundial da Saúde há muitos anos, não é sinónimo de ausência de doença, é muito mais do que isso – é igualmente acessível a todas as pessoas ou não. É o meu critério fundamental. Se não é, alguma coisa está mal... Bom, talvez isto tenha a ver com o que tu dissesse ao princípio, Ana. A discussão sobre quando é que se deve fazer a diferença entre quem tem mais e paga mais ou quem tem menos e paga menos.

Jorge – Se os serviços fossem públicos e gratuitos, ninguém pagava nada!... Oi, estava a brincar, escusam de fazer essa cara!

Fernanda – Evidente, e quem é que pagava aos fornecedores, aos profissionais...? Os serviços de saúde custam caro, hoje em dia. Quando são públicos, somos nós, contribuintes, que os pagamos...

Ana – Estavas a falar nos que têm mais e pagam mais...

Fernanda – É verdade, é isso. Há duas maneiras de organizar o pagamento dos serviços públicos, de saúde, por exemplo. Ou a diferença se faz a montante, através dos impostos e quem tem mais rendimentos, paga mais e quem tem menos paga menos, depois vai tudo para o mesmo orçamento, que suporta os custos dos serviços e todos têm direito a usufruir dos mesmos serviços... ou a diferença se faz a jusante, na altura da prestação dos serviços, e quem tem mais paga melhores serviços e quem tem menos não tem outro remédio a não ser dirigir-se aos serviços subsidiados, pobremente subsidiados, porque o orçamento é pequeno.

Ana – Porque é que é pequeno?

Fernanda – Porque nesta segunda modalidade os impostos baixam, senão as pessoas com mais posses pagavam duas vezes: através dos impostos e na altura da compra dos serviços. Por isso, baixando os impostos, o orçamento do Estado empobrece e os serviços que pode disponibilizar às pessoas que não podem pagar são de pior qualidade do que os serviços que são acessíveis a quem tem maiores rendimentos.

Jorge – Eu sempre pensei que baixar os impostos era uma coisa boa. E além disso, quando ouço dizer que os que têm mais possibilidades devem pagar mais do que aqueles que têm menos possibilidades, faz-me sentido.

Fernanda – Claro que faz. A questão é como. Uma coisa é essa diferença fazer-se na altura do pagamento de impostos, sendo que estes é que vão suportar os serviços de saúde disponíveis igualmente para todos, o que quer dizer que têm de ter uma boa qualidade, senão as pessoas com mais rendimentos - e mais poder - reclamam e exigem melhorias. Por isso é que baixar os impostos pode não ser justo, isso vai ter um enorme impacto no orçamento do Estado e, logo, na qualidade dos serviços públicos. Nesse caso, quem tem mais rendimentos pode depois pagar serviços privados, caros, de qualidade. E quem não tem?

Ana – Uma das colegas dizia que para ela era importante, do ponto de vista da justiça social, que toda a população tivesse direito ao mesmo tipo de serviços. Já não estava a falar da saúde, mas da educação. Acho que é a mesma coisa. Agora diz-se muito que tanto faz, as escolas serem públicas ou privadas, o que interessa é a qualidade. Ela explicava assim: lá está, se são privadas, têm de ter lucro. Logo, têm de ter alunos e alunas que pagam mais caro ou têm de ter um subsídio do Estado. Se são mais caras, não são para toda a gente; se precisam de um subsídio, porque é que os impostos dos contribuintes hão-de contribuir para os lucros dos donos das escolas? De facto, não faz muito sentido, mais vale apostar numa escola pública de qualidade, onde todas as famílias possam pôr os seus filhos e filhas.

Jorge – E quem, por alguma razão, quer pôr os filhos numa escola privada, num colégio? Acho que devia haver essa liberdade. Cada família devia poder escolher o que mais lhe interessa.

Ana – É como no sistema de saúde. Mesmo havendo um bom ensino público, nada impede qualquer família de mandar os seus filhos para uma escola privada. Estou a pensar alto, isso quer dizer que famílias com mais rendimentos têm sempre mais liberdade de escolha, têm duas hipóteses - podem colocar as crianças numa escola pública ou num colégio, certo?

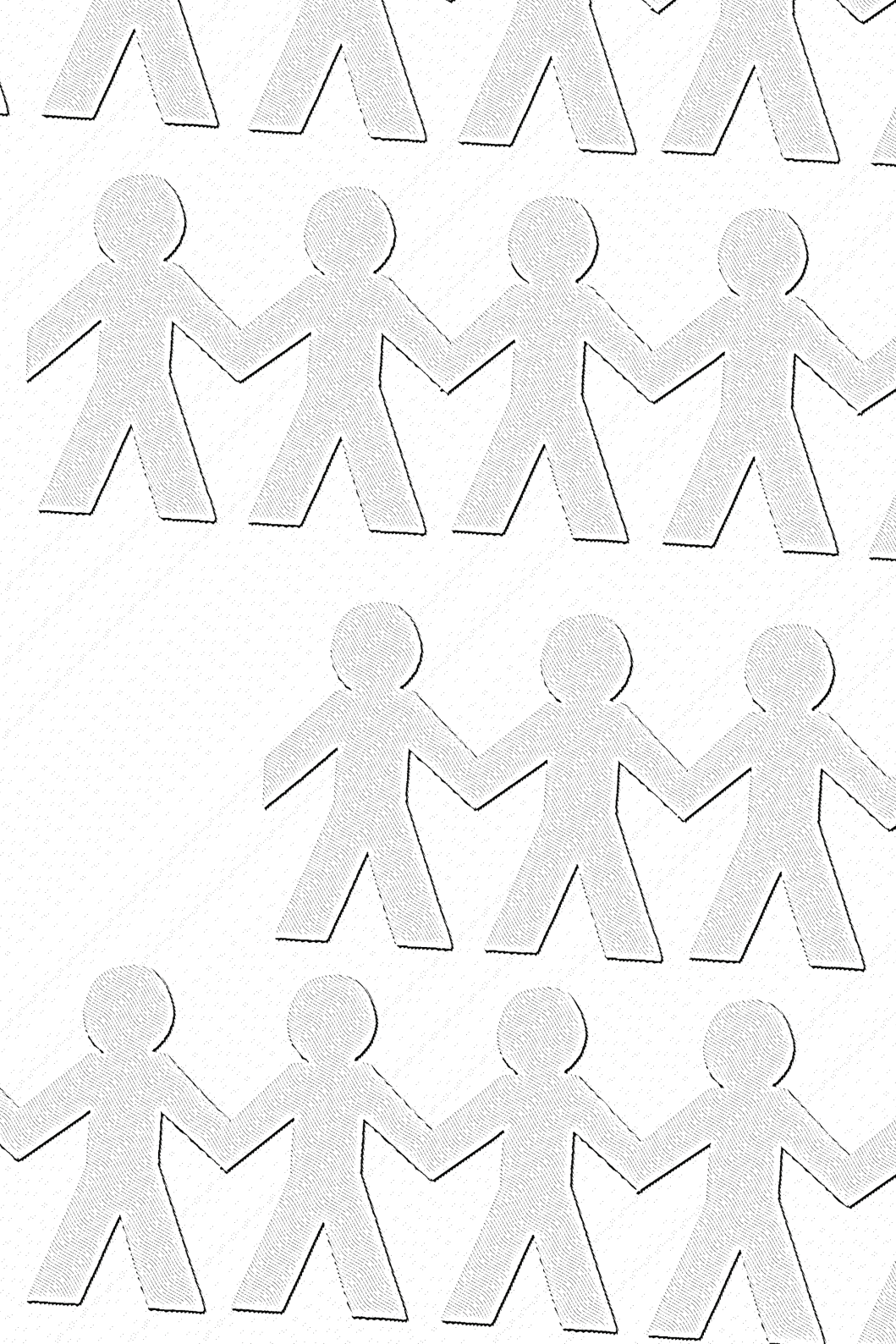
Fernanda – Há uma coisa fundamental, é que a saúde e a educação são bens comuns, ou seja, hoje são entendidas como direitos básicos de todas as pessoas. Não podem ser encaradas como simples mercadoria, que se vende e se compra. A sua organização e manutenção têm um custo, que é suportado pelo orçamento do Estado que, por sua vez, vem da recolha dos impostos dos cidadãos e das suas organizações, sejam empresariais ou não. Se não houvesse fuga ao fisco, se as instituições públicas fossem geridas com sentido de serviço público... Posso mandar-vos umas coisas que tenho andado a ler sobre isto?

