Política de austeridade e Estado: ‘Repensar o Estado’ ou destruir o Estado Social existente?

Autor(es): Marques, Fernando

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39779>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_20

Accessed : 26-Apr-2023 10:36:08

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo II

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

POLÍTICA DE AUSTERIDADE E ESTADO: ‘REPENSAR O ESTADO’ OU DESTRUIR O ESTADO SOCIAL EXISTENTE? ¹

As políticas de austeridade começaram por ser desenvolvidas no país em 2010 através dos Programas de Estabilidade e de Crescimento que foram seguidos, em meados do ano seguinte, pelos programas da troica (Programa de Assistência Económica e Financeira e as suas revisões, nos termos oficiais). Estes programas têm como objectivos expressos o saneamento das contas públicas, a melhoria da competitividade e o apoio ao sector financeiro.

A concepção dominante assenta na ideia de que o reequilíbrio das contas públicas exige a diminuição da despesa do Estado. Trata-se, porém, da despesa do Estado encarada na sua globalidade ou visa-se antes a despesa social? Sendo esta essencial para assegurar o bem-estar da população, desenvolver o país e assegurar a protecção social, é crucial saber se a diminuição da despesa social não terá como consequência um Estado de natureza diferente. Sobretudo quando o Governo assume pretender “reformatar o Estado” e encomenda a uma das organizações da troica (o FMI) — uma organização que além de representar os credores não é propriamente uma defensora do Estado social — um relatório para lhe fornecer

¹ Agradeço a colaboração prestada pela minha colega Ana Cecília.

orientações, vindo depois a avançar com um Guião para a Reforma do Estado sob o título “Um Estado melhor” (adiante, Guião).

São estas as questões tratadas neste artigo. Começa-se por abordar a construção do Estado social no país, os seus avanços e retrocessos (ponto 1), após o que se questiona se existe um excesso de despesa pública ou antes um problema de desenvolvimento do país (ponto 2). Entende-se como importante perceber a concepção inerente aos programas de austeridade, conforme são mais ou menos orientados para a compressão da despesa (ponto 3). São depois apresentadas as linhas-força da visão do FMI tendo como objectivo compreender melhor a natureza da reforma do Estado (ponto 4). A despesa social é abordada considerando a implicação da política de austeridade em domínios específicos (segurança social, saúde e educação) e as orientações que resultam do Guião (ponto 5). No final retiram-se algumas conclusões.

1. Avanços e retrocessos no Estado social em Portugal

1.1. Em Portugal procurou-se construir um Estado social num contexto das profundas alterações resultantes do 25 de Abril. Teve-se como objectivo essencial assegurar a igualdade real entre os cidadãos; e, nos termos da Constituição de 1976, o Estado democrático visava a transição para o socialismo (artigo 2.º).

Nas características fundamentais que estruturam o Estado social devemos incluir: a intervenção do Estado na economia, com realce para a constituição de um importante Sector Empresarial do Estado; a redistribuição do rendimento por via do imposto progressivo sobre o rendimento e, em menor medida, pela segurança social; o reconhecimento de direitos económicos, sociais e culturais; os direitos dos trabalhadores, incluindo o direito ao trabalho e o de contratação colectiva;

o desenvolvimento de políticas sociais em que são de realçar a segurança social para todos, a democratização da educação e da cultura e a criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Ao longo do tempo, alguns direitos consolidaram-se e obtiveram-se resultados importantes, nos quais se destacam a criação do SNS e a obtenção de significativos ganhos em saúde; a melhoria e alargamento, numa perspectiva universalista, da segurança social; o alargamento da escolaridade obrigatória e a melhoria das taxas de escolarização.

1.2. Este processo não foi linear e coexistiu com avanços e recuos num processo histórico complexo. Se é verdade que, na sua última fase, a partir dos anos 60 (nalguns casos já nos anos terminais), o regime fascista tivera necessidade de proceder a reformas nas políticas sociais para responder à crescente contestação social, também o é o facto de estas terem ou uma fraca realização ou uma natureza fragmentária e residual: escassa protecção social assegurada de forma incipiente nas eventualidades cobertas e sem cobrir algumas delas (caso do desemprego que não era abrangido); baixas taxas de escolarização, com incumprimento da escolaridade obrigatória de 6 anos, e acesso ao ensino superior por uma elite; baixos resultados no domínio da saúde (por exemplo, a mortalidade infantil era de 44,8 por mil em 1973, sendo de 3,4 em 2012). Pode pois afirmar-se que o Estado social é uma conquista do 25 de Abril, que só depois dele se afirma, o que representa um desenvolvimento tardio face à experiência da generalidade dos países europeus, onde a sua consolidação teve geralmente um carácter gradual.

Os avanços foram então muito rápidos, sendo inspirados por ideias motrizes nas quais destacamos: a universalidade (na emblemática forma, “todos têm direito a...”); a unificação dos sistemas de protecção (nem sempre alcançada porque se quis preservar regimes mais favoráveis existentes); a gratuidade

dos sistemas de saúde e de educação; o bem-estar, a igualdade, a segurança económica e a redução da pobreza, enquanto objectivos fundamentais a alcançar. Podemos ainda referir, como princípios estruturantes, a justiça contributiva, a qual está ligada ao trabalho (caso da segurança social contributiva), e a justiça distributiva, a qual visa garantir prestações ou serviços de natureza universalista.

1.3. Cedo emergiu a oposição das forças políticas e sociais que se opuseram a estes desenvolvimentos e os procuraram fazer regredir. Sem se pretender ser sistemático, lembre-se que, com a vitória da Aliança Democrática (no final de 1979) e depois os Governos por ela formados, se procurou “reformatar” o SNS através de legislação de 1982, que veio a ser declarada inconstitucional porque se traduziria na sua extinção ²; que o serviço nacional de saúde “universal e geral”, nos termos da Constituição de 1976, passou a ser “tendencialmente gratuito” com a revisão constitucional de 1989; e que, em 1990, a Lei de Bases da Saúde visou estabelecer uma ruptura com o sistema vigente, abrindo as portas à privatização, por via, nomeadamente, do seguro alternativo de saúde.

