



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS
EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A GOVERNAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA UNIÃO
EUROPEIA E O ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL

ANDREIA FILIPA VARANDA NUNES

OUTUBRO – 2021



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS
EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A GOVERNAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA UNIÃO
EUROPEIA E O ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL

ANDREIA FILIPA VARANDA NUNES

ORIENTAÇÃO:
PROFESSOR DOUTOR JOÃO CARLOS LOPES

OUTUBRO – 2021

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar, através de uma abordagem macro, quais os efeitos que governação socioeconómica da União Europeia têm na estrutura do Estado Social em Portugal. O trabalho focar-se-á na análise da evolução da política social no contexto do projeto europeu e das Recomendações Específicas por País para Portugal, emitidas no âmbito do Semestre Europeu, em paralelo com a análise da evolução do Estado Social em Portugal – analisando a evolução da despesa pública e de indicadores ligados ao mercado de trabalho e relativos à pobreza, exclusão e desigualdade social.

Contrapondo as tendências e a evolução do quadro normativo e das recomendações do Semestre Europeu com a análise dos indicadores referentes ao Estado Social em Portugal, pretende-se responder à questão principal do presente trabalho.

Palavras chave: governação socioeconómica, Semestre Europeu, Recomendações Específicas por País, União Europeia, política social, Estado Social, Portugal

Abstract

This study aims to analyze, through a macro-oriented perspective, the impact of European Union's socioeconomic governance in the Welfare State in Portugal. The study will focus its analysis on the role and evolution of social policy within the European integration project, as well as on the Country Specific Recommendations for Portugal, issued within the European Semester. At the same time, this study will analyze the evolution of the Welfare State in Portugal, through the analysis of the public expenditure and of social indicators related to the job market and to poverty and social exclusion and inequality.

It is by comparing the evolution and tendencies of the normative governance and of the recommendations from the European Semester with the analysis of the indicators related to the Welfare State in Portugal that this study aims to answer its main question, mentioned above.

Keywords: socioeconomic governance, European Semester, Country Specific Recommendations, European Union, social policy, Welfare State, Portugal

Agradecimentos

Aos meus pais, pelas oportunidades, apoio e por sempre me terem motivado a aprender e a pensar criticamente sobre o mundo à minha volta.

À minha irmã, por sempre acreditar em mim.

Aos meus amigos, pelos momentos de descontração, de desabafo e de cumplicidade.

Ao meu orientador, o Professor Doutor João Carlos Lopes, por toda a disponibilidade, encorajamento e ajuda prestada ao longo de todos estes meses.

Ao Artur, pela companhia durante as longas horas passadas ao computador.

Índice de quadros

Quadro A1 – Despesa pública (em % do PIB)	44
Quadro A2 - Taxa de crescimento real do PIB português (em %)	45
Quadro A3 – Despesa pública em Portugal em Milhões de € (Preços constantes)	46
Quadro A4 – Taxa de variação (em %) da despesa pública em Portugal em Milhões de € (Preços constantes)	47
Quadro A5 – Portugal: Despesa pública por área (em % do PIB)	48
Quadro A6 – Portugal: despesa pública por funções, em Milhões de € (preços constantes).....	49
Quadro A7 – Portugal: taxa de variação (em %) da despesa pública por funções, em Milhões de € (preços constantes)	50
Quadro A8 – Taxa de desemprego (em %)	51
Quadro A9 – População empregada em Portugal (em milhares de pessoas)	52
Quadro A10 – Taxa de variação da população empregada em Portugal (em %)	53
Quadro A11 – Produtividade média real e Salário médio real e respetivas taxas de variação (em %)	54
Quadro A12 – Taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social (%)	55
Quadro A13 - Taxa de risco de pobreza dos desempregados (em %, relativamente à população em idade ativa, 16-64)	56
Quadro A14 - Taxa de privação material (em %)	57
Quadro A15 - Taxa de intensidade da pobreza (em %)	58
Quadro A16 - Coeficiente de Gini (em %)	59
Quadro A17 - Desigualdade na distribuição de rendimentos S90/S10	60
Quadro A18 - Taxa de pobreza infantil (em %) antes das transferências sociais	61
Quadro A19 - Taxa de pobreza infantil (em %) após as transferências sociais	62

Índice de gráficos

Gráfico A1 – Taxa de desemprego (em %)	51
--	----

Índice

Resumo.....	i
Abstract.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Índice de Quadros.....	iv
Índice de Gráficos.....	v
Índice.....	vi
1. Introdução.....	1
2.1 <i>Estado Social: Definição e contextualização</i>	2
2.1.1 <i>Estado social: tipificação e respetivas características</i>	4
2.2 <i>O Estado Social na Europa</i>	8
2.2.1 <i>Estado Social como conceito de carácter europeu</i>	8
2.2.2 <i>O Modelo Social Europeu: Definições</i>	9
2.3. <i>O Estado Social em Portugal</i>	10
2.3.1 <i>O quarto modelo de Estado Social: o modelo da Europa do Sul</i>	10
2.3.2 <i>O (semi)-Estado Social Português</i>	12
3. Análise Empírica.....	14
3.1 <i>Enquadramento</i>	14
3.1.1 <i>A crise e a intervenção da Troika em Portugal</i>	14
3.2 <i>Análise de dados relativos ao Estado Social em Portugal</i>	17
3.2.1 <i>Despesa pública</i>	17
3.2.2 <i>Despesa pública nos setores sociais (educação, saúde, ação e segurança social e habitação)</i>	18
3.2.3 <i>Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal</i>	19
3.2.3.1 <i>Taxa de desemprego</i>	19
3.2.3.2 <i>Salário médio real e Produtividade média real</i>	20

3.2.4 <i>Evolução dos principais indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdade de rendimento em Portugal</i>	21
4. O lugar da Política Social no processo de integração europeia e a sua ligação à Governação Socioeconómica da União	23
4.1 <i>Do Tratado de Maastricht à Estratégia de Lisboa</i>	23
4.2 <i>As crises de 2008/09 e 2010/13 e as sucessivas mudanças no quadro da governação socioeconómica da UE</i>	25
4.3 <i>A mudança nas prioridades da União no período pós-crise e a confirmação da Europa Social no contexto da pandemia COVID-19</i>	28
5. Análise das Recomendações Específicas por País para Portugal, à luz das mudanças na governação socioeconómica da União Europeia	29
6. Conclusão	34
Referências bibliográficas	37
Anexos	45

1. Introdução

Como Estado-Membro da União Europeia (UE), Portugal encontra-se abrangido pelo quadro normativo europeu relativo à governação socioeconómica, o qual esteve em particular destaque na opinião pública portuguesa durante a crise de 2010/2013 e o consequente resgate financeiro do país pelas instituições da Troika.

As regras da UE determinam e limitam a ação do governo português em matérias económicas e orçamentais e têm assim uma influência direta na estrutura do Estado Social em Portugal, cujos serviços, para além de assumirem um papel vital na vida dos cidadãos portugueses, foram determinantes na construção da própria identidade do Estado no Portugal do pós-25 de Abril (Santos & Ferreira, 2001).

Assim, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta: que tipo de impacto a reforma da governação económica e do quadro da política orçamental na União Europeia no período da crise de 2010/13 teve na despesa pública nas áreas sociais e no mercado de trabalho em Portugal? Resumindo, tiveram as referidas reformas algum impacto, positivo ou negativo, na estrutura do Estado Social em Portugal?

O trabalho focar-se-á na análise da evolução da política social no contexto do projeto europeu e das Recomendações Específicas por País para Portugal, emitidas no âmbito do Semestre Europeu, em paralelo com a análise da evolução do Estado Social em Portugal – analisando a evolução da despesa pública e de indicadores ligados ao mercado de trabalho e relativos à pobreza, exclusão e desigualdade social. É contrapondo a evolução e as tendências verificadas nestas duas perspetivas de análise que se pretende responder à questão principal do presente trabalho.

A análise das Recomendações Específicas por País é de particular relevância pois estas são, na sua essência, orientações políticas, e, portanto, um reflexo direto e prático, não só do quadro normativo em vigor, mas também da interpretação das normas pela Comissão Europeia (CE). Estas poderão então ajudar a estabelecer qual a orientação ideológica da UE em termos de governação socioeconómica em relação ao caso português, desde a criação do Semestre Europeu em 2010 até à atualidade.

Embora esta dissertação não tenha como objetivo tecer comentários sobre as possíveis consequências políticas e sociais do enfraquecimento do Estado Social, esta

ideia é importante para a justificação do tema. No contexto atual mundial, com a pandemia e com a ascensão de movimentos políticos nacionalistas, populistas e, importante de notar, antieuropeístas – fenómeno que se verifica também em Portugal - é necessário perguntarmo-nos quais serão essas consequências. As lógicas neoliberais de diminuição do Estado, e, por conseguinte, também do seu raio de ação em matérias socioeconómicas e o consequente desamparo social criado por estas políticas, poderão levar à desintegração ou pelo menos à descaracterização das instituições democráticas tal como as conhecemos hoje, no seguimento de um sentimento geral de desconfiança contra o status quo e de uma radicalização das posições políticas. E, quando os cidadãos europeus se sentem à parte da Europa da solidariedade e da união, o próprio projeto europeu poderá ser posto em causa pelas mesmas orientações ideológicas que privilegiava, pelo menos até à crise pandémica.

2. Enquadramento teórico

2.1 Estado Social: Definição e contextualização

O conceito de Estado Social pode ser definido como um conjunto de políticas institucionalizadas que, apoiadas na noção de direitos sociais, têm como objetivo oferecer uma rede de proteção àqueles que, dentro de determinada sociedade, enfrentem dificuldades económicas e sociais (Van Kersbergen, 2016).

O conceito de direito social assume então um papel central na definição de Estado Social. Primeiro, o reconhecimento de direitos sociais vem alterar a perspetiva do papel do indivíduo na sociedade. Este passa de ser visto apenas como fator de produção (fator trabalho) para se estabelecer como cidadão – o que implica assumir que o indivíduo possa sobreviver sem estar dependente do mercado e que possa ter direitos inerentes à sua condição de cidadão de determinado Estado, deixando de existir uma dependência entre os referidos direitos e o cumprimento de uma função no processo produtivo (Esping-Andersen, 1990). Assim, a nacionalidade – como a noção abstrata que liga o indivíduo ao Estado - é também um elemento importante na definição de Estado Social, já que o reconhecimento dos direitos sociais acontece então para os cidadãos. A posterior consagração legal destes direitos sociais cria também a necessidade de criação de uma estrutura que os proteja e garanta.

O Estado Social define-se também pela partilha e redistribuição de riscos sociais (Van Kersbergen, 2016). A redistribuição intrapessoal durante as várias fases do percurso de vida de um indivíduo é o principal foco, ao contrário da redistribuição de rendimentos interpessoal, que assume um papel secundário. Consequentemente, o Estado Social não deve ser assumido como promotor automático de igualdade, já que funciona também como um sistema de estratificação, que, através da institucionalização de políticas sociais e burocracia, atua como uma força ativa na definição da ordem social de determinada sociedade (Esping-Andersen, 1990). Esta característica é visível pela sua própria história. Otto von Bismarck, o famoso chanceler alemão, é tido como o precursor do Estado Social na Europa, já que estabeleceu, em 1883, seguros sociais e de saúde obrigatórios no Império Alemão. Com a introdução deste esquema, como nota Esping-Andersen (1990), Bismarck - fiel à lógica realista - pretendia o reforço de um tipo de estratificação social com recurso a um modelo precursor do modelo corporativista (abordado no ponto 2.1.1 do presente trabalho). O seu objetivo era reforçar divisões entre trabalhadores, através da promoção de diferentes programas para diferentes setores de atividade, que envolviam também direitos e privilégios distintos, particularmente benéficos para os trabalhadores do Estado. Bismarck pretendia igualmente promover e reforçar o sentimento de lealdade do indivíduo para com o Estado, agora providenciador e protetor.

Analisadas as suas características gerais, é importante também observar as condições que permitiram, ou até tornaram necessário, o aparecimento do Estado Social. Serão consideradas duas perspetivas dominantes, enunciadas por Esping-Andersen (1990): a perspetiva sistémica ou estruturalista e a perspetiva institucional.

A perspetiva sistémica ou estruturalista procura explicar o aparecimento do Estado Social através de uma abordagem holística (Esping-Andersen, 1990), centrada nas características comuns dos diferentes sistemas sociais. Nesta abordagem, o fenómeno da industrialização (séculos XVIII - XIX) é considerado fundamental para a evolução do Estado Social: levando ao desenvolvimento das sociedades capitalistas modernas, a industrialização não só torna possível o Estado Social, como este último também se releva necessário para assegurar a coesão social do novo sistema. Isto porque a modernidade, trazida pela industrialização e baseada na força do mercado, no individualismo, na urbanização e na mobilidade social, destruiu ou descaracterizou os modelos de reprodução social então em vigor, como a família ou a Igreja. É assim necessário o

aparecimento de um novo modelo, que substitua os anteriores e atue como garante da coesão e paz social no novo Estado-Nação (Esping-Andersen, 1990). O Estado Social é assim utilizado pelo poder político, seguindo o exemplo de Bismarck, como forma de reforçar a lealdade do indivíduo para com o Estado, atuando como elo de ligação e fator de legitimação do próprio poder estatal.

A teoria marxista sobre o Estado Social, que se enquadra também na abordagem estruturalista, vai ainda mais longe nesta lógica. O Estado Social é considerado um elemento obrigatório dos novos modelos de produção capitalista, já que permite apaziguar as suas contradições e a inevitável luta de classes, garantindo a existência do referido modelo. O Estado Social é então tido como o resultado de um compromisso entre o Estado, o capital e o trabalho (Santos, 1987), no qual as duas últimas partes renunciam, respetivamente, a parte dos seus lucros e às suas reivindicações, sendo este “pacto” gerido pelo Estado.