Ana – Boa! Eu no outro dia apanhei um “caderno” feito por um pequeno grupo de educadores sobre o Estado Social, mas ainda não o li. Vou enviar-vos também e depois falamos. Agora, sobre o que estavas a dizer, Fernanda, acho que nos últimos anos se melhorou bastante. Continua a haver muitos casos de corrupção, má gestão, não pagamento de impostos... mas as coisas sabem-se mais e há uma sensibilidade muito maior das pessoas relativamente a esse tipo de desvios. Percebe-se que têm um impacto sobre todos nós, já não é como se não tivesse nada a ver connosco.

Jorge – Estás um bocado otimista. Não me olhes assim, admito que é verdade que agora se discutem mais estes assuntos. Podíamos continuar aqui a tarde toda, mas vou ter de me ir embora, desculpem lá...

Ana e Fernanda – Eu também!

Ana – Fernanda, não te esqueças de mandar o que tens andado a ler. Eu vou fazer o mesmo... quer dizer, vou enviar-vos o que ainda não li...



O que é o Estado Social e como funciona

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

Artigo 22.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Sobre o Estado Social

Estado Social, Estado-Providência e Estado de Bem-Estar (*welfare state*) são expressões que têm sido utilizadas para designar as iniciativas dos Estados modernos dos países desenvolvidos visando apoiar os cidadãos no desemprego, na reforma, na maternidade, na educação ou na saúde.

Não se trata da mera proteção à pobreza, que já é muito antiga, e através da qual algumas instituições procuravam minorar as dificuldades de quem nada tinha (veja-se, por exemplo, a criação das Misericórdias em Portugal, no reinado de D. Manuel I). **O Estado Social supõe a responsabilidade pela promoção do bem-estar dos cidadãos.**

Desde que os indivíduos se organizaram em sociedades mais complexas, a divisão do trabalho² surgiu e o Estado passou a existir, que há intervenção deste em diversos domínios como na administração da justiça, na construção de vias de comunicação, na organização militar, nas relações externas, bem como na coleta de impostos para financiar o seu funcionamento.

Mas há uma distinção importante: aqui não se trata da mera intervenção do Estado na vida pública ou na economia, que sempre existiram - o Estado Social responsabiliza-se pela promoção do bem-estar dos cidadãos, **garantindo de um efeito redistributivo do rendimento, através do qual grupos sociais obtêm proteção e acesso a serviços dos quais, de outra forma, estariam excluídos.**

Os economistas falam de *rendimento secundário* como aquele que é obtido pelas famílias por esta via, sendo o *rendimento primário* aquele que é obtido diretamente (sejam rendimentos do trabalho, do capital e/ou do património). Assim, há uma parte dos cidadãos que, por esse efeito redistributivo, obtêm transferências de rendimento e tem acesso a bens e

2 Referimo-nos aqui à divisão social do trabalho (e não à divisão técnica ou biológica, que decorria, por exemplo, da gravidez e aleitamento) que teve início nas sociedades primitivas e que consistiu em haver funções que passaram a ser desempenhadas apenas por certos indivíduos que, com isso, obtiveram mudanças do seu estatuto social e, mais tarde, a reserva de propriedade.

serviços que não poderiam ser suportados apenas pelo seu rendimento primário.

Existe assim uma diferença entre políticas públicas e Estado Social, embora este seja fruto daquelas. Há decisões políticas estruturadas e explicitadas, geralmente em torno de setores específicos que têm em vista o bem-estar das populações e que utilizam recursos públicos para a sua concretização, que não integram a definição de Estado Social. Por exemplo, políticas de comunicações, ou de desenvolvimento local, de desenvolvimento florestal, de desenvolvimento científico, ou de apoio à produção e acesso a bens culturais...

O **Estado Social**, de acordo com as condições históricas que estiveram na sua génese e no seu desenvolvimento, **decorre também de aspetos filosóficos sobre a dignidade humana, sobre a relação entre os indivíduos e a sociedade, nomeadamente do contrato social subjacente à vida coletiva.**

Tipicamente, o Estado Social, numa formulação mais ampla, abrange as seguintes áreas, no todo ou em parte:

- cobertura de riscos (falta de rendimento do trabalho em períodos ou circunstâncias específicos): reformas de idosos; subsídio de desemprego; apoio a trabalhadores temporariamente doentes; apoio a pessoas com deficiência;
- subsídios diretos a cidadãos em determinados casos (bolsas de formação, subsídios diversos por nascimentos / casamentos / funeral, “ordenados” para jovens³, etc.); apoio à maternidade;
- cobertura de necessidades consideradas como direitos básicos dos/as cidadãos/ãs: sistema de saúde de acesso público generalizado; sistema educativo de acesso público generalizado, pelo menos até à escolaridade obrigatória;
- cobertura de sobrevivência mínima: rendimento mínimo garantido / rendimento social de inserção.

Sobre os modelos de funcionamento e de financiamento do Estado Social

Um autor (Esping-Andersen, 2008) considera que “*se podem agrupar os sistemas de proteção social em três grandes famílias ou regimes (o regime social democrata dos países escandinavos, o regime liberal dos países anglo-saxónicos, o regime conservador-corporativista dos países da Europa continental)*”. Eles diferenciam-se pelos objetivos políticos e sociais que tentam atingir e pelos instrumentos que utilizam, respetivamente:

- a igualdade dos cidadãos, através de políticas universais e serviços sociais gratuitos;
- a cobertura social apenas dos mais pobres, através de políticas sociais especificamente direcionadas;

3 Em alguns países, como a Noruega.

- a manutenção dos rendimentos dos trabalhadores, através dos seguros sociais financiados por prestações sociais.

