

ao debate do orçamento, mas a aprovação das contas deixou de ser uma prioridade.

Tal como os anteriores, este capítulo introduz uma lista das contas do Estado, com datas de aprovação e publicação.

O livro que recenseamos é de muita utilidade para os estudiosos destas matérias. Permite ter uma perspectiva de longo termo da evolução legal das finanças públicas portuguesas. É apenas de lamentar que, sendo essencialmente um instrumento de trabalho, tenha uma bibliografia tão reduzida.

MAGDA PINHEIRO

*António Correia de Campos, Solidariedade Sustentada — Reformar a Segurança Social*, Gradiva, 2000, 230 páginas.

O livro de António Correia de Campos constitui uma peça fundamental para compreender a história da segurança social em Portugal e, em particular, o período mais recente e conturbado da entrada do sistema na «idade adulta». Para além do interesse que apresenta relativamente ao debate em curso sobre os factores que afectam actualmente a protecção social em Portugal, pilar básico da organização da sociedade portuguesa, assim como o seu futu-

ro, a obra tem ainda interesse pedagógico para quem pretenda obter uma visão sintética dos conceitos e das modalidades que os sistemas de protecção social podem assumir e têm assumido na Europa, numa perspectiva evolutiva.

Uma ideia atravessa toda a obra. A de que existe um «desajustamento» do sistema português de protecção social face às mutações económicas, nos mercados de trabalho, nas estruturas familiares, nas dinâmicas demográficas e nos constrangimentos das finanças públicas, desajustamento esse que coloca em risco a manutenção dos padrões típicos do modelo social europeu tradicional, ao qual obedece, no fundamental, aquele sistema. Tal desajustamento implicaria uma reforma mais ou menos profunda, que está, por sua vez, a ser bloqueada por preconceitos ideológicos, associados à tendência para a autoperpetuação do sistema, resultante do desfásamento entre os interesses da geração que terá de tomar as medidas, a actual geração activa, e os da geração em que os efeitos das reformas, ou da sua ausência, se farão sentir.

Embora não seja essa a estrutura formal da obra, o livro pode ser dividido em três partes distintas. A primeira parte, de enquadramento conceptual, oferece uma recapitulação dos princípios beveridgiano (protecção social universal) e bismarckiano (baseado na lógica dos seguros sociais) que, em combinações diversas e níveis de desenvolvimento diferenciados, estão na origem dos dife-

rentes sistemas de segurança social europeus. Aborda-se depois a evolução desses sistemas e as condições em que eles puderam desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento e no bem-estar europeu, bem como as críticas de que têm sido alvo mais recentemente, em especial face às mudanças verificadas no contexto. O leitor encontrará nesta parte, que engloba os três primeiros capítulos, informação detalhada, embora resumida, sobre as funções dos sistemas de protecção, as vantagens e desvantagens das suas diversas modalidades e os factores que levam a equacionar hoje, em toda a Europa, a sua reforma.

A segunda parte engloba um conjunto alargado de capítulos de temática diversa. Poderíamos dizer que tem por objecto o elenco dos argumentos a favor de um determinado sentido da reforma da segurança social defendido pelo autor. Esta parte abre com um capítulo sobre a natureza e o volume do financiamento e da despesa dos sistemas de segurança social, percorrendo, de forma detalhada e muito informativa, temas como o da diversidade de riscos e de esquemas de protecção existentes em Portugal e na Europa, das modalidades de financiamento do Estado-Providência e do crescimento acentuado das respectivas despesas, nomeadamente em função de factores demográficos, como o envelhecimento da população, e sócio-económicos, como a tendência para antecipar a idade da reforma. A comparação entre a situação portuguesa e a europeia é aqui tratada não

apenas na perspectiva dos modelos, mas também dos debates que atravessam toda a UE no sentido da reforma da segurança social. A esse propósito, em breves páginas, são carrilados temas cuja articulação com a segurança social é geralmente considerada relevante, como o das políticas activas de emprego, da luta contra a pobreza, do diálogo e concertação social e da igualdade.