No domínio da educação, foi criado, logo em 1977, um regime que limitou o acesso ao ensino superior (*numerus clausus*). Embora o Governo então afirmasse que não se pretendia atacar a escola pública, a verdade é que constituiu objectivamente um poderoso factor de privatização do ensino superior. Terá sido mesmo o factor determinante num processo em que também se inserem a Lei de Bases do Ensino Superior e Cooperativo de 1979 — a qual teve em vista a

² Como se salienta no Relatório da Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde, página 54.

liberalização do ensino e a alteração dos princípios orientadores do 25 de Abril — e a revisão constitucional de 1982 (GRILO, 1994).

1.4. Na área da segurança social, intensificou-se, na década de 90 do século passado, a pressão do sector financeiro para a expansão das pensões privadas, que seria concretizada através da limitação no valor das contribuições sociais que, ao diminuir a pensão assegurada pelo sistema, abriria espaço para o florescimento de produtos financeiros (como os fundos de pensões e os planos de poupança reforma). O tema forte foi então (como o é hoje) o de que o sistema público não era viável devido ao envelhecimento populacional.

O poder político da época não foi indiferente a esta pressão, sendo neste contexto criada, em Março de 1996, por um Governo do PS, a Comissão do Livro Branco da Segurança Social com a missão de apresentar recomendações para uma reforma. Tratou-se de um processo polémico que veio a dividir a comissão nas questões de fundo. O resultado foi a publicação de dois projectos globais de reforma e diversos posicionamentos individuais. A principal linha de fractura passou pela dimensão e natureza da segurança social pública: de um lado, estiveram os membros da comissão que defenderam a redução do sector público a favor de sistemas privados, tendo por instrumento a criação de um tecto contributivo e a criação de uma segunda pensão, privada e obrigatória; e, de outro, os que, aceitando reformas no sistema, recusaram tais medidas que, acusaram, se destinavam a favorecer o sector financeiro pondo em causa a sustentabilidade do sistema. Ainda que mais tarde o Governo tivesse recuado, alegando o impacto financeiro de uma tal medida, a verdade é que as revisões efectuadas na década de 2000 à Lei de Bases da Segurança Social vieram admitir, de um modo expresse, o princípio da fixação de limites aos valores considerados como base

de incidência contributiva (ou seja, o tecto contributivo), embora respeitando determinados parâmetros ³.

1.5. Deve-se perspectivar a esta luz o progresso das políticas sociais no nosso país. A fragilidade do Estado social é tema recorrente de debate, sendo comum apontarem-se causas muito diversas como o seu desenvolvimento tardio, o peso da Igreja católica tanto na provisão de serviços como na defesa do princípio da subsidiariedade (MENDES, 2013) e as suas próprias insuficiências internas que se traduziriam num escasso nível de protecção social. Esta última crítica nem sempre é justa, na nossa perspectiva, porque, pelo menos no que respeita à segurança social, muitas vezes apenas atende, ou atende sobretudo, ao nível das prestações. Ora um sistema de segurança social contributivo pode ser simultaneamente “generoso”, quer dizer assegurar taxas de substituição elevadas, e ter prestações baixas, justamente porque os salários o são. E mesmo no domínio da segurança social não contributiva houve progressos no sentido das prestações, mesmo quando sujeitas a condição de recursos, constituírem direitos dos cidadãos, não sendo prestações de índole assistencialista, sujeitas a discricionariedade na sua atribuição. Parece-nos, a este respeito, que a experiência do rendimento mínimo o evidencia.

1.6. Regressando ao tema da fragilidade do sistema social, o qual reveste particular importância no presente momento, podem referir-se outros factores. O mais importante talvez seja,

³ Houve três revisões, em 2000, 2002 e em 2007. Pode invocar-se que a primeira Lei de Bases da Segurança Social (Lei 28/84 de 14.8) já implicitamente admitia a limitação na incidência contributiva, mas num contexto diferente (veja-se a este respeito Ilídio das NEVES, 1998).

num plano global, o retorno em força das ideias neoliberais precisamente no período em que o sistema deveria progredir e consolidar-se. De facto, alguns dos desenvolvimentos da segurança social em Portugal já se operam de algum modo em “contra-ciclo” a estas ideias, como por exemplo, a criação do rendimento mínimo em 1996 e, em certa medida, a reforma da segurança social de 2001, na medida em tais reformas procuraram preservar o papel do Estado sem deixar de perder de vista a sustentabilidade ⁴ (um termo já então em moda) e, no caso do rendimento mínimo, superar lógicas assistencialistas ⁵.

A integração europeia deu maior relevo a este factor. No domínio das pensões, cada vez se dá mais importância à sustentabilidade em prejuízo da adequação das prestações. No caso das prestações de desemprego, a evolução (ou involução) é marcada pelo fim do monopólio público nos serviços de colocação, pela ênfase posta nas políticas de activação e da formação ao longo

⁴ Em Novembro de 2001 foi celebrado um acordo de concertação social sobre a modernização da protecção social que reúne dois textos: um sobre a reforma ("modernização") da segurança social e um outro sobre o tecto contributivo. Estes textos não obtiveram a concordância de todas as confederações patronais e sindicais, caso da CGTP-IN que assinou o primeiro mas não o segundo, por sempre se ter oposto à fixação de tectos contributivos.

⁵ Apesar da criação do rendimento mínimo poder ser fundamentada em textos comunitários (como a Recomendação 92/441/CEE de 24.6.92), houve uma forte contestação de sectores de direita à sua introdução. Veja-se, por exemplo, a afirmação de que o rendimento mínimo garantido, como era então conhecido, “não elimina a pobreza, mas (...) elimina a caridade. A partir de agora, quando virem um pobre, muitos serão os que lhe virarão as costas, sem lhe dar esmola. Porque o triunfalismo político prometeu que eliminaria a pobreza. E dado que existe o rendimento mínimo, deixa de ser necessária a esmola.” (João César das NEVES, “Pobreza de amanhã”, *Diário de Notícias*, 4.8.1997). Dificilmente se exprimiria melhor a preferência pela esmola em vez de um direito social.

da vida e pelo tema da “desincentivação” ao trabalho que a protecção supostamente criaria (POCHET, 2008).

Neste quadro, a posição das forças socialistas, sociais-democráticas e trabalhistas tem sido dúbia ou, pior do que isso, de aceitação do essencial das teses neoliberais. No caso português, o PS não se opôs antes consagrou na lei de bases do sistema a limitação das contribuições ⁶, como era reivindicado pela direita e pelo sector financeiro. Mais tarde abandonou esta medida, mas mais por razões pragmáticas (as implicações da medida no financiamento, por determinar perda de receitas) do que programáticas (não pôr em causa um sistema baseado na solidariedade entre gerações) ⁷.

