CIES 40 ANOS

Antologia de Estudos Sobre Portugal Democrático

Renato Miguel do Carmo, Susana da Cruz Martins e Patrícia Ávila
(organizadores)

CIES 40 ANOS

ANTOLOGIA DE ESTUDOS SOBRE PORTUGAL DEMOCRÁTICO

editora MUNDOS SOCIAIS

LISBOA, 2025

© Renato Miguel do Carmo, Susana da Cruz Martins e Patrícia Ávila (organizadores), 2025

Renato Miguel do Carmo, Susana da Cruz Martins e Patrícia Ávila (organizadores)
CIES 40 anos. Antologia de Estudos Sobre Portugal Democrático

Primeira edição: dezembro de 2025
Tiragem: 100 exemplares

ISBN: 978-989-8536-99-0
Depósito legal: 557352/25

Composição em carateres Palatino Linotype, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Impressão e acabamentos: Europress, Ld.ª

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, Iscte-IUL, edifício 4, sala 007, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 217 903 238
Fax: (+351) 217 940 074
E-mail: editora.cies@iscte.pt
Site: http://mundossociais.com

Índice

Índice de figuras e quadros ..... **ix**
Nota Editorial ..... **xiv**
Sobre os autores ..... **xv**

Prefácio ..... **xvii**

Introdução **1**
Renato Miguel do Carmo, Susana da Cruz Martins e Patrícia Ávila

Parte I | Desigualdades, trabalho, territórios

1 Processos de uma modernidade inacabada: Mudanças estruturais e mobilidade social **7**
Fernando Luís Machado e António Firmino da Costa

2 Múltiplas dualidades: O efeito território nas desigualdades de remuneração **33**
Renato Miguel do Carmo e Frederico Cantante

3 Desigualdades geracionais: Os jovens e a precariedade de emprego na UE **45**
Luísa Oliveira e Helena Carvalho

4 Classes sociais e interseções de desigualdades: Portugal e a Europa .. **53**
António Firmino da Costa e Rosário Mauritti

5 Empresas e organizações: Mudanças e modernização **75**
João Freire

6 Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais em Portugal **99**
Alan Stoleroff

7 Polícia, justiça criminal e a produção de desigualdades sociais em Lisboa, c. 1860-1910 119
Maria João Vaz e Gonçalo Rocha Gonçalves

Parte II | Diversidade, famílias, bem-estar

8 Famílias em mudança: Configurações, valores e processos de recomposição 135
Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Cristina Lobo

9 Migrações, qualificações e desigualdade social 163
Rui Pena Pires e Cláudia Pereira

10 Desigualdades de (cis e trans)género: Portugal no contexto europeu. 183
Sandra Palma Saleiro e Catarina Sales de Oliveira

11 Jovens portugueses na Europa: Desigualdades de transições, de participação e de mobilidade 201
Nuno de Almeida Alves, Magda Nico e David Cairns

12 Saúde e risco na sociedade portuguesa: Para uma nova agenda das políticas da vida 217
Graça Carapinheiro

Parte III | Educação, comunicação, cultura

13 Literacia e desigualdades sociais na sociedade do conhecimento 231
Patrícia Ávila

14 Desigualdades e políticas educativas: Portugal no contexto europeu 253
Susana da Cruz Martins, João Sebastião, Pedro Abrantes e Maria de Lurdes Rodrigues

15 Imigração e escolaridade: Trajectórias, quotidianos e aspirações 269
Teresa Seabra e Sandra Mateus

16 Práticas comunicacionais na sociedade em rede 287
Gustavo Cardoso, Maria do Carmo Gomes e Cristina Palma Conceição

17 Práticas culturais e acesso à cultura 303
José Soares Neves e Rui Telmo Gomes

Parte IV | Instituições, política, cidadania

18 Estado, modernidade e cidadania 317
Juan Mozzicafreddo (in memoriam)

19 Políticas de desenvolvimento social: Emprego e segurança social 351
Luís Capucha, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro

20 Elites e cultura política: Liberalização económica e políticas sociais no contexto da integração comunitária 379
José Manuel Leite Viegas

21 Identidades ideológicas na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparativa 403
André Freire (in memoriam)

22 As Forças Armadas Portuguesas: Mudanças e continuidades na transição do milénio 425
Helena Carreiras

23 Movimentos sociais num país desigual: Crise e protesto em Portugal em tempos de austeridade 449
Guya Accornero

24 Nacional-populismo: Trajetória das desigualdades e heteronomia (França e Portugal na UE, 2002/2014) 463
José Luís Casanova e João Ferreira de Almeida (in memoriam)

Índice de figuras e quadros

Figuras

3.1 Taxa de trabalho temporário dos 15-64 anos: evolução 2005-2008 47
3.2 Taxa de trabalho temporário dos 15-64 anos: evolução 1995-2008 47
3.3 Taxa de trabalho temporário por grupo etário: evolução 2005-2008 ... 48
3.4 Evolução do trabalho temporário dos jovens (15-24 anos), por país (1985 a 2008) 49
4.1 Classes sociais na Europa (1986-2014) 60
8.1 Importância de cada um dos aspectos na vida (média) 145
8.2 Casados, divorciados e em coabitação (%) 148
8.3 Indivíduos dos 15 aos 29 anos casados, divorciados ou a coabitar (%) 149
8.4 Inquiridos divorciados e inquiridos casados que alguma vez se divorciaram (%) 150
9.1 Enfermeiros portugueses no Reino Unido por meio de colocação profissional, 2014 (%) 176
11.1 Percentagens da categoria dos eventos desmultiplicados, ao longo do tempo, por países 204
11.2 Dispersão dos países por idade média à saída de casa dos pais (jovens entre os 15 e os 29 anos, 2007) e por proporção de casas próprias nos países europeus (%, 2000) 205
11.3 Autoavaliação do interesse pela política por localidade (%) 208
11.4 Mobilidade (*incoming* e *outgoing*) pelo Programa Erasmus em Portugal 2007-2014 211
13.1 Perfis de literacia dos portugueses (16-65 anos), 1998 238
13.2 Literacia em prosa, documental e quantitativa nos países participantes no IALS, 1998 239
13.3 Perfil médio de literacia e amplitude da dispersão nos países participantes no IALS (literacia em prosa), 1998 240
13.4 Escolaridade e literacia documental (países participantes no IALS) ... 242

13.5 Competências de literacia (pontuações médias da literacia em prosa) segundo a escolaridade, por país, 1998 243
13.6 Espaço social da literacia (análise de correspondências múltiplas) 245
14.1 Indicadores de participação e abandono do sistema de educação e formação, em Portugal e na União Europeia (%) 254
14.2 Taxa de retenção segundo estatuto económico, social e cultural, na UE (mais Islândia e Suíça), 2015 (%)
Estudantes que declararam ter repetido, pelo menos uma vez durante CITE (ISCED) 1, 2, 3..... 256
14.3 Taxa de retenção segundo a presença de alunos imigrantes, na UE (mais Islândia e Suíça), 2015 (%)
Estudantes que declararam ter repetido, pelo menos uma vez, durante as CITE (ISCDE) 1, 2, 3. 257
17.1 Índice de prática cultural dos países da UE-27, em 2013 (%) 305
17.2 Participação cultural regular nos países da UE-27, em 2013 (%) 306
17.3 Participação cultural regular nos países da UE-27, em 2007 e em 2013 (%) 307
17.4 Níveis de escolaridade da população com participação cultural regular nos países da UE-27, em 2013 (%) 309
17.5 População portuguesa e públicos dos museus por escolaridade (%) .. 311
17.6 Práticas culturais realizadas por nacionalidade (%) 312
19.1 Despesa total em protecção social (em % do PIB), 1994-2002 359
19.2 Despesa em protecção social (*per capita* em PPS), 2001 360
19.3 Despesa total em protecção social (*per capita* em PPS), 1994-2002..... 361
19.4 Protecção social por função (% da despesa total em benefícios sociais), 2001..... 361
19.5 Taxa de emprego na UE25, segundo o sexo, 2004/Q2 (%)..... 369
21.1 Autoposicionamento no esquema esquerda-direita, na Europa, 1976-2002 (percentagens médias por década)..... 409
22.1 Evolução do número de efectivos e conscritos nas Forças Armadas Portuguesas (1981-2005)..... 434
22.2 Representação feminina nas forças armadas dos países da NATO, 2006 (%)..... 441
22.3 Distribuição ocupacional das mulheres militares nos países da NATO e em Portugal, 2000 (%)..... 442
22.4 Distribuição hierárquica das mulheres militares na NATO e em Portugal, 2000 (%) 443
23.1 Greves em Portugal, 1986-2012..... 453
23.2 Eventos de protesto em Portugal, de janeiro de 2010 a julho de 2013 . 455
23.3 Atores do ciclo de protesto..... 459

Quadros

1.1 Indicadores espaciais e demográficos, 1960-1991 ... 10
1.2 Indicadores de escolarização, 1960-1991 ... 15
1.3 Indicadores de recomposição socioprofissional e estrutura de classes, 1960-1991 ... 18
1.4 Mobilidade social intergeracional, 1995 ... 28
2.1 Remunerações médias em Outubro de 2008, por nível de escolaridade e NUTS II (euros) ... 37
2.2 Remunerações médias em Outubro de 2008, por nível de escolaridade e distrito (euros) ... 38
2.3 Remunerações médias em Outubro de 2008, por actividade profissional (CNP) e NUTS II (euros) ... 40
2.4 Remunerações médias em Outubro de 2008, por actividade profissional e distrito (euros) ... 42
4.1 Classes sociais e género (Europa) ... 58
4.2 Classes sociais em Portugal: caracterização sociodemográfica, educativa, profissional e económica ... 62
4.3 Tipologia ACM de lugares de classe ... 71
4.4 Classes sociais, profissões e género (Portugal) ... 71
5.1 Crescimento das empresas, 1986-1990 (%) ... 76
5.2 Mudanças tecnológicas e organizacionais nas empresas, 1986-1990 (%) ... 76
5.3 Função e posição hierárquica dos engenheiros nas empresas, 1971 e 1994 ... 80
6.1 Taxa de sindicalização ao nível da empresa, 1994 (%, dados ponderados) ... 104
6.2 Organizações representativas ao nível da empresa, 1994 (%) ... 104
6.3 Taxa de sindicalização ao nível da empresa/sector de actividade, 2003 (%, N=255) ... 105
6.4 Organizações representativas ao nível da empresa, 2003 (%) ... 105
6.5 Primeira modalidade de regulamentação das relações de trabalho, 2003 (%) ... 109
6.6 Modo da fixação das remunerações do pessoal, 2003 (%) ... 109
6.7 Modalidade da determinação da remuneração por sector de actividade, 2003 (%, N=248) ... 110
6.8 Modo da fixação das condições de trabalho do pessoal, 2003 (%, N=255) ... 110
6.9 Realização de reuniões de informação, 2003 (%) ... 110
6.10 Opinião relativamente ao papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 1994 (%, N=248, dados não ponderados) ... 113
6.11 Caracterização do papel dos sindicatos, 1994 (%, N=248, dados não ponderados) ... 113
6.12 Caracterização do papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 2003 (%) ... 114