Por sua vez, a perspetiva institucional vê como obrigatória a ligação entre economia e as instituições sociais e políticas, assumindo então as políticas sociais um papel determinante para a própria sobrevivência da sociedade humana. As instituições democráticas são tidas como favorecedoras do Estado Social, já que a própria noção de cidadania dentro de um Estado democrático moderno inclui direitos sociais. Também em democracia, o próprio poder político está mais dependente da vontade popular, que é assumida na generalidade como defensora de políticas sociais abrangentes (Esping-Andersen, 1990). Para esta abordagem, o Estado Social surge então como um compromisso entre um modelo de produção capitalista e a democracia. No entanto, conforme nota Esping-Andersen (1990), esta perspetiva é posta em causa pela evidência histórica, já que as primeiras iniciativas ligadas a políticas públicas sociais apareceram antes da ascensão da democracia moderna e em Estados extremamente centralizados e autocráticos, como o Império Alemão de Bismarck ou a Áustria de Eduard von Taffe – onde o poder político tinha, portanto, capacidade de impor taxas ou impostos que subsidiariam as iniciativas sociais.

2.1.1 Estado social: tipificação e respetivas características

Embora partilhem uma natureza semelhante, a verdade é que não existe um modelo único de Estado Social. Esping-Andersen (1990) agrupou os vários exemplos empíricos em três tipos básicos de Estado Social, os quais ainda hoje são observáveis e,

por isso, relevantes de serem abordados. Esta tipificação é também importante para compreender de que maneira os diversos tipos de Estado Social impactam o tecido social, através da destruição ou reforço de diferentes tipos de estratificação: cada modelo, com as respetivas prioridades, critérios de elegibilidade e esquemas de contribuição, produzirá diferentes efeitos sobre determinada estrutura social (Esping-Andersen, 1990).

É também importante notar que, mesmo agrupando os vários exemplos de Estado Social em diferentes tipos, isto não significa que cada Estado se enquadre num determinado modelo de forma exclusiva: mesmo seguindo predominantemente uma das formas, os diferentes países tendem a utilizar diferentes elementos dos vários modelos para também poderem melhor adaptar o seu “estado social” às suas circunstâncias políticas, sociais e culturais específicas. É também por isto que esta tipificação não deve ser entendida como um julgamento qualitativo dos diferentes modelos (Esping-Andersen, 1990), mas antes como uma análise objetiva das suas características principais, que permitirá compreender os efeitos das mesmas nas respetivas estruturas sociais.

O primeiro modelo de Estado Social descrito por Esping-Andersen (1990) é o modelo liberal, encontrado geralmente em países anglo-saxónicos, como a Austrália, os Estados Unidos ou o Reino Unido (com exceção dos cuidados de saúde neste último). O modelo liberal define-se como sendo orientado para o mercado, cujo papel nas políticas sociais é favorecido e encorajado pelo Estado, através de subsídios a esquemas de seguros privados ou através da isenção de impostos. Este modelo favorece então as classes média e alta, já que as desigualdades geradas pelo mercado, que pesam sobretudo à classe baixa, não são compensadas pelo Estado. O acesso a apoios sociais, que na maioria dos modelos liberais são bastante reduzidos, é normalmente decidido através de testes de meios. Quem acaba por poder usufruir destes apoios é geralmente vítima de um estigma social - indivíduos com baixos rendimentos, vistos como “subsídio-dependentes”, que não se enquadram nas tradicionais normas liberais relacionadas com ética profissional.

Este modelo tende assim a minimizar os efeitos do processo, já descrito no ponto 2.1 do presente trabalho, a que Esping-Andersen chama de “de-commodification” (1990), através do qual o indivíduo passa de mero fator de produção a cidadão, a quem são intrínsecos, entre outros, direitos sociais. O modelo liberal é, portanto, um modelo que reforça uma estrutura social rígida e que tende a diluir o progresso de reformas sociais - baseado na dualidade entre uma igualdade relativa entre os indivíduos que recebem

apoios sociais (“relative equality of poverty” (Esping-Andersen, 1990, p. 27)) e um nível alto de riqueza e bem-estar criado pelo mercado para as classes alta e média.

O segundo modelo de Estado Social, o conservador ou corporativista, é o herdeiro das iniciativas sociais de Bismarck no século XIX, e pode ser encontrado em países como a Alemanha ou Áustria. Este consiste geralmente em programas de seguros sociais e de saúde providenciados através do Estado, segmentados de acordo com o setor de trabalho e *status* social de cada indivíduo e suportados por esquemas de contribuições que definem o valor dos benefícios futuros. O presente modelo é encontrado em Estados onde, historicamente, a eficiência do mercado nunca foi uma preocupação primordial das elites políticas e intelectuais, ao contrário do que aconteceu nos seus homólogos liberais, e, assim sendo, a garantia de direitos sociais nunca foi posta em causa por estas mesmas elites ou pela opinião popular (Esping-Andersen, 1990).

No entanto, ainda que este modelo seja caracterizado por uma atitude aberta em relação aos direitos sociais, estes parecem ainda estar associados ao papel do indivíduo enquanto trabalhador e não enquanto cidadão. É o trabalho o fator decisivo na atribuição ou não de direitos sociais, e o indivíduo continua a ser percecionado como fator de produção, apenas passível de usufruir de direitos quando cumpre o seu papel no processo produtivo. Consequentemente, este é um modelo que, não fazendo do universalismo e da redistribuição de rendimentos as suas prioridades, tende também a preservar as diferenças de classe e, portanto, um certo tipo de estratificação social, aqui associada a valores tradicionais e ligados à influência da Igreja (Esping-Andersen, 1990). No seguimento desta perspetiva tradicional, a família continua a ser tida como célula fundamental do tecido social, pelo que o papel da mulher enquanto mãe e esposa é valorizado nestas sociedades: são assim, por norma, modelos que tendem a acentuar diferenças e também desigualdades de género.

O terceiro modelo considerado por Esping-Andersen (1990) é o modelo social-democrata, típico dos países do Norte da Europa. Este baseia o acesso aos direitos sociais na nacionalidade ou residência do indivíduo, assumindo assim um carácter universalista. É um sistema que tende a ser financiado por impostos, mas, como segue uma lógica universal, o acesso a apoios sociais é mais aberto e mais generoso em termos de valores do que nos outros dois modelos e não está dependente de testes de meios. Por isso, os apoios sociais estão disponíveis a todos os cidadãos, independentemente da classe social

a que pertencem. O sistema político social-democrata é o facilitador deste modelo de Estado Social: como regime político, a social-democracia tende a não tolerar a existência de um dualismo entre o Estado e o mercado, entre a classe trabalhadora e as classes média e alta, tendo como ambição a construção de uma sociedade mais igualitária, onde vigorem padrões de bem-estar mais elevados. Este é, portanto, um modelo que promove o progresso de reformas sociais – através de um intenso processo de “de-commodification” (Esping-Andersen, 1990, p. 21) e do reforço do seu carácter universalista – e que assim pretende modificar modelos de estratificação social tradicionais. A família continua a ser um importante elemento neste sistema, mas o objetivo aqui não será preservar os modelos até então em vigor, mas modificá-los, conferindo à família enquanto unidade económica uma possibilidade de emancipação (Esping-Andersen, 1990). O Estado passa a assumir o papel de cuidador primário das crianças e dos mais velhos, permitindo a emancipação individual; é por isso que este modelo tende a reduzir desigualdades de género e a reforçar o papel da mulher enquanto indivíduo e cidadã, e não só enquanto mãe ou esposa.

Esping-Andersen (1990) aponta também como uma das características principais do modelo social-democrata a sua tentativa de fundir os direitos sociais e o fator trabalho, de um modo diferente dos seus homólogos. O direito ao trabalho e o direito à proteção social existem em paralelo e são igualmente importantes e é por isto que o modelo social-democrata tem no pleno-emprego um objetivo. Quando desempregados, os cidadãos têm direito, garantido pelo Estado, a proteção social, mas obviamente esta proteção de carácter solidário e universal tem custos associados. A melhor maneira de evitar ou reduzir estas despesas é promover a diminuição dos problemas sociais e maximizar o rendimento dos trabalhadores – e isto é então atingido através de uma economia de pleno-emprego, que reduza ao mínimo a necessidade de transferências sociais.

É de notar que, para alguns autores como Ferrera (1996) e Rhodes (1996), Esping-Andersen deixou de fora da sua análise um quarto modelo, comum aos países do Sul da Europa, nos quais se inclui Portugal. Este modelo partilha então muitas das características do modelo corporativo, mas diferencia-se deste último em inúmeros fatores: carácter fragmentado da proteção social providenciada pelo Estado, acentuada diferenciação nos benefícios para trabalhadores do Estado, clientelismo e papel reforçado da família alargada nas dinâmicas de proteção e apoio social. O mesmo será abordado em pormenor no ponto 2.3.1 do presente trabalho, aquando da análise do Estado Social em Portugal.

2.2 O Estado Social na Europa

2.2.1 Estado Social como conceito de carácter europeu

Se bem que é verdade que não existe um modelo único de Estado Social na Europa e que os três tipos descritos no ponto 2.1.1 do presente trabalho se encontram em diferentes Estados por todo o continente, é também verdade que a ideia de Estado Social é, em origem, carácter e identidade, uma ideia europeia (Van Kersbergen, 2016).

Europeu em origem, pois podemos traçar o aparecimento do Estado Social ao Império Alemão do século XIX, com Bismarck, como já foi referido.

O carácter europeu revela-se, como refere Van Kersbergen (2016), no facto de que a ideia e as estruturas que hoje compõem o Estado Social refletem a própria história da Europa: dos conflitos, da pobreza e das revoluções nasceu uma estrutura cujo objetivo é promover e reforçar a paz e a coesão social, como meio de, não só apaziguar a instabilidade social, mas também de legitimar o poder estatal e o Estado-Nação, fortalecendo a ligação entre o indivíduo e o Estado (Polany, 1944).

Assim chegamos à ideia de que o Estado Social é um ideal partilhado, um valor que faz parte da nossa identidade enquanto cidadãos europeus. Isto é verdade para os Países Nórdicos, onde o modelo social-democrata providencia uma rede de proteção social consistente e universal, mas também para países onde o Estado Social se revela mais fragmentado e precário, como Portugal. Os cidadãos portugueses aparentam ter orgulho nos serviços associados ao Estado Social, como o Serviço Nacional de Saúde (SNS) – as manifestações de apoio ao SNS e aos seus profissionais durante o período mais difícil da pandemia do COVID-19 assim o demonstram.

O próprio projeto europeu utilizou a ideia do “Modelo Social Europeu” para reforçar a legitimidade da integração europeia: a partilha, não só de uma história e de valores comuns, mas também de uma ideia de futuro - refletido nas políticas sociais – valida a integração num projeto comunitário (Jepsen & Pascual, 2006; Goetschy, 2006). E é verdade que as estatísticas complementam esta visão: segundo dados de 2018, a Europa perfaz apenas 7% da população mundial e 20% do PIB global, no entanto 40% da despesa pública na área social vem de países europeus; mais, 80% dos europeus estão elegíveis para proteção social em caso de desemprego, número que contrasta com apenas 25% da população mundial (EESC Employer’s Group, 2018).

2.2.2 O Modelo Social Europeu: Definições

Apesar de os europeus aparentarem partilhar uma ideia comum em relação àquele que deve ser o papel do Estado na área social, a definição de Modelo Social Europeu (MSE) não é consensual: é de notar a ausência de uma definição clara do presente conceito na literatura que aborda o tema e, mesmo quando definições aparecem, estas tendem a ser diferentes entre si. Jepsen & Pascual (2006) agruparam-nas em três categorias distintas.

A primeira categoria, a mais comum, descreve o MSE como um modelo que incorpora determinadas características comuns a todos os Estados-Membros da UE. O MSE é tido assim como um modelo que agrupa e consagra valores partilhados, que se baseiam numa economia de pleno-emprego, na igualdade de direitos e na proteção social através de um Estado Social universal, bem como nas instituições que permitem o funcionamento do mesmo.

A segunda categoria considera como paradigmáticos modelos específicos dentro de cada tipo de Estado Social, designadamente o Reino Unido, a Suécia e Alemanha - já que os modelos seguidos por estes países combinam proteção social com desenvolvimento económico.

Na terceira categoria, o MSE é tido como um modelo transnacional impulsionado pelo projeto europeu que, embora partilhe características com os sistemas nacionais, deve ser visto como um modelo independente destes últimos. O presente modelo é então tido como um projeto da União que, com a progressiva integração socioeconómica, se revela cada vez mais importante, não só a nível nacional, mas também para o sucesso do próprio projeto europeu.

As autoras introduzem assim uma quarta noção, essencial na compreensão do MSE: a ideia de que este modelo é também um projeto político (Jepsen & Pascual, 2006). Embora exista dentre os vários países europeus uma ideia partilhada daquele que deve ser papel do Estado na área social – algo que advém da sua História comum –, o modelo europeu não aparenta ser uma ideia orgânica ou empírica, algo que se verifica na realidade. Pelo contrário, este modelo parece ser uma construção do projeto europeu, à volta do qual foram reunidas características comuns e valorizadas de um modo geral pelos europeus, mas que originam um modelo diferenciado, que tem como objetivo conciliar o desenvolvimento económico com um sistema de proteção social forte e universal (Jepsen

& Pascual, 2006). Este modelo é considerado ideal em contraponto com o modelo de tendência neoliberal dos Estados Unidos e é apresentado como parte da identidade transnacional europeia – ou seja, politicamente, reforça a ligação entre o indivíduo e a União. No fundo, a estratégia seguida por Bismarck no século XIX parece ainda ser relevante: utilizada no contexto do projeto europeu, torna o MSE num fator essencial à legitimação da cidadania e da integração europeia.

2.3. O Estado Social em Portugal

2.3.1 O quarto modelo de Estado Social: o modelo da Europa do Sul

Baseado na tipificação apresentada por Esping-Andersen, Ferrera (1996) identificou um quarto modelo de Estado Social, comum aos países da Europa do Sul, entre os quais se inclui Portugal. Estes países apresentam um contexto histórico e social semelhante, fortemente influenciado pela presença de regimes ditatoriais de longa duração. Os sistemas sociais de Portugal, Espanha, Grécia e Itália partilham assim várias características, com maior ou menor intensidade (Santos & Ferreira, 2001): desenvolvimento económico desigual, o qual criou profundas assimetrias regionais; Estados com fracos recursos e legitimidade e com fraca maturidade a nível democrático, institucional e administrativo; forte influência da Igreja Católica, ou da Igreja Ortodoxa no caso grego, que ainda hoje desempenha um papel muito relevante na área social.