E acrescenta: *“No momento em que as condições económicas e sociais mudam, são os sistemas de proteção social da Europa continental, os mais radicados no industrialismo, que encontram as maiores dificuldades.”*

Na sua origem a proteção social era essencialmente *mutualista*, significando isto que os seus recursos provinham de um mesmo grupo social e funcionava com base no princípio da solidariedade: se os mineiros contribuíam com uma parte do seu ordenado para um fundo de doença, esse fundo deveria ser suficiente para pagar aos mineiros a quem, temporariamente, a doença impedia de receber o seu ordenado; haveria mineiros que raramente estavam doentes, e usufruíam desse fundo muito menos do que as suas contribuições acumuladas, e outros que consumiam muito mais recursos do que as suas contribuições.

Ainda hoje subsistem associações e entidades herdeiras destas origens (mútuas de pescadores, de professores, de determinadas regiões).

No final do século XIX consagrou-se um outro modelo, o seguro-social criado por Bismarck⁴, que afirma já os princípios da *solidariedade* ou *redistribuição* (cada um paga de acordo com os seus rendimentos e usufrui de acordo com as suas necessidades), da *previdência* (paga-se quando se é jovem, robusto e são, para se receber mais tarde, quando idoso, frágil e doente) e da *coesão e inclusão social*. Este modelo baseia-se no financiamento a partir de contribuições dos trabalhadores e empregadores.

Por essa razão onerava os produtos, enquanto as necessidades de proteção social aumentavam. Beveridge⁵ propôs (1948) que se utilizassem verbas do Orçamento Geral do Estado, ou seja, o produto da riqueza nacional, e não só os rendimentos do trabalho, para dar resposta às necessidades crescentes de financiamento do sistema, dando assim origem a um novo modelo de funcionamento, através do qual se aprofundavam os princípios acima enunciados.

Estes dois formatos permanecem na maior parte dos países, inter-relacionando-se em proporções e modos diversos.

Nos Estados Unidos desenvolveu-se em meados do século XX um outro sistema, particularmente no campo da saúde, baseado em seguros privados, aos quais quem não tem emprego não tem acesso, o que tem gerado a exclusão de uma percentagem significativa de cidadãos do usufruto de cuidados de saúde e tem provocado uma acesa discussão pública.

Atualmente, podemos distinguir basicamente dois modelos de financiamento (para melhor compreensão, as referências concretas são as da realidade portuguesa).

4 Otto Von Bismarck (1815-1898), chanceler alemão.

5 William Henry Beveridge (1879-1963), economista inglês.

Público, universal e solidário

- consoante os componentes (reforma, saúde, RSI⁶, etc.), o financiamento pode ser fundamentalmente público ou ter por base contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais⁷ (sendo os descontos feitos sobre a totalidade do salário);
- as prestações dos regimes de segurança social têm regras gerais, independentes dos montantes de descontos acumulados (sem prejuízo de, por exemplo relativamente à reforma, ser tida em conta a carreira contributiva);
- a saúde e a educação são *tendencialmente gratuitas*;
- a gestão dos ativos disponíveis (Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social) é pública e “conservadora” do ponto de vista de estratégia de investimento (aplicações de baixo risco, como certificados de dívida pública e obrigações⁸; as ações tem um teto máximo).

Com capitalização, eventual participação privada, *plafonamento*

- há múltiplas variantes, mas, essencialmente, é criada uma conta-corrente para cada cidadão, cujo valor vai capitalizando; geralmente há um teto (*plafonamento*), isto é, um valor do salário a partir do qual não são feitos descontos para o sistema público, podendo ser obrigatórios, ou não, descontos adicionais para sistemas privados;
- a pensão pública tem um valor máximo;
- pode haver co-pagamentos na saúde e educação;
- a gestão pode ser privada.

Em Portugal, por exemplo, a principal fonte de financiamento da segurança social é a receita de contribuições sociais (dos trabalhadores e dos seus empregadores), sendo de responsabilidade pública a sua gestão, enquanto a educação e a saúde se baseiam em transferências do Orçamento do Estado. Nos últimos 15 ou 20 anos adquiriu uma expressão relativamente importante o financiamento privado, sobretudo em áreas

6 Rendimento Social de Inserção, que substituiu o Rendimento Mínimo Garantido – constitui um mecanismo de combate à pobreza, tendo como principal objetivo assegurar aos cidadãos/ãs e aos seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e, paralelamente, favorecer a progressiva inserção social, laboral e comunitária.

7 Taxa Social Única (TSU) – contribuição mensal paga à Segurança Social pelos trabalhadores e pelas empresas.

8 A Lei-quadro da Dívida estabelece que o financiamento do Estado tem que ser autorizado pela Assembleia da República. A Lei anual do Orçamento define limites para os montantes que o Governo está autorizado a emitir durante esse ano (em termos de endividamento líquido) e pode também definir montantes máximos para a emissão de dívida flutuante – dívida contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada – e limites para a exposição cambial e para a dívida a taxa variável. As decisões relacionadas com os instrumentos de dívida a serem usados no financiamento do Estado em cada ano e os respetivos limites máximos de emissão bruta são aprovados pelo Governo através de uma Resolução do Conselho de Ministros.

nas quais a contribuição do Estado se tem mostrado insuficiente ou em que há o receio de que não venha a ter os recursos necessários, bem como nas áreas mais lucrativas para o setor privado:

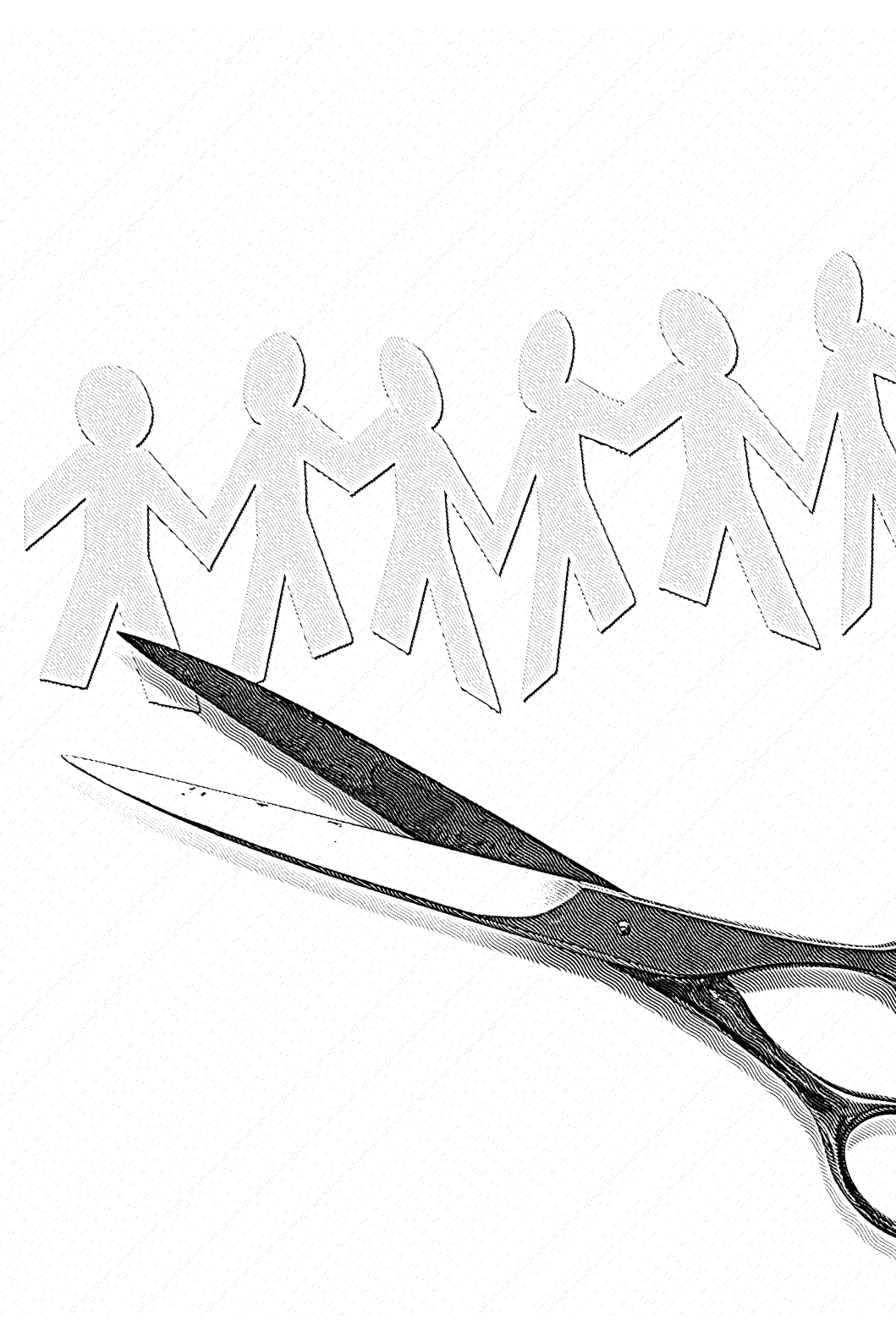
- Planos de poupança-reforma (PPR), consistindo em títulos de capitalização privada, da iniciativa da banca ou de seguradoras; o Estado praticamente não intervém, a não ser em alguma regulação; há alguma afetação de recursos públicos através de bonificações nos impostos;
- Seguros de saúde, com financiamento privado (individual ou de grupo), funcionando de forma complementar ao Sistema Nacional de Saúde (SNS), fundamentalmente em áreas em que o Estado não dá resposta (insuficiência de médicos de família, não integração da medicina dentária nos cuidados de saúde primários, tempos de espera em cirurgias, etc.) ou este não tenha algumas das características desejadas (impossibilidade de escolher o médico);
- Seguros diversos (de vida, de emprego, etc.), com financiamento privado.

É hoje amplamente reconhecido, quer por especialistas no setor, quer por correntes políticas de um amplo espectro, que existe um problema de subfinanciamento de um dos principais setores do Estado Social, o da Segurança Social.

Esse problema resulta de vários fatores:

- desde logo, o ter-se atingido a fase em que um número muito substancial de cidadãos atingiu a idade da reforma, tendo a ela pleno direito (note-se que, em Portugal, antes do 25 de Abril, muitos trabalhadores estavam excluídos de qualquer regime de proteção, não fazendo contribuições, mas também não tendo direito a pensões);
- a acentuada queda demográfica nos países industrializados (Portugal, por exemplo, tem uma das mais baixas taxas de natalidade do mundo, e uma das que mais rapidamente caiu), o que significa que a relação entre o número de trabalhadores ativos que contribui para a Segurança Social e os reformados que dela beneficiam se reduziu fortemente;
- a crise económica atual, e as anteriores, com a manutenção de taxas de desemprego elevadas, o que se traduz em menores contribuições dos trabalhadores e maiores gastos com os respetivos subsídios de desemprego;
- diversas medidas, tomadas por sucessivos governos em vários países, que reduziram as contribuições de algumas empresas e isentaram outras, além da fraude e evasão contributiva (empresas que declaram um salário e pagam outro “por fora”).

No entanto, as formas de enfrentar o problema podem ser múltiplas. A descobrir no último capítulo!



A evolução do Estado Social

(...) os direitos são um marco incluyente / excluyente, mas a qualidade da vida democrática é proporcionada não só pelos procedimentos individuais e coletivos que estes definem, mas também pela participação da cidadania aceitando-os / excedendo-os”.

Jordi Estivill (2003)

Das práticas sociais e políticas

O Estado Social tem as suas origens, como vimos, nas novas realidades europeias do século XIX e nas respostas que alguns Estados foram concebendo para fazer face aos problemas de extrema pobreza e, por consequência, de extremo risco de vida, e de luta social, que geravam.

A industrialização, o êxodo do campo para as cidades ou pólos industriais, as condições de trabalho, a vida em meio urbano sem outros recursos para além do salário, a perda de laços afetivos e sociais e o aumento das famílias nucleares, levaram ao desenraizamento das pessoas cujos modos de sobrevivência sofriam profundas alterações, provocaram o incremento exponencial da pobreza e exclusão social e a concentração de operários idosos ou incapacitados que já não podiam auferir dos rendimentos do seu trabalho e não tinham (qualquer) outra alternativa senão morrer, pedir ou roubar, com impactos devastadores nas respetivas famílias. Perante os protestos e as lutas do movimento operário, alguns estadistas entre os quais o chanceler alemão Otto Von Bismarck (1815-1898) foi o pioneiro, compreenderam o potencial de disfunção social e de revolta que estas situações representavam e foram criando mecanismos de alívio deste tipo de tensões.

Assim começou o que hoje designamos por Estado Social. Desde então e até aos nossos dias, podemos distinguir três fases de desenvolvimento do ponto de partida inicial (Murteira, 2011 referindo-se à proteção social na reforma), às quais se pode acrescentar uma quarta – aquela que estamos neste momento a viver.

- Até ao fim da 2ª Guerra Mundial, os benefícios da proteção social foram dirigidos aos assalariados que, por razões específicas, perdiam a segurança económica de que tinham usufruído, por força do seu trabalho.
- No período seguinte, iniciou-se um processo de progressiva universalização dos beneficiários e o sistema diversificou-se do ponto de vista dos seus modelos e desenvolveram-se os sistemas nacionais de saúde e educação numa boa parte dos países europeus.

- A partir dos anos 1960, prosseguiu-se com a expansão anterior e foi assumido o objetivo de criar as condições para que as pessoas mantivessem o nível de vida atingido na fase de vida ativa.
- Finalmente, no final do século XX, começou nalguns países industrializados (anos 1980 nos EUA e Reino Unido, década de 1990

Países industrializados	
1853	França-Caixa de reforma do Estado para os seus funcionários
1859	Grã-Bretanha-Caixa de reforma do Estado para os seus funcionários
1872	Alemanha-Caixa de reforma do Estado para os seus funcionários
1881-1889	Alemanha-Criação do 1º programa de seguros sociais: doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice
1891	Dinamarca-Pensão mínima para todos os cidadãos
1893-1905	França-Leis sobre assistência médica gratuita, assistência aos indigentes e idosos, enfermos e doentes incuráveis
1898	Nova Zelândia-Pensão mínima para todos os cidadãos
1911	Grã-Bretanha-Seguro social obrigatório de desemprego
1914-1918-I Guerra Mundial	
1929-Grande Depressão	
1935	EUA-Lei da Segurança Social
1942	Grã-Bretanha-Relatório Beveridge
1945	França-Generalização do Estado Social
1962	
1974-1975	
1983	
1984	
1996	

em muitos países europeus e outros) um ciclo de sentido contrário, assente na diminuição de direitos e do nível de vida dos cidadãos e cidadãs.