6.13 Papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, por sector, 2003 (%) 114
8.1 Evolução dos indicadores de família e actividade profissional 140
8.2 Indicadores demográficos por região 140
8.3 Indicadores de família e emprego na Europa 141
8.4 Estado civil e coabitação (%) 147
8.5 Tipos de dinâmicas de recomposição familiar 154
9.1 Nascidos em Portugal residentes em países da OCDE, com 15 e mais anos, por país, segundo a duração da estadia e o nível de instrução, 2010/11 172
9.2 Nascidos em Portugal residentes em países da OCDE há um ano ou menos, com 15 e mais anos, segundo o nível de instrução, 2010/11 174
9.3 Taxas de emigração por nível de instrução, emigração para países da OCDE, 2010/11 175
10.1 Áreas com maior assimetria de homens e mulheres matriculados/as no ensino superior 186
13.1 Níveis de literacia IALS (síntese explicativa) 236
13.2 Factores explicativos da literacia em prosa, documental e quantitativa (regressão múltipla) 247
15.1 Alunos descendentes de imigrantes e total de alunos matriculados no ensino básico e secundário, por ano lectivo (Continente) 274
15.2 Taxas de diplomação por ciclo de escolaridade e origens nacionais (2000/01 a 2003/04) (ensino regular no Continente) 276
15.3 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo a trajectória escolar 278
15.4 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o sexo, a classe social e o grau de escolaridade atingido pelos progenitores .. 279
15.5 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o tipo de família, as práticas de apoio à escolaridade e as expectativas de escolaridade (%) 280
15.6 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o comportamento na escola (%) 281
15.7 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo os sentimentos na escola e a apreciação da escola (%) 282
15.8 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo a relação com os saberes disciplinares e com os professores (%) 283
15.9 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo representações e expectativas da escolaridade (%) 284
16.1 Utilização da internet segundo nível de escolaridade e idade, 2003 ... 293
16.2 Incidência dos domínios de uso da internet, segundo escalões etários e níveis de escolaridade, 2003 293
16.3 Práticas comunicativas e vida quotidiana, segundo utilização da internet, 2003 296
16.4 Actividade que considera mais interessante por geração, 1.ª escolha, 2003 298
19.1 Principais indicadores do mercado de emprego 370

19.2 Nível de qualificação mais elevado (Portugal e UE15 2002) (%) 373
19.3 Estrutura do valor acrescentado bruto, por sector de actividade em Portugal e UE15, 1998 374
21.1 Orientações esquerda-direita na Europa, 1976-2002 (regressões lineares) 411
21.2 Evolução da ideologia na Europa, por décadas, 1976-2002 413
21.3 Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (I) (diferença de percentagens) 415
21.4 Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (II) (diferença de percentagens) 416
22.1 Forças armadas nas três eras 429
23.1 Eleitores nas eleições para a Assembleia da República: votantes e abstenção (%) 455
23.2 Greves gerais em Portugal, 1974-2013 456
23.3 Votação e abstenção de acordo com a participação em manifestações legais (ESS, Portugal 2012) 457
24.1 França, 2002 (N.º=666; % em coluna, exceto casos assinalados) 466
24.2 França, 2014 (N.º=940; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1) 468
24.3 Portugal, 2002 (N.º=749; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1) 470
24.4 Portugal, 2014 (N.º=564; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1) 472
24.5 Valores humanos e representações sociais em França, Portugal e UE (2002/2014) 474
24.6 Itens de valores humanos em França (2002 e 2014) 476
24.7 Esquema de construção da orientação social 477
24.8 Indicadores nacionais de desigualdade e desenvolvimento humano em França (F) e Portugal (P) em 2002 e 2014 479
24.9 Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (2010-2015) 480

Nota Editorial

Os capítulos reunidos nesta obra foram anteriormente publicados na íntegra em diferentes livros coletivos. A presente edição compila esses textos com a autorização dos autores e/ou das editoras originais, preservando a versão integral de cada artigo tal como foi originalmente divulgada.

No final de cada capítulo encontra-se identificada a referência completa à sua publicação original.

Nota sobre ortografia

Por opção editorial, os textos mantêm a grafia usada na sua publicação de origem. Assim, poderão coexistir artigos que seguem o novo acordo ortográfico e outros que mantêm a ortografia anterior, respeitando-se a escolha e o contexto linguístico dos autores.

Sobre os autores

Alan Stoleroff, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte) e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Anália Torres, Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG) do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

André Freire CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa (*in memoriam)*.

António Firmino da Costa, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Cláudia Pereira CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Catarina Sales de Oliveira, CIES-Iscte e Universidade da Beira Interior (UBI).

Cristina Lobo, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa *(in memoriam)*.

Cristina Palma Conceição, Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril e CIES-Iscte.

David Cairns, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Elsa Pegado, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Fernando Luís Machado, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Frederico Cantante, CoLABOR — Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social.

Gonçalo Rocha Gonçalves, CIES-Iscte e e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Graça Carapinheiro, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Guya Accornero, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Gustavo Cardoso, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Helena Carreiras, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Helena Carvalho, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

João Ferreira de Almeida, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa (*in memoriam)*.

João Freire, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

João Sebastião, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

José Luís Casanova, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

José Manuel Leite Viegas, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

José Soares Neves, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Juan Mozzicafreddo, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa *(in memoriam)*.

Luís Capucha, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Luísa Oliveira, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Magda Nico, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Maria das Dores Guerreiro, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Maria de Lurdes Rodrigues, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Maria do Carmo Gomes, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Maria João Vaz, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Nuno de Almeida Alves, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Patrícia Ávila, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Pedro Abrantes, Centro de Estudos Globais, Universidade Aberta e CIES-Iscte.

Renato Miguel do Carmo, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Rosário Mauritti, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Rui Pena Pires, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Rui Telmo Gomes, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Sandra Mateus, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Sandra Palma Saleiro, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Susana da Cruz Martins, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Teresa Seabra, CIES-Iscte e Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

Prefácio

Ao reunir quatro décadas de reflexão sobre Portugal democrático, esta antologia dá corpo a uma memória coletiva que é, simultaneamente, ponto de chegada e ponto de partida. Os textos aqui revisitados evidenciam como o CIES-Iscte se consolidou como um espaço de produção científica, capaz de abordar as grandes transformações sociais e na compreensão da sociedade portuguesa. Se esta antologia celebra o passado, ela convoca sobretudo o futuro. Os próximos anos exigirão das ciências sociais novas abordagens e uma atenção redobrada a três grandes desafios estruturantes: os impactos tecnológicos, a reinvenção das políticas públicas e ainda a instabilidade da política científica. Estes desafios atravessam e articulam-se com quatro grandes frentes de investigação que orientarão o trabalho do CIES-Iscte na próxima década.

Incentivar a investigação pós-pandemia e o pensamento sistémico

A pandemia expôs a vulnerabilidade das sociedades e acelerou processos de transformação: teletrabalho, digitalização da educação, novas desigualdades em saúde e habitação, instabilidade laboral. Estas mudanças ligam-se diretamente ao desafio tecnológico, porque a digitalização reorganizou profundamente o trabalho, a aprendizagem e a sociabilidade, mas também gerou dependências e exclusões. As ciências sociais são chamadas a oferecer sínteses interdisciplinares que apoiem políticas públicas inovadoras capazes de lidar com crises futuras.

Garantir sociedades inclusivas

As desigualdades sociais, de género, geração, classe, etnicidade ou território permanecem centrais. O futuro exigirá integrar novas dimensões, como a deficiência, a precariedade digital e os impactos da mobilidade. Estas questões remetem diretamente para o desafio das políticas públicas: sem respostas sustentáveis em

emprego, educação, saúde, habitação e ambiente, não haverá coesão social. Ao mesmo tempo, exigem estabilidade na política científica, pois só um sistema robusto permite produzir dados fiáveis e análises comparativas para fundamentar políticas que combatam exclusões e promovam a diversidade e os direitos humanos.

Promover um futuro *data-rich* para as ciências sociais

O acesso a dados robustos, comparativos e de longo prazo é hoje uma condição indispensável para compreender sociedades em transformação. Iniciativas como o *European Social Survey* ou o estudo pan-europeu sobre o bem-estar infantil ao longo de 25 anos exemplificam este caminho. Mas aqui o desafio tecnológico é incontornável: a utilização maciça de dados digitais, inteligência artificial e novas metodologias traz oportunidades analíticas, mas levanta também questões éticas de privacidade, controlo e governança. Responder a estas exigências implica fortalecer as capacidades institucionais e garantir uma política científica estável, que assegure continuidade de financiamento e investimento em infraestruturas de investigação.

Analisar a democracia em encruzilhada

As democracias enfrentam riscos globais: autoritarismo, populismo, polarização, desinformação e interferências externas nos processos eleitorais. O estudo das instituições, do comportamento eleitoral e das práticas mediáticas é essencial para compreender e contrariar estas ameaças. Aqui, os desafios tecnológicos são evidentes — algoritmos e plataformas digitais podem reforçar a polarização e difundir desinformação em escala inédita. As políticas públicas são chamadas a regular e proteger o espaço democrático, mas precisam do apoio de investigação independente e crítica. E, para que isso aconteça, torna-se urgente enfrentar a incerteza que atravessa a política científica, assegurando que os investigadores têm condições de estabilidade e autonomia para escrutinar o poder e fortalecer a democracia.

Estes quatro eixos — investigação pós-pandemia, sociedades inclusivas, futuro *data-rich* e democracia em encruzilhada — só poderão ser plenamente desenvolvidos se houver coragem para enfrentar os três desafios estruturantes: a transição tecnológica, a renovação das políticas públicas e a estabilidade da política científica. Sem políticas públicas sólidas, a ciência corre o risco de ser irrelevante; sem políticas científicas estáveis, a investigação perde continuidade; e sem um olhar crítico sobre a tecnologia, a sociedade arrisca-se a perder autonomia e justiça.

Que esta antologia, ao tornar visível o caminho já percorrido, seja também estímulo para novas gerações de investigadores. Porque compreender o passado recente é condição para enfrentar os dilemas do presente — e para imaginar futuros mais justos, inclusivos, democráticos e cientificamente robustos.

Teresa Patrício

Introdução

Renato Miguel do Carmo, Susana da Cruz Martins e Patrícia Ávila

Esta publicação surge no âmbito da comemoração dos 40 anos do Centro de Investigação de Estudos de Sociologia (CIES). Trata-se de uma antologia de textos que, não pretendendo ser exaustiva nem contemplar todos os temas abordados nas centenas de estudos e investigações levados a cabo por diferentes gerações que compuseram e compõem o CIES, procura destacar e afirmar a diversidade e relevância da sua produção científica.

Tendo como referência a centralidade da área científica da Sociologia, o CIES destaca-se por ser um Centro de Investigação multidisciplinar que abarca outros domínios, como as políticas públicas, a ciência política, as ciências da comunicação, a história moderna e contemporânea e o serviço social. As atividades desenvolvidas no CIES caracterizam-se por uma articulação exigente entre a investigação fundamental, a investigação aplicada, dirigida principalmente à conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas em vários setores, e as áreas de intervenção e formação avançada.

A investigação e a produção científica do Centro promovem a diversidade e o cruzamento de abordagens teórico-metodológicas extensivas e intensivas, com o objetivo de aprofundar a relação analítica entre o estudo dos macroprocessos sociais, políticos e históricos e a análise das políticas públicas, considerando as suas implicações na vida das pessoas. Desde a sua génese que é enfatizada a perspetiva multiescalar, objetivada na importância em enquadrar as investigações nos contextos socioespaciais nos quais as múltiplas práticas e representações socioculturais e socioeconómicas são produzidas e reproduzidas. Por sua vez, sempre foi dada uma relevância acrescida às análises comparativas entre as mais variadas unidades socioterritoriais (locais, regionais, nacionais e internacionais), assim como entre diferentes grupos e categorias sociais.

O CIES pratica uma abordagem pluriparadigmática das ciências sociais, na qual as teorias sociais e sociológicas, e os respetivos autores e autoras, confluem e se cruzam no intuito de desenvolver quadros teórico-metodológicos multidimensionais capazes de problematizar e objetivar a complexidade das sociedades contemporâneas alicerçadas em diferentes horizontes temporais. Foi a partir destes

princípios orientadores que se desenvolveu, nestes 40 anos, investigação avançada e aprofundada sobre a realidade social portuguesa, contemplando as dinâmicas relacionais com outras sociedades.