Estavam assim criadas as condições para o aparecimento de um modelo de Estado Social que, apesar de semelhante ao modelo corporativista, existe como modelo independente. Este é caracterizado, primeiramente, pelo papel primordial das transferências monetárias, nomeadamente através do sistema da segurança social (Ferrera, 1996). No entanto, este sistema revela-se extremamente fragmentado, já que existem vários esquemas de benefícios para vários tipos de trabalhadores (trabalhadores privados, do Estado, trabalhadores por conta própria) e que deixam de fora um número elevado de cidadãos. É de notar que Ferrera (1996) destacava Portugal como sendo o país com menos fragmentação a este nível, já que existe realmente uma diferenciação entre trabalhadores do sector público e trabalhadores do sector privado, mas esta é a única, pois trabalhadores por conta própria estão incluídos no segundo grupo.

A fragmentação dos sistemas de proteção social acaba por causar um duplo padrão (Ferrera, 1996), que demonstra a falta de universalidade dos sistemas sociais dos países

do Sul da Europa. Por um lado, temos um grupo de cidadãos fortemente protegido, tipicamente trabalhadores administrativos, do Estado ou do sector privado (trabalhadores de empresas de média e grande dimensão), com contratos sem termo, que tendem a ser elegíveis para subsídios quando se encontram em situações de vulnerabilidade transitória, como doença, maternidade ou desemprego temporário, e a receber pensões com valores mais elevados quando se reformam. O segundo grupo é formado por cidadãos com trabalhos temporários ou com contratos a prazo – no qual se incluem muitos jovens e trabalhadores de sectores tipicamente mais instáveis, como o sector agrícola ou dos serviços e trabalhadores de empresas pequenas/familiares. Estes, não beneficiando de segurança e estabilidade laboral, não estão igualmente elegíveis para os ditos subsídios, encontrando-se de fora do sistema de proteção social. Embora referidas num artigo dos anos 90, estas circunstâncias são extremamente atuais e relevantes nos Estados da Europa do Sul, reforçando assim a pertinência deste quarto modelo de Estado Social: o conceito recente de “gig economy” enquadra-se nesta descrição de precariedade e instabilidade laboral (Mukhopadhyay & Mukhopadhyay, 2020). O novo conceito de precariado também é relevante de notar neste contexto: uma nova classe social composta na sua maioria por jovens adultos e definida essencialmente por uma forte componente de insegurança (Standing, 2011).

Devido a uma rede de proteção social inconsistente e também à forte influência da religião, a família tem nestes países um papel fundamental no sistema de proteção social. A família, enquanto unidade económica, reserva a responsabilidade primária na proteção social dos indivíduos que lhe pertencem: esta deve atuar como providenciador, o Estado apenas como complemento, o que não dá oportunidade aos seus membros – em especial às mulheres, cuidadores primários e tradicionais das crianças e dos mais velhos – de se emanciparem, como pretende o modelo social-democrata. A esta componente Boaventura Sousa Santos apelidou de Sociedade-Providência (1990) e será analisada em detalhe no ponto 2.3.2 do presente trabalho.

Uma segunda característica deste modelo contradiz o atributo anterior e espelha o carácter paradoxal do referido sistema. Enquanto os sistemas de segurança social destes países tendem a ser fragmentados, este modelo é caracterizado por um serviço nacional de saúde de carácter universal, cujo acesso é um direito não dependente do estatuto do indivíduo enquanto trabalhador, mas inerente ao seu estatuto de cidadão e que é

consagrado constitucionalmente. É de notar que, mesmo assim, a existência de um serviço de saúde público e universal não eliminou o setor privado nesta área e estes dois tendem a coexistir – com o último a beneficiar grandemente desta dinâmica (Ferrera, 1996).

A tendência para a corrupção e o conseqüente fenómeno do clientelismo é outra das características enumerada por Ferrera (1996), explicada pela existência do tal Estado com poucos recursos e fraca legitimidade, no qual a burocracia estatal não conseguiu internalizar os serviços sociais como direitos legítimos dos cidadãos. Esta situação origina a que vários cidadãos em situação de risco social não exerçam certos direitos por desconhecimento ou receio de estigma social, em contrapartida com um outro grupo de cidadãos que abusam do sistema e beneficiam do favoritismo do Estado de acordo com as relações informais que conseguem mobilizar a seu favor (Santos & Ferreira, 2001).

2.3.2 O (semi)-Estado Social Português¹

As estruturas do Estado Social em Portugal, tal como o próprio contexto histórico e social do seu aparecimento, partilham de várias das características enumeradas no ponto anterior, relativas ao modelo da Europa do Sul. A transição democrática assume assim uma importância fulcral na construção do Estado Social em Portugal – assim como este último se assume como uma estrutura fundamental na legitimação do novo regime.

Embora se possa referir que várias políticas públicas de âmbito social tinham já vindo a ser implementadas durante o Estado Novo, especialmente durante a governação de Marcello Caetano (Santos & Ferreira, 2001), o Estado Social em Portugal – Estado Social aqui entendido como conceito moderno e de carácter europeu – está inequivocamente ligado ao 25 de Abril e às sucessivas mudanças políticas e sociais que se lhe seguiram. Uma das prioridades do novo regime político foi a criação de um modelo de desenvolvimento baseado no reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos e de estruturas que os cumprissem e protegessem, como forma de colmatar as assimetrias socioeconómicas e o baixo nível de desenvolvimento social deixadas pela ditadura (Santos & Ferreira, 2001). O Estado Social em Portugal é assim parte essencial da própria identidade da democracia portuguesa, tendo sido também fundamental na sua legitimação e consolidação, estando consagrado a nível constitucional.

¹ Boaventura de Sousa Santos apelidou o Estado Social em Portugal de “semi-Estado-Providência” (Santos, 1992, p. 47).

No entanto, o caso português assume algumas particularidades: ao contrário do que se passou, por exemplo, em Espanha, a mudança de regime não se fez em modo transição ou “pacífico”. O golpe de Estado e o conseqüente processo revolucionário, dominado pelas forças políticas à esquerda, moldaram o projeto de Estado Social em Portugal, já que o debate político não se centrava em como conciliar o capitalismo e a democracia – um objetivo do Estado Social – mas em perceber se o capitalismo devia ser substituído pelo socialismo (Santos & Ferreira, 2001). Portanto, o pacto social surgiu no nosso país em circunstâncias muito específicas, mesmo quando comparado com os restantes países da Europa do Sul – tendo-se consolidado apenas em 1982, com a revisão constitucional que apaziguou os traços revolucionários da Constituição de 1976, depois reforçado com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1986 (Santos & Ferreira, 2001). Durante este último período assistiu-se a uma europeização do Estado Social em Portugal (Pereirinha & Nunes, 2006), já que o conteúdo, orientação e aplicação da política social passaram então a ser condicionados por um poder supranacional.

É também de notar que o Estado Social em Portugal nasce em contraciclo, durante a crise económica dos anos 70 e num período de afirmação da lógica neoliberal. Políticas orçamentais expansionistas foram aplicadas num contexto internacional desfavorável e levaram a duas intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI) no nosso país apenas em seis anos (1978/79 e 1983/85): portanto, antes ainda de estar consolidado, o Estado Social em Portugal foi obrigado a contrair-se (Santos & Ferreira, 2001).

A fragmentação e inconsistência do Estado Social em Portugal é de certo modo compensada por uma dinâmica à qual Boaventura Sousa Santos (1992) apelidou de Sociedade-Providência: “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade” (Santos, 1992, p. 52). Este conceito revela-se essencial na compreensão do Estado Social em Portugal, já que “a eficácia reguladora e distributiva deste último, pelo menos até aos anos 90, ficou a dever-se ao modo como as dinâmicas da sociedade minimizaram as lacunas e a fraqueza do Estado enquanto instância providencial” (Estanque, 2017, p. 53).

3. Análise Empírica

3.1 Enquadramento

3.1.1 A crise e a intervenção da Troika em Portugal

A crise financeira de 2008/09 fez-se sentir de maneira particular na Zona Euro, devido ao muito específico sistema da moeda única. A integração económica promove a especialização das economias, ao mesmo tempo que os compromissos assumidos através dos Tratados em matérias orçamentais estabelecem limites para os défices e dívidas públicas e retiram aos Estados-Membros a possibilidade de utilizarem certos instrumentos de política económica e monetária (Hespanha, 2017). A integração económica também impacta os direitos sociais dos cidadãos europeus, já que a harmonização da legislação laboral, fiscal ou ambiental tende a ser alinhada por baixo, devido à pressão da concorrência, ao mesmo tempo que a liberalização comercial e financeira resulta na diminuição das receitas dos impostos e, portanto, na maior dificuldade de os Estados financiarem as suas funções sociais (Mamede, 2020). Importa ainda destacar as desigualdades entre as diferentes economias da União Económica e Monetária (UEM), reforçadas então pela integração europeia e pela arquitetura do Euro. Assim, a referida crise assumiu um carácter assimétrico dentro da Zona Euro, atingindo particularmente os países do Sul da Europa.

No caso português, estas dinâmicas foram reforçadas pelo facto de o Estado e os privados (empresas e famílias), beneficiando de taxas de juro relativamente baixas, terem acumulado elevados níveis de endividamento, que se revelaram insustentáveis no contexto da crise financeira internacional (Reis *et al.*, 2014). É também importante salientar o peso dos montantes de dívida privada transferidos para a dívida pública (Hespanha, 2017), devido a aplicação de medidas de resgate do sistema bancário durante a fase financeira da resposta à crise (Costa & Caldas, 2014). Esta teve início logo no princípio de 2008 e, neste período, o objetivo era o de estabilizar o setor bancário e evitar o colapso do sistema financeiro, em linha com as diretrizes de ação da União Europeia (Costa & Caldas, 2014). Segundo o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 (Tribunal de Contas, 2009), as garantias prestadas pelo Estado ao Banco Português de Negócios (BPN), nacionalizado em 2008, ascenderam aos 2,2 milhares de milhões de euros, enquanto outras instituições financeiras receberam garantias no valor total de 650 milhões de euros.

Em janeiro de 2009, o governo português, liderado pelo então Primeiro-Ministro José Sócrates (Partido Socialista – PS), aprova a Iniciativa para o Investimento e o Emprego, um programa de carácter expansionista e contracíclico, em linha com as orientações do Conselho Europeu da altura (Costa & Caldas, 2014).

No entanto, a fase expansionista no combate à crise não durou muito tempo. Em março de 2010, a par com a escalada dos juros da dívida pública grega, o Conselho Europeu foca a sua mensagem na disciplina e consolidação orçamental (Costa & Caldas, 2014). Agora, o Euro encontrava-se em risco e o entendimento das instituições europeias era de que este risco advinha, não da deficiente arquitetura da moeda única, mas da crise das dívidas soberanas dos países do Sul da Europa, resultado da sua indisciplina orçamental (Costa & Caldas, 2014).

Inicia-se assim a fase da austeridade (Costa & Caldas, 2014), que em Portugal se traduziu na aprovação do primeiro Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Este estabelecia o objetivo de reduzir o défice de 9,3% em 2009 para menos de 3% em 2013 (ver Observatório sobre Crises e Alternativas - OsCA, 2012). No entanto, a Comissão Europeia considerou que as medidas estabelecidas pelo PEC I eram insuficientes para controlar o défice português (Hespanha & Portugal, 2015) e assim, ainda em maio de 2010, o governo apresentou uma segunda versão do PEC, que incluía medidas adicionais relativas à carga fiscal, aprovado pelo Parlamento em junho seguinte.

Apesar de tudo, estas medidas revelaram-se escassas para reverter a situação de crise em que o país se encontrava e, em novembro de 2010, o Parlamento português aprova o PEC III, integrado no Orçamento de Estado de 2011. Em março de 2011, o governo apresenta o PEC IV, o qual previa medidas a longo prazo que incluíam congelamento e cortes nas pensões e a revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais (ver OsCA, 2012). No entanto, este novo pacote de medidas foi rejeitado pelo Parlamento, com destaque para o principal partido da oposição, o Partido Social-Democrata (PSD), e para o seu líder, Pedro Passos Coelho, atores principais na inviabilização do PEC IV. Paralelamente, à medida que as agências credoras perdiam confiança no Estado e nos privados, as agências financeiras internacionais desvalorizaram o ranking do Estado Português, ao mesmo tempo que subiam os juros da dívida soberana, tornando praticamente impossível a Portugal financiar-se nos mercados internacionais (Hespanha, 2017).

Assim, o governo de Sócrates endereça o pedido de assistência financeira à CE em abril de 2011 e a *Troika* (missão constituída pela FMI, CE e Banco Central Europeu) chega a Portugal nesse mesmo mês (ver OsCA, 2012). O governo ainda negocia o acordo de assistência financeira para se demitir logo a seguir, abrindo espaço a eleições antecipadas e ao estabelecimento de um governo de direita (Hespanha & Portugal, 2015), liderado por Pedro Passos Coelho – o qual tinha já declarado o seu apoio à intervenção externa como modo de proporcionar ao país uma oportunidade para a aplicação de reformas estruturais, bem como se manifestado a favor de uma revisão do papel e do tamanho do Estado Social em Portugal (ver OsCA, 2012).

O Memorando de Entendimento estabelecia o empréstimo de 78 mil milhões de euros entre 2011 e 2014 (Comissão Europeia, 2011), ao mesmo tempo que estabelecia um amplo programa que visava restaurar o acesso de Portugal aos mercados financeiros e promover uma trajetória de crescimento e de aumento da competitividade. Este programa baseava-se na disciplina e consolidação orçamental – com vista à redução do défice e da dívida pública em relação ao PIB – e na desvalorização interna, ao mesmo tempo que se continuaria a fortalecer a liquidez e a solvência dos bancos portugueses (Costa & Caldas, 2014). É ainda importante salientar que este Memorando carecia de bases democráticas, já que o mesmo não foi discutido e aprovado em sede parlamentar (Leite *et al.*, 2014).