Com a emergência da crise da dívida veio a ganhar relevo uma outra ideia, a que de que existe um excesso de despesa social, o que tornaria inevitável a reforma do Estado social, tema que se aborda a seguir.

2. Excesso de despesa pública ou falta de desenvolvimento?

2.1. O Governo actual não tem dúvidas em responsabilizar a despesa do Estado pelas “causas do resgate”. O Guião é claro e enfático:

“A crise portuguesa de 2011 teve causas e, claro, consequências. Nas causas o excesso de despesa produz défice excessivo e o défice excessivo constitui — isso hoje ainda acontece — um

⁶ Ver nota 3.

⁷ Num momento em que o PS contesta a “reforma do Estado”, Correia de Campos, que presidira à Comissão do Livro Branco de 1996, afirma que o Estado social “significa a limitação de contribuições e reformas a um valor aceitável, logo que tal seja consentido pela economia, assegurando sustentabilidade ao sistema e liberdade ao aforro complementar para a velhice” (“O Estado social de Abril”, *Diário de Notícias*, 3.2.2014).

lastro e um peso para uma dívida pública que temos de reduzir para ser sustentável”.

Afirma também que “uma política despesista não gera, *per si*, crescimento suficiente”, aludindo ao crescimento anémico desde o início do século, e que o investimento público “contribuiu para um agravamento dramático da nossa dívida”⁸. Em suma, a despesa do Estado teria crescido em demasia com efeitos no crescimento económico e no desequilíbrio das contas públicas, sobretudo na acumulação de dívida.

2.2. A despesa cresceu em demasia sendo excessiva face ao desenvolvimento do país? Se analisarmos a informação estatística disponível constatamos uma estabilização da despesa pública na segunda metade da década de 90 (em torno de 42% do PIB) num período de crescimento económico significativo e de baixo desemprego. Apesar dos mais de 20 anos decorridos sobre o 25 de Abril, no qual houve crescimento da despesa social, como acabámos de referir, o seu nível relativo estava ainda distante da média da zona euro.

Despesa pública e crescimento

	Portugal		Zona euro	
	Despesa pública (% PIB)	Crescimento (%)	Despesa pública (% PIB)	Crescimento (%)
1996-2000	41,7	3,9	49,2	2,7
2001-2007	44,6	1,2	47,1	2,0
2008-2013	48,6	-1,2	49,8	-0,3

Fonte: AMECO; zona euro a 28

⁸ GOVERNO, 2013, páginas 7-8.

No período da década de 2000 que antecedeu a crise financeira internacional, esta distância encurtou-se (a despesa subiu enquanto a da zona euro declinou) sem deixar de continuar inferior à da média da zona euro. Dois outros aspectos devem ainda ser retidos. O primeiro relaciona-se com o forte abrandamento do ritmo de crescimento económico. Independentemente das razões que o possam ter explicado (se reside numa inserção apressada na zona euro ou na acumulação de choques externos nessa década, incluindo o do euro), a verdade é que o abrandamento verificado tem repercussão directa num indicador que relaciona o nível de despesa com a riqueza gerada na economia (o PIB). O período seguinte (2008-2013) ainda mais o evidencia.

O segundo tem a ver com um aumento da despesa social que esteve relacionado com a melhoria de prestações sociais, em particular com a valorização das pensões mínimas na primeira metade da década de 2000, o que é aliás reconhecido no documento do FMI ⁹. Houve neste aspecto um verdadeiro consenso nacional, incluindo o autor do Guião (Paulo Portas), apesar de este ver agora no despesismo do Estado a fonte de todos os nossos males. Já na segunda metade da década (em 2006) foi criado o Complemento Solidário para Idosos. Também pesou o aumento da despesa com o desemprego, que progressivamente se agravou ao longo do período, embora a maioria seja financiada por contribuições e não por impostos.

2.3. Não foi o “excesso” de despesa pública que originou a crise. O Guião evita falar da crise internacional de 2008-2009 como se esta não tivesse existido e não tivesse repercussões nas contas públicas. Em 2007, ou seja antes do seu início, o défice público era de 3,1% e a dívida pública era de 68,4%, valores que

⁹ IMF (2013a), páginas 34-35.

não estavam distantes dos impostos pelas regras de Maastricht — no caso da dívida pública num valor próximo do verificado na Alemanha (65,2%) e na média da zona euro (66,2%). O défice do Estado e a dívida pública cresceram depois fortemente mas num contexto em que foram adoptados (a nível internacional, europeu e nacional) programas de raiz keynesiana, porque se temeu então a repetição da grande crise dos anos 30 do século passado. Foram aplicadas medidas de apoios a um sector financeiro responsável pela crise e programas de estímulos à economia: ainda que estes programas contivessem, no caso português, apoios ao rendimento (como a melhoria do subsídio social de desemprego) o facto é que foram as empresas as principais beneficiadas.

2.4. A narrativa da crise com base no despesismo não cola com esta realidade. A crise teve razões, mas dizer que foi o excesso de despesa pública é procurar um bode expiatório para justificar o ataque ao Estado social.

Estes dados evidenciam, porém, um problema real: o da falta de crescimento — sendo também verdadeiro para a Europa, é mais grave em Portugal, atendendo ao nosso menor nível de desenvolvimento. Este problema é mais grave no contexto do envelhecimento da população, o qual se veio a agudizar com a política de austeridade: desenvolver políticas que permitam o desenvolvimento do país, o crescimento económico e o aumento da produtividade de uma força de trabalho que também envelhece, assumem neste contexto uma importância ainda mais relevante, mas este é um tema que não abordaremos.

3. As políticas de austeridade e a despesa social

3.1. A emergência da crise da dívida abre uma nova fase das políticas sociais no país — uma fase em que, não sendo ainda visíveis todas as suas consequências por se tratar de um processo em curso, é clara a direcção do caminho seguido: a redução da despesa social.

Por mais importante que seja a ruptura causada pela conjugação de programas da troica aplicadas por um Governo de direita, que desde o início mostrara a intenção de os reforçar por corresponderem a uma agenda política, não podemos esquecer que a austeridade lhe é anterior. Bastará recordar a publicação em Junho de 2010 de diplomas que restringem o direito à segurança social quanto ao acesso a prestações não contributivas e a outros apoios sociais dependentes da verificação da condição de recursos e quanto à protecção social no desemprego ¹⁰.