A linha do tempo que se segue permite-nos, através de alguns marcos, acompanhar o evoluir da construção do Estado Social, por um lado nos principais países industrializados e, por outro, em Portugal:

Portugal
Portugal-Lei da Previdência Social, vinculada ao sistema corporativo
Portugal-Lei da Previdência Social, desvinculada do sistema corporativo
Portugal-Leis da pensão social, proteção no desemprego
Portugal-Leis do abono de família, subsídio de Natal para todos os pensionistas
Portugal-Lei de Bases da Segurança Social
Portugal-Lei do Rendimento Mínimo Garantido

Da consagração dos princípios – um património da humanidade

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, no âmbito do Tratado de Versalhes que pôs, formalmente, fim à I Guerra Mundial e tornou-se, em 1946, uma agência especializada da ONU. Dois anos antes (1944) adotou a Declaração de Filadélfia, que anexou à sua Constituição, na qual consagrou a extensão de medidas de segurança social de modo a providenciar um rendimento mínimo a todos os que dele tenham necessidade, a assistência médica adequada, a proteção na vida e na saúde a todos os trabalhadores, a garantia do bem-estar das crianças e a proteção na maternidade (alíneas f), g) e h) da secção III da Declaração referente aos fins e objetivos da OIT).

Este documento constituiu um precedente importante da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Nesta reconhece-se, nos artigos 22 a 26, o direito à segurança social, ao emprego, ao repouso e às férias, à educação, à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência, bem como à assistência especial na maternidade e na infância.⁹

Em 1952, a 102ª Convenção da OIT definiu as normas mínimas da Segurança Social: os Estados devem assegurar os benefícios acordados, garantir a participação de empregadores e trabalhadores na administração do sistema, proporcionar os benefícios devidos, gerir as instituições e assegurar o financiamento coletivo dos benefícios através dos impostos ou seguros. Em Convenções posteriores foram aprofundadas e atualizadas normas específicas como, por exemplo, as relativas a cuidados médicos, subsídio de doença (1969) e proteção da maternidade (2000).

A Carta Social Europeia (1961) e o Código Social Europeu (1964), aprovados pelos Estados membros do Conselho da Europa, reconhecem, igualmente, os direitos de proteção social.

Em 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que é um documento vinculativo (mais de 150 Estados são parte do Pacto, entre os quais Portugal, desde 1978). O seu artigo 9º consagra: “*Os Estados partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais*”. Segue-se, nos artigos seguintes, o reconhecimento do direito à proteção e assistência à família, às mães, nomeadamente às mães trabalhadoras, às crianças e adolescentes, a um nível de vida suficiente para todas as pessoas, à melhoria constante das suas condições de existência, à saúde e à educação – cujo ensino primário deve ser obrigatório e acessível, gratuitamente, a todos.

9 (Artigo 25.º)

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma protecção social.

Na União Europeia os documentos de referência são a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2000) - que reconhece, no seu artigo 34º, o direito à segurança social e à assistência social, garantindo proteção *“na maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais”* - o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (ambos nas versões alteradas pelo Tratado de Lisboa, de 2009). Este último dispõe que *“na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um elevado nível de educação, formação e proteção da saúde humana.”*

De volta às práticas sociais e políticas

Como em muitos outros aspetos, acreditou-se nos países ditos desenvolvidos que o que fora conquistado – muitas vezes duramente – estando, até, legalmente reconhecido, era para ficar.

Mas a partir das últimas décadas do século XX começaram a ser progressivamente mais claras algumas mudanças fundamentais:

- nos países do “centro”¹⁰ (os mais enriquecidos) a diminuição de nascimentos, o envelhecimento da população, o aumento da esperança de vida, os novos meios de diagnóstico e os novos medicamentos e tratamentos, colocam problemas à sustentabilidade do Estado Social, em particular aos sistemas de Segurança Social e de Saúde;
- a intensificação, nomeadamente nos Estados Unidos, do debate sobre os direitos dos cidadãos à proteção social, sobretudo no que diz respeito à saúde, e sobre o papel do Estado e do sector privado no sistema que a deve garantir ou disponibilizar
- nos países da “periferia” (os mais empobrecidos, alguns agora a sair dessa condição), começou a emergir ou a reforçar-se o Estado Social, anteriormente inexistente ou embrionário
- a financeirização da economia e a crise financeira dos últimos anos abriu espaço a uma crescente pressão sobre os direitos das cidadãs e cidadãos e a um discurso que apresenta como inevitável o seu retrocesso
- estas e outras circunstâncias provocaram a necessidade de um aprofundamento da razão de ser, dos princípios, do que deve permanecer e do que deve e pode ser alterado no funcionamento do Estado Social.

¹⁰ O binómio “centro / periferia” começou a ser utilizado pelo economista argentino Raúl Prebisch e pela Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) nos anos 1950 e tem tido uma longa vida de sucessivas reinterpretações. Em geral, significa uma relação de desigualdade, em particular de poder, no quadro de um mesmo sistema.

Este debate tem aspetos comuns ao conjunto dos países do planeta, mas também varia na medida em que cada um deles, ou cada conjunto, foi construindo o Estado Social tendo por base a sua história, a sua realidade sócio-económica e a sua cultura.

Um exemplo tem a ver com a centralidade do trabalho na organização social. Uma parte substancial das prestações sociais tem como base contribuições sobre o rendimento do trabalho contratualizado, repartidos entre o empregador e o empregado. Acontece que em muitos países a economia informal ocupa largas percentagens da população que, por isso, trabalhando com as mesmas exigências e esforço que outros trabalhadores, não têm direito à segurança social. Acontece também que, em toda a parte, o avanço vertiginoso da precariedade laboral exclui cada vez mais pessoas, nomeadamente jovens, do acesso à proteção social.

Outro exemplo relaciona-se com as mudanças empresariais. Em muitos países, as contribuições da entidade patronal são feitas com base numa percentagem do salário pago a cada trabalhador. No entanto, há cada vez mais empresas de capital intensivo, com poucos trabalhadores e lucros muito elevados. Ao contrário das empresas de trabalho intensivo, frequentemente com lucros modestos, que constituíram a base para o cálculo aplicado até hoje. Verifica-se então que enquanto o lucro aumenta, a pressão da contribuição baixa. E que as atividades que mais empregam, são as que mais pagam, independentemente dos resultados que tenham.

Como se sabe, novas realidades e práticas sociais colocam problemas e contradições que levam a alterações políticas e sociais. O questionamento aqui é em que direção vão essas alterações e qual é o nosso papel. Assim entramos no capítulo seguinte.

Desafios e opções

A tendência, então, do educador-educando como dos educandos-educadores é estabelecerem uma forma autêntica de pensar e atuar. Pensar-se a si mesmos e ao mundo, simultaneamente, sem dicotomizar este pensar da ação. (...) Ação e reflexão, reflexão e ação se dão simultaneamente.