Os textos aqui reunidos foram selecionados tendo por referência um conjunto de obras coletivas organizadas pelo CIES que visaram, em diferentes momentos, fazer um balanço da vasta investigação realizada no Centro: *Portugal, que Modernidade?* (1998), *Portugal no Contexto Europeu* (3 volumes) (2007), *Desigualdades Sociais 2010* (2010) e *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa* (2018). Estas edições reuniram contributos de grande parte da equipa de investigação e procuraram ser ilustrativas da variedade e da centralidade da produção científica realizada no Centro, em diferentes áreas, para o conhecimento da sociedade portuguesa e dos problemas sociais contemporâneos.

O tema das desigualdades sociais e a relação com o trabalho e/ou os territórios é matricial desde a fundação e constituição do CIES. Na Parte I desta antologia compilam-se sete textos que dão conta dessa relação complexa e multivariada em diferentes abordagens sociológicas. Tendo por referência um país que vivia e, de certo modo, ainda vive uma modernidade inacabada composta por desequilíbrios e desajustes assinaláveis, mas, simultaneamente, por avanços significativos, estes estudos focalizam o seu olhar na análise dos processos de produção e reprodução das desigualdades sociais, contemplando, designadamente, as questões geracionais e de classe social. Vários textos debruçam-se sobre o mundo do trabalho, onde identificam mudanças vincadas ocorridas nas relações laborais no seio das empresas e de outras organizações, assim como no aprofundamento das formas de precarização do emprego em certos grupos sociais. São abordadas as assimetrias territoriais, nomeadamente na medição do seu impacto nas desigualdades salariais. Esta parte termina com um capítulo que estuda a produção das desigualdades considerando o processo histórico no contexto da cidade de Lisboa.

Seguem-se, na Parte II, cinco textos representativos do modo como o CIES tem vindo a contribuir, de forma consistente, para a investigação sobre a transformação da sociedade portuguesa e os seus impactos em diferentes domínios da vida social. As mudanças nas famílias e nos seus valores, a crescente importância das qualificações na configuração das dinâmicas migratórias, as trajetórias dos jovens e os processos de transição para a idade adulta, a igualdade de género e a complexificação das identidades de género, bem como a análise das práticas e representações sobre a saúde numa sociedade de risco, constituem os principais temas abordados. A partir de enfoques teóricos e metodológicos particularmente ricos e diversificados, este conjunto de textos revela tensões e dinâmicas emergentes e, sobretudo, as acentuadas desigualdades sociais que atravessam a sociedade portuguesa — frequentemente situadas num quadro analítico amplo que compara o nível nacional com o europeu.

Na Parte III apresentam-se cinco textos fundamentais para o conhecimento dos processos de democratização e diversificação da escolarização e dos públicos escolares, do desenvolvimento de competências, da cultura, dos seus modos de produção e de acesso, bem como da afirmação de uma sociedade em rede de base informacional. Os processos de alargamento do acesso à educação e à cultura têm sido objeto

recorrente da investigação realizada no CIES, estabelecendo articulações com as suas dimensões institucionais e com o reconhecimento da intervenção e atuação dos seus principais protagonistas e mecanismos sociais. Estes, muitas vezes enquadrados por políticas públicas, têm promovido mudanças e transformações sociais, educacionais e culturais relevantes. Assim, os textos aqui apresentados ilustram alguns estudos que conferem especial atenção à análise das competências e da literacia nas sociedades contemporâneas, das desigualdades educativas e das políticas que atuam nos sistemas educativos, bem como à diversificação dos públicos escolares, nomeadamente a partir da imigração e dos seus significados nos percursos e aspirações dos estudantes. Alguns destes aspetos são, certamente, enformados por novas formas e práticas culturais e comunicacionais, próprias de uma sociedade em rede, sendo a sua análise igualmente desenvolvida nos textos aqui incluídos. De certo modo, todos estes contributos permitem estabelecer uma relação entre a sociedade portuguesa e o seu enquadramento europeu e, em alguns destes domínios, integrar uma perspetiva global.

Os sete textos que compõem a Parte IV, a última desta antologia, centram-se nas instituições do Estado, nas políticas públicas e nos valores e movimentos políticos e cívicos. Estes capítulos constituem marcos importantes do trabalho desenvolvido no CIES, não apenas pelos textos aqui reunidos, mas também pela investigação que convocam a partir do trabalho mais alargado deste Centro de Investigação. O seu olhar assenta em enquadramentos temporais decisivos, como o 25 de Abril e as grandes transformações institucionais e políticas verificadas já em democracia. Estes capítulos apresentam balanços e identificam as principais dinâmicas, em Portugal e, nalguns casos, no contexto europeu, tomando como referência objetos de estudo muito diversos: o Estado, as instituições (como, por exemplo, as Forças Armadas) e as políticas sociais (ilustradas a partir das políticas de emprego e de segurança social); as identidades e a cultura política; os movimentos sociais (como os movimentos de protesto) e os valores políticos nas suas dinâmicas emergentes (com especial atenção ao nacional-populismo).

Enquanto centro de referência nacional e internacional, o CIES constitui um enorme e multifacetado observatório do mundo social, do qual esta antologia representa apenas uma pequena amostra. Espera-se, ainda assim, que, no conjunto, esta obra possa evidenciar a profícua e relevante investigação realizada no CIES ao longo de 40 anos e o modo como esta tem contribuído para compreender as profundas transformações ocorridas na sociedade portuguesa.

Parte I | Desigualdades, trabalho, territórios

Capítulo 1

Processos de uma modernidade inacabada
Mudanças estruturais e mobilidade social

Fernando Luís Machado e António Firmino da Costa

Introdução

As transformações espaciais, demográficas e socioprofissionais ocorridas na sociedade portuguesa ao longo das últimas décadas alteraram de tal modo a configuração do país que, tomando como ponto de partida os anos 60, se pode falar, com propriedade, de trinta anos de mudança estrutural.

As próprias transformações de natureza política — normalização democrática — e cultural — difusão alargada de novos valores e estilos de vida — não se dissociam desse processo mais vasto de mudança estrutural, já que podem ser entendidas simultaneamente como efeitos e factores de alteração profunda das estruturas sociais.

Passados esses 30 anos — certos indicadores mostram, aliás, que algumas tendências se começavam a desenhar já antes — a face da estrutura social portuguesa é um cruzamento singular de traços. Enquanto alguns a identificam claramente com o padrão dos países europeus de modernidade avançada, outros marcam, de forma ainda vincada, a distância a esse padrão.

Os números da natalidade, da fecundidade e do envelhecimento, por exemplo, estão hoje na média europeia, na sequência de uma evolução rápida já designada como última fase do período moderno da demografia portuguesa (Ferrão, 1996: 165-190). Como linhas de semelhança da estrutura social portuguesa com as daqueles países poderia também reter-se, noutro plano, o peso das classes médias urbanas ou o valor da taxa de actividade feminina.

Outros indicadores, porém, tão ou mais decisivos do que os anteriores, revelam que essas marcas de modernidade coexistem com outras que, pelo contrário, se pode dizer resultarem, no renovado sentido do conceito, de importantes défices de modernização.

Entre eles destaca-se, até por constituir obstáculo de monta ao desenvolvimento do país ainda no médio prazo, o baixo nível de qualificações escolares e profissionais da população portuguesa. Apesar do crescimento em flecha da escolarização nos últimos vinte anos, é ainda muito grande a distância de Portugal aos

seus pares da União Europeia. A melhor medida dessa distância é uma taxa de analfabetismo que, em termos europeus mas não só, está verdadeiramente fora de tempo.

O mesmo se pode dizer quanto à persistência de formas extensas de exclusão social. A essas formas, sobretudo à chamada nova pobreza, não são alheias, de resto, as próprias dinâmicas de modernização económica, sobretudo quando não há mecanismos compensatórios que requalifiquem socialmente os segmentos da população mais atingidos.

Neste texto faz-se uma apreciação sintética de alguns dos principais processos de mudança que atravessaram Portugal nas três últimas décadas, *observados pelo ângulo específico da recomposição da sua estrutura social*. Começaremos por observar brevemente algumas mudanças de fundo nos domínios espacial e demográfico, para entrarmos depois numa análise mais centrada sobre a recomposição socioprofissional e a mobilidade social.[1]

Litoralização, urbanização, desertificação

Em termos espaciais, o período 1960-1991 pode caracterizar-se por uma tripla evolução: concentração da população no litoral, crescimento urbano e despovoamento do interior do país.

A litoralização — não significando estritamente o povoamento do litoral, mas prolongando-se mais ou menos para o interior em função das acessibilidades naturais e construídas[2] — foi um processo ininterrupto ao longo destes trinta anos. O conjunto dos distritos transmontanos, beirões e alentejanos perdeu 700 000 pessoas — no caso alentejano a diminuição da população começou ainda nos anos 50 —, ao passo que a região de Lisboa e Vale do Tejo e a Área Metropolitana do Porto registaram aumentos de um milhão e de meio milhão de habitantes, respectivamente.

Mais rápida em certas fases e mais lenta noutras, a litoralização do país traduz-se no facto de, actualmente, quase 80% dos portugueses estarem concentrados, com uma ou outra descontinuidade, na faixa litoral do Minho ao Algarve. Os distritos interiores retêm pouco mais de 15% da população (quadro 1.1), estando os restantes 5% nos Açores e na Madeira.

Na década de forte emigração que foram os anos 60, quando a população total, mesmo pelos números oficiais, conheceu um decréscimo significativo, os

---

1 Para uma análise mais pormenorizada das transformações estruturais da sociedade portuguesa entre 1960 e 1991, com especial incidência sobre as dimensões socioprofissionais, ver João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994). Diversos outros trabalhos têm focado mais em particular os processos demográficos e espaciais ocorridos sensivelmente no mesmo período: Jorge Gaspar (1987). Joaquim Manuel Nazareth (1988). Custódio Cónim e Maria José Carrilho (1989). Maria Luís Rocha Pinto (1994) e o texto já citado de João Ferrão (1996).

2 Sobre este ponto ver Jorge Gaspar (1987: 110-112). O significado da litoralização é bem expresso pelo autor quando diz que "o litoral penetra mais o interior ao longo do Tejo do que de qualquer outro rio, que Coimbra é de facto uma cidade ribeirinha, que o Porto sobe pelo Douro e que o Algarve, marítimo e urbano, é apenas uma estreita faixa paralela à linha da costa".

distritos de Lisboa e Porto, mas também os de Aveiro e Setúbal, viram crescer o número de residentes devido fundamentalmente às migrações internas. Mas se nos distritos mais urbanizados do litoral as saídas foram compensadas pela chegada de migrantes rurais, o interior sofreu uma dupla drenagem: saía-se, ao mesmo tempo, para o estrangeiro e para as cidades do litoral.

Na década seguinte, a população total conheceu um aumento de 1,2 milhões de pessoas, devido em grande parte ao regresso do vasto contingente de portugueses que viviam nas ex-colónias e também ao regresso de emigrantes, para além, obviamente, do saldo demográfico natural. Apesar de a população regressada se ter fixado também no interior do país, sobretudo no Norte e Centro, mesmo assim essas áreas perderam habitantes. É certo que essa perda foi bastante menor, em termos absolutos e relativos, do que nos dez anos anteriores, mas o que mais impressiona nesta década é a evolução em contratendência, a diminuição do número de habitantes numa fase em que ele cresceu consideravelmente na maioria dos distritos e no país como um todo.