3.2. A concepção dos programas designados de consolidação orçamental ou de ajustamento tem implicações profundas porque, tipicamente, são orientados para ajustamentos rápidos, não faseados, tendo como instrumento principal a redução da despesa. Assim aconteceu com os programas da troica. O programa inicial apontou inicialmente para a distribuição de 2/3 do lado da despesa e 1/3 do lado da receita. O facto de em 2013 não ter sido assim foi imposto pelas circunstâncias: face às implicações da austeridade na arrecadação da receita fiscal proveniente da tributação indirecta, a qual é mais sensível à conjuntura económica, o Ministro das Finanças anunciou o “enorme aumento dos impostos”, o que na prática significou uma maior concentração da austeridade nos trabalhadores por conta de outrem e nos pensionistas, através do forte agravamento do IRS. Dito de outro modo: a mudança não foi ditada por se pretender salvaguardar a despesa social, mas antes por se querer garantir receita de grupos sociais que não têm meios de fugir à tributação ¹¹.

¹⁰ Trata-se do Decreto-Lei 70/2010 de 16.6 e do Decreto-Lei 72/2010 de 18.6, respectivamente.

¹¹ A execução fiscal mostra que o IRS cresceu 36% face a 13% no conjunto da receita fiscal (dados da DGO).

Mas a vertente da redução da despesa não foi abandonada e veio a transformar-se num dos aspectos centrais do debate público a partir dos finais de 2012 (ver 3.4). Em Abril de 2013, o Governo apresentou o Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 onde a redução do défice assenta na despesa: nas prestações sociais e na despesa com o pessoal.

3.3. A opção pela redução da despesa corresponde à generalidade mas não a todos os programas de austeridade (IMF, 2013b). Na verdade, não é indiferente proceder a um “ajustamento” por via da receita ou da despesa quer por motivos económicos quer por motivos sociais. Os impostos redistribuem rendimentos pelo que um maior peso da receita nestes programas pode, se for correctamente delineado, esbater o impacto de sacrifícios sobre os grupos sociais de menores rendimentos ao mesmo tempo que penaliza menos o consumo, na medida em que os grupos de maiores rendimentos e riqueza têm uma menor propensão ao consumo. O impacto na procura interna, e portanto no crescimento, é pois menor.

O próprio FMI o reconhece, embora esta instituição não prime pela coerência entre o que diz e que faz:

“Considerações de equidade sugerem que a maior parte do peso do ajustamento poderia ser suportado pelos ricos, o que poderia ser alcançado através de medidas no domínio do rendimento orientadas para os segmentos da população com mais altos rendimentos”¹².

Na mesma linha, um outro documento de trabalho publicado pelo FMI chama a atenção para os efeitos no crescimento

¹² Ver IMF, 2013b, na página 35.

do corte da despesa e afirma, na conclusão da sua análise de episódios de consolidação orçamental em 17 países da OCDE durante o período de 1978–2009, que esta tipicamente conduz ao aumento significativo e persistente da desigualdade, à diminuição da parte salarial na distribuição do rendimento e ao aumento do desemprego de longa duração (BALL, e outros, 2013).

3.4. Estes aspectos são mais relevantes no caso de um país como Portugal que, para além de ter um baixo nível de vida, era já, antes da intervenção da troica, um dos países com maior desigualdade na Europa, bem como no conjunto dos países da OCDE. O que não impediu que a troica e o Governo acordassem uma redução da despesa social no final de 2012 ¹³ com medidas que deveriam ser enunciadas no 1.º trimestre de 2013 e que deveriam conduzir a uma “reforma” do Estado. Foi neste contexto que o Governo pediu um documento de orientação ao FMI com vista a alcançar em 2014 uma significativa e permanente redução da despesa. Neste, o FMI propõe-se “repensar o Estado”.

4. “Repensar o Estado”: a visão do FMI

4.1. O facto de um país, sujeito a um processo de “ajustamento” económico limitador da sua soberania, ter pedido apoio a uma organização que representa os credores (o FMI) na definição das opções de reforma na despesa social, não deixa de ser insólito. A despesa social está no próprio coração do Estado actual; assim mesmo o entendeu o FMI que intitulou o seu relatório de “repensar o Estado”, apresentado no início de 2013 (IMF, 2013a). É pois relevante referir as

¹³ No Outono de 2012 deslocou-se a Lisboa uma missão do FMI para aconselhar o Governo sobre opções de reforma quanto à despesa; na sua sequência, o FMI apresentou um relatório, em Janeiro de 2013.

ideias-força que estruturam este documento, o que é porventura mais importante do que as medidas em concreto que são preconizadas.

4.2. Embora rotulado de “documento técnico”, todo o texto está centrado em opções de natureza política, o que o FMI reconhece (a “dimensão do Estado é um assunto de escolha pública”¹⁴). Mas não é a despesa pública em si que é abrangida mas antes a dimensão social e laboral do Estado: os salários e o emprego, as pensões e as prestações da segurança social, a educação e a saúde, o que é revelador sobre o tipo de despesa que se trata de “repensar”. Deste modo são logo excluídas componentes da despesa tão importantes como os encargos com a dívida pública, as parcerias público-privadas, os custos da nacionalização do BPN, os encargos resultantes da cobertura de riscos cambiais (os famosos “*swaps*”) e a despesa fiscal.

Para além da sua natureza claramente política, saliente-se o objectivo, que se diz ser do Governo, de proceder a uma redução “significativa e permanente” na despesa. Embora o documento esteja focado nos salários e nas pensões, são apresentados exemplos de como se pode “repensar o Estado” em várias áreas, como na educação e na saúde.

4.3. A concepção de fundo é a de um Estado-garantidor (“*enabling state*”), isto é um Estado que deixa de ser produtor e de assegurar a prestação de serviços colectivos à população para apenas assegurar as condições para que estes sejam fornecidos, independentemente de o serem por instituições públicas ou privadas¹⁵. Argumenta-se, para o efeito, com a

¹⁴ IMF, Rethinking..., página 6.

¹⁵ Sobre as questões relacionadas com o Estado regulador e o Estado garantidor veja-se AVELÃS NUNES, 2010.

experiência de muitos países, embora algumas das suas linhas de desenvolvimento tenham já expressão no caso português.