Paulo Freire (1975)

Escolhas

O primeiro desafio é decidirmos se queremos enfrentar os dilemas que se colocam e procurar soluções, ou suportar, passivamente, as decisões que outros tomam em nosso nome. Sabemos que a democracia representativa, para ser ela própria, precisa de cidadania – de participação informada, crítica, capaz de ver para além do curto prazo e de assumir riscos. Mas podemos sempre escolher deixar essas posturas para outros... aceitando as respetivas consequências.

O Estado Social tem sido uma construção progressiva, fruto das mudanças das condições sociais e das reivindicações e lutas cívicas. A questão agora é que o sentido desta construção, em vez de ser aprofundar, adequando algo que já existe a novos contextos e, portanto, a novas exigências, tende a ser, em muitos países ditos “desenvolvidos”, mudar a lógica do sistema. Passar de um sistema público, universal e solidário, para um sistema mais híbrido e, finalmente, predominantemente privado, com uma parte pública destinada apenas aos que não podem pagar. É uma mudança de natureza e, portanto, de princípios.

Este tipo de alteração não é fácil de identificar e de entender, por vários motivos:

- o discurso (a utilização das palavras para exprimir conceitos) não é claro, mas, propositadamente, equívoco;
- a fundamentação recorre, generalizadamente, a pareceres e estudos técnicos, que poucos estão em condições de escrutinar para verificar da sua seriedade, relevância e competência; e utiliza também justificações baseadas em frases feitas positivas como “é para o bem de todos”, “é mais sustentável para o futuro”, etc.;
- a estratégia política de quem detém o poder tem sido, por um lado, ir mudando, promulgando novas medidas, a um ritmo bastante acelerado, o que torna complicado perceber os objetivos finais e acompanhar os processos; e, por outro, ir batendo incessantemente numa tecla: só há uma possibilidade, uma solução, um caminho...

O segundo desafio poderá ser mobilizarmo-nos para compreendermos melhor, para ultrapassarmos as aparências e as contradições incompreensíveis, para afirmarmos, na prática, que não há nem pensamentos nem soluções únicas e por isso nos dispomos a procurar, apoiar e criar novas ideias.

Nessa altura chega o momento em que temos de ter critérios, para escolher em que propostas apostamos, o que nos faz sentido, o que queremos para o futuro. Para não confundirmos a árvore com a floresta. Ou para não nos perdermos na floresta.

Também aqui é fundamental a pluralidade. Mas atrevemo-nos a avançar com **dois critérios maiores**:

1. valorizarmos e envolvermo-nos nas ações que aprofundam a equidade entre as pessoas, entre as regiões e os povos, e em tudo o que recusa o aumento da desigualdade;

2. acreditarmos numa estratégia assente na participação das pessoas, no seu cada vez maior grau de conhecimento, consciência e autonomia.

O importante é construirmos as bases que nos permitam optar. E saber como podemos contribuir para que as nossas escolhas, por difíceis que sejam, se tornem realidade.

Horizontes

Se há escolhas a fazer, é porque há horizontes diferentes. Alguns mesmo bem reais, mas que parecem ficção, outros que são ainda ficção, porque propositivos, mas que têm potencialidades para se tornarem reais.

Sobre a noção de “realismo” também é bom interrogarmo-nos, o que significa? Historicamente, quantas vezes o que era dado como impossível, aconteceu! Ou o que era apresentado como “*real politik*” não passou de uma visão inconsequente.

Outras perguntas: onde devemos colocar o acento? No mais imediato ou na construção do longo prazo? No mais evidente ou no que é preciso procurar, compreender, criar? No aparente menor risco ou no mais ousado? No que simplesmente ouvimos ou no que conseguimos fundamentar?

Quaisquer que sejam os horizontes, todos os passos para lá chegar (ou seja, as políticas) têm de ter em conta os pontos de partida, diferentes de país para país. Num ensaio sobre a exclusão social, Jordi Estivill (2003), depois de reconhecer a força que nos países do Sul (poderíamos dizer “da periferia”) têm “*a família, a vizinhança, os conterrâneos, a comunidade local ou tribal e os sistemas simbólicos que os acompanham*”, lembra que “*a exclusão não surge apenas devido às influências ocidentais, mas também devido às estruturas e normas específicas destas comunidades, cuja transgressão individual e coletiva pode chegar a ser fortemente penalizada*”. No entanto, afirma: “*A questão central da exclusão nestes países é a dificuldade em aceder a grande número de bens materiais, aos*

serviços sociais, educativos, sanitários, à proteção social, assim como à participação ativa nas decisões que influenciam a sua vida”.

Não podemos explorar todos os horizontes inventariáveis. **Por isso escolhemos sete, a título exemplificativo**, que se sintetizam nos 5 pontos seguintes.

1. Há um caminho bem claro traçado há alguns anos por quase todos os Estados do mundo, em nome dos seus cidadãos, do qual não se fala. É o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS)¹¹. *Reconhecendo a importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial (...), desejando a rápida obtenção de níveis de liberalização progressivamente mais elevados no comércio de serviços mediante sucessivas rondas de negociações multilaterais (...)*¹², os 123 países (à altura) que instituíram a Organização Mundial do Comércio (OMC) também assinaram em abril de 1994 este tratado multilateral que entrou em vigor em janeiro de 1995.

O Acordo parece simples, mas é muito complexo e tem sérias consequências. Nele se regulamenta a liberalização, ou seja, a abertura ao capital internacional, de 160 setores de serviços¹³, definindo-se um ‘serviço’ como *“qualquer serviço em qualquer setor, exceto aqueles prestados no exercício da autoridade governamental.”* Por sua vez, *“um serviço prestado no exercício da autoridade governamental”* significa *“qualquer serviço que não seja prestado em bases comerciais, nem em competição com um ou mais prestadores de serviços”*.¹⁴ Uma vez estabelecidos compromissos por parte de um país (no caso da União Europeia, esta negocia em nome dos seus membros) de abertura de determinado tipo de serviços à liberalização (precedido, quando é necessário, de privatização), é praticamente impossível voltar atrás, sob pena de se terem de pagar indemnizações incomportáveis.

Este processo discreto de comercialização dos serviços públicos está em marcha em todos os países membros da OMC, assumindo diversas formas, desde a linguagem cada vez mais empresarial com que são caracterizados e estruturados os diferentes “serviços”, de modo a facilitar a futura abertura ao capital privado internacional, até ao aumento exponencial (muito evidente no campo da saúde, por exemplo) da parte privada do seu funcionamento.

11 Mais conhecido pelo acrónimo em inglês GATS - *General Agreement on Trade in Services*.

12 Texto oficial do Acordo.

13 Agrupados em 12 áreas: serviços fornecidos às empresas (incluindo os serviços profissionais e os serviços informáticos); serviços de comunicação, de construção e de engenharia a ele vinculados, de distribuição, de educação, serviços ligados ao meio ambiente, serviços financeiros (seguros e serviços bancários), saúde e serviços sociais, turismo e viagens, serviços recreativos, culturais e desportivos, transportes e outros serviços não incluídos nesta lista (sublinhados nossos).

14 A interpretação da OMC é que qualquer serviço no qual se verifique uma prestação privada, ainda que em menor percentagem, comprova que se trata de um serviço comercializável, logo, incluído na lista de serviços a liberalizar ao abrigo do AGCS.