No último terço do período em análise, 1981-1991, o resultado do crescimento natural e dos fluxos migratórios manteve o quantitativo da população total praticamente inalterado, mas assistiu-se ainda ao reforço da litoralização. A transferência interior-litoral, embora muito aquém dos valores dos anos 60, supera claramente os números dos anos 70. O Alentejo perde mais 7% dos seus habitantes, enquanto no Norte e Centro Interiores a perda se cifra em 10%. Em contraste, o Algarve, com um acréscimo de 14%, regista a maior variação demográfica do país nesta fase, depois de já ter visto a sua população aumentada num quinto um decénio atrás.

Paralelamente ao processo de litoralização, e em parte sobreposto a ele, verifica-se um crescimento regular da urbanização.

Entre 1960 e 1991, passa de 22,6% para 33,1% a proporção de pessoas residentes em centros urbanos com mais de 10 000 habitantes. Numa definição mais lata, mas igualmente mais expressiva, o processo de concentração urbana está patente no facto da região de Lisboa e Vale do Tejo e a Área Metropolitana do Porto — onde existe continuidade espacial entre centros urbanos acima e abaixo daquela dimensão de referência — reunirem hoje metade da população residente em Portugal.

A formação de manchas urbanas contínuas numa e noutra região, a qual, diga-se de passagem, retira significado à convenção que considera urbano um centro com mais de um determinado número de habitantes, deve-se igualmente ao fenómeno da suburbanização. Esta começou por acompanhar e alargar a mancha de crescimento das duas maiores cidades do país, mas prolongou-se mesmo quando as duas cidades propriamente ditas deixaram de crescer. O contraste entre centros com população envelhecida e subúrbios com população muito jovem é evidente em qualquer dos casos, levando mesmo a que escolas de alguns bairros antigos de Lisboa partilhem com as zonas mais desertificadas do interior o problema de falta de alunos.

Em termos mais globais, pode falar-se, com Jorge Gaspar, de uma "face dupla dos reflexos territoriais da urbanização": por um lado, a concentração, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mas também em centros urbanos de

Quadro 1.1 Indicadores espaciais e demográficos, 1960-1991

Indicadores	1960	1970	1981	1991
População no Norte e Centro interiores e no Alentejo	26,1	21,4	18,5	16,7
População nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto	38,4	43,9	48,3	49,3
População em cidades com mais de 1 O 000 habitantes	22,6	26,5	29,7	33,1
Taxa de natalidade	24,1	20,1	15,4	11,8
Índice sintético de fecundidade	3,2	3,0	2,1	1,6
Taxa de mortalidade infantil	77,5	55,5	21,8	10,8
População de 0-14 anos	29,2	28,4	25,5	20,6
População de 65 e+ anos	8,0	9,7	11,4	13,4

Fonte: *Recenseamentos Gerais da População e Estatísticas Demográficas*, INE.

média dimensão, como sejam as capitais de distrito; por outro lado, a urbanização difusa, especialmente visível no Litoral Norte e Centro, no Algarve ou até em certas áreas do Norte e Centro interiores, acompanhando os principais eixos de transporte. Ainda segundo o mesmo autor, o sistema urbano português pode então caracterizar-se por três elementos articulados: dois grandes pólos, uma rede muito densa de pequenas cidades e urbanização difusa (Gaspar, 1987: 108-110).

As componentes deste sistema não evoluíram ao mesmo ritmo ao longo das três décadas em observação. Assim, enquanto nos anos 60 e 70 o crescimento urbano foi antes de mais nada o crescimento das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, já nos anos 80 e 90 há uma evidente alteração desta tendência a favor de novos e mais diversificados pólos de atractividade.

Como se pode ver no quadro 1.1, enquanto a população residente naquelas duas áreas metropolitanas aumenta apenas um ponto percentual, entre 1981 e 1991, a concentração em cidades com mais de 10 000 habitantes cresce mais de três pontos. Significa isto que há novos canais de urbanização, e de migração interna, que já não conduzem exclusivamente, ou até dominantemente, às duas maiores cidades do país.

De acordo com Ferrão, o que acontece, nomeadamente nos anos 80 e 90, é a emergência e consolidação de uma nova lógica de organização espacial, que designa por "configurações territoriais em arquipélago". Passam a fazer-se sentir vários novos pólos de atracção, definindo uma rede de fluxos intra e inter-regionais que se articulam — o autor pergunta-se mesmo se não substituirão — com lógicas dicotómicas anteriores, opondo campo a cidade, litoral a interior ou Norte a Sul. Entre essas novas áreas de atracção populacional estão o litoral algarvio, certas cidades de média dimensão fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, incluindo cidades interiores ou áreas de industrialização difusa como a Região Oeste e algumas zonas em volta do Grande Porto, entre Aveiro e Viana do Castelo (Ferrão, 1986: 186-187).

De qualquer modo, o esbatimento ou mesmo eventual superação dessas dicotomias e o fim da deslocação em massa para o litoral urbanizado não chegaram, até ver, para inverter a desertificação de muitas áreas do interior do país. O simples indicador da densidade populacional por distritos é eloquente: em 1991, Lisboa e

Porto tinham, respectivamente, 748 e 677 habitantes por km², enquanto Beja tinha 16, Bragança 24 e Castelo Branco 32 habitantes por km². Como refere ainda Ferrão, nos "espaços intersticiais a essas várias ilhas, nas zonas submersas, a densidade demográfica pode baixar a níveis suficientemente reduzidos para inviabilizar equipamentos tão básicos como uma escola ou um centro de saúde de âmbito local" (Ferrão, 1986: 186-187).

Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população

Os processos de litoralização e urbanização foram acompanhados, no plano demográfico, pelo progressivo envelhecimento da população portuguesa. Dois dos indicadores geralmente utilizados para avaliar a evolução das estruturas etárias são claros: tanto a natalidade como a fecundidade passaram, em 1991, para metade dos valores que registavam 30 anos atrás (quadro 1.1). A fecundidade atinge mesmo nesse ano o valor de 1,6 filhos por mulher, ou seja, abaixo do que se considera ser o mínimo indispensável à reprodução das gerações.

Este é sem dúvida um domínio em que a sociedade portuguesa atingiu com relativa rapidez os padrões europeus. No início dos anos 90, a natalidade em Portugal era superior apenas em três décimas à média europeia, sendo certo que a maioria dos países da União tinham mesmo taxas mais elevadas. Apenas Alemanha, Grécia, Espanha e Itália, com mais ou menos dez nascimentos por cada mil habitantes, apresentavam valores mais baixos. No extremo oposto, apareciam Irlanda (15,0), Reino Unido (13,7) França (13,3) e Holanda (13,2).

O declínio da natalidade e da fecundidade fazem parte de uma evolução demográfica mais vasta, que compreende ainda a forte diminuição da taxa de crescimento natural da população, a queda da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida à nascença. A resultante desse evolução é a completa desfiguração do que nos habituámos a designar por pirâmide de idades.

Em 1960, esta era, de facto, ainda uma pirâmide. Trinta anos depois, é uma figura de formas arredondadas, com a base mais estreita do que as faixas intermédias. Num processo de duplo envelhecimento, do topo e da base, a população com 65 anos ou mais sobe de oito para mais de 13% do total dos residentes, enquanto a dos 0-14 anos cai de perto de 30 para 20%, o que significa menos 600 000 indivíduos nesse escalão de idades.

Calculando um índice global de envelhecimento da população, com base na relação percentual entre idosos e jovens, conclui-se que ele passa de 27,3%, em 1960, para 68,1%, em 1991, ou seja, nesse ano há quase sete pessoas com 65 ou mais anos para cada dez crianças até aos 14 anos de idade (Rosa, 1996: 191-214). Outro dado elucidativo é o facto de, nessa mesma data, haver 102 concelhos onde o total de pessoas do escalão mais idoso superava já o do escalão mais jovem (Rosa, 1996: 191-214).

Apesar de ser um fenómeno de expressão global, o envelhecimento da população portuguesa apresenta variações regionais significativas. Duas linhas de contraste podem ser identificadas quando se observam as estruturas etárias em

diferentes partes do território nacional. Por um lado, a que distingue o interior do litoral; por outro lado, a que diferencia o Norte do Sul.

No primeiro caso, verifica-se que as populações do Norte e Centro interiores e do Alentejo são regra geral mais envelhecidas do que as de toda a faixa costeira. Trata-se aqui, antes de mais, de um efeito directo das migrações internas — envolvendo predominantemente indivíduos e famílias em idade activa e respectivos descendentes — em direcção às zonas urbanas do litoral. Assim, enquanto no Alentejo e no Norte e Centro interiores a população com 65 ou mais anos representa, respectivamente, 20% e 18% do total dos residentes, o valor homólogo é 13,2% em Lisboa e Vale do Tejo e 10% na Área Metropolitana do Porto. Vale a pena sublinhar aqui o envelhecimento particularmente acentuado do Alentejo: é a única região do país onde as pessoas daquele escalão etário ultrapassam bastante em número as crianças até aos 14 anos de idade.

Já o contraste entre um Norte mais jovem e um Sul mais envelhecido — que decorre de diferenças ao nível das formas tradicionais de organização familiar e económica e da influência do factor religioso — é algo que vem de longe na demografia portuguesa. Alguns demógrafos falam mesmo de "dualismo" para designarem o que consideram ser dois regimes bem distintos de evolução demográfica: o do Sul, sempre mais perto dos padrões dos países europeus mais avançados, e o do Norte, marcando a especificidade da transição demográfica portuguesa no contexto europeu (Bandeira, 1996: 415-418).

Com efeito, em 1991, os efectivos dos 0-14 anos e dos 15-24 anos no Norte Litoral, na Área Metropolitana do Porto e no Centro Litoral são mais altos, em qualquer dos escalões e em todas as comparações, do que em Lisboa e Vale do Tejo, no Alentejo e no Algarve. O somatório dessas duas faixas etárias oscila entre um máximo de 42,3 no Norte Litoral e um mínimo de 30,7 no Alentejo. Note-se que, nestas faixas etárias, mesmo o Norte e Centro Interiores apresentam valores mais altos do que as regiões meridionais, Lisboa e Vale do Tejo incluída. Na população dos 0-14 anos, o Norte Litoral só é ultrapassado pelos Açores e pela Madeira, que registam percentagens bem acima do resto do país.[3]

Na base desta diferenciação de estruturas etárias estão variações regionais da evolução das componentes do crescimento natural (fecundidade, natalidade, mortalidade) que, há três décadas, eram muito acentuadas. Mesmo hoje ainda se notam diferenças em algumas dessas variáveis, com a natalidade e a mortalidade infantil mais altas no Norte (13,4 e 12,5, respectivamente) e mais baixas em Lisboa e Vale do

3 Os valores apresentados para as estruturas etárias das várias regiões foram calculados a partir dos resultados pré-definitivos dos Censos 91, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística num pequeno volume de Janeiro de 1993. Os dados definitivos sobre estruturas etárias publicados só permitem distinções regionais ao nível das NUTII, ou seja, as cinco grandes regiões em que o INE convencionou dividir o país. Essa nova categorização territorial impede, nomeadamente, de proceder a comparações entre interior e litoral, tal como temos vindo a fazer neste texto, com base num conjunto de categorias com recorte diferente. De qualquer modo, comparadas as percentagens dos vários escalões etários para as regiões onde as diferenças de contornos de uma e outra categorização são mínimas — Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve —, conclui-se que os valores ou são iguais ou variam apenas algumas décimas.

Tejo (10,7 e 9,4) e no Alentejo (9,5 e 8,8). Em concordância com as estruturas etárias bastante jovens, é também das regiões autónomas, neste caso dos Açores, que vêm os valores mais altos registados por aqueles indicadores.

No entanto, o que importa salientar nos anos 80 e 90 por oposição às duas décadas anteriores é, como sugere Ferrão, uma "uniformização tendencial" daqueles parâmetros demográficos em todo o território nacional, seguindo tendências anteriormente verificadas nos países de modernidade avançada: "Não só Portugal como um todo se vai normalizando, como desse processo de normalização fará parte o esbatimento da diversidade regional existente (Ferrão, 1996: 169)."