A educação é apontada como um exemplo de um serviço onde o Estado “tudo assegura”¹⁶, desde os serviços de educação (no que se exagera, não referindo o ensino privado) à regulação e avaliação. A escola pública é atacada com o fundamento de que está mal posicionada nas classificações (“*rankings*”), sem se procurar saber se estas fazem sentido para avaliar escolas com natureza diferente e se a escola privada não tem custos em termos das desigualdades e da segregação social que provoca.

A conclusão é a de que

“a existência de uma verdadeira competição da parte de diversos prestadores significa que mesmo quando o estado fornece os serviços directamente, ele tem que se confrontar com o “teste de mercado” da aprovação pelos beneficiários que dispõem de alternativas”¹⁷.

Trata-se de uma conclusão genérica, que enforma a linha essencial de um Estado-garantidor. A competição é apontada como um valor em si, como se apenas pudesse ter efeitos positivos; mesmo o Estado quando assegura directamente serviços públicos tem de se regular por valores de mercado!

4.4. Um Estado menor e um Estado-garantidor deve ser também um Estado selectivo quanto à protecção social que assegura, em nome quer da redução da despesa social, objectivo afirmado à partida, quer da equidade.

A visão assistencialista impregna todo o texto, quer na defesa da selectividade desligando-a do modelo de protecção social (previdencial ou de solidariedade) quer no ataque que faz ao modelo

¹⁶ IMF, Rethinking..., Página 13.

¹⁷ Idem, ibidem.

previdencial, em nome da equidade. O Estado deve assegurar um “melhor direccionamento da despesa social e uma rede de segurança social para os pobres”; a despesa social deve ser focada nos que mais precisam; as políticas sociais devem ser “activas” e não “passivas” (por exemplo, os apoios às crianças serem concebidos para incentivar o “regresso ao trabalho” das mulheres) ¹⁸.

O ataque à segurança social em nome da equidade não é novo mas é porventura mais sistemático. O argumento é o de que as prestações são dirigidas aos que têm salários mais elevados, pelo que as propostas vão no sentido de tornar o sistema mais redistributivo. Esta crítica confunde um modelo protector de base previdencial — em que as prestações são proporcionais aos salários já que a sua finalidade é assegurar a substituição parcial de rendimentos perdidos — com um modelo de solidariedade — no qual as prestações são de natureza básica, sem relação com os salários. Ora o sistema português integra estes dois modelos de forma a garantir a segurança social para todos: a Lei de Bases de 1984 separou o regime contributivo do regime não contributivo tornando-se a distinção mais clara e precisa na década de 2000 ¹⁹.

O documento, ao não se fazer esta separação (a nosso ver deliberadamente), junta num mesmo saco dois tipos diferentes de justiça: a justiça contributiva, inerente ao modelo previdencial; a justiça distributiva, na qual os impostos (os quais nem sequer são referidos pelo FMI) têm um papel essencial. Dizemos deliberadamente porque o objectivo é o de encaminhar o sistema para prestações que são fundamentalmente básicas.

¹⁸ Idem, páginas 13 e 14.

¹⁹ O problema esteve na não regulamentação global da primeira lei de bases. Seja como for, são de referir nesta área progressos com a Lei de Bases de 2000 (Lei 17/2000 de 8.8) e com o diploma que a regulamenta na parte relativa ao financiamento, o Decreto-Lei 331/2001 20.12.

5. “Repensar o Estado” ou destruir o Estado social existente?

5.1. O documento do FMI mostra claramente estar em causa, não a despesa pública em geral mas, sobretudo, duas categorias desta: as despesas com o pessoal e a despesa social, sobretudo, mas não exclusivamente as pensões. Deixando de lado as primeiras, abordemos como evoluíram as segundas, tendo como referência as relativas à segurança social, à saúde e à educação.

A despesa social encontra-se numa trajectória regressiva e acentuada nos últimos anos. Numa primeira fase as medidas foram justificadas com a situação de emergência em que o país se encontrava mas progressivamente passou a invocar-se a necessidade da reforma do Estado para diminuir de modo permanente a despesa pública.

Indicadores relativos a despesa social e a beneficiários

	F.	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Despesa com educação (% PIB)	1	5,0	5,0	4,6	4,1	4,3	3,9
Saúde: transferência para SNS (% PIB)	2	4,9	5,0	4,8	4,7	4,8	4,5
Segurança Social:							
— Transferência para LBSS (% PIB)	3	4,1	4,3	3,9	3,8	3,8	3,7
— Cobertura prestações desemprego (%)	4	61,9	57,2	41,9	42,8	45,2	
— Beneficiários abono de família (mil)	5	1850	1822	1358	1301	1193	1125
— Beneficiários RSI (mil)	6	487	528	448	421	258	228

Fontes (F): 1 a 3: Calculado com base em dados da DGO (Direcção Geral do Orçamento)

4: Calculado com base no n.º de beneficiários de prestações de desemprego (obtido pela Conta da Segurança Social até 2012 e, para 2013, pelos dados

disponíveis no sítio da segurança social) e no n.º de desempregados (obtido pelo Inquérito ao Emprego do INE)

5 e 6: Conta da Segurança Social até 2012; sítio da Segurança social para 2013 e 2014. Os dados de 2014 referem-se a Janeiro;

Nota: LBSS = Lei de Bases da Segurança Social

5.2. A segurança social corresponde a um núcleo essencial da despesa social, a qual, em rigor, não é sempre despesa do Estado, atendendo a que o sistema tem uma componente previdencial que é financiada por contribuições incidentes sobre os salários. Talvez por isso, a componente do sistema de segurança social mais atingida pela política de austeridade tenha sido precisamente a componente de natureza não contributiva, dependente de transferências do Orçamento de Estado.

A componente não contributiva tem por objectivos garantir direitos básicos dos cidadãos, assegurar a igualdade de oportunidades e promover o bem-estar e a coesão sociais. Este sistema baseado na solidariedade nacional poderia ter um papel essencial em tempo de crise; permitiria, pelo menos, minimizar os seus efeitos mais nefastos, através da atribuição de prestações e subsídios sociais, nomeadamente prestações e apoios destinados às famílias, como o abono de família, aos desempregados quando esgotam o subsídio de desemprego, aos idosos pobres (como o Complemento Solidário para Idosos) e, em geral, aos cidadãos em situação de carência (como o rendimento social de inserção), entre outros.