Neste quadro, direitos universais reconhecidos como a educação, a saúde, o acesso à água potável, entre outros, têm passado a ser considerados “serviços” prestados às populações... A diferença de nomenclatura não é indiferente nem inocente. Ao serem considerados “serviços”, passam a estar abrangidos pelas disposições do AGCS, ou seja, o seu futuro está já determinado! A não ser que alguma regra em contrário seja estabelecida, a começar pelo nível nacional, colocando obstáculos ao prosseguimento, sem questionamento, do processo de privatização e liberalização. Dois exemplos: as lutas pelo direito à água na Bolívia (Cochabamba, 2000)¹⁵ e o referendo sobre a privatização da água (Itália, 2011).¹⁶

2. Nos antípodas deste pensamento, um autor português (Silva, 2009), partindo do argumento da rejeição *“quer [da] possibilidade de um regresso ao modelo de Estado Social, quer [da] possibilidade de simples reforma do modelo de Estado neoliberal”*, apresenta *“o cenário futuro mais provável – isto é, a emergência de um novo modelo de Estado, por mim apelidado de Estado ‘neo-social’”*. Este será, de acordo com o autor, *“um Estado repolitizado, em que imperativos económicos, orientados para o crescimento da riqueza e rendimento agregados, darão lugar a preocupações centradas numa distribuição mais equitativa da riqueza gerada pelo mercado, e a imperativos de legitimidade política ou de legitimação substantiva do regime democrático”*.

E explicita o contexto: *“Quando deixamos de ser cidadãos dotados de direitos universais, membros solidários de uma comunidade política, para passarmos a ser cidadãos consumidores de serviços, ou simples ‘clientes’ de um regime descentralizado, flexível e mais ou menos eficiente de prestação de serviços, é natural que a motivação para legitimarmos politicamente o regime político com o nosso voto, diminua. Por todas estas razões, penso que estão reunidas as condições para mais uma metamorfose do Estado.”*

3. Dois pequenos livros de divulgação sobre um universo específico, a segurança social e o sistema de pensões, foram recentemente publicados. Os seus autores (Mendes, 2011) e (Murteira, 2011), chegam a conclusões diferentes.

Escreve Ribeiro Mendes: *“Em primeiro lugar, é preciso tirar todas as dúvidas e explicitar todas as consequências do facto de o sistema de benefícios definidos financiado por repartição não ser mais viável, pois desapareceu a vantagem de bem-estar que uma demografia mais jovem lhe conferia no passado. Em segundo lugar, a responsabilidade individual pelos novos riscos de longevidade deve ser incrementada, através de um*

15 Ver Pereira (2007).

16 Em 12 e 13 de junho de 2011, 95,7% dos 57% de cidadãos e cidadãs italianos/as que votaram num referendo organizado pelo Fórum Italiano do Movimento pela Água pronunciaram-se a favor da abolição de dois artigos legais que estabeleciam a possibilidade de privatizar os serviços públicos municipais, incluindo o abastecimento de água, e a definição de tarifas em função do capital investido.

grande esforço de poupança das famílias, aumentando a adequação dos rendimentos totais disponíveis na velhice e não apenas das pensões públicas.” (...)

“A discussão sobre novas medidas de reforma deve ser empreendida quanto antes, conscientes de que não há Estado de Bem-Estar verdadeiramente sustentável no longo prazo sem que estejam garantidas duradouramente duas condições fundamentais, a saber: um crescimento econômico forte, baseado em ganhos de produtividade sustentados; e uma fundamentação ética robusta, baseada na equidade entre as gerações, de todos os sistemas e mecanismos de proteção social a preservar, para nós e para as gerações vindouras.”

Maria Clara Murteira sustenta: “Os efeitos do envelhecimento demográfico nos sistemas de pensões têm sido amplamente discutidos (...) mas o debate tem sido focalizado na forma como as pensões são financiadas. Daqui deriva um duplo erro de perspectiva. Por um lado, nem sempre se identifica o principal problema de sociedade causado pelo envelhecimento demográfico, que é o acréscimo tendencial do peso do consumo dos reformados em relação à produção de bens e serviços. Logo, o produto futuro é variável central, pois nele se baseia, inevitavelmente, o consumo dos futuros reformados. Se o produto não crescer, só haverá soluções do lado da procura, que podem implicar a contenção do consumo da população reformada ou da população ativa. Evidencia-se, assim, a importância de uma regulação macroeconómica favorável ao crescimento e ao emprego. (...) Por outro lado, a formulação das políticas de pensões é muitas vezes enviesada, pois nem sempre se distinguem com clareza os seus fins (a segurança de rendimento) dos seus meios (a restrição orçamental). A preocupação com a sustentabilidade financeira tende a ocultar o propósito central das pensões que é garantir a segurança de rendimento na reforma. A restrição orçamental (o equilíbrio financeiro dos sistemas) impõe limites à concretização do objetivo (a segurança de rendimento na reforma), mas não deve ser tomada como o objetivo a atingir.

“Pensar o futuro das pensões requer uma reflexão que ultrapassa a análise dos equilíbrios orçamentais presentes ou futuros. Os esquemas de pensões definem a parte da riqueza originada em cada período que reverte a favor dos reformados. Essa é uma escolha de natureza política, que depende da repartição do rendimento entre lucros e salários e da repartição da massa salarial entre ativos e reformados. Assim, a discussão sobre o futuro das pensões não deve ser dissociada dos debates sobre o crescimento e a repartição do rendimento na sociedade.”

4. Um outro setor específico, a saúde, tem sido objeto de vários estudos e publicações de um autor que o conhece por dentro. Pegando numa delas (Sakellarides, 2009), recebemos um “convite às pessoas para que se incorporem numa reflexão real, possível e necessária, sobre a sociedade contemporânea e o futuro do nosso sistema de saúde.” Neste mundo, que “é “complexo, dinâmico e incerto, onde soluções pré-formatadas, mesmo as institucionais, podem ser contraproducentes, necessitamos antes de ‘princípios’, ‘regras do jogo’ e ‘instrumentos’, para

que, adaptativamente, atores informados possam ir configurando soluções que funcionem.” A proposta, examinada ao detalhe e justificada em cada ponto, é a de um “contrato social da saúde”, que “é exatamente o oposto do distanciamento entre as pessoas e as instituições e a governação da saúde, que hoje se observa. Ele é, essencialmente, uma rede de corresponsabilização”.

“O essencial da ideia de contrato social – encontrar formas de acordar sobre o que há que fazer para preservar e promover o bem comum, através de um conjunto de compromissos clara e conscientemente assumidos”. (...) “A corresponsabilização é necessário frequentá-la, exercitá-la todos os dias nas pequenas coisas da vida, para que possa emergir como o veículo privilegiado dos processos deliberativos, que dizem respeito aos grandes desígnios sociais.”

5. Afunilando ainda mais a análise, têm sido avançadas propostas de ajuste do modelo de financiamento da segurança social. Mencionamos duas.

A primeira vai no sentido de substituir a contribuição da entidade patronal com base numa percentagem do salário de cada trabalhador/a por uma contribuição com base no valor acrescentado bruto da empresa. Isto faria com que uma empresa de capital intensivo (com pouca mão-de-obra) e grandes lucros contribuísse mais, e uma outra de menores lucros contribuísse menos.