O esbatimento das tradicionais disparidades entre o Norte e o Sul, o litoral e o interior, o rural e o urbano tem um importante significado sociológico, tanto mais que, como acontece no caso Norte/Sul, se trata de contrastes de longa duração. O facto de hoje as taxas de natalidade, fecundidade e mortalidade infantil das várias regiões se encontrarem mais próximas umas das outras do que alguma vez estiveram nos últimos 150 anos é sinal de que os tais dois regimes demográficos distintos, atrás mencionados, vêm caminhando para a convergência. Um dos processos associados a essa tendência convergente é, como sublinha o mesmo autor, a modernização demográfica do campesinato e do mundo rural em geral, isto é, o recuo dos padrões tradicionais de nupcialidade, fecundidade e organização familiar aí prevalecentes até há duas ou três décadas.

Note-se, de qualquer modo, que a normalização moderna da demografia portuguesa será sempre limitada caso se mantenham as tendências prevalecentes em regiões como o Alentejo ou em certas áreas do Norte e Centro interiores. Associando perda contínua de população, inversão literal da estrutura de idades e as mais baixas taxas de fecundidade e natalidade do país, elas correm o risco de se tornar, se é que não são já, verdadeiras bolsas de marginalização demográfica.

Generalização da escolaridade e recomposição socioprofissional

Se, no capítulo da demografia, Portugal apresenta uma face globalmente moderna, acertado que foi o passo com os outros países da União Europeia em indicadores como a fecundidade ou a natalidade, quando se passa para o domínio das qualificações escolares o panorama é muito diferente.

É sabido que padrões mais elevados de desenvolvimento vão de par com níveis de escolarização mais altos. A evolução do capital escolar de uma população torna-se assim indicador privilegiado para avaliar o sentido e o alcance dos processos de transformação social. Neste contexto, se há indicador que expressa bem o défice de desenvolvimento económico e social português é a taxa de analfabetismo ainda hoje existente.

Os 11% de analfabetos recenseados em 1991 — correspondentes a quase um milhão de pessoas com mais de dez anos — colocam Portugal ao nível em que se encontravam as regiões mais avançadas da Europa no início do século XX. Hoje, quando o analfabetismo na União Europeia é praticamente residual, Portugal faz figura de excepção.

Aqui, como noutros aspectos já focados, as diferenciações regionais são nítidas, reflectindo nomeadamente as diferenças de composição etária e socioprofissional. Distribuindo a taxa de analfabetismo pelas várias regiões do país, conclui-se que ela varia entre um máximo de 21, 8% no Alentejo e um mínimo de 8,2% na Área Metropolitana do Porto, ligeiramente abaixo de Lisboa e Vale do Tejo (8,6). Com taxas claramente acima da média nacional estão ainda a Região Autónoma da Madeira (15,3), o Algarve (14,2) ou a Região Centro (14,0), ficando abaixo desse valor Lisboa e Vale do Tejo, a região Norte no seu conjunto (9,9) e a Região Autónoma dos Açores (10,0). Note-se que, no caso do Norte e Centro do país, a taxa global referida esconde assimetrias vincadas entre um litoral genericamente mais escolarizado e um interior com níveis de analfabetismo que se aproximam dos registados na região alentejana.

É preciso, contudo, colocar este indicador numa perspectiva histórica para ver que, embora anormalmente alta, a sua expressão actual surge na sequência de uma evolução muito positiva, de redução rápida dos valores muito mais altos de há 20 ou 30 anos (ver quadro 1.2). A diminuição do analfabetismo faz parte, de resto, de um movimento global de escolarização acelerada da população portuguesa, que despontou ainda nos anos 60, mas que só depois de Abril de 1974 se generalizou a todo o país e a todas as camadas sociais. É já com o regime democrático que a escolaridade obrigatória se fixa, primeiro, em seis anos e, mais recentemente, em nove anos, e que as taxas de escolarização mínima alcançam praticamente os 100% nas faixas infantis e juvenis.

Outros números atestam o sentido dessa progressão geral dos níveis de escolaridade. Por exemplo, em 1960 só pouco mais de 30% dos portugueses tinha completado, frequentado ou estava a frequentar os primeiros seis anos de escolaridade, valor que passa para perto de 65% em 1991; paralelamente, os que chegaram ao ensino secundário, unificado ou complementar, passam, nesse mesmo período, de menos de 5% para mais de 20 pontos percentuais (Almeida, Costa e Machado, 1994: 315).

Para se ter uma medida mais real do progresso registado, mas também do défice de escolarização subsistente, importa, contudo, utilizar indicadores mais selectivos ou exigentes, ou seja, que se reportem àquilo que são hoje em dia os padrões de escolaridade média nos países de modernidade avançada. Aí o escalão modal de qualificações escolares não é, como em Portugal, o das pessoas com apenas seis ou menos anos de escolaridade, mas o dos que atingiram ou completaram o ensino secundário.

Considerando então apenas os níveis de ensino superiores à escolaridade obrigatória, tal como é actualmente definida, vê-se que, entre 1960 e 1991, as percentagens de homens e mulheres com 20 ou mais anos que completaram o ensino secundário se multiplicam por quatro e oito, respectivamente, o que, mesmo assim, não faz passar os valores de chegada da casa dos 13%. Note-se aqui a evolução particularmente positiva no que respeita ao sector feminino da população. Em cada década a distância entre os dois sexos foi-se encurtando, até à paridade que hoje praticamente se verifica.

Progressão semelhante ocorreu no que concerne à proporção dos que atingiram o ensino superior. Este conjunto, incluindo os que completaram, frequentam

Quadro 1.2 Indicadores de escolarização, 1960-1991

Indicadores	1960	1970	1981	1991
Taxa de analfabetismo	33,1	25,6	18,6	11,0
Homens com 20 ou + anos com secundário completo	3,5[1]	5,7	7,7	13,4
Mulheres com 20 ou + anos com secundário completo	1,7[1]	3,3	6,4	13,0
População que atingiu o ensino médio ou superior	0,8	1,6	3,6	6,3
Estudantes no ensino superior	23.877	46.019	84.173	219.424
Estudantes do sexo feminino no ensino superior	29,5	43,6	45,0	55,0[2]
Estudantes universitários sobre a população de 20-24 anos	3,4	7,3	11,0	28,7

Notas: [1]estimativas; [2] valor respeitante ao ano lectivo 1990-91.
Fonte: *Recenseamentos Gerais da População e Estatísticas da Educação*, INE.

ou frequentaram, sem completarem, esse grau de ensino, representava, em 1991, 6% contra os 0,8% de 1960.

Mas, em face do atraso patenteado nesta dimensão decisiva da modernidade, a expressão talvez mais eloquente da recuperação em curso na sociedade portuguesa é o crescimento da população estudantil universitária.

Em 30 anos, o número absoluto de estudantes universitários quase decuplica e só entre 1981 e 1991 aumenta para mais do dobro. Deste modo, a proporção de universitários na faixa etária dos 20-24 anos salta de 3,4%, em 1960 — valor que deixa claro que nessa época andar na universidade correspondia a um estatuto de elite —, para perto de 30%, em 1991. Dados mais recentes dão conta da continuação dessa tendência rápida de expansão da frequência universitária nos primeiros anos 90. Em 1993, os estudantes universitários eram já 276 534, fazendo subir para 36,1% a respectiva proporção dentro da faixa dos 20-24 anos.[4]

Notável foi também a recomposição sexual do público universitário. De uma minoria em 1960, as universitárias constituíam 55% dos estudantes desse grau de ensino em 1991. Diga-se, aliás, que já em 1986 as mulheres portuguesas eram maioritárias na universidade, tornando Portugal um dos primeiros países da União Europeia a superar a tradicional hegemonia masculina no ensino superior.

Com efeito, há um quarto de século os homens eram maioritários no ensino superior em todos os países da União. A inversão de posições deu-se primeiro em França, na Suécia e em Portugal, e só em 1990 ocorreu na Dinamarca, em Espanha e na Finlândia. Nos restantes países, essa maioria ainda prevalece.[5]

O peso crescente das mulheres entre os detentores de maiores qualificações escolares pode ser confirmado por outro indicador relevante: no escalão dos 20 aos 29 anos, a percentagem de mulheres com um diploma universitário era, em 1992, já claramente superior à homóloga masculina (Almeida, Costa e Machado, 1994: 315).

---

4 Fonte: *Estatísticas da Educação*, 1994.

5 Cf. *Os Números-Chave da Educação Europeia*, Comissão Europeia, 1996.

Relativamente às proporções de homens e mulheres entre os detentores de qualificações universitárias, ou entre aqueles que estão em vias de as obter, é preciso dizer que, invertida a tradicional preponderância masculina, não é crível que as percentagens femininas continuem a subir indefinidamente. O que parece estar a acontecer nos anos 90 é uma estabilização dessas proporções. Dados de 1993 mostram mesmo uma ligeira quebra da percentagem de mulheres (54,2) relativamente ao primeiro ano da década.

O aumento continuado das taxas de frequência dos vários graus de ensino, com a consequente elevação dos níveis médios de escolaridade da população, têm impactes directos importantes em termos de recomposição socioprofissional.

Esses efeitos fazem-se sentir desde logo sobre a idade média de entrada no mercado de trabalho e as taxas de actividade. A generalização da escolaridade tem levado a que a entrada na vida profissionalmente activa, que era muitas vezes precoce, se faça mais tarde e na posse de mais competências escolares, contribuindo mesmo, no caso dos homens, para uma diminuição moderada da percentagem de activos, como veremos no ponto seguinte.

Mas, como veremos também, a consequência mais global da generalização da escolaridade tem sido o peso crescente, em termos absolutos e relativos, das categorias profissionais mais qualificadas dentro da estrutura socioprofissional. É justamente no conjunto composto pelos quadros dirigentes e profissões liberais, pelas profissões intelectuais e científicas e pelos quadros e técnicos intermédios, com um peso percentual muito baixo na estrutura socioprofissional portuguesa em 1960, que se observam as mais altas taxas de crescimento, em termos absolutos e relativos, entre os vários grupos de profissões.

A esse acréscimo dos índices de qualificações profissionais por via da universalização do acesso ao sistema de ensino, há que adicionar ainda a resultante do grande volume de programas de formação profissional, que, por iniciativa estatal ou de entidades privadas, têm vindo a cobrir todo o país, desde meados dos anos 80, envolvendo enormes contingentes quer de pessoas inseridas já há muitos anos na vida profissional, quer dos que procuram um primeiro emprego.

Os efeitos qualificantes do sistema de ensino sobre a estrutura socioprofissional continuarão a fazer-se sentir, com intensidade, nos próximos anos. Basta lembrar a enorme massa de estudantes que o está a frequentar, seja no segmento obrigatório da escolaridade, seja no secundário e no superior.

É neste contexto, aliás, que se geram também desfasamentos entre os dois sistemas, conduzindo, por exemplo, ao desemprego de licenciados. Independentemente de factores como o excesso de oferta universitária em certas áreas, que levará sempre à saturação do mercado de trabalho por mais aberto e em expansão que esteja, o desemprego de licenciados revela, antes de mais, os défices de modernização do tecido produtivo português, ou não fosse Portugal o país onde a percentagem de diplomados do ensino superior é a mais baixa da União Europeia.

Feminização da população activa e terciarização do emprego

A par das transformações espaciais e demográficas atrás analisadas, e em estreita articulação com elas, ocorreram, neste período de 30 anos, importantes processos de recomposição socioprofissional, que correspondem a mudanças profundas nas estruturas sociais. Exemplo disso é, como acabámos de ver, a generalização da escolaridade, cujos efeitos na composição profissional da população já se fazem e continuarão a fazer-se sentir à medida que mais pessoas vão deixando o sistema de ensino com níveis de qualificações mais elevados.