Ao invés, o sistema foi, se não desarticulado, pelo menos seriamente debilitado a partir de meados de 2010, primeiro com a publicação do diploma que veio fixar regras mais estritas para determinação da condição de recursos para acesso a prestações e a apoios não contributivos, e depois por várias alterações legislativas na vigência do presente governo, com consequências: na diminuição drástica dos beneficiários das prestações familiares — veja-se a retirada do abono de famí-

lia a 660 mil crianças e jovens entre 2009 e 2013 e a eliminação dos escalões mais elevados encaminhando-o para uma prestação de valor único dirigida a pobres — e do rendimento social de inserção; no enfraquecimento da componente social do subsídio de desemprego (o subsídio social de desemprego). Este processo tem profundas implicações: representa um recuo na concepção de prestações sociais não contributivas que, embora sujeitas a condição de recursos, foram estabelecidas na base de direitos e não numa base assistencialista de “combate” à pobreza; abre as portas ao reforço do assistencialismo e mesmo à estigmatização social dos beneficiários das prestações, como no rendimento social de inserção — manifesta, por exemplo, no estabelecimento de uma obrigatoriedade de prestação de trabalho gratuito em prol da comunidade, que corresponde à prestação de trabalho forçado; e, no limite, conduz à violação de princípios básicos do Estado de direito, a começar desde logo pelo princípio da dignidade humana.

5.3. As alterações ao regime do subsídio de desemprego traduziram-se numa significativa erosão do estatuto social do desempregado. Num breve período de um ano (2009–2010), houve, no contexto da Grande Recessão, uma valorização das prestações no contexto da aplicação de programas de estímulo à economia. Mas esta primavera keynesiana foi fugaz, os apoios foram retirados e as ideias dominantes regressaram em força: negação do direito fundamental ao emprego a favor da responsabilidade dos desempregados (a empregabilidade); oposição entre uma prestação rotulada de “passiva” (direito a receber uma prestação para a qual se descontou) e medidas “activas”, de inserção profissional; alegação de que a prestação “desincentiva” o trabalho e conduz à subsidi dependência e à “armadilha da inactividade”; reprodução de estereótipos sobre os desempregados que prefeririam receber prestações a trabalhar; desvalorização da função contra-cíclica das presta-

ções permitindo compensar efeitos macroeconómicos desfavoráveis. Só falta dizer que todo o desemprego é voluntário.

Este pensamento teve implicações nas alterações sucessivas do subsídio de desemprego desde meados da década passada (2006, 2010, 2012): entre outras, o endurecimento das condições de atribuição (como no que respeita à disponibilidade para o trabalho e à redefinição da noção nuclear de emprego conveniente), a diminuição dos valores das prestações e a redução do seu período de atribuição. Embora a revisão de 2012 tenha encurtado o período de garantia do subsídio de desemprego, o que em teoria permite abranger mais desempregados, estas mudanças tiveram impactos na parte dos desempregados que recebe prestações (menos de 1 em cada 2 desempregados) e no aumento da pobreza nesta categoria social (36% em 2009 e 40% em 2012). O Guião segue esta lógica culpabilizadora dos desempregados pela sua situação: deve-se incentivar a pro-actividade, a “autenticidade e utilidade das entrevistas de emprego”, fiscalizar as faltas e reforçar a vigilância nas recusas injustificadas de emprego ²⁰.

5.4. Ainda que exista um problema geral de redução dos direitos de segurança social, o foco é posto nas pensões. O seu peso (11% do PIB ²¹) gera de há muito a cobiça do sector financeiro. As medidas de austeridade tiveram particular incidência na Administração Pública (ou seja, nas pensões atribuídas pela Caixa Geral de Aposentações), através, não apenas de cortes no valor das pensões, mas da mudança das normas essenciais com o alinhamento pelas regras do sector privado

²⁰ Guião, páginas 85-86.

²¹ Trata-se aqui apenas da despesa com as pensões contributivas do regime geral (10,7 mil milhões de euros — MM€ — em 2012) e com as que são pagas pela CGA (8 MM€ no mesmo ano).

(“convergência”) ²². Tentou-se mesmo alterar o modo de cálculo de pensões em pagamento, o que só foi travado porque o Tribunal Constitucional considerou unanimemente que a medida era inconstitucional. Poderemos interrogarmos que caixas de Pandora seriam abertas se fosse outra a decisão. A qual não impediu a alteração do regime de pensões, agora limitado às pensões futuras (Lei 11/2014 de 10.3).

No sector privado, a despesa com as pensões reduziu-se em 2012, o que aconteceu pela primeira vez na história do sistema, e a pensão média de velhice teve uma quebra de 16% (14% na invalidez), devido ao não pagamento de subsídios de férias e de Natal. O regime das pensões foi mudado no final de 2013 tendo em vista a “necessidade de contenção da despesa pública com carácter de definitividade” (preâmbulo do DL 167-E/67 de 31.12). As principais medidas nele contidas são o aumento da idade de acesso à pensão, a evolução do valor desta em função da esperança de vida aos 65 anos, e a maior penalização das pensões antecipadas. Este diploma fora antecedido pela alteração da Lei de Bases da Segurança Social a qual permite aos Governos invocarem a evolução da esperança média de vida, a situação demográfica e/ou a sustentabilidade do sistema de segurança social para modificar elementos essenciais do cálculo da pensão de velhice.

O Guião para a Reforma do Estado completa este quadro. A medida essencial no domínio das pensões é o plafonamento contributivo —, logo que haja condições para o fazer (crescimento do PIB de 2%) — na linha do que foi proposto pelo Livro Branco, que é aliás invocado.

²² Estamos aqui perante uma interpretação perversa do princípio da igualdade usada para fundamentar uma uniformização em sentido menos favorável.

5.5. A substancial contracção do financiamento do SNS pelo Orçamento de Estado tem profundas implicações. Esta diminuição afecta o acesso aos cuidados de saúde e a prestação de serviços pelo SNS, sendo difícil argumentar que se trata somente de eliminar desperdícios que o sistema inegavelmente tem.