Este acordo estabeleceu então várias medidas de carácter austeritário, entre elas: o aumento da carga fiscal, com particular relevância para o aumento dos impostos ao consumo e aumento dos impostos no rendimento; redução da despesa pública, através da reestruturação da Administração Pública, congelamento de salários dos funcionários públicos, redução do recrutamento, congelamento de pensões, redução da duração e valores do subsídio de desemprego, redução das transferências para a administração local e regional e também para empresas públicas; reforma do Serviço Nacional de Saúde de modo a promover a eficiência e redução de custos; revisão das Parcerias Público-Privadas e revisão das Empresas públicas, com vista a privatização; estabilização do setor financeiro, com especial destaque para a recapitalização do setor bancário, resolução do caso Banco Português de Negócios e reforço da supervisão por parte do Banco de Portugal; implementação de reformas a nível da produtividade e do trabalho, com vista a flexibilização da legislação laboral; liberalização do mercado imobiliário;

desburocratização da Administração Pública e do Sistema Judicial (Comissão Europeia, 2011).

O Memorando da *Troika* denota assim uma forte componente ideológica de natureza neoliberal, refletida - camuflada até – pela lógica da austeridade (Hespanha & Portugal, 2015). Mesmo tendo em conta a inclusão e relevância dos objetivos de criação de eficiência e menos burocracia nas estruturas do Estado, as medidas estabelecidas pelo referido acordo visavam claramente a diminuição do papel do Estado na economia e o enfraquecimento das estruturas do Estado Social (Graça *et al.*, 2011).

3.2 Análise de dados relativos ao Estado Social em Portugal

3.2.1 Despesa pública

De acordo com os dados disponibilizados pela AMECO (Base de Dados Macroeconómicos da Comissão Europeia) – visíveis no Quadro A1, a despesa pública em Portugal em % do PIB, encontrava-se abaixo da média europeia até ao ano de 2008. O início da crise financeira nesse mesmo ano parece impactar estes números, já que a despesa pública em % do PIB sobe em 7,4% entre 2007 e 2010. Este período coincide com as fases financeira e expansionista de resposta à crise (Costa & Caldas, 2014), durante as quais o governo português assumiu o papel de incentivador do investimento e do emprego, a par de assumir maiores gastos na proteção social dos setores mais vulneráveis da população, mesmo que à custa de um aumento nos gastos públicos (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014), em linha com as orientações da própria UE. Assim, esta tendência verifica-se também a nível europeu, já que a média europeia sobe em praticamente 5 pontos percentuais entre 2007 e 2010. A partir de 2010 – a fase da austeridade (Costa & Caldas, 2014), é de notar uma ligeira quebra na despesa pública, entre 2010 e 2012. No entanto, apesar da política de austeridade e da intervenção da Troika, esta quebra não se revela tão acentuada como seria de esperar: tal deve-se à diminuição geral de rendimentos e consequente agravamento das condições de vida das famílias, que provocaram um aumento das transferências sociais; à resistência da opinião pública à austeridade e à inconstitucionalidade de certas medidas, bloqueadas pelo Tribunal Constitucional (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014) – portanto, a efeitos perversos da austeridade.

Também há que considerar que este aumento da despesa pública fica igualmente a dever-se à própria diminuição do PIB: o presente indicador assume a forma de rácio, portanto, verificando-se uma descida acentuada do PIB, o valor da despesa pública aumenta. Conforme o Quadro A2, verifica-se então que, desde 2008 até 2013, o PIB português apresenta uma evolução negativa, tendo diminuído mais acentuadamente entre 2008 e 2009 (-3,12%) - e entre 2011 e 2012 - (4,06%). Em 2016, o valor da despesa pública em % do PIB em Portugal desce em 4 pontos percentuais, ficando novamente abaixo da média europeia, descendo até aos 42,5% em 2019. Tendo o PIB português recuperado muito quando comparado ao período da crise, é importante também relativizar a descida da despesa pública: a partir de 2014, o PIB apresenta uma tendência de melhoria acentuada (Quadro A2), com uma taxa de variação positiva até 2019.

Quando analisamos os valores da despesa pública em milhões de euros (Quadro A3) e a taxa de variação correspondente (Quadro A4), é possível verificar que a despesa pública aumentou entre 2008 e 2010, enquadrando-se este aumento nas fases financeira e expansionista de resposta à crise. Entre 2010 e 2011, o valor da despesa pública diminuiu em 3,46%, para depois aumentar ligeiramente em 2012, em 0,54% - reflexo do aumento dos encargos sociais do Estado. Entre 2012 e 2015, o valor da despesa pública em Portugal apresenta uma evolução negativa e consistente, confirmando assim os efeitos das políticas de austeridade.

3.2.2 Despesa pública nos setores sociais (educação, saúde, ação e segurança social e habitação)

Conforme os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), visíveis no Quadro A5, o valor da despesa pública em educação, em % do PIB, mantém-se estável até 2006, quando cai até aos 4,1%, recuperando em 2009. Em 2012, a despesa pública no setor da educação ficou em 3,9% do PIB - o que se deveu sobretudo à diminuição das despesas com pessoal (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014). Este valor sobe ligeiramente em 2013, mas tende a descer e 2019 apresenta o valor mais baixo dos últimos 19 anos - 3,5%. A despesa pública na saúde tende a assumir valores ligeiramente acima da despesa pública na educação, sendo ainda de notar que, em 2012, assume o valor mais alto desde 2000 - 6,2% do PIB - tendo depois diminuído e oscilado entre os 4% e 5% do PIB. A despesa pública em ação e segurança social apresenta uma trajetória

ascendente, atingido o seu máximo em 2013, com 8,1% do PIB. Tais valores são expectáveis, dado que 2011 a 2013 é o período auge da crise económica em Portugal, e as transferências sociais aumentaram com o também aumento da taxa de desemprego e consequente perda de rendimentos (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014). Depois de 2013, os valores tendem a ser mais baixos, mas não voltaram aos números pré-crise. O investimento em habitação pública e serviços coletivos públicos é bastante diminuto em Portugal, como se pode ver pelos valores apresentados na tabela e que, a partir de 2010, tomam mesmo a forma de valores residuais.

Também neste tópico, devido à natureza do indicador analisado acima, é relevante analisar os valores reais da despesa pública em milhões de euros (Quadro A6), bem como a respetiva taxa de variação (Quadro A7). Focando a análise no período da crise de 2010/13, verifica-se que, relativamente ao setor da Educação, o investimento público diminui cerca de 18,35% entre 2010 e 2013, depois de uma subida de 14,51% em 2009. Esta tendência mantém-se em 2014 e 2015, só sendo revertida em 2016. No setor da saúde, apesar da diminuição do investimento público em 5,94% entre 2010 e 2011, verifica-se um aumento em 13,87% entre 2011 e 2012. No entanto, esta tendência é revertida em 2013, quando o investimento público na saúde diminui em 19,26% face ao ano anterior. O setor da Habitação e serviços coletivos sofreu um desinvestimento brutal – em relação ao já parco investimento público nesta área – tendo diminuído em 79,56% entre 2010 e 2013. O setor da Ação e Segurança Social é o único setor da área social em que o investimento público aumentou durante o período da Troika: entre 2010 e 2013, este valor aumentou em 14,99%, consequência do aumento dos encargos do Estado com transferências sociais.

3.2.3 Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal

3.2.3.1 Taxa de desemprego

Segundo dados do Eurostat (Quadro A8), a taxa de desemprego em Portugal manteve-se abaixo da média europeia até 2006, tendência invertida em 2007, ano a partir do qual a referida taxa começou a aumentar, atingindo o valor máximo de 16,4% em 2013. Este máximo histórico foi resultado da profunda recessão económica que começou no 4º trimestre de 2010 e durou nove trimestres consecutivos, até ao 2º trimestre de 2013 (Costa & Caldas, 2014). A partir de 2014, a taxa de desemprego começou a diminuir e

gradualmente a alinhar-se com a média europeia, mas sem chegar aos valores do início dos anos 2000.

É também importante ter em conta que a taxa de desemprego por si só não reflete completamente a realidade do mercado laboral, já que há que ter em conta outros fatores não considerados no cálculo da mencionada taxa, como por exemplo a emigração. É de notar que, apesar de alto, o valor da taxa de desemprego durante a crise foi mitigado pelos números da emigração: em 2012, mais de 120 mil pessoas emigraram – 57% destas tinham entre os 20 e os 40 anos de idade, números só equiparados à década de 1960 (Costa & Caldas, 2014). A taxa de desemprego também não tem em conta os chamados desencorajados, já que para este indicador são considerados como desempregados apenas os indivíduos que fizeram diligências concretas para procurar emprego nas quatro semanas anteriores ao inquérito.

Assim, em conjunto com a taxa de desemprego e de modo a atingir uma compreensão mais exata da realidade do mercado laboral, é importante analisar também a evolução dos números relativos à população empregada. No Quadro A9 é possível verificar que, entre 2008 e 2013, Portugal perdeu cerca de 647.700 empregos – mais de meio milhão de pessoas perdeu o seu emprego durante este período. A taxa de variação da população empregada (Quadro A10) demonstra que a queda mais acentuada aconteceu entre 2011 e 2012, quando o número de pessoas empregadas diminuiu em 4,03% de um ano para o outro.

3.2.3.2 Salário médio real e Produtividade média real

A comparação entre a evolução do salário médio e da produtividade média em Portugal revela-se útil para compreender a desvalorização do fator trabalho durante a crise de 2010/13. Através do Quadro A11, na coluna “Diferença entre as duas taxas de variação”, verifica-se que, durante este período, os valores apresentados são negativos – ou seja, a taxa de variação da produtividade é superior à taxa de variação dos salários – tendência que aliás se manteve até 2016. É então possível verificar que, entre 2010 e 2013, a produtividade média evolui em números superiores ao valor do salário médio, confirmando-se assim a tendência de desvalorização do trabalho e a perda de rendimentos das famílias. O ano de 2012 é o que apresenta uma maior diferença entre as duas taxas de variação: enquanto a produtividade média subiu em 0,91% entre 2011 e 2012, o salário

médio desceu em 2,49% no mesmo período. Para compreender bem esta tendência de desvalorização real dos salários, é importante ter em conta a reforma da legislação laboral constante do Memorando da Troika e aplicada com zelo pelo então governo de direita.

3.2.4 Evolução dos principais indicadores de pobreza, exclusão social e desigualdade de rendimento em Portugal

Analisados os dados macroeconómicos e indicadores relativos ao mercado de trabalho, e de modo a construir uma visão clara sobre a importância do Estado Social em Portugal e sobre as consequências reais da crise e das medidas de austeridades para os cidadãos, revela-se importante a análise de dados sobre a pobreza, exclusão social e desigualdade de rendimento no nosso país, salientando a evolução dos indicadores abaixo no período entre 2010 e 2013.

A **taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social** é um indicador da União Europeia (Nunes, 2004), criado através da agregação de vários componentes, sendo através deste que a UE monitoriza as metas de pobreza assumidas na Estratégia Europa 2020 e agora na Cimeira Social de 2020. No Quadro A12, é possível verificar que esta taxa se manteve entre os 24% e 26% até 2011, tendo aumentado a partir deste ano, tendência que manteve até 2014. Em 2013 e 2014, a taxa de pobreza assume o valor mais alto desde 2004 – 27,5% – tendo aumentado 3,1 pontos percentuais (p.p.) em 2013, face ao ano de 2011. A partir de 2014, a tendência tem sido de descida e os valores atuais são até mais baixos que os valores pré-crise. O aumento da taxa de pobreza entre 2011 e 2013 deve-se em grande parte à instabilidade do mercado de trabalho, algo que também é visível através da análise da **taxa de risco de pobreza dos desempregados** (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014), que confirma a vulnerabilidade deste grupo a situações de pobreza/exclusão social e a insuficiente proteção social disponível para o mesmo (Quadro A13). A referida taxa apresenta uma evolução positiva na generalidade, mesmo no período pós-crise, tendo aumentado em 4,5 p.p. entre 2011 e 2013, continuando a aumentar até 2019, ano no qual assume o valor máximo de 47,2%, em contraste com o valor de 25% que assumia no início do milénio.

Cenário semelhante é verificado em relação à **taxa de privação material** (Quadro A14), que traduz a percentagem de agregados familiares que não têm acesso a pelo menos três dos nove itens de conforto convencionados como padrão, devido a dificuldades

económicas. Entre 2011 e 2013, este valor aumentou em 4,6 p.p., atingindo o seu máximo em 2014 – 25,7%. Através deste indicador é assim possível quantificar a pobreza não só através da análise de recursos monetários, mas também através da análise do nível de vida: “ser pobre não é exclusivamente a carência de um rendimento suficiente, mas traduz igualmente a incapacidade de acesso a bens e serviços que permitem usufruir de um nível de vida adequado à sociedade em que se vive” (Rodrigues, 2016, p.23).

A **taxa de intensidade da pobreza** (Quadro A15) reflete a distância entre o rendimento das pessoas mais pobres e o limiar de pobreza fixado a nível da UE, ou seja, analisa “o grau de pobreza dos pobres” (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014, p. 227). Esta taxa também aumentou entre 2011 e 2013, em 6,2 p.p. – em 2013, o rendimento médio das pessoas em risco de pobreza em Portugal estava em média 30,3% abaixo do limiar da pobreza europeu (60% do rendimento mediano por adulto equivalente).

O **Coefficiente de Gini** visa refletir a desigualdade na distribuição do rendimento, assumindo valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando a totalidade do rendimento se concentra num único indivíduo). Este indicador tinha vindo a diminuir desde 2003, tendência que foi invertida em 2010 (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014), quando aumenta 0,5 p.p. em relação ao ano anterior (Quadro A16) e estabiliza em torno dos 34% até 2014.