Mas reportando-nos agora directamente às dinâmicas próprias da esfera profissional, há duas linhas de transformação estrutural que se destacam notoriamente entre 1960 e 1991: uma é a feminização da população activa; a outra é a inversão dos pesos absolutos e relativos dos sectores de actividade económica a que essa população está afecta.

Tanto pelos números absolutos e relativos envolvidos, como pela diversificação dos sectores e subsectores a que acedem, como ainda pelos papéis de crescente destaque que aí assumem, a entrada em larga escala das mulheres na vida profissional representa, com efeito, uma mudança de fundo na sociedade portuguesa. Ela desenvolve-se, de resto, em associação estreita com outros processos de mudança social, seja, como foi dito, no campo da escolarização, seja ao nível do estatuto social das mulheres, das relações familiares e dos estilos de vida.

Em termos globais, no período em causa, a taxa de actividade cresce consideravelmente (ver quadro 1.3), só que esse crescimento resulta da conjugação de duas tendências de sinal contrário: enquanto a taxa de população activa feminina aumenta, a masculina diminui.[6] Num caso e noutro, há factores de natureza demográfica e sociocultural, já referenciados, que pressionam no sentido da diminuição dos activos. Um deles é o envelhecimento da população, com o correlativo crescimento da fracção dos reformados no total dessa mesma população; outro é o prolongamento da escolaridade e consequente entrada mais tardia no mercado de trabalho.

Enquanto no caso masculino o efeito conjugado daqueles dois factores levou inevitavelmente ao decréscimo gradual da taxa de actividade, até por os valores dos anos 60 serem muito altos, no caso feminino, que, pelo contrário, parte de valores muito baixos, a entrada no mercado de trabalho dá-se em tais proporções que compensam por larga margem a pressão desses factores no sentido da descida.

Com efeito, nesse espaço de 30 anos a taxa de actividade feminina salta praticamente para o triplo. Se considerarmos apenas os escalões etários mais jovens,

---

6 Relativamente aos valores da taxa de actividade é importante dizer que se registam diferenças significativas entre, por um lado, os Recenseamentos Gerais da População e, por outro, o Inquérito ao Emprego. Os números deste último são sistematicamente mais altos. Em 1991, por exemplo, segundo esta fonte, a taxa de actividade global seria de 49, 3, quase cinco pontos mais alta, portanto, do que a registada pelos Censos 91. Estes desfasamentos explicam-se pelas características diferentes das duas operações estatísticas. Em 1991, a amostra do Inquérito ao Emprego foi ainda construída por referência aos resultados do Censo de 1981, evidentemente bastante desactualizados, tendo sido corrigida logo após o apuramento dos resultados do Censo de 1991.

Quadro 1.3 Indicadores de recomposição socioprofissional e estrutura de classes, 1960-1991

	1960	1970	1981	1991
Indicadores de recomposição socioprofissional				
Taxa de actividade global	37,5	39,4	42,5	44,6
Taxa de actividade feminina	13,0	19,0	29,0	35,5
População activa no sector primário	43,6	31,7	19,7	11,2
População activa no sector secundário	28,9	32,3	38,7	37,4
População activa no sector terciário	27,5	36,0	41,6	51,3
Estrutura de classes				
Empresários e dirigentes	6,0	3,0	4,4	8,5
Profissionais técnicos e de enquadramento	2,6	4,9	7,9	11,7
Trabalhadores Independentes	3,8	7,3	7,2	8,5
Camponeses	14,1	15,2	11,3	6,2
Empregados executantes	14,6	19,4	26,0	27,1
Operários industriais	30,7	33,9	36,0	34,3
Assalariados agrícolas	28,3	16,2	7,2	3,7
Mulheres empresárias e dirigentes[1]	6,6	10,6	15,5	27,1
Mulheres profissionais técnicas e de enquadramento[1]	48,9	38,6	46,7	53,9
Mulheres empregadas executantes[1]	48,9	46,2	51,4	56,8

Nota: [1] percentagens sobre o total de activos dessas categorias.
Fonte: Recenseamentos Gerais da População, INE.

verificamos que a proporção de activos nos dois sexos tende para uma ainda maior aproximação. Nas pessoas com menos de 45 anos, a proporção entre mulheres activas e homens activos era, em 1992, já de três para quatro e na faixa abaixo dos 24 anos essa relação era quase de nove para dez.[7]

É verdade que uma parte das mulheres mais jovens poderá deixar o mercado de trabalho, numa base provisória ou definitiva, a partir do casamento ou do nascimento de filhos, fazendo baixar assim as percentagens efectivas de inserção a longo prazo na esfera profissional. Mas a tendência actual é para que esse segmento da população feminina seja cada vez mais diminuto, tornando-se norma a coexistência duradoura de papéis profissionais e familiares.

Esta mudança de fundo no que à actividade profissional das mulheres diz respeito coloca Portugal entre os países com os mais altos indicadores actuais da União Europeia. Dados comparativos do Eurostat mostram que em Portugal a proporção de activas entre as mulheres dos 15 aos 64 anos (62,6) estava, em 1991,

7 Cf. João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994: 318). É preciso dizer, a propósito, que a interpretação do significado do crescimento tão rápido da taxa de actividade feminina não pode ser simplificada. Em certos contextos sociais não há uma distinção nítida entre o estatuto de mulher activa e não activa. É o caso, por exemplo, das famílias de campesinato e de campesinato parcial, onde a mulher desempenha actividades produtivas que se interligam estreitamente com o trabalho doméstico. Assim, se em 1960 considerássemos as então intituladas "domésticas agrícolas" como activas, a taxa de actividade subiria consideravelmente, embora ficasse, mesmo assim, longe do seu actual valor. De qualquer forma, o entendimento prevalecente, e que corresponde à maioria esmagadora das situações actuais, é o de uma inserção profissional institucionalmente separada da esfera familiar e doméstica. Sobre este ponto, ver ainda o trabalho citado, pp. 317-318.

claramente acima da média da União (55,8). Portugal apresenta nesse ano a quinta taxa mais alta, apenas ultrapassado por países do Norte da Europa. A Suécia estava no topo, seguida da Dinamarca, Finlândia e Reino Unido. Os países que, tanto em termos culturais como de estrutura social, estão mais próximos de Portugal (Espanha, Itália, Grécia, Irlanda) são justamente os que ficam neste ponto a maior distância, com taxas de actividade feminina muito mais baixas.

Outro indicador, mais específico mas particularmente expressivo, dá conta dessa posição de destaque no contexto europeu: se considerarmos apenas as taxas de actividade das mulheres mães entre os 20 e os 39 anos, as portuguesas aparecem, logo a seguir às dinamarquesas, como as segundas mais activas (76,9) da União Europeia e com uma taxa que é quase o dobro da de países como a Irlanda ou a Espanha.

Claro que os factores que estão na base desta evolução são de natureza diversa e nem todos correspondem a uma dinâmica moderna de autonomia e emancipação femininas e de paridade entre os sexos no que respeita ao estatuto e aos papéis sociais. Uma boa parte desse trabalho feminino será ditado por constrangimentos económicos básicos a que estão sujeitos sectores consideráveis da população portuguesa, sendo certo, por outro lado, que tanto em termos de quantidade, como de qualidade, como ainda de condições laborais esse trabalho fica muito aquém daquele que prevalece nos países europeus de modernidade avançada.

De qualquer modo, é preciso sublinhar estarmos perante um daqueles processos sociais que, como diz Villaverde Cabral a propósito do conceito de desenvolvimento, é mais importante pelas suas consequências do que pelas suas causas (Cabral, 1993: 81).

Importa também ter presente, num outro plano, que a actual taxa de actividade feminina em Portugal está longe de ser homogénea em todo o território nacional. Reflectindo directamente as marcadas diferenças de composição etária, e, de modo mais geral, as dinâmicas de desenvolvimento desigual das diferentes regiões do país, a taxa de actividade global, e particularmente a relativa ao sector feminino, regista variações regionais significativas. Enquanto em Lisboa e Vale do Tejo a taxa de actividade feminina se cifra em 38,5, três pontos acima da média nacional, no Alentejo fica pelos 29,6, não passando de 21,1 nos Açores. Superior à média nacional, para além de Lisboa e Vale do Tejo, só a Região Norte (36,8).

Relativamente ao peso dos vários sectores da actividade económica, em termos da população a eles afecta, assistiu-se também, entre 1960 e 1991, a importantes alterações. Passou-se de uma sociedade onde, à saída dos anos 50, prevaleciam as actividades ligadas ao sector primário, sobretudo a agricultura, para uma outra que se pode considerar "terciária" na medida em que o sector de serviços ocupa hoje mais de metade da população activa (ver quadro 1.3).

Em 1960, o sector primário empregava quase 50% da população, ao passo que o sector terciário, o menos expressivo em termos quantitativos, ficava abaixo dos 30%. No final dessa década, para além da perda substancial do primário, destaca-se já a ascensão das actividades de serviços enquanto primeira fonte de emprego, mas ainda pouco distante dos outros dois sectores. Só a partir dos anos 70 e na década seguinte a tendência de terciarização se consolida, ao mesmo tempo que se assiste à queda do primário para valores mais próprios de uma estrutura socioeconómica moderna. Quanto

ao secundário, depois de um crescimento considerável nos anos 60 e 70, parece entrar numa tendência de decréscimo ligeiro a partir da década de 80.

Um impulso decisivo para o crescimento do emprego no terciário, para além, naturalmente, da expansão das actividades de serviços prestados aos particulares e às empresas pela iniciativa privada, foi, a partir de revolução do 25 de Abril, a implantação pelo Estado de políticas sociais até aí amplamente deficitárias. Embora o chamado Estado-Providência não tenha nunca alcançado em Portugal a expressão que teve e tem noutros países europeus, as políticas progressivamente postas em prática, à escala nacional, em domínios como a educação, a saúde e a segurança social, traduziram-se na criação de grande número de empregos, como se pode verificar observando a evolução de grupos profissionais como os professores, os médicos ou os trabalhadores sociais, entre vários outros.

Nos anos mais recentes, embora não esgotada a margem de crescimento para o emprego de iniciativa pública nestas e noutras áreas sociais, pode dizer-se que são sobretudo as actividades de serviços privadas, dirigidas aos particulares, às empresas e às instituições, a favorecerem o contínuo aumento da população activa neste sector. Basta pensar na progressão extremamente rápida em áreas como os bancos e as seguradoras, o comércio de grande superfície ou os serviços ligados à informática e às comunicações.

Mas, em termos mais gerais, a progressiva terciarização do emprego tem de ser entendida simultaneamente como factor e resultante no jogo articulado de vários outros processos de transformação estrutural, entre os quais alguns dos atrás analisados.

Uma das articulações mais evidentes é justamente entre terciarização e feminização da população activa. É certo que o crescimento da taxa de actividade feminina em Portugal se fez sentir nos três sectores de actividade. Nos princípios dos anos 90, as mulheres são tantas como os homens no sector primário, um pouco mais do que eles no terciário, ao passo que no sector industrial o acréscimo é bastante mais ligeiro, mantendo-se a componente feminina claramente minoritária. Mas quer em termos relativos quer, sobretudo, em valores absolutos é de longe nas actividades de serviços que a feminização dos activos atinge plena expressão. Em 1992, havia 1,25 milhões de mulheres a desenvolverem actividade profissional nos serviços (Almeida, Costa e Machado, 1994: 319).