O acesso aos cuidados de saúde foi dificultado por via do aumento das taxas moderadoras, do custo com as deslocações por motivos médicos, dos custos com os meios complementares de diagnóstico e dos preços dos medicamentos. Estas barreiras não devem ser analisadas isoladamente mas no quadro de uma situação social caracterizada pelo elevado desemprego, precariedade laboral e social e diminuição do nível de vida médio. Neste contexto, não se pode minimizar o violento aumento das taxas moderadoras ²³ invocando estar isenta cerca de metade da população. Trata-se certamente de uma salvaguarda importante mas que não impede que para uma parte dos cidadãos tal aumento seja de facto uma barreira.

A falta de resposta do SNS (as ineficiências, os tempos de espera, o desinvestimento nos cuidados primários de saúde, etc.), aliada ao aumento das taxas moderadoras, está a incentivar o recurso ao sector privado. As estatísticas sobre equipamentos e actos médicos (atendimentos e urgências, camas de internamento, grandes e médias cirurgias, actos complementares de diagnóstico e terapêutica, etc.) mostram estar a ocorrer, sobretudo a partir de 2010, uma redução da capacidade de resposta dos hospitais do sector público de que beneficia o sector privado.

Os impactos da austeridade na saúde são mal conhecidos e existe o risco de só serem revelados a médio e longo prazo.

²³ Por exemplo, a taxa moderadora paga pelos utentes numa urgência hospitalar passou de 9,4 euros em 2010 para 20,6 euros em 2013.

Por exemplo, um estudo de 2012 sobre o bem-estar das famílias indicou que 22,2% dos respondentes referiu ter diminuído a despesa com a saúde; nas famílias com mais elementos desempregados (20% das famílias inquiridas) esta redução deu-se com 39,9% dos casos ²⁴. Uma área que poderá ter sido afectada é a do consumo de medicamentos. Por sua vez, estudos da Direcção Geral de Saúde têm alertado para a mudança de hábitos alimentares, com pessoas a deixarem de consumir alimentos considerados essenciais por razões económicas. A determinação social é aqui muito forte devido à baixa de rendimento e à disponibilidade de produtos com muita energia a baixo custo.

5.6. No domínio da educação salienta-se, para além da diminuição dos meios financeiros, uma mudança na concepção da política, em que a “liberdade de escolha” constitui a justificação ideológica central. Em nome desta liberdade, pais e alunos deveriam poder escolher a escola que consideram melhor, pública, privada ou cooperativa, cabendo ao Estado criar as condições para a sua concretização através de um apoio às famílias (o chamado “cheque-ensino”).

Os riscos são manifestos. O financiamento dos dois sistemas, público e privado, deverá levar ou ao aumento da despesa, o que entra em contradição com a política orçamental, ou a baixar a despesa com o sector público por via da degradação da sua qualidade. Os cortes orçamentais, o despedimento de professores, o aumento do número de alunos por turma e a criação de mega-agrupamentos escolares vão neste sentido. Caminharemos para um sistema dual de educação, de qualidade diferenciada, para pobres e para

²⁴ Estudo da SEDES, citado pelo OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, 2013, página 29.

ricos: põem-se em causa os valores da igualdade de oportunidades para todos através da educação pública a favor de um sistema cujas experiências noutros países mostra estar fortemente associado a fenómenos de segregação e guetização socioeducacional (GUINOTE, 2014: 94). O Guião, embora invoque a função financiadora e prestadora do Estado e a reserva para este das decisões mais relevantes, realça a liberdade de educação, o que significa a participação dos outros sectores além do Estado, autarquias e sectores cooperativo, privado e social ²⁵.

5.7. A discussão sobre o “cheque-ensino” é reveladora de que na “reforma do Estado” o mais importante não será tanto o volume da despesa pública mas a natureza do Estado que se pretende. Há outras medidas defendidas pelo Governo que aumentam a despesa do Estado ou reduzem as receitas públicas, desde logo na política fiscal a já concretizada reforma do IRC (quebra na receita a favor sobretudo de grandes empresas); sem esquecer que na segurança social a criação de um tecto contributivo diminuirá as contribuições. Os problemas mais importantes residem, na nossa perspectiva, na transformação do Estado — com a substituição das funções sociais que assegura pelo recurso ao mercado pelos que podem (limitando-se o Estado a “assistir” os mais pobres) — e nas consequências que este modelo privatizador e assistencialista tem para a população.

Nos pontos anteriores procurou-se fundamentar porque se entende que este processo de substituição está a ocorrer. Quanto às consequências, é nossa convicção que conduzirá ao agravamento das desigualdades num dos mais desiguais

²⁵ Guião, páginas 70-71.

países, tanto na UE como na OCDE. Não se podendo desenvolver este tema deixam-se três breves notas:

- Na segurança social, um plafonamento contributivo tornará as pensões vulneráveis à evolução dos mercados de capitais e mais dependentes da capacidade económica das pessoas. No domínio dos equipamentos sociais para a terceira idade sublinhe-se a admissão fria, como se de algo “natural” se tratasse, de um responsável do sector privado social que admite que as IPSS façam selecção dos idosos de acordo com o seu nível de pensões ²⁶;
- Na saúde, a despesa pública contrai-se paralelamente à subida da despesa privada, a qual depende da capacidade económica dos cidadãos. O risco de aumento das desigualdades é maior num país como Portugal onde a despesa privada com a saúde (como pagamentos com taxas moderadoras, consultas privadas e medicamentos) é dos mais elevados, tanto da UE como na OCDE, e onde tende a aumentar (OECD, 2013). Em 2013 a despesa corrente em saúde financiada pelas famílias estava num valor já próximo de um terço do total (31,7%) (INE, 2013);
- Na educação, as ideias ligadas à liberdade de escolha podem conduzir a uma forte selecção dos estudantes que são encaminhadas para as “boas” escolas (as que estão à frente nos “rankings”) onde se não “misturam” com estudantes vindos de meios desfavorecidos.

²⁶ Referimo-nos a Manuel Lemos presidente das União das Misericórdias. Já Lino MAIA, presidente da Confederação das Instituições de Solidariedade, teme que o Estado se demita: “Corremos um grande risco: o do Estado ir transferindo verbas e competências para estas associações e deixar de definir políticas sociais, sob o lema: “sobreviverei”. Se forem deixadas a este abandono, podem começar a olhar só para quem pode pagar”. (“Reformados ricos passam à frente na lista das IPSS”, Diário de Notícias, 14.4.14).