O aumento da desigualdade durante o período da crise é particularmente visível na análise do **rácio S90/S10**, o qual mede a distância entre os rendimentos dos 10% mais ricos e os rendimentos dos 10% mais pobres (Rodrigues, 2016). Conforme os valores apresentados no Quadro A17, a tendência de diminuição dos valores do rácio S90/S10 foi invertida em 2011, atingindo o valor máximo de 11,1 em 2013 – um aumento de 2,9 pontos face a 2009. Tal aumento deveu-se à forte contração dos rendimentos dos mais pobres, já que o rendimento médio dos indivíduos mais ricos não cresceu (Rodrigues, 2016).

De uma perspetiva geral, os rendimentos das famílias durante o período da crise desceram em cerca de 5%, em termos nominais (Rodrigues, 2016). É de notar que esta tendência esteve em contraciclo com a evolução dos rendimentos das famílias na União Europeia, já que estes cresceram 6,5% durante o mesmo período (Rodrigues, 2016). No entanto, é também necessário analisar a distribuição desta perda de rendimento, para uma mais clara imagem do aumento das desigualdades em Portugal entre 2009 e 2014: o

rendimento dos 10% mais ricos diminuiu em cerca de 13%; o da classe média entre 10% a 12%; o rendimento dos mais pobres diminuiu em cerca de 25% (Rodrigues, 2016).

É também a esta conclusão que chega um estudo publicado em 2013, no qual os efeitos da austeridade em Portugal e noutros cinco países foram analisados através de uma perspetiva distributiva (Callan *et al.*, 2013): foi concluído que, em Portugal, os efeitos da austeridade nos rendimentos disponíveis apresentam uma tendência fortemente regressiva (Callan *et al.*, 2013) – o “fardo” da austeridade caiu então sob as camadas mais pobres da população. É também de notar que o mesmo estudo concluiu que, em Portugal, as medidas de austeridade impactavam especialmente agregados familiares com crianças, potenciando assim o aumento da taxa de risco de pobreza infantil (Callan *et al.*, 2013) – o que se veio a confirmar segundo dados do Instituto Nacional de Estatística: em 2013 esta taxa atinge o valor máximo de 36,5%, tendo aumentado em 3 p.p. face a 2008, quando considerados os números antes das transferências sociais (Quadro A18). Quando consideramos os valores após transferências sociais (Quadro A19), este valor desce para 25,6% em 2013 – o que reflete a importância vital da intervenção estatal e, portanto, do Estado Social, na diminuição da pobreza, especialmente em relação a grupos vulneráveis, como são as crianças e os jovens com menos de 18 anos.

4. O lugar da Política Social no processo de integração europeia e a sua ligação à Governação Socioeconómica da União

4.1 Do Tratado de Maastricht à Estratégia de Lisboa

O foco na Europa Social parece ser recente, já que a integração europeia começou por ser um processo orientado acima de tudo para a integração económica e para a construção do mercado comum: o Tratado de Roma de 1957 denota uma forte orientação liberal, já que o bem-estar social era visto como uma consequência do bom funcionamento do mercado. Scharpf (2002) refere mesmo que o fenómeno de “political de-coupling”, ou de dissociação política, entre a integração económica e os assuntos sociais é uma característica do processo de integração europeia até ao Tratado de Maastricht, em 1992. Embora seja de considerar a influência que a ideologia neoliberal teve e tem ainda na construção do projeto europeu, é de notar que esta foi também uma estratégia pragmática para assegurar o sucesso do projeto. A integração económica e o mercado comum eram objetivos mais realistas e consensuais do que uma harmonização

a nível de políticas sociais. Tivesse esta sido levada adiante numa fase tão preliminar do projeto europeu, todo o processo de integração teria sido mais politizado e dominado por discussões ideológicas (Scharpf, 2002).

No entanto, já o Ato Único Europeu de 1986 trouxe uma importante mudança ao nível da política social e da atuação da própria Comunidade Europeia neste âmbito. Este ato legislativo instituiu a regra da maioria qualificada e estabeleceu que a maioria das matérias sociais estaria sujeita a esta regra em detrimento da regra da unanimidade – o que obviamente descomplicava o processo de aprovação de legislação ligada à política social (Ramalho, ano não disponível).

Em 1992, foi ratificado por onze Estados-Membros o Protocolo Social, anexo ao Tratado de Maastricht, que veio alargar a responsabilidade da agora União Europeia na área social, nomeadamente nas questões relacionadas com o mercado laboral. O presente Tratado veio ainda formalizar o estabelecimento do Fundo de Coesão, e, portanto, reforçar a relevância dos fundos estruturais como instrumentos - não regulamentares, mas de carácter distributivo - impulsionadores da coesão social, objetivo fundamental da política regional da União. Mesmo representando um enorme progresso, o Protocolo Social era ainda controverso (tanto que foi adicionado ao Tratado como anexo e não como parte integrante, tendo até o Reino Unido optado pelo direito de isenção em relação ao dito protocolo) e focado nas questões sociais que eram mais relevantes para o processo de integração económica, como a regulação do mercado de trabalho. Os assuntos sociais e a sua importância no projeto europeu eram ainda dependentes do papel que cumpriam no seio do estabelecimento do mercado único (Goetschy, 2006). O próprio Tratado estabeleceu também os conhecidos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, que ainda hoje regem a ação da União e que foram utilizados por vários Estados-Membros como justificação para recusar a adoção de medidas na área social (Goetschy, 2006).

No entanto, com o avanço da integração económica e a criação da união monetária, a harmonização de políticas sociais começou a revelar-se cada vez mais premente, já que as novas regras associadas ao mercado único e depois à criação do Euro limitavam em muito a ação dos Estados-Membros em matérias orçamentais e de política monetária, logo também em matérias sociais. O Tratado de Amesterdão, em 1997, tentou responder a estes anseios, abrindo portas à harmonização de políticas de emprego entre os Estado-Membros e integrando o Protocolo Social nos Tratados da União.

A Estratégia de Lisboa de 2000 incluía já vários pilares económicos, sociais e ambientais, estabelecendo vários objetivos a alcançar ao longo de um período de dez anos, que pretendiam reforçar o emprego, desenvolvimento sustentável e a coesão social. Também em 2000 é proclamada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, embora ainda sem carácter vinculativo, consagrava os direitos sociais no seio do projeto europeu.

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, veio reforçar a componente social da União, já que tornou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em norma vinculativa, passando esta a ter o mesmo valor jurídico dos Tratados – prevalecendo então sobre outros atos legislativos da União e sendo vinculativa para todos os Estados-Membros (Ramalho, ano não disponível).

4.2 As crises de 2008/09 e 2010/13 e as sucessivas mudanças no quadro da governação socioeconómica da UE

O foco na política social foi interrompido pela crise financeira de 2008/09 e pela consequente crise das dívidas soberanas de 2010/13, tal como descreve o Parlamento Europeu no seu “Relatório sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais”: “A dimensão social da integração europeia sofreu um duro golpe com a crise prolongada na área do euro desde 2010. Cerca de dois biliões de euros do dinheiro dos contribuintes foram aplicados no auxílio estatal ao setor financeiro no período de 2008-2014, o que desencadeou uma crise da dívida soberana em vários Estados-Membros. Simultaneamente, muitos Estados-Membros viram-se obrigados a aplicar uma política de consolidação orçamental severa e medidas de desvalorização interna, principalmente devido à falta de mecanismos de estabilização comuns no âmbito da União Económica e Monetária incompleta da Europa. Estas políticas deram origem a graves dificuldades sociais, que ainda são severas em muitos países.” (Parlamento Europeu, 2016, p.28). Este “duro golpe” na dimensão social da União foi propiciado por várias mudanças na governação socioeconómica da União Europeia, motivadas então pela crise financeira.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de 1997 já estabelecia as regras pelas quais os Estados-Membros deveriam reger a sua política orçamental, com destaque para o limite de 60% do PIB para a dívida pública, o limite de 3% do PIB para o défice orçamental e para o consequente Procedimento por Défice Excessivo caso o anterior

critério não fosse cumprido (Pereira *et al.*, 2016). Em dezembro de 2011, novas regras orçamentais foram introduzidas de modo a reformar o referido Pacto, com o pacote legislativo que ficou conhecido como “Six-Pack” (Pereira *et al.*, 2016). Este trouxe mudanças relativamente aos instrumentos para a supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros – a vertente preventiva – e para a correção de défices excessivos – vertente corretiva (Armstrong, 2013).

Relativamente à vertente preventiva, é introduzido o conceito de Objetivo Orçamental a Médio Prazo (OMP), tendo cada Estado-Membro que situar o seu OMP num intervalo entre -1% do PIB e o excedente orçamental; bem como é implementada a apresentação obrigatória de programas de estabilidade e convergência que incluam o OMP e a respetiva estratégia de ajustamento, sujeitos à avaliação da Comissão e do Conselho e assim parte integrante do Semestre Europeu (Armstrong, 2013). Por sua vez, a vertente corretiva do “Six-Pack” veio reforçar o Procedimento por Déficit Excessivo, que então passaria a ser desencadeado tanto pelo critério do déficit como pelo critério da dívida e monitorizado pelo Conselho e pela Comissão (Armstrong, 2013).

É importante de notar a cláusula de derrogação estabelecida pelo referido Pacto e ativada pela primeira vez em abril de 2020, a qual permitiu aos Estados-Membros desviarem-se temporariamente das obrigações orçamentais estabelecidas pelo Pacto, no contexto da pandemia do COVID-19.

Assim, o reforço do PEC através do “Six-Pack” revela uma intenção por parte da União de instaurar maior supervisão orçamental, deixando os governos nacionais mais limitados na elaboração dos orçamentos anuais e, portanto, na definição das suas agendas políticas (Heins & De la Porte, 2014).

Ainda em 2011 e associado à lógica da Estratégia de Lisboa (Armstrong, 2013), a União estabelece o Semestre Europeu, um ciclo de coordenação das políticas económicas, orçamentais, laborais e sociais, que pretende assegurar a convergência e a estabilidade da União, bem como garantir a supervisão em matérias económicas e orçamentais. O Semestre Europeu está dividido em várias fases, durante as quais os Estados-Membros recebem orientações da União, submetendo depois os programas de estabilidade ou de convergência (centrados na estratégia orçamental) e os programas nacionais de reformas (centrados nos planos de reformas estruturais com vista à promoção do crescimento económico e do emprego) para avaliação (Armstrong, 2013). Depois desta, os Estados-

Membros recebem as chamadas Recomendações Específicas por País, que devem orientar a elaboração dos orçamentos nacionais e as próprias agendas políticas.

Em 2012, o novo Pacto Orçamental (PO), formalmente o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, foi assinado por todos os Estados-Membros, exceto Reino Unido, República Checa e Croácia. Este documento prevê uma “regra de ouro” para o equilíbrio orçamental dos vários Estados-Membros e que deve ser refletida na legislação nacional: é estabelecido o limite de 0,5% do PIB para o défice estrutural, caso a dívida pública seja superior a 60% do PIB, ou, caso seja inferior, o limite de 1% do PIB (Heins & De la Porte, 2014). Caso este critério não seja respeitado, o Tribunal de Justiça da União Europeia pode aplicar sanções aos Estados-Membros em questão. Outra novidade introduzida pelo PO é o facto de que cada Estado-Membro tem agora de comunicar previamente a emissão de dívida pública tanto à Comissão como ao Conselho, o que implica a discussão e negociação entre os governos nacionais e a União (Heins & De la Porte, 2014). O PO vem então reforçar o poder de decisão da Comissão, assim como fortalecer o foco na disciplina orçamental, reduzindo o poder de decisão dos Estados-Membros em matérias orçamentais e também em relação à implementação de reformas estruturais, já que se foca em critérios de longo-prazo (Heins & De la Porte, 2014).

Em 2013 é ainda introduzido o “Two-Pack”: dois regulamentos que estabelecem, primeiro, calendários orçamentais comuns e regras específicas para o acompanhamento e avaliação dos planos orçamentais dos países do Euro; segundo, o reforço de mecanismos de supervisão económica e orçamental dos Estados da Zona Euro que se encontrem em situação de crise económica e financeira (Armstrong, 2013). É também o “Two-Pack” que introduz a regra que dita que todos os Estados do Euro devem enviar a proposta do seu orçamento anual para revisão da Comissão e do Eurogrupo, antes dos mesmos serem submetidos à aprovação dos Parlamentos nacionais (Pereira *et al.*, 2016).

Como é visível pelas reformas descritas acima, a União privilegiou uma estratégia de austeridade e de disciplina orçamental como resposta à crise financeira e à consequente crise das dívidas soberanas, ao mesmo tempo que reforçou os mecanismos de supervisão dos Estados-Membros em matérias orçamentais e económicas. Fortalecendo o escrutínio aos orçamentos nacionais, a União fortaleceu também o escrutínio e o controlo das próprias políticas públicas de cada governo nacional (Heins & De la Porte, 2014),

reforçando a sua capacidade de influenciar e, de certo modo, ditar as agendas políticas dos governos dos seus Estados-Membros.

4.3 A mudança nas prioridades da União no período pós-crise e a confirmação da Europa Social no contexto da pandemia COVID-19

As consequências sociais desta abordagem à crise foram enormes, especialmente para os países do Sul da Europa, e, no período pós-crise, tornou-se então urgente recentrar as prioridades da União. A Comissão Juncker estabeleceu como um dos seus objetivos prioritários o reforço da Europa Social e, em 2017, a Comissão, em conjunto com o Parlamento Europeu e o Conselho, proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, na Cimeira de Gotemburgo. Este consagra 20 princípios, divididos por três capítulos – Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, Condições de trabalho justas, Proteção e inclusão sociais - e constitui agora o quadro de orientação da União em matérias sociais. O Pilar Social é também uma declaração política da CE e traz de novo os direitos sociais e a política social para o centro do debate, sublinhando a sua relevância como fatores de estabilidade e coesão social. Em conjunto com esta declaração de princípios foi estabelecido um Plano de Ação, o qual inclui objetivos concretos, acompanhados de prazos específicos, que pretendem aplicar na prática os princípios do Pilar Social (ver Comissão Europeia, 2021).