Pode, porém, dizer-se que, a meio desta segunda parte — que engloba os capítulos «Despesa e financiamento dos sistemas de segurança social», a «União Europeia, situação e reforma», «Reforma dos sistemas nacionais de segurança social», «Sistema de pilar único, problemas», «A gestão dos recursos públicos» e «Insustentabilidade financeira, projecções» —, o interesse da obra muda de sentido. De um plano mais analítico e informativo, passa para um outro em que, não se abandonando o tom detalhado da informação prestada nos capítulos anteriores, se adopta, porém, uma óptica mais interessante de avaliação das opções de política.

No capítulo sobre o sistema de pilar único que o português é, não por força da lei de bases, mas da prática dos agentes e das opções de regulamentação e de regulação política, salientam-se os efeitos de fuga para o sector informal, de incentivo à reforma precoce e da existência de incentivos errados, como o acesso a pensões de invalidez como porta de entrada no sistema para pessoas com carreiras contributivas curtas. Seguindo a opinião do autor, que ele

sustenta no capítulo seguinte, o modelo de pilar único permite uma distribuição inapropriada dos recursos públicos, gera encargos que não param de crescer, permite a evasão, é incapaz de cobrir todos os riscos sociais (em particular os menos padronizados e os riscos emergentes na economia do conhecimento), falha na redistribuição para os grupos de rendimentos mais baixos e combina mal com as estratégias das famílias e das mulheres, em particular, que se orientam para o trabalho, apostadas em concentrarem despesas no médio e curto prazo com a escolarização prolongada dos filhos — em número cada vez mais reduzido — e com a melhoria dos níveis de vida, restringindo ao mínimo as contribuições na expectativa de complementos e de retribuições futuras a partir da pensão dos homens. Além disso, o pilar único promove transferências intergeracionais não desejadas, já que o grosso da despesa não é com a cobertura de riscos da geração contribuinte, mas com a geração anterior.

Todos estes tópicos foram largamente debatidos no quadro dos trabalhos da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, instituída pelo governo em 1996 e cujos trabalhos se concluíram pouco antes do final de Janeiro de 1998. E todos eles tinham como pano de fundo os cálculos que então se efectuaram acerca da «sustentabilidade financeira» do nosso sistema de segurança social.

Tais cálculos mostram que a situação financeira do sistema portu-

guês de segurança social não é catastrófica a curto e médio prazo, mas a longo prazo tornar-se-á ingovernável. A insustentabilidade ocorrerá, segundo alguns estudos, lá para 2005, segundo outros, para 2007 e, outros ainda, para 2015. A base metodológica de cada uma destas «previsões», na ausência de reforma, é detalhadamente explicada.

É a partir deste ponto que se inicia a terceira parte do livro, a mais interessante do ponto de vista da actualidade do debate. Trata-se de um conjunto de três capítulos sobre as «Medidas de reforma da segurança social», as «Experiências estrangeiras de reforma» e «O processo de reforma da segurança social em Portugal». Todos eles, como de resto todo o livro, convergem para uma ideia central, apresentada já na parte final: a de que a intenção reformista do governo eleito em 1995 acabou numa «versão minimalista» da reforma, contida na lei de bases aprovada em 2000.

Refere Correia de Campos, em apoio a esta tese, que as boas intenções de reforma, cujo caso do «plafonamento» é paradigmático, eram inequivocamente sustentadas pela evidência empírica. Assim sendo, por razões de ordem ideológica, convenientes a uma maioria de incluídos no sistema para quem o valor da solidariedade não seria mais do que mera bandeira para acolher a defesa de reais privilégios, ter-se-ia inviabilizado o «imperativo moral» de impor uma limitação superior das pensões pela via da limitação das quotizações, condição de sustentação futura de

todo o sistema. Diz o autor que no debate se associou o «plafonamento [...] à forma de gerar uma segunda pensão universal, obrigatória, gerida em capitalização por uma pluralidade de actores: entes públicos, empresas privadas, cooperativas, mutualidades e associações de trabalhadores [...] A perspectiva de o sector privado poder vir a administrar uma quantidade, ainda que pequena, de quotizações obrigatórias, mesmo que em livre concorrência com entidades públicas e de economia social, levantou o temor da ‘privatização’ da segurança social» (p. 227).