A terciarização mantém, por outro lado, uma relação de alimentação recíproca com o aumento continuado dos níveis médios de escolaridade. É por referência às actividades de serviços, mais do que a quaisquer outras, que o conhecimento e a informação se tornam factores centrais das economias modernas. Embora dentro do que se designa por terciário existam segmentos muito variados do ponto de vista das qualificações escolares e profissionais exigidas, incluindo alguns que se podem considerar mesmo não qualificados, é inequívoco que o nível médio de escolarização dos activos deste sector é maior do que os dos outros e tende a aumentar. Isso mesmo está patente no crescimento, dentro das chamadas novas classe médias, do subsector das profissões científicas e técnicas, como veremos.

Um terceiro e último exemplo, cingindo-nos aos processos estruturais já aqui referenciados, é o da relação entre terciarização e urbanização. Esta última, entendida no duplo sentido de concentração populacional e das actividades económicas nas

cidades e de difusão, para além das próprias cidades, de estilos de vida e padrões de consumo urbanos, suscita o aparecimento de múltiplas novas formas de prestação de serviços, tanto aos particulares como às empresas, quer no domínio profissional, quer no domínio doméstico e das práticas de lazer. Por isso mesmo, no período aqui em análise, há perfeito paralelismo na evolução dos dois processos.

Diga-se, contudo, que, apesar desta evolução rápida, os níveis de terciarização em Portugal são os mais baixos da União Europeia, longe dos registados nos países economicamente mais avançados. Para ter uma ideia desse desfasamento basta dizer que a actual taxa portuguesa de emprego nos serviços é igual, ou até mais baixa, da que apresentavam, nos anos 70, países como a Holanda, a Dinamarca, a Bélgica ou o Reino Unido.[8]

No fim dos anos 80, quando o terciário ainda não se tornara maioritário em Portugal, aqueles países tinham taxas de terciarização que rondavam já os 70%. Mesmo os restantes países da Europa do Sul e a Irlanda, com estruturas socioeconómicas mais próximas da portuguesa, têm níveis de terciarização consideravelmente mais altos, à excepção da Grécia em que a diferença é mais ligeira. Em contrapartida, Portugal apresentava, ainda em 1986, uma percentagem de população activa no sector primário alguns pontos mais alta das que havia, em 1950, no Reino Unido, Bélgica ou Holanda. Os mais de 10% de activos agrícolas de meados da década de 90 constituem um efectivo três ou quatro vezes superior, em termos relativos, aos desses países.[9]

O menor índice de terciarização da sociedade portuguesa decorre, em suma, de uma evolução relativa dos três sectores de actividade que se afasta da sequência-padrão característica das economias mais avançadas. Diferentemente do que aconteceu aí, a industrialização portuguesa, tardia e parcial, não só conservou durante décadas uma enorme proporção de famílias ligadas à agricultura, como não proporcionou a base económica e social para um crescimento e diversificação das actividades terciárias semelhantes aos dos países plenamente industrializados.

Recomposição da estrutura de classes: protagonismos sociais contrastantes

As transformações estruturais nos sectores de actividade económica, tanto pelo lado da redução, apesar de tudo muito acentuada dos activos agrícolas, como pelo lado da terciarização, traduziram-se na considerável recomposição da estrutura de classes da sociedade portuguesa nos 30 anos em análise.

Tomando a classificação em sete categorias patente no quadro 1.3 pode ver-se que qualquer delas viu o seu peso relativo significativamente alterado, seja no sentido do aumento ou diminuição continuadas, seja porque houve movimentos de sinal contrário de uma década para outra.

---

8 Ver David Pinder (1994: pp. 141-160), particularmente o quadro 7.1.

9 Ver *Portugal Social* (1992: 115), quadro 12.7, e David Pinder (1994), figuras 1.3., p. 8, e 13.1., p. 276.

Umas das principais mudanças foi o declínio muito acentuado das fracções de classe ligadas à agricultura. Acompanhando a perda do primário em termos de percentagem de emprego, o conjunto formado pelos camponeses e pelos assalariados agrícolas, que alcançava, em 1960, uma proporção singularmente elevada (42,4) no contexto europeu, cai, em 1991, para cerca de 10%, devido basicamente à enorme quebra da componente assalariada. A queda dos assalariados começa logo nos anos 60, mas só na década seguinte se inicia também o decréscimo do campesinato. Acrescente-se que este trajecto declinante é protagonizado sobretudo pelo sector masculino, para o qual se iam progressivamente perfilando alternativas profissionais via emigração e migrações internas, com a consequente feminização do conjunto dos activos agrícolas, entre os quais há já hoje mais mulheres do que homens.

De qualquer forma, é preciso levar em linha de conta que a passagem para o sector industrial ou dos serviços de um vasto contingente de população que antes se dedicava exclusivamente à agricultura não significa necessariamente, que o cultivo da terra seja sempre definitivamente abandonado.

Em várias zonas do Litoral Norte e Centro, caracterizadas pela urbanização e industrialização difusas, permanecem com vigor situações familiares de pluriactividade, que combinam o assalariamento masculino e dos mais jovens nos serviços ou na indústria com a agricultura a tempo parcial.[10] Se pudéssemos, portanto, reconstituir a evolução da estrutura de classes tomando como unidade de análise não os indivíduos mas os grupos domésticos, verificaríamos que os efectivos com ligação à agricultura seriam de facto mais elevados, embora sem alteração do alcance e do sentido do seu trajecto modal. De resto, tanto a composição etária como os níveis de escolaridade dos trabalhadores da agricultura confirmam o sentido declinante desse trajecto: em 1992, mais de 30% tinham idade igual ou superior a 65 anos, ao passo que a taxa de analfabetismo superava os 40%.[11]

Relativamente ao vasto conjunto dos assalariados de base, que não têm níveis muito elevados de qualificações profissionais nem ocupam lugares de enquadramento, observam-se dois processos distintos.

Enquanto os operários industriais, depois de atingirem o seu máximo peso percentual em 1981, parecem ter entrado num processo lento, mas provavelmente irreversível, de contagem decrescente — o que, aliás, corresponderia plenamente a um cenário de maior aproximação da estrutura social portuguesa às dos países economicamente mais desenvolvidos —, os empregados executantes dos escritórios, comércio e serviços atingem, em 1991, expressão dupla da que tinham 30 anos antes. Esta categoria, uma das que melhor protagonizam a terciarização da sociedade, tenderá, pela mesma lógica de evolução estrutural, a tornar-se a classe mais numerosa, lugar que em Portugal ainda é actualmente ocupado pelo operariado.

É também entre os empregados executantes que a taxa de feminização é mais elevada, ponto em que se distinguem fortemente dos trabalhadores industriais. Enquanto entre estes últimos, embora com continuado acréscimo feminino, os

10 Sobre o campesinato parcial, ver João Ferreira de Almeida (1986).

11 Ver João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994), nomeadamente quadros 12 e 13, pp. 323-324.

homens constituem dois terços do efectivo total, no caso dos empregados executantes as mulheres são já perto de metade nos anos 60 e 70 e tornam-se maioritárias na década seguinte.

Outra linha de distinção entre as duas categorias de assalariados de base é, sublinhe-se, a dos respectivos níveis de escolaridade. Globalmente, os trabalhadores industriais, 65% quais não têm mais do que o 1.º ciclo do ensino básico, são menos escolarizados do que os empregados executantes, sobretudo se a comparação for feita com os trabalhadores administrativos, os mais qualificados dentre estes.

Os trabalhadores independentes, por seu lado, depois de uma duplicação do seu peso relativo entre 1960 e 1970, conheceram uma evolução com algumas flutuações, mas o sentido prevalecente parece ser agora o de crescimento moderado. Esta categoria, que engloba os trabalhadores por conta própria dos serviços, comércio e indústria, muitas vezes organizados em pequenas unidades familiares, está, ela própria, num processo de recomposição interna.

Embora não dispondo de indicadores para avaliar quantitativamente o peso actual de cada um deles, é seguro afirmar que aí coexistem dois segmentos diferentes. Um, correspondendo à matriz tradicional do trabalho independente, é um segmento pouco escolarizado e hoje fortemente envelhecido, que, um pouco à imagem do campesinato, se encontra num trajecto de declínio; o outro, em trajecto inverso, é mais jovem, mais escolarizado, tem um perfil de profissionalização mais formal e tem acompanhado a modernização económica e social do país, aproveitando novas oportunidades de mercado, nomeadamente no campo cada vez mais diversificado da prestação de serviços.

Paralelamente, e não deixando certamente de estar associada a essa recomposição interna, assistiu-se à progressiva feminização desta categoria. Apesar de a maioria ainda ser hoje masculina, as mulheres são já um pouco mais de quatro em cada dez, o dobro do que acontecia 30 anos.

Quanto às duas categorias que ocupam as posições dominantes na estrutura de classes — empresários e dirigentes e profissionais técnicos e de enquadramento —, o que se observa é um trajecto de forte crescimento, contínuo, desde 1960, no caso dos segundos, e mais visível na década de 80, para os primeiros.

No caso dos empresários e dirigentes as razões para a quase duplicação do peso relativo são fundamentalmente de dois tipos.

Do lado dos empresários — depois de nos anos 60 o efeito conjugado da concentração dos capitais e do aumento da dimensão média das empresas ter ditado uma redução de efectivos —, o crescimento foi impulsionado pela criação de grande número de pequenas e médias empresas, ainda na década de 70, mas sobretudo nos anos 80. Note-se, contudo, que as PME, constituindo o grosso do tecido empresarial português principalmente nas zonas que têm conhecido um processo gradual de industrialização difusa, são muitas vezes unidades de cariz familiar, com reduzido número de assalariados, o que significa que uma parte dos que se encontram neste lugar de classe têm de facto uma situação social próxima dos trabalhadores independentes.

Do lado dos dirigentes e dos profissionais de elevado rendimento e estatuto social, o crescimento, em escala menor do que o dos empresários, fica a dever-se à maior formalização e diferenciação interna das estruturas organizacionais das

empresas, dos serviços públicos e administração estatal, bem como à solicitação crescente, pelas instituições e por particulares, das qualificações altamente especializadas de profissionais liberais de vários ramos.

É notória, entre os empresários e dirigentes, a baixa taxa de feminização. Os mais de 70% de homens tornam-no mesmo no lugar da estrutura de classes onde a composição sexual é mais assimétrica. Confirma-se assim que o processo de feminização da população activa não ocorre na mesma proporção em toda a esfera profissional, confirmação que é tanto mais importante quanto se trata da categoria detentora de maiores recursos económicos. É preciso realçar, em todo o caso, o facto de a percentagem de mulheres ser, em 1991, quase cinco vezes maior do que em 1960 e de só durante a década de 80 o seu número ter praticamente duplicado. Apesar de o crescimento tão rápido se dever também à exiguidade dos valores de partida, não há dúvida de que desenha com toda a nitidez uma tendência de redução dessa assimetria.

Quanto aos profissionais técnicos e de enquadramento eles são, entre todas as classes e fracções de classe, os que maior incremento registam. Em 1960, eram menos de 100 000 e representavam apenas 2,6% da população activa com profissão. Três décadas volvidas, rondam já o meio milhão e têm um peso relativo de cerca de 12%. Depois dos operários e dos empregados executantes são a terceira categoria mais numerosa.

É esse crescimento acentuado que contribui decisivamente para que o peso global das classes médias, de inserção predominantemente urbana, seja hoje um dos traços mais marcantes da estrutura de classes em Portugal. Com ganhos praticamente de 10% em cada década, o conjunto formado por profissionais técnicos e de enquadramento, empregados executantes e trabalhadores independentes passa de 21,0%, em 1960, para 47,3%, em 1991.