6. Conclusão

A análise das questões relacionadas com a “reforma do Estado” é demonstrativa de que não está em jogo uma mera redução da despesa pública (melhor dizendo, da despesa social) mas a própria natureza do Estado. O relatório do FMI sobre o Estado evidencia-o.

A despesa social tem uma elevada expressão na economia, embora numa dimensão relativa inferior à média dos países europeus. Os interesses privados na área social, onde o sector financeiro tem um papel fulcral, foram-se desenvolvendo ao longo do tempo, mas num processo histórico complexo em que tem havido sucessos e revezes. Por exemplo, na segurança social não foi concretizado o tecto contributivo e criada uma segunda pensão, privada e obrigatória.

A aplicação de programas de austeridade, concebidos numa perspectiva neoliberal, num panorama político em que a direita concentra o poder, representa para aqueles interesses uma oportunidade que não querem perder: a de abrir por completo as áreas lucrativas das funções sociais do Estado à lógica do capital privado.

O Estado passará a ser diferente — será dirigido para os mais pobres (isto é, assistencialista) e as desigualdades serão maiores.

Referências bibliográficas

- BALL, Laurence e outros (2013), “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, *IMF Working Paper*, Junho de 2013, disponível em <www.imf.org>.
- COMISSÃO PARA A SUSTENTABILIDADE DO FINANCIAMENTO DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (2007), *Relatório Final*, disponível em <www.portaldasaude.pt>.
- DGS (2013a), *Portugal. Saúde Mental em Números — 2013*, disponível em <www.dgs.pt>.

- DGS (2013b), *Portugal. Alimentação Saudável em Números 2013*, disponível em <www.dgs.pt>.
- GOVERNO (2013), *Um Estado Melhor*, Proposta do Governo aprovada no CM de 30 de Outubro de 2013, disponível em <www.portugal.gov.pt>.
- GRILO, E. Marçal (1995), “O Sistema Educativo”, em *Portugal 20 anos de democracia*, Círculo dos Leitores, páginas 406-435.
- GUINOTE, Paulo (2014), *Educação e Liberdade de Escolha*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- IMF (2013a), *Portugal: Rethinking the State — Selected Expenditure Reform Options*, disponível em <www.imf.org>.
- (2013b), “Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies”, *IMF Policy Paper*, disponível em <www.imf.org>.
- INE (2014), “Dia Mundial da Saúde 7 de Abril”, *Informação à comunicação social*, 4.4.2014
- (2013), “Conta Satélite da Saúde 2010-2012Pe”, *Informação à comunicação social*, 21.6.2013.
- MENDES, Hugo Santos (2013), “A lógica política e moral de um Estado social universalista”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. portug.), Março de 2013.
- NEVES, Ilídio das (1998), *Crise e Reforma da Segurança Social. Equívocos e realidades*, Edições Chambel.
- NUNES, António Avelãs (2010), *As voltas que o mundo dá... Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social*, Edições Avante.
- OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE (2013), *Duas faces da saúde. Relatório da Primavera 2013*, disponível em <www.observaport.pt>.
- OECD (2013), *Health at a glance 2013. OECD Indicators*, disponível em <www.oecd.org>.
- POCHET, Philippe (2008), “Une approche européenne de l’indemnisation du chômage?», em *Chronique internationale de l’IRES*, Novembro de 2008.

Resumo: A análise das questões relacionadas com a “reforma do Estado” demonstra estar em jogo não uma mera redução da despesa social mas a própria natureza do Estado. O relatório do FMI sobre o Estado evidencia-o. Esta despesa tem uma elevada expressão na economia, embora numa dimensão relativa inferior à média dos países europeus. Os interesses privados na área social, onde o sector financeiro tem um papel fulcral, foram-se desenvolvendo ao longo do tempo, mas num processo

histórico complexo em que tem havido sucessos e revezes. A aplicação de programas de austeridade, concebidos numa perspectiva neoliberal, num panorama político em que a direita concentra o poder, representa para aqueles interesses uma oportunidade que não querem perder: a de abrir por completo as áreas lucrativas das funções sociais do Estado à lógica do capital privado. O Estado passará a ser diferente — será dirigido para os mais pobres (isto é, assistencialista) e as desigualdades serão maiores.

É este o enquadramento das questões tratadas neste artigo. Aborda-se a construção do Estado social no país, os seus avanços e retrocessos (ponto 1), após o que se questiona se existe um excesso de despesa pública ou antes um problema de desenvolvimento do país (ponto 2). Entende-se importante perceber a concepção inerente aos programas de austeridade, conforme são mais ou menos orientados para a compressão da despesa (ponto 3). Apresentam-se depois as linhas-força da visão do FMI visando compreender melhor a natureza da reforma do Estado (ponto 4). A despesa social é abordada considerando a implicação da política de austeridade em domínios específicos (segurança social, saúde e educação) e as orientações que resultam do Guião (ponto 5). No final retiram-se algumas conclusões.

Palavras-chave: Reforma do Estado; programas de austeridade; FMI; despesa social

*Austerity policies and the State: 'Rethinking the State'
or destroying the existing State?*

Abstract: The review of “State reform” related issues shows that at stake is not merely the reduction of social costs, but rather the very nature of the State. Evidence of that is found in the IMF report on the State. Those costs bear heavily on the economy, although the relative terms are smaller than the European average. Private interests in the social area, one in which the financial sector plays a critical role, have evolved over time in the framework of a complex historical process marked by success and failure. From the vantage point of those interests, the application of neoliberal austerity programmes into a political landscape where the right wing concentrates power is considered as an opportunity that they do not want to miss, namely the opportunity of opening State’s social functions fully to the logic of private capital. The State will be different — it will target the poorer (i.e. a charitable State) and social inequalities will increase.

It is against this backdrop that the issues are dealt with in this article. The construction of the social welfare system in Portugal and its success

and failure are tackled first (1), and then the question is raised whether there is overspending by the State or instead a development problem in the country (2). In this connection, it is considered important to realize the concept inherent in the austerity programmes, as they are more or less oriented towards spending cuts (3). Social spending is addressed by taking into consideration both the impact of austerity policies upon specific fields (welfare, health and education) and the Guidelines for State Reform. At the end some conclusions are drawn.

Keywords: reform of the State; austerity programmes; IMF; social expenditures.

Fernando Marques

Economista do Gabinete de Estudos da CGTP-IN