A acusação vai mais longe, chegando quase a roçar um tom próximo do populismo. Diz-se mesmo o seguinte: «Que importam os excluídos actuais e os jovens à procura de emprego, ou mesmo os nossos filhos, que irão ter de pagar amanhã os nossos privilégios desnecessários? Se só em nós pensarmos, se recermos a competição e a livre iniciativa, refugiando-nos na asa protectora do Estado, e se fizermos renascer os velhos fantasmas do anticapital, então encontrámos a tranquilidade emocional que nos leva a não crer na evidência...» (p. 228). Há muito que as ciências sociais ensinaram a desconfiar deste tipo de evidências.

Na verdade, não será por acaso que as «evidências» evocadas com base em estudos já referidos não são aqui confrontadas com outras evidências que mostram o contrário. Os primeiros estudos foram feitos sem tomar em consideração as medidas de reforma introduzidas na nova lei

de bases. Ora esta foi estabelecida com fundamento em projecções que utilizaram o mesmo método prospectivo usado pelos autores dos primeiros cálculos, mas introduzindo os cenários resultantes de diversas medidas de reforma. Entre os especialistas que realizaram os primeiros estudos e os que realizaram os segundos foram organizados debates públicos, por exemplo, na sede da UGT, que revelaram a qualidade das projecções efectuadas em defesa da lei que acabaria por ser aprovada<sup>1</sup>. Ora o que estes estudos provam é que:

- A cumprir-se o que foi legislado, o sistema manter-se-á sustentável pelo menos até 2030, podendo sê-lo, com pequenos ajustamentos, até 2050;
- Esta sustentabilidade comporta ainda um crescimento relativo dos benefícios;
- O «plafonamento» (cujas hipóteses também foram testadas) não tem efeitos significativos a curto prazo e tem-nos negativos a médio e longo prazo;
- Efeitos muito significativos poderia ter, isso sim, um pequeno aumento da idade média da reforma.

---

<sup>1</sup> V., entre outros trabalhos, os da Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, *A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social — Relatório Final*, Lisboa, MTS/Celta Editora, 2002.

Foi, aliás, com base nesta verificação que todos os parceiros sociais, à excepção da CIP, assinaram um acordo de concertação social a defender as medidas que seriam depois consagradas na lei de 2000.

Fica, pois, em sérias dúvidas a «evidência» das vantagens, em matéria de protecção social, da competição e da livre iniciativa do capital. Não se vê por que são estes princípios menos ideológicos do que os outros e isso evidencia-se ao perceber-se quem os defendeu: a CIP, o PSD e o PP.

Seria, porém, terrível se, por via da crítica apresentada, se prestasse menos atenção a um conjunto de análises que seriam mera história do processo de reforma da segurança social com vista a assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões se os pressupostos dessas análises não tivessem voltado a ganhar actualidade com a iniciativa do governo PSD/PP de reformar a reforma num sentido muito próximo do advogado por Correia de Campos.

Aconselha-se, de facto, a quem pretenda conhecer com rigor os parâmetros principais da reforma e o conteúdo de noções e conceitos que ela envolve — isto é, para quem quiser conhecer a agenda da reforma — uma leitura atenta da terceira e última parte deste livro, onde eles são apresentados com exemplar rigor e sistematicidade.

Tais parâmetros são o limite da primeira pensão a assegurar pelo sistema (existência ou não de «plafonamento»), a eventual necessidade e a natureza de uma segunda pensão, a

forma de gestão da segunda pensão, a idade legal da reforma, as taxas de substituição e de formação da primeira pensão, o período retido para cálculo da mesma, o financiamento da fase de transição do sistema em vigor até 2000 para o novo sistema, o problema dos critérios e condições para a actualização das pensões, as vantagens e limites da capitalização pública e o sistema de financiamento da segurança social.

As posições manifestadas na Comissão a respeito de cada um destes tópicos, bem como as propostas dos diferentes partidos e a do governo em cada uma das matérias, são detalhadamente revistas, fornecendo assim ao leitor a percepção de um amplo leque de opções que o ajudarão a julgar melhor — de preferência com o complemento dos estudos não referidos na obra — sobre as opções para o futuro de tão importante pilar da sociedade portuguesa.

LUÍS CAPUCHA

*Paula Godinho, Memórias da Resistência Rural no Sul: Couço (1958-1962)*, Oeiras, Celta Editora, 2001, 360 páginas.

O importante novo livro de Paula Godinho, baseado na sua dissertação de doutoramento em Antropologia na Faculdade de Ciências Sociais e Hu-