Outro importante marco no reforço dos direitos sociais na UE foi a Cimeira Social realizada em maio de 2021, no Porto, e organizada pela Presidência Portuguesa do Conselho. Esta Cimeira teve como objetivo levar os Estados-Membros a reafirmar, ao mais alto nível político, o seu compromisso para com os princípios estabelecidos em 2017, ao mesmo tempo que representa o compromisso da própria União com uma abordagem pós-austeridade em relação à política social (ver Portuguese Presidency of the Council of the European Union, 2021). Realizada em pleno contexto da pandemia do COVID-19, a Cimeira Social tem assim um significado acrescido, pois as circunstâncias vividas atualmente também vêm demonstrar e reforçar a importância da priorização dos direitos sociais e da política social na União. Em março de 2020, com a propagação do vírus na Europa, a CE propôs a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC – o que significa que, após a aprovação do Conselho, os Estados-Membros estão desde então autorizados a desviarem-se das obrigações orçamentais estabelecidas pelo

referido Pacto, de modo a poderem responder mais adequadamente à pandemia, nomeadamente aumentando a despesa pública na área social e da saúde.

Da Cimeira Social resultou a assinatura do Compromisso Social do Porto, assinado pelas instituições da UE, parceiros sociais e representantes da sociedade civil. Neste documento foram definidos três principais objetivos, já mencionados no plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais da Comissão Europeia, com metas concretas a serem atingidas até 2030: taxa de emprego mínima de 78%; 60% dos europeus a participarem todos os anos em formações e pelo menos 80% com competências digitais básicas; redução do número de europeus a viver em situação de pobreza ou de exclusão social em pelo menos 15 milhões de pessoas (por comparação com os números de 2019), incluindo 5 milhões de crianças (Compromisso Social do Porto, 2021). Esta declaração serviu também de base para a reunião informal do Conselho Europeu, realizada no âmbito dos trabalhos da Cimeira. Desta reunião resultou a Declaração do Porto, na qual os vários dirigentes da UE reafirmaram o seu compromisso para com o plano de ação do Pilar Social de 2017, sublinhando a sua importância na recuperação económica e social no contexto da pandemia do COVID-19 (Declaração do Porto, 2021). Embora não vinculativa, esta é uma declaração política importante, que aparenta reforçar a mudança de paradigma na Europa.

5. Análise das Recomendações Específicas por País para Portugal, à luz das mudanças na governação socioeconómica da União Europeia

Como referido no ponto 4.2, o Semestre Europeu surge associado à Estratégia de Lisboa de 2000, com o objetivo de assegurar a coordenação da governação socioeconómica entre todos os Estados-Membros. Este assume a forma de um ciclo anual de monitorização, vigilância e comunicação entre as instituições europeias e os Estados-Membros, combinado com a publicação, por parte da CE com aprovação do Conselho, das chamadas Recomendações Específicas por País (REP), a serem implementadas individualmente por cada Estado (Stevenson, 2019).

Aquando da sua implementação, o Semestre Europeu pretendia ser um espaço de coordenação e discussão tanto da governação económica como das políticas sociais, esperando assim cumprir o compromisso da Estratégia de Lisboa com uma maior coesão social na Europa (Stevenson, 2019). No entanto, Copeland and Daly (2018), através de

uma análise detalhada das 656 REP publicadas para todos os Estados-Membros entre 2011 e 2015, concluem que estas REP refletem uma prioridade diferente: fortalecer a monitorização e vigilância das situações económica e financeira dos Estados-Membros, centrando-se em influenciar a elaboração dos orçamentos dos mesmos segundo padrões de consolidação e equilíbrio orçamental; pelo que o papel da política social no Semestre Europeu foi, durante o período analisado, condicional e hesitante (Copeland & Daly, 2018). As conclusões desta análise estão em linha com as mudanças implementadas pela União a nível da legislação referente à governação económica durante o período da crise de 2010/13, que demonstram também o foco da UE na austeridade orçamental. No entanto, é visível uma mudança de paradigma no seio da União a partir de 2017, pelo menos na retórica e posição oficial da UE. As consequências sociais da austeridade, a criação do Pilar Social em 2017, o espírito da Comissão Juncker, a Cimeira Social de 2020 e a crise pandémica previam esta “viragem” da política da UE e a reflexão desta mudança nas REP do Semestre Europeu – que são, essencialmente o reflexo prático das intenções da União e um instrumento importante na sua capacidade de influenciar as políticas dos Estados-Membros.

Será esta viragem confirmada na análise das REP relativas a Portugal? Desde 2011 a 2020, a CE emitiu 9 REP para Portugal, que cobrem assim o período da crise 2010/13 e a consequente intervenção da *Troika* e o programa de austeridade implementado no nosso país, até à crise pandémica do COVID-19 em 2020.

As REP de 2011 e 2012 são curtas e expressam o apoio da Comissão e do Conselho às medidas enunciadas pelo Memorando de Entendimento da *Troika* de 2011, recomendando que o governo português aplique estritamente todas as medidas ali previstas. Em 2013, por estar sob alçada da *Troika* e sob o Programa de Ajustamento, Portugal não recebeu nenhuma REP, continuando a ser o Memorando o documento que deveria orientar a ação do governo.

Como já foi referido no ponto 3.1.1, o Memorando de Entendimento estabeleceu um programa baseado na disciplina e consolidação orçamental e na desvalorização interna, através de uma estratégia assente em vários pilares: redução da despesa, aumento da carga fiscal, racionalização do setor público, administração pública e do setor empresarial do Estado, aceleração do programa de privatizações, reforma do sistema nacional de saúde, reforma da segurança social e administração fiscal, reforma do sistema

judicial, flexibilização do mercado trabalho e proteção do sistema financeiro (ver Memorandum of Understanding, 2011). O referido Memorando detalhava um plano a ser seguido pelo governo português desde 2011 a 2014, com o estabelecimento de objetivos e prazos concretos, sujeitos a constante monitorização e avaliação. Entre as várias medidas previstas contam-se a redução dos serviços na Administração Pública; redução dos custos na área da educação, com vista à poupança de 195 milhões de euros; redução dos custos do Estado relativamente à saúde, prevendo uma poupança de 550 milhões de euros; redução das pensões acima dos 1.500€, ao mesmo tempo que estas eram congeladas (exceto as pensões de valor mais baixo); reduzir a duração máxima e o valor do subsídio de desemprego, com vista a uma poupança de 150 milhões de euros; redução das transferências para as administrações locais e regionais, obtendo uma poupança de pelo menos 175 milhões de euros (ver Memorandum of Understanding, 2011). É visível assim o apoio da União a políticas de desinvestimento nos setores sociais e, portanto, é também notório que a prioridade da UE durante a crise não foi a proteção social dos cidadãos, mas a austeridade orçamental com vista à preservação do Euro (ver Comissão Europeia, 2013), que no Memorando é mascarada pelas expressões “consolidação” ou “reforma estrutural”, noções que passaram a fazer parte do vocabulário da União. Esta prioridade é visível pelos números enunciados no ponto 3.2.4 e que refletem as brutais consequências sociais da intervenção da *Troika* em Portugal.

No entanto, a Recomendação da CE para a Eurozona, que data de julho de 2013 (ver Comissão Europeia, 2013), já acrescenta um ponto relativo às consequências sociais da crise e à crescente taxa de desemprego na Europa. A CE refere um parecer do Comité Económico e Social elaborado em 2013 (Comissão Europeia, 2013), que já neste ano alertava para os perigos da austeridade e das respetivas consequências sociais para o crescimento económico. Ainda assim, não é recomendada nenhuma medida específica nem feita nenhuma menção a políticas sociais. É simplesmente recomendada a aplicação de reformas que facilitem o acesso ao emprego, que previnam a saída precoce do mercado de trabalho, que combatam a sua segmentação e que reduzam o custo do trabalho (ver Comissão Europeia, 2013). É então visível que esta preocupação da CE com as “consequências sociais” se limita ao desemprego e ao efeito do mesmo sobre o mercado, a produção e o crescimento económico, reiterando assim mesmo a lógica neoliberal aparentemente privilegiada pela União neste período.

Em 2014, a REP para Portugal recomenda que o país continue a aplicar a estratégia de consolidação orçamental de 2014, apresentada pelo governo português, de modo a reduzir o défice de acordo com as metas estabelecidas pelo Memorando. No que toca à política social, a dita REP centra as suas recomendações na área da saúde (controlo do crescimento das despesas de saúde e reforma hospitalar), no mercado de trabalho (responder à problemática da segmentação, recomenda que o aumento do salário mínimo deve estar dependente dos níveis de competitividade e criação de modalidades de derrogação de acordos coletivos por parte das empresas, alinhar o sistema de ensino com as necessidades do mercado de trabalho), e no sistema de segurança social (aumento do limiar de elegibilidade para o rendimento mínimo e continuar políticas de ativação efetiva dos beneficiários de assistência social). É assim evidente a ainda orientação neoliberal da Comissão: mesmo quando se refere aos setores sociais, fá-lo no sentido de recomendar o desinvestimento e centra as suas recomendações em políticas ligadas ao mercado de trabalho. É também evidente na presente REP o facto de que, neste período e relativamente à atribuição de benefícios sociais, a CE privilegia a noção de “workfare”², em detrimento da lógica do “welfare” (Moser, 2011).

Em 2015, já no período pós-crise e após a tomada de posse da Comissão Juncker, era de prever uma “socialização” das REP, mas, na verdade, a REP para Portugal publicada em 2015 continua a recomendar que o governo português tome as medidas necessárias para uma “correção duradoura” do défice. O ênfase dado ao alinhamento entre salários e produtividade e à implementação de políticas de ativação efetiva relativamente aos beneficiários de prestações sociais, já recomendadas em 2014, continua a verificar-se na REP de 2015. A mesma linha é seguida na REP de 2016, que volta a destacar o défice excessivo de Portugal e a recomendar a respetiva correção através de uma revisão profunda e controlo da despesa pública, realçando aqui as despesas de saúde e despesas com pensões. O alinhamento da evolução dos salários com a produtividade e a implementação de políticas de ativação relativamente aos benefícios sociais continuam a fazer parte das recomendações da Comissão para Portugal.

² Políticas de “workfare” aqui entendidas como políticas que exigem aos cidadãos algo em troca ou em vez de benefícios sociais (Moser, 2011). Logo, os benefícios sociais concedidos pelo Estado não são vistos como um direito dos cidadãos – não assumindo o Estado uma responsabilidade a nível social ou de “welfare”.

Em 2017, a CE publica uma comunicação dirigida às restantes instituições europeias (ver Comissão Europeia, 2017), através da qual urge o Conselho a apoiar uma nova abordagem relativamente ao Semestre Europeu e as REP. Esta deve realçar o reforço das políticas de combate ao desemprego, assim como a priorização de medidas que fortaleçam os sistemas de proteção social – já que, como também realça esta comunicação, novos problemas sociais e económicos foram identificados nos Estados-Membros desde a crise 2010/13. Esta comunicação da Comissão está em linha com a criação do Pilar Social também em 2017, e reflete assim uma aparente mudança no paradigma de ação da União. No entanto, esta mudança não é visível na REP de 2017 para Portugal. A recomendação ainda se centra no défice excessivo e na respetiva correção através de um “esforço orçamental”, que se foca na diminuição da despesa pública, assim com na necessidade de implementação de políticas de ativação, especialmente para desempregados de longa duração, e no alinhamento dos salários com a produtividade.

A REP de 2018 é a primeira que menciona o estado dos indicadores de pobreza e desigualdade social em Portugal, realçando até o ainda elevado nível de desigualdades de rendimento e a diminuída eficácia das transferências sociais de então no combate à pobreza, bem como a inadequação do regime do rendimento mínimo e os preços das habitações. A REP menciona ainda a preocupação da Comissão com o elevado número de trabalhadores com contratos temporários e a disparidade salarial proveniente desta segmentação. Os baixos níveis de escolaridade e de competências digitais entre a população adulta e o nível de abandono escolar também são mencionados pela Comissão nas suas considerações iniciais. No entanto, a maioria destas preocupações não estão refletidas nas recomendações *per se*. O ênfase continua a ser dado ao controlo da despesa pública, com as matérias sociais a serem abordados num só ponto, no qual, sem qualquer medida específica ser recomendada, é aconselhado a Portugal que proporcione um quadro propício à contratação de trabalhadores com contratos de duração indeterminada, e que promova o aumento tanto do nível de competências da população adulta, como da taxa de ingresso no ensino superior. A desigualdade de rendimentos, as insuficientes transferências sociais e os problemas no mercado de habitação passam completamente ao lado das recomendações da Comissão.

Nas considerações iniciais da REP de 2019 para Portugal, a CE continua a mencionar estes problemas e, apesar de ainda diminutas e generalizadas, as recomendações apresentam um tom diferente: ainda é referida a “qualidade” das finanças públicas, mas é recomendada a priorização de “despesas favoráveis ao crescimento”. O segundo ponto das recomendações aconselha ainda a adoção de medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, a melhorar o nível de competências da população e a aumentar o número de licenciados, bem como aconselha – e pela primeira vez esta menção é incluída numa REP – a melhorar a eficácia e adequação da rede de proteção social. O ponto 3, embora não relacionado com política social, recomenda o investimento na investigação, nos transportes e infraestruturas portuárias e na transição energética – portanto um aumento da despesa do Estado. Aqui é também notória a mudança de abordagem da Comissão.

A REP de 2020 é aquela na qual se denota uma real mudança na orientação da Comissão, condicionada pela crise pandémica. A ativação da cláusula de derrogação do PEC, em março de 2020, proporcionou também um diferente raio de ação para os Estados-Membros e a referida REP reflete isso mesmo. É recomendado a Portugal que adote todas as medidas necessárias para combater a pandemia e apoiar a recuperação económica, sem mencionar nenhuma preocupação com os níveis da despesa pública durante este período. É também aconselhado o reforço do sistema nacional de saúde, bem como o reforço da proteção social e do apoio aos rendimentos. O Estado português deve também apoiar a manutenção do emprego e implementar medidas de apoio às empresas, assim como antecipar e promover projetos de investimento público.