A segunda vai no sentido da criação do IVA social, isto é, a afetação de uma percentagem do IVA à Segurança Social.

Cidadania

Ana – *Olá, Jorge, já leste o caderno que te mandei sobre o Estado Social? O que é que achaste?... Eu não vou dizer nada antes de saber a tua opinião... Agora, fiquei a pensar em várias coisas. Uma é que vivemos num mundo mesmo complicado, já tem tanta história, tantas experiências, tantas opiniões, tantas opções... Fico pequenina...*

Jorge – *Já te digo o que achei. Eu fiquei a pensar noutra coisa. Dá a ideia de que há muita gente a pensar nestes assuntos, a estudá-los, a fazer propostas. Mais do que eu pensava... quer dizer, eu não pensava muito, mas era a impressão que tinha... Até porque imagino que os que são citados no caderno são só uma amostra...*

Fernanda – *Bom dia! Aposto que estão a falar no caderno que tu nos enviaste, Ana. Estava a ouvir o Jorge... E é evidente que se ele foi feito por um grupo de educadores em que ninguém era perito no assunto, não iam produzir uma coisa exaustiva. Já agora, o que mais me espantou foi isso: educadores a tratarem de um tema destes para educadores, ou seja, para os colegas. Não me lembraria de tal coisa!*

Ana – *E o que é que achaste?*

Fernanda – *Espera aí, deixa-me só terminar. Houve uma coisa que me*

pôs a pensar... Porque é que falam em “cidadãs” - está bem, e “cidadãos” também – e em educadores? Como se fossem duas coisas diferentes, como se não coexistissem na mesma pessoa...

Ana – Nalgumas pessoas coexistem, mas não em todas...

Jorge – Eu acho que é para não desistirmos de sermos cidadãos quando somos professores. Isto é difícil de explicar. Mas este tipo de temas não se tratam em todas as disciplinas. Porque é que há-de interessar a um professor de física? Claro, porque também é cidadão e nessa “qualidade” pode dialogar com os seus alunos sobre o Estado Social, diz respeito a toda a gente.

Fernanda – É uma boa explicação. Eu estava a imaginar outras situações, por exemplo: organizar-se uma sessão sobre este tema na escola, ou uma exposição... Iniciativas mais coletivas, que dessem para ver os vários pontos de vista... Mas organizarmos isso com os alunos.

Ana – Podíamos pedir apoio a este grupo que fez o caderno.

Jorge – Há uma coisa um bocado complicada. Eu comecei a pensar o que é que poderia mudar no meu dia a dia, depois de ler o caderno. Para além de me informar cada vez mais e melhor, e falar com outras pessoas, não encontrei mais nada... Isto não é o género de questões que se resolvem com “ter mais atenção aos outros”, “consumir mais responsabilmente”, sei lá!

Ana – Nalguns casos, até sim – em pequena parte, claro. Por exemplo, se estamos de acordo em que o sistema deve funcionar na base do financiamento através dos impostos, temos de os pagar... Ou se formos utilizadores responsáveis, informados, dos serviços de saúde pública, isso contribui para que eles funcionem bem...

Fernanda – É verdade, mas eu percebo o que o Jorge quer dizer. Para mim, é assim: se temos ideias mais ou menos claras, lutamos por aquilo em que acreditamos. Não é só conversar com os amigos, é respondermos coletivamente, por exemplo, cada vez que há um tema em discussão, ou em apreciação pública, ou quando são tomadas certas medidas...

Ana - ... ou quando há eleições...

Fernanda – Também. É que o que está em causa são as políticas, as orientações que definem como é que o sistema funciona. Cada medida, ou cada norma de funcionamento, pode ter imensas consequências!

Jorge – Isso é que às vezes é difícil de perceber, ou de calcular!

Fernanda – Ora aí é que vem o papel da informação. Que muitas vezes é preciso procurar, não anda atrás de nós...

Ana – E da discussão, para trocarmos opiniões e compreendermos coisas mais intrincadas ou mais escondidas... E para juntarmos forças. Talvez assim me sinta menos pequenina...

Jorge – O problema é que estamos pouco habituados a pensar e a intervir em termos mais globais de políticas, políticas públicas... atenção, não estou a dizer “politiquices”, nem a falar de políticas partidárias...

Fernanda – *E também não estamos habituados, enquanto professores, educadores, a tratar destas coisas, a esse nível, com os alunos... Temos de pensar melhor nisso... como é que se pode fazer...*

Ana - *Mas, afinal, o que é que vocês acharam do caderno, não me dizem?!*

Jorge – *Pois não... agora não, estou atrasado, fujo já...*

Fernanda – *Desculpa, eu também tenho de ir. Continuamos quando?*

Bibliografia consultada

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1996). *Welfare States in Transition*. London: United Nations Institute for Social Development & Sage Publications.

Esping-Andersen, Gøsta (2008). *Trois leçons sur l'État-providence*. Paris: Éditions du Seuil.

Estivill, Jordi (2003). *Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.

Freire, Paulo (1975). *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento, 2ª ed.

Mendes, Francisco Ribeiro (2011). *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Murteira, Maria Clara (2011). *A Economia das Pensões*. Coimbra: Angelus Novus.

Pereira, Luísa Teotónio (2007). “Estamos preparados para o fracasso dos ODM?” in *Imaterial, possível, inevitável: a viagem de um projecto*. Lisboa: URB-África / UCCLA

Pordata (2009). *Retrato de Portugal - Indicadores 2009*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rosanvallon, Pierre (1992). *La crise de l'État-providence*. Paris: Éditions du Seuil.

Sakellarides, Constantino (2009). *Novo Contrato Social da Saúde: Incluir as Pessoas*. Lisboa: Diário de Bordo.

Silva, Filipe Correia da (2009). “Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social”. In *Onde Pára o Estado?* Lisboa: Edições Nelson de Matos.

Simões, Ana Cecília Sara (2009). *Segurança Social*. Coimbra: Almedina.

Wilkinson, Richard.; Pickett, Kate (2010). *O espírito da igualdade: porque razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor*. Lisboa: Editorial Presença.

O que pode acontecer quando um grupo de cidadãos e cidadãs, não especialistas nessa matéria, se resolve a **tentar compreender o que é o Estado Social**, como apareceu, o que lhe está a acontecer, que futuros se preparam, através das decisões que se vão tomando?

Entusiasmo-mo-nos, procuramos, lemos, conversamos, discutimos... desesperamos! É mais complexo do que parece, é mais vasto do que imaginávamos, é mais difícil de comunicar do que prevíamos...

Somos todos educadores/as, em vários ramos e níveis de ensino e fora da escola. Enquanto cidadãos, diz-nos respeito: há decisões tomadas em nosso nome, temos de tomar decisões todos os dias. Com impactos sistémicos. Enquanto educadores, sentimos a responsabilidade de estar preparados para enfrentar, na escola como noutros lugares de aprendizagem, a **discussão de temas fundamentais**.

Atrevemo-nos porque o fazemos no âmbito da **Educação para a Cidadania Global**, o que significa que sabíamos desde o início que não poderíamos ser exaustivos, nem queríamos produzir um trabalho académico, nem um panfleto político. Procurámos informação, refletimos, escolhemos pistas que permitissem apurar escolhas. **Esta é uma iniciativa cidadã.**