6. Conclusão

Contrapondo três tipos de análises diferentes – a análise de dados relativos ao Estado Social em Portugal desde 2000 até 2019, análise da evolução da governação socioeconómica da UE e a análise das REP para Portugal entre 2011-2020 – é possível concluir que é notória uma mudança no discurso e posição oficial da União em relação ao lugar da política social na Europa a partir de 2014, notória pelas ações da Comissão Juncker, pela criação do Pilar Social em 2017, pela ativação da cláusula de derrogação do PEC (condicionada, no entanto, pela crise do COVID-19) e pela Cimeira e Compromisso Social do Porto em 2020. Esta mudança também se refletiu nas prioridades

do Semestre Europeu e consequentemente das REP na generalidade, como comprova a comunicação da CE de 2017.

Entre 2011 e 2013, as REP para Portugal apoiaram as medidas previstas pelo Memorando, as quais tiveram um impacto profundo na despesa pública no geral e nos setores sociais, bem como nos indicadores de pobreza e desigualdade social. Ainda entre 2014 e 2017, as REP mantiveram a mesma linha e só a partir de 2018 se denotam algumas mudanças. Em paralelo, os números da despesa pública na educação e na saúde tendem a aumentar e a estabilizar no período pós-crise, mas nunca chegam aos números anteriores à crise. Apenas o investimento na segurança social aumentou em relação aos números pré-crise. A taxa de desemprego em Portugal também diminuiu desde 2013, o que significa que o número de população empregada aumentou, mas não chega ao valor do período pré-crise. O salário médio também só começa a aumentar, em relação à produtividade, a partir de 2017. A taxa de pobreza diminuiu consistentemente desde 2014, mas é notória a vulnerabilidade dos desempregados a uma situação de pobreza, com a taxa de risco de pobreza dos desempregados a aumentar desde 2012. As REP da Comissão relativas a Portugal apresentam assim um caráter consistente desde 2011 a 2017, com a prioridade a ser a consolidação orçamental através da redução despesa pública e do défice. A partir de 2017, a abordagem da União mudou apenas superficialmente, a nível do discurso e posição oficial, não tendo sido refletida na prática e nos instrumentos de que a Comissão se serve para influenciar a agenda política dos Estados-Membros – as REP. Depois de 2017, esta mudança denota-se apenas numa maior consciencialização por parte da UE das consequências sociais devastadores da crise de 2010/13 e da austeridade em Portugal. As REP de 2018 e 2019 já incluem menções a indicadores de pobreza e desigualdade e à proteção social, mas não contêm nenhuma recomendação específica de investimento na saúde, educação ou segurança social. As recomendações relativas a matérias sociais são incompletas, generalistas e imprecisas e não aconselham, como já referido, o investimento público nas áreas sociais, mas sempre medidas de remediação relacionadas na maioria com o mercado de trabalho.

A REP de 2020 muda completamente este discurso, mas é condicionada pela crise pandémica, a qual revelou a importância de um Estado Social forte e resiliente e como que obrigou a UE a mudar a sua estratégia de ação. De notar que esta mudança foi geral e não apenas direcionada a Portugal e foi motivada pela que é uma crise simétrica. Como

atinge todos os países da UE por igual, e não apenas os mais vulneráveis como a crise assimétrica de 2010/13, é possível também questionar se esta mudança na abordagem a uma crise se deve a este facto – se foi motivada apenas porque atinge também os países da Europa Central e do Norte de um modo similar aos países do Sul.

A União Europeia foi uma das instituições responsáveis pela aplicação das medidas de austeridade em Portugal entre 2011 e 2013, e as REP são um reflexo disso mesmo. Mesmo no período pós-crise, até 2019, as REP refletem a noção de que, relativamente a Portugal, a UE tem uma estratégia deliberada de desinvestimento no Estado Social, priorizando a consolidação orçamental que favorece, não os cidadãos portugueses, mas a manutenção do Euro e o *status-quo* europeu. Só em 2020, forçada pela crise do COVID-19, a União começou a olhar com seriedade para o Estado Social, para a sua importância na manutenção da coesão social e para o seu peso no contexto de um plano de crescimento económico sustentável. Neste tópico, é importante refletir sobre o impacto que esta estratégia de desinvestimento na política social tem na própria identificação dos cidadãos portugueses com o projeto europeu. O Estado Social é, como já mencionado neste trabalho, uma das bases da construção da ideia da Europa e da cidadania europeia. O seu desmantelamento pode trazer consequências graves para o projeto europeu, já que poderá propiciar a aproximação dos cidadãos a forças políticas antieuropeístas, que lhes confirmem a narrativa de que o projeto europeu os excluiu. Este cenário já é visível em Portugal, com o crescimento de partidos políticos populistas de extrema-direita, e também em toda a Europa – como é o caso de França ou Itália.

Como a crise pandémica veio confirmar, o Estado Social é uma estrutura essencial a uma democracia liberal capitalista, já que permite ao Estado equilibrar as consequências sociais negativas proporcionadas pelo mercado e pelas crises económicas cíclicas, proporcionando um nível adequado de coesão social. Para além do mais, no contexto específico da União Europeia, o Estado Social faz parte do próprio ADN da União e daquilo que significa ser europeu. O desmantelamento desta estrutura põe em causa, não só os direitos sociais e a vivência digna dos cidadãos, mas também a própria sobrevivência do projeto europeu. Assim sendo, será crucial para o futuro do Estado Social, sobretudo nos países mais vulneráveis do Sul da Europa, o debate em curso sobre a reforma da governação socioeconómica da Zona Euro, designadamente a flexibilização (ou não) das regras orçamentais (limites estritos ao défice e à dívida).

Referências bibliográficas

- Armstrong, K. (2013). The New Governance of EU Fiscal Discipline. *Jean Monnet Working Paper Series*. 29/13.
- Callan, T., Leventi, C., Levy, H., Matsaganis, M., Paulus, A. & Sutherland, H. (2013). *The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries*. EUROMOD Working Paper. No. EM6/11, University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Colchester.
- Comissão Europeia. (2013). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Annual Growth Survey 2013. Consultado a 10/09/2021. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2013-european-semester-annual-growth-survey-en.pdf>
- Comissão Europeia. (2017). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK - 2017 European Semester: Country-specific recommendations. Consultado a 10/09/2021. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-communication.pdf>
- Comissão Europeia. (2021). Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Consultado a 25/09/2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_pt
- Comissão Europeia. (2011). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa à aplicação das orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros cuja moeda é o euro. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0379&from=EN>

- Comissão Europeia. (2011). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade actualizado de Portugal, 2011-2014. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0814&from=EN>
- Comissão Europeia. (2012). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0324&from=EN>
- Comissão Europeia. (2014). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0423&from=EN>
- Comissão Europeia. (2015). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal. Consultado a 10/09/2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/csr2015_portugal_pt_0.pdf
- Comissão Europeia. (2016). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2016 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2016. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0342&from=EN>

- Comissão Europeia. (2017). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2017 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2017. Consultado a 10/09/2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_portugal-pt.pdf
- Comissão Europeia. (2018). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0421&from=EN>
- Comissão Europeia. (2019). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2019. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0522&from=EN>
- Comissão Europeia. (2020). Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2020. Consultado a 10/09/2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0522&from=EN>
- Comissão Europeia - Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros. (2011). The Economic Adjustment Programme for Portugal. Occasional Papers. 79.
- Compromisso Social do Porto. (2021). Cimeira Social do Porto

- Copeland, P. & Daly, M. (2018). The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies*. 56(5). pp. 1001-1018.
- Costa, A. & Caldas, J. (2014). A União Europeia e Portugal entre os regates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas. In: Reis, J. (Coord.), *A Economia Política do Retrocesso*, Coimbra: Almedina, pp. 87-126.
- Declaração do Porto. (2021). Cimeira Social do Porto.
- Estanque, E. (2017). Portugal e o Estado-Providência: Fragilidades, Dependências e Ameaças. *Revista Novos Rumos Sociológicos*. 5(8). pp. 33-70.
- European Economic and Social Committee – Employer’s Group. (2018). *The European social model – can we still afford it in the globalised world?*. Sopot: European Forum for New Ideas.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, M. (1996). The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*. 6(1). pp. 17-37.
- Goetschy, J. (2006). Taking stock of social Europe: is there such a thing as a community social model?. In: Jepsen, M., Pascual, A. (Eds.), *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: The Policy Press, pp. 47-72.
- Graça, J. C., Marques, R. & Lopes, J. C. (2011), “The European Sovereign Debt Crisis: the Portuguese Case”, *Economic Sociology - the European Electronic Newsletter*. 12(3). pp. 38-47.
- Heins, E. & De la Porte, C. (2014). A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis. *Comparative European Politics*. 13(1). pp. 8-28.

- Hespanha, P. (2017), “As reformas dos sistemas de saúde na Europa do Sul: crises e alternativas”, in Rodrigues, P., Santos, i. (eds.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. Rio de Janeiro: HUCITEC Editora, pp. 81-110.
- Hespanha, P., Ferreira, S. & Pacheco, V. (2014). O Estado Social, Crise e Reformas. In: Reis, J. (Coord.), *A Economia Política do Retrocesso*, Coimbra: Almedina, pp. 189-284.
- Hespanha, P. & Portugal, S. (2015). Welfare Cuts and Insecurity under the Rule of Austerity: the Impact of the Crisis on Portuguese Social Services. *Oñati Socio-legal Series*. 5(4), pp. 1110-1132.
- Jepsen, M. & Pascual, A. (2006). The concept of the ESM and supranational legitimacy-building. In: Jepsen, M., Pascual, A. (Eds.), *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: The Policy Press, pp. 25-45.
- Leite, J. Costa, H. A., Carvalho da Silva, M. & Ramos de Almeida, J. (2014). Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho. In: Reis, J. (Coord.), *A Economia Política do Retrocesso*, Coimbra: Almedina, pp. 87-126.
- Mamede, R. (2020). Explicações alternativas para a crise do Euro e suas implicações. *Análise Social*. 236/55. pp. 626-652.
- Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality. (2011). Consultado a 10/09/2021.
https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf
- Moser, L. (2011). A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. *Revista Katálysis*. 14(1). pp. 68-77.

- Mukhopadhyay, B. & Mukhopadhyay, B.K. (2020). What is the Gig Economy?. *Tripura Times, Post-Editorial*.
- Nunes, F. (2004). ‘Dinâmica de pobreza e eficácia do sistema de solidariedade e segurança social - uma aplicação a Portugal’. Tese de Doutoramento. Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Economia e Gestão. Lisboa.
- Observatório sobre Crises e Alternativas. (2012). *Cronologia da crise em Portugal 2007-2014*. Consultado a 03/07/2021.
https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&ag=17560.
- Polany, K. ([1994] 1957). *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Parlamento Europeu - Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais. (2016). Relatório sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. C. G. (2016). *Economia e Finanças Públicas*. 5ª Edição. Lisboa: Escolar Editora.
- Pereirinha, J. & Nunes, F. (2006). Política Social em Portugal e a Europa, 20 anos depois. In: Romão, A. (Org.), *Economia Portuguesa: 20 anos depois*, Coimbra: Almedina, pp. 283-326.
- Portuguese Presidency of the Council of the European Union. (2021). Porto Social Summit. Consultado a 24/09/2021.
<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/>
- Ramalho, M. (Ano não disponível). *O Tratado de Lisboa e o Modelo Social da União Europeia – Algumas Notas*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas - Centro de Investigação de Direito Público.

- Reis, J., Rodrigues, J., Santos, A. & Teles, N. (2014). Compreender a crise: A economia portuguesa num quadro europeu desfavorável. In: Reis, J. (Coord.), *A Economia Política do Retrocesso*, Coimbra: Almedina, pp. 21-85.
- Rhodes, M. (1996). Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform, *South European Society and Politics*. 1(3). pp. 1-22.
- Rodrigues, C. F. (Coord.), Figueiras, R. & Junqueira, V. (2016). *Introdução ao estudo – Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal, 2009-2014*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, B. S. (1992). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semi-Periferia: o Caso Português. *Oficina dos CES*. 32.
- Santos, B. S. (1987). O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais – O Caso das Políticas de Saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 23. pp. 13-72.
- Santos, B. S. & Ferreira, S. (2001). A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes. In: Hespanha, P. & Carapinheiro G. (Eds), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, Porto: Afrontamento.
- Scharpf, F. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*. 40(4). pp. 645-670.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury: New York.
- Stevenson, H. (2019). The European semester: a literature review. *Public service trade unions – effective intervention in the European Semester*.
- Tribunal de Contas. (2009). Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Volume I.

- Van Kersbergen, K. (2016). *The Welfare State in Europe. The Search for Europe - Contrasting Approaches*. Open Mind BBVA.

Anexos**Quadro A1 – Despesa pública (em % do PIB)**

Ano	União Europeia	Portugal
2000	47,1	42,7
2001	47,1	44,1
2002	47,4	43,7
2003	47,8	45,4
2004	47,1	46,2
2005	47	46,8
2006	46,4	45,2
2007	45,6	44,5
2008	46,7	45,3
2009	50,6	50,2
2010	50,5	51,9
2011	49,1	50
2012	49,7	48,9
2013	49,6	49,9
2014	49	51,7
2015	48,1	48,2
2016	47,4	44,8
2017	46,7	45,4
2018	46,6	43,2
2019	46,6	42,5

Fonte: AMECO

Quadro A2 - Taxa de crescimento real do PIB português (em %)

Anos	Taxa de crescimento real do PIB
2000	3,82
2001	1,94
2002	0,77
2003	-0,93
2004	1,79
2005	0,78
2006	1,63
2007	2,51
2008	0,32
2009	-3,12
2010	1,74
2011	-1,70
2012	-4,06
2013	-0,92
2014	0,79
2015	1,79
2016	2,02
2017	3,51
2018	2,85
2019	Pro 2,49

Fonte: INE

Simbologia:

Pro – Valor provisório

Quadro A3 – Despesa pública em Portugal em Milhões de € (Preços constantes)

Ano	Despesa pública total (preços constantes, M€)
2000	46 923,3
2001	45 570,0
2002	49 987,0
2003	45 251,6
2004	⊥ 49 037,8
2005	49 124,3
2006	48 726,9
2007	48 848,8
2008	49 683,5
2009	52 107,9
2010	53 677,9
2011	51 818,5
2012	52 096,4
2013	51 081,4
2014	50 284,8
2015	49 326,0
2016	50 361,4
2017	49 651,9
2018	49 900,5
2019	51 267,9

Fonte: DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Simbologia:

⊥ - Quebra de série

**Quadro A4 – Taxa de variação (em %) da despesa pública em Portugal em
Milhões de € (Preços constantes)**

Ano	Taxa de variação
2001	-2,88
2002	9,69
2003	-9,47
2004	8,37
2005	0,18
2006	-0,81
2007	0,25
2008	1,71
2009	4,88
2010	3,01
2011	-3,46
2012	0,54
2013	-1,95
2014	-1,56
2015	-1,91
2016	2,10
2017	-1,41
2018	0,50
2019	2,74

Quadro A5 – Portugal: Despesa pública por área (em % do PIB)

Ano	Educação	Saúde	Ação e segurança sociais	Habituação e serviços coletivos
2000	4,8	4,1	3,7	0,7
2001	5,0	4,3	3,6	0,6
2002	5,1	5,7	4,2	0,7
2003	4,8	4,3	4,3	0,6
2004	4,7	5,6	4,9	0,4
2005	4,6	5,9	5,3	0,4
2006	4,4	5,4	5,6	0,3
2007	4,1	5,2	5,7	0,3
2008	4,1	5,2	5,9	0,3
2009	4,8	5,5	6,5	0,3
2010	4,8	5,4	6,6	0,2
2011	4,5	5,2	6,4	0,1
2012	3,9	6,2	7,4	0,1
2013	4,2	5,0	8,1	0,1
2014	4,0	4,8	7,7	0,1
2015	3,8	4,7	7,6	0,1
2016	3,8	4,7	7,3	0,1
2017	3,7	4,5	7,0	0,0
2018	(R) 3,6	(R) 4,3	6,6	0,0
2019	Pro 3,5	Pro 4,5	Pro 6,6	Pro 0,1

Fonte: INE – Contas Nacionais (Base 2016)

DGO/MF – Relatório/publicação “Conta Geral do Estado”

Simbologia:

(R) – Dados Retificados

Pro – Valor provisório

Quadro A6 – Portugal: despesa pública por funções, em Milhões de € (preços constantes)

Ano	Educação	Saúde	Ação e segurança sociais	Habitação e serviços coletivos
2000	8 563,9	7 343,5	6 587,3	1 188,7
2001	8 958,9	7 753,1	6 422,4	1 160,0
2002	9 297,4	10 300,2	7 665,1	1 208,3
2003	8 653,7	7 818,7	7 786,6	1 100,7
2004	8 604,3	10 199,0	9 070,7	797,0
2005	8 541,6	10 837,8	9 822,5	663,6
2006	8 218,3	10 171,2	10 605,0	608,3
2007	7 947,2	10 031,9	10 933,1	524,7
2008	7 937,3	10 135,4	11 430,4	563,5
2009	9 089,1	10 291,2	12 092,5	478,0
2010	9 086,1	10 378,3	12 536,7	335,2
2011	8 385,7	9 762,1	11 956,3	276,7
2012	7 076,2	11 116,4	13 218,5	198,9
2013	7 428,5	8 975,5	14 416,6	131,3
2014	7 207,0	8 646,4	13 820,9	139,8
2015	6 871,8	8 664,7	13 859,6	110,3
2016	7 177,1	8 811,5	13 632,2	142,4
2017	(R) 7 180,4	8 627,3	13 466,0	89,5
2018	(R) 7 168,1	(R) 8 607,8	13 033,7	84,7
2019	7 161,8	9 076,7	13 414,7	158,8

Fonte: DGO/MF - Relatório/publicação "Conta Geral do Estado"

Simbologia:

(R) – Dados retificados

**Quadro A7 – Portugal: taxa de variação (em %) da despesa pública por funções,
em Milhões de € (preços constantes)**

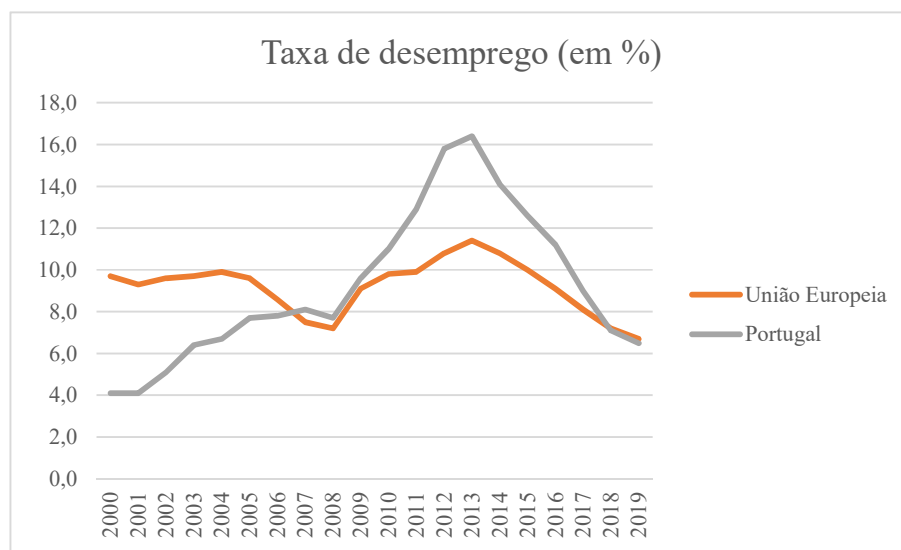
Ano	Educação	Saúde	Ação e segurança sociais	Habituação e serviços coletivos
2001	4,61	5,58	-2,50	-2,41
2002	3,78	32,85	19,35	4,16
2003	-6,92	-24,09	1,59	-8,91
2004	-0,57	30,44	16,49	-27,59
2005	-0,73	6,26	8,29	-16,74
2006	-3,79	-6,15	7,97	-8,33
2007	-3,30	-1,37	3,09	-13,74
2008	-0,12	1,03	4,55	7,39
2009	14,51	1,54	5,79	-15,17
2010	-0,03	0,85	3,67	-29,87
2011	-7,71	-5,94	-4,63	-17,45
2012	-15,62	13,87	10,56	-28,12
2013	4,98	-19,26	9,06	-33,99
2014	-2,98	-3,67	-4,13	6,47
2015	-4,65	0,21	0,28	-21,10
2016	4,44	1,69	-1,64	29,10
2017	0,05	-2,09	-1,22	-37,15
2018	-0,17	-0,23	-3,21	-5,36
2019	-0,09	5,45	2,92	87,49

Quadro A8 – Taxa de desemprego (em %)

Ano	União Europeia	Portugal
2000	9,7	4,1
2001	9,3	4,1
2002	9,6	5,1
2003	9,7	6,4
2004	9,9	6,7
2005	9,6	7,7
2006	8,6	7,8
2007	7,5	8,1
2008	7,2	7,7
2009	9,1	9,6
2010	9,8	11,0
2011	9,9	12,9
2012	10,8	15,8
2013	11,4	16,4
2014	10,8	14,1
2015	10,0	12,6
2016	9,1	11,2
2017	8,1	9,0
2018	7,2	7,1
2019	6,7	6,5

Fonte: Eurostat

Gráfico A1 – Taxa de desemprego (em %)



Fonte: Eurostat

Quadro A9 – População empregada em Portugal (em milhares de pessoas)

Ano	População empregada (em milhares de pessoas)
2000	5057,3
2001	5144,2
2002	5159,9
2003	5109,5
2004	5078,3
2005	5063,3
2006	5095
2007	5108,4
2008	5132,5
2009	4984,4
2010	4914,1
2011	4802,2
2012	4608,6
2013	4484,8
2014	4550,6
2015	4604,9
2016	4672,9
2017	4829,3
2018	4940,1
2019	4979,6

Fonte: AMECO

Quadro A10 – Taxa de variação da população empregada em Portugal (em %)

Ano	População empregada (em milhares de pessoas)
2001	1,72
2002	0,31
2003	-0,98
2004	-0,61
2005	-0,30
2006	0,63
2007	0,26
2008	0,47
2009	-2,89
2010	-1,41
2011	-2,28
2012	-4,03
2013	-2,69
2014	1,47
2015	1,19
2016	1,48
2017	3,35
2018	2,29
2019	0,80

Quadro A11 – Produtividade média real e Salário médio real e respetivas taxas de variação (em %)

Ano	Produtividade média	Salário médio	Taxa de variação Produtividade média (em %)	Taxa de variação Salário médio (em %)	Diferença entre as duas taxas de variação
2000	23307,76	12709,52	4,62	5,53	0,91
2001	24379,17	13278,59	4,60	4,48	-0,12
2002	25368,98	13841,23	4,06	4,24	0,18
2003	26366,52	14309,37	3,93	3,38	-0,55
2004	27620,67	14931,81	4,76	4,35	-0,41
2005	28638,73	15695,08	3,69	5,11	1,43
2006	29845,32	16128,19	4,21	2,76	-1,45
2007	31646,55	16800,44	6,04	4,17	-1,87
2008	32343,36	17300,58	2,20	2,98	0,78
2009	33218,51	17804,75	2,71	2,91	0,21
2010	34199,10	18265,58	2,95	2,59	-0,36
2011	34203,62	18020,93	0,01	-1,34	-1,35
2012	34514,01	17573,00	0,91	-2,49	-3,39
2013	35860,14	18236,26	3,90	3,77	-0,13
2014	35575,14	17978,71	-0,79	-1,41	-0,62
2015	36000,59	18117,87	1,20	0,77	-0,42
2016	36470,24	18345,63	1,30	1,26	-0,05
2017	36853,00	18802,00	1,05	2,49	1,44
2018	37343,79	19411,99	1,33	3,24	1,91

Fonte: INE

Quadro A12 – Taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social (%)

Ano	População residente em risco de pobreza e/ou exclusão social (em %)
2004	27,5
2005	26,1
2006	25
2007	25
2008	26
2009	24,9
2010	25,3
2011	24,4
2012	25,3
2013	27,5
2014	27,5
2015	26,6
2016	25,1
2017	23,3
2018	21,6
2019	21,6
2020	19,8

Fonte: INE

Quadro A13 - Taxa de risco de pobreza dos desempregados (em %, relativamente à população em idade ativa, 16-64)

Ano	Taxa de risco de pobreza dos desempregados (em %)
2000	25
2001	38
2002	X
2003	X
2004	⊥ 32,2
2005	28,6
2006	31,0
2007	32,1
2008	34,7
2009	37,0
2010	36,8
2011	35,9
2012	38,5
2013	40,4
2014	40,6
2015	41,9
2016	41,6
2017	44,7
2018	45,6
2019	47,2

Fonte: Eurostat

Simbologia:

X - Dados não disponíveis

⊥ - Quebra de série

Quadro A14 - Taxa de privação material (em %)

Ano	Taxa de privação material (em %)
2004	21,7
2005	21,2
2006	19,9
2007	22,4
2008	23
2009	21,5
2010	22,5
2011	20,9
2012	21,8
2013	25,5
2014	25,7
2015	21,6
2016	19,5
2017	18
2018	16,6
2019	15,1
2020	13,5

Fonte: INE

Quadro A15 - Taxa de intensidade da pobreza (em %)

Ano	Taxa de intensidade da pobreza (em %)
2003	24,7
2004	26
2005	23,5
2006	24,3
2007	23,2
2008	23,6
2009	22,7
2010	23,2
2011	24,1
2012	27,4
2013	30,3
2014	29
2015	26,7
2016	27
2017	24,5
2018	22,4
2019	24,4

Fonte: INE

Quadro A16 - Coeficiente de Gini (em %)

Ano	Coeficiente de Gini (em %)
2000	37
2001	X
2002	X
2003	⊥ 37,8
2004	38,1
2005	37,7
2006	36,8
2007	35,8
2008	35,4
2009	33,7
2010	34,2
2011	34,5
2012	34,2
2013	34,5
2014	34
2015	33,9
2016	33,5
2017	32,1
2018	31,9
2019	31,2

Fonte: INE

Simbologia:

X - Dados não disponíveis

⊥ - Quebra de série

Quadro A17 - Desigualdade na distribuição de rendimentos S90/S10

Ano	Desigualdade na distribuição de rendimentos S90/S10
2003	12,3
2004	12,2
2005	11,9
2006	10,8
2007	10
2008	10,3
2009	9,2
2010	9,4
2011	10
2012	10,7
2013	11,1
2014	10,6
2015	10,1
2016	10
2017	8,7
2018	8,6
2019	⊥ 8,1

Fonte: INE

Simbologia:

⊥ - Quebra de série

Quadro A18 - Taxa de pobreza infantil (em %) antes das transferências sociais

Ano	Taxa de pobreza infantil (em %) antes das transferências sociais
2003	35,7
2004	34,4
2005	30,5
2006	30,2
2007	33,1
2008	33,5
2009	35,4
2010	33,4
2011	33
2012	35,4
2013	36,5
2014	34,5
2015	31,6
2016	29
2017	28,1
2018	28,4
2019	28,4

Fonte: INE

Quadro A19 - Taxa de pobreza infantil (em %) após as transferências sociais

Ano	Taxa de pobreza infantil (em %) após as transferências sociais
2003	24,6
2004	23,7
2005	20,8
2006	20,9
2007	22,8
2008	22,9
2009	22,4
2010	22,4
2011	21,8
2012	24,4
2013	25,6
2014	24,8
2015	22,4
2016	20,7
2017	19
2018	18,5
2019	19,1

Fonte: INE