Se os empresários têm o protagonismo na esfera económica e da iniciativa privada, os profissionais técnicos e de enquadramento, englobando os assalariados com qualificações escolares médias ou superiores dos vários ramos de actividade, seja nas empresas, na administração estatal ou nos serviços públicos, detêm o protagonismo profissional, nos termos intelectuais, científicos e técnicos que a sua formação académica lhes confere.

O crescimento desta "nova classe média" acompanha, de resto, o trajecto mais global de desenvolvimento da sociedade portuguesa, em várias dimensões. Para além do paralelismo bem evidente com a progressão, igualmente rápida, da escolarização universitária, esse crescimento está estreitamente relacionado com outros processos de transformação estrutural já aqui mencionados, como sejam a modernização do sistema económico, a terciarização, a urbanização ou a constituição de um Estado-Providência. Destaque-se ainda, no plano simbólico, o papel de referência deste sector, partilhado, é certo, com outros dentro do conjunto mais vasto das classes médias, na recepção, produção e difusão de novos estilos de vida e valores culturais.[12]

---

12 Sobre este ponto em particular, ver João Ferreira de Almeida (1990), especialmente pp. 121-131.

Numa comparação mais completa entre o trajecto e o lugar dos empresários e dirigentes e dos profissionais técnicos e de enquadramento na sociedade portuguesa actual, pode falar-se mesmo de perfis sociais contrastantes. Esse contraste advém não só das esferas distintas onde a sua influência se faz sentir predominantemente, como da composição sexual, escolar e etária das duas categorias.

Relativamente à composição sexual, enquanto os empresários e dirigentes, apesar da progressão acelerada da percentagem de mulheres, apresentam um rácio de feminização abaixo dos 30%, no caso dos profissionais técnicos e de enquadramento, onde a proporção dos dois sexos foi sempre mais equilibrada, regista-se, em 1991, uma maioria feminina.

Contraste igualmente vincado encontra-se nos níveis de escolarização. Se 80% dos profissionais técnicos e de enquadramento possuem uma licenciatura, havendo ainda perto de 10% com formação superior pós-graduada, entre os empresários e dirigentes o nível de habilitações literárias modal é o primeiro ciclo do ensino básico, verificando-se que uma parte significativa deles (16,2%) não tem mesmo qualquer grau. Aqueles que detêm um diploma médio ou superior — fundamentalmente os que integram o subsector dos quadros dirigentes do Estado e das empresas mais modernas e de maior dimensão — não chegam aos 10%. Além disso, enquanto nos profissionais técnicos e de enquadramento se verifica plena paridade quanto aos níveis de escolarização dos dois sexos, no caso dos empresários e dirigentes as qualificações escolares femininas são ainda mais baixas do que as masculinas.

Em termos de idades, há também diferenças significativas entre uns e outros. Do lado dos empresários e dirigentes existe uma estrutura etária mais envelhecida, com cerca de 60% dos efectivos acima dos 44 anos; do lado dos profissionais técnicos e de enquadramento, pelo contrário, esse é o limite abaixo do qual se concentra a larga maioria: mais de 70% deles estão no escalão dos 25-44 anos.

Se no caso dos primeiros a composição etária se pode explicar pelo facto de o próprio acesso a lugares profissionais de topo implicar geralmente um percurso profissional relativamente longo, no caso dos segundos a idade média mais baixa mostra que a sua entrada no mercado de trabalho está, em grande parte, ligada às fases mais recentes de expansão do ensino secundário e superior. A maioria dos profissionais técnicos e de enquadramento estão, por isso mesmo, ainda na primeira metade da sua vida activa, sendo de notar, contudo, que, justamente por terem um trajecto escolar mais extenso, eles apresentam uma média de idades bem acima da que se encontra entre os operários ou os empregados executantes.[13]

Pode assim falar-se, em termos sintéticos, de dois protagonismos sociais contrastantes: por um lado, um segmento empresarial e dirigente predominantemente masculino, fracamente escolarizado e comparativamente mais velho e, por outro, um sector profissional altamente escolarizado, mais jovem e progressivamente feminizado.

---

13 Para análise mais pormenorizada sobre as diferenciações etárias, sexuais e escolares na estrutura de classes, ver João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994: 322-325).

Tal contraste indicia a existência de duas lógicas muito distintas na constituição dos grupos sociais que usufruem de maiores recursos e influência colectiva na sociedade portuguesa actual. A actividade empresarial, por um lado, e os estudos universitários, por outro, são as vias institucionais privilegiadas, mas dissociadas, que têm levado ao grande aumento do número de empresários e dirigentes e de profissionais e técnicos de enquadramento. Por isso mesmo, essas duas vias são responsáveis por grande parte dos fluxos de mobilidade social ascendente que, como vamos ver, ocorreram em Portugal nestas três décadas.

Padrões e tendências de mobilidade social

Na total falta de indicadores estatísticos oficiais sobre mobilidade social intergeracional, optou-se por utilizar a informação proporcionada por um estudo recente sobre literacia, que, tanto pela dimensão e carácter nacional da amostra utilizada, como pelo facto de o inquérito de base dispor dos indicadores adequados, como ainda pela sua actualidade, nos pode dar um panorama quantitativo geral sobre a mobilidade social em Portugal.[14]

O que está patente no quadro 1.4 são os fluxos de mobilidade entre todas as sete categorias cuja evolução global acabámos de analisar no ponto anterior. Esses fluxos são estabelecidos tomando como referência os lugares de classe ocupados pelos inquiridos e pelos seus pais e mães no momento da realização daquele estudo. Trata-se assim de analisar distâncias e proximidades entre a classe do grupo doméstico de origem e a pertença de classe dos inquiridos no momento em que responderam ao inquérito.[15]

A intensidade e os sentidos dominantes dos fluxos de mobilidade social variam, regra geral, na razão directa da profundidade dos processos de mudança que atravessam as sociedades, indicando alterações nas possibilidades e destinos sociais dos indivíduos, famílias e grupos.

Observar a mobilidade intergeracional é, portanto, uma forma privilegiada de compreender o movimento da estrutura social durante o período transcorrido entre gerações: no caso presente, a geração dos inquiridos, com uma determinada inserção actual na esfera profissional, e a dos seus pais, cujo lugar de classe é definido também pela inserção profissional presente, quando os inquiridos são mais novos ou, na maioria das vezes, pela que tinham no momento em que deixaram a vida profissional, há 10, 20 ou 30 anos.

---

14 Ana Benavente *et al*. (1996). Para informações pormenorizadas sobre a amostra utilizada no estudo, ver pp. 15-16. Entretanto, com conceitos e metodologia parcialmente diferentes, foi concluído um estudo realizado por Elísio Estanque e José Manuel Mendes (1997), onde se analisa a mobilidade social em Portugal.

15 Os procedimentos de operacionalização do conceito de classe social aqui seguidos são os que se podem encontrar em João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1988).

E de facto, ao analisarmos os números do quadro 1.4, temos mais uma confirmação, agora pelo lado dos fluxos de mobilidade, de que na sociedade portuguesa as últimas décadas foram de grande transformação estrutural.

Disso se tem logo uma primeira indicação quando observamos as diferenças entre a estrutura social actual, tal como é restituída pela inserção de classe dos inquiridos, e a estrutura de classes configurada pelo conjunto das inserções socioprofissionais dos seus pais e mães.[16] Grande diminuição das fracções ligadas à agricultura, crescimento dos profissionais técnicos e de enquadramento e dos empregados executantes são os traços mais salientes.

Em segundo lugar, é também de destacar o facto de a grande maioria das 49 células do quadro apresentar valores estatisticamente relevantes, sendo uma minoria as que os registam abaixo dos três ou quatro pontos percentuais. Significa isso que há uma rede muito heterogénea de trajectórias sociais a ligar todas as categorias de classe entre si, traduzindo fluxos importantes de mobilidade ascendente, descendente e também de permanência dos lugares de classe de pais para filhos.

Claro que uma parte dos fluxos que, num olhar mais desprevenido, se poderiam considerar ascendentes correspondem, de facto, ao que se costuma designar por mobilidade estrutural. É o próprio movimento global da estrutura social que gera fluxos entre categorias socioprofissionais estruturalmente em declínio — como é o caso do campesinato ou dos assalariados agrícolas — e outras que, em termos de montante de recursos, lhes estão próximas, como sejam o operariado ou os empregados executantes. Trata-se, portanto, de um abandono colectivo de certos lugares de classe que é inevitável porque, de uma geração para outra ou até no tempo de uma só geração, esses lugares vão deixando simplesmente de existir.

Mas, descontando esse efeito estrutural, o quadro 1.4 dá-nos conta tanto de consideráveis movimentos de sentido ascendente ou descendente, como de níveis elevados de reprodução intergeracional de lugares de classe.

Um exemplo paradigmático de mobilidade ascendente são os quase 40% de empresários e dirigentes oriundos ou do operariado (24,3) ou dos assalariados agrícolas (13,6), contingente bastante mais numeroso do que o daqueles cuja família de origem já pertencia a essa classe (25,4%); outro exemplo são os quase 30% de profissionais técnicos e de enquadramento provenientes de classes e fracções de classe geralmente com fracos recursos económicos e escolares — operariado, campesinato, assalariados agrícolas.

Num caso e noutro estamos perante trajectos de ascensão social muito significativos, que transportam os seus protagonistas, no tempo de uma geração, dos lugares mais baixos para os mais altos na estrutura social, deixando bem claro que, como atrás se disse, as actividades empresariais, por um lado, e os estudos universitários, por outro, têm funcionado, ao longo das últimas décadas, como importantes canais de promoção social. A existência dessas duas vias é decididamente um dos traços mais marcantes da dinâmica recente da estrutura social

16 Vale a pena sublinhar aqui a grande proximidade entre a configuração da estrutura social actual resultante do estudo citado e aquela que é dada pelos Censos 91, patente no quadro 1.3.

Quadro 1.4 Mobilidade social intergeracional, 1995

Classe do grupo doméstico de origem		Classe social						
		Empresários e dirigentes	Profissionais técnicos e de enquadramento	Trabalhadores independentes	Camponeses	Empregdos executantes	Operários	Assalariados agrícolas
		(6,2)	(10,7)	(7,8)	(7,0)	(28,5)	(34,7)	(5,0)
Empresários e dirigentes	(10,9)	25,4	24,6	15,4	3,5	11,3	5,8	1,3
Profissionais técnicos e de enquadramento	(5,0)	3,6	20,9	0,4	0,6	4,9	2,9	0,0
Trabalhadoresindependentes	(8,1)	7,4	6,3	17,9	1,8	8,4	8,3	2,5
Camponeses	(19,5)	20,3	11,0	26,0	72,0	15,3	14,7	9,3
Empregados executantes	(15,9)	5,4	19,1	8,4	4,0	22,1	17,3	5,2
Operários	(26,5)	24,3	14,8	24,9	4,5	24,4	38,9	13,3
Assalariados agrícolas	(14,2)	13,6	3,3	6,9	13,6	13,6	12,1	68,3

Fonte: Ana Benavente et al., *Literacia em Portugal, Resultados de Uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação, 1996.

portuguesa. Os dados exibidos no quadro 1.4 confirmam plenamente os de um estudo sobre as classes médias urbanas, realizado há alguns anos, onde justamente se salientam esses dois trajectos de mobilidade ascendente, que inclusivamente registam valores muito próximos dos do presente estudo.[17]

Um e outro estudo confirmam também um ponto importante sobre esses trajectos de mobilidade ascendente: é que as duas vias em que eles ocorrem pouco se cruzam, antes funcionando largamente dissociadas uma da outra. De facto, na grande maioria dos casos, os que se tornaram empresários e dirigentes pouco frequentaram o sistema de ensino (veja-se, a propósito, como é pequeno o número de empresários e dirigentes oriundos de famílias de profissionais técnicos e de enquadramento), ao passo que a grande maioria daqueles que frequentaram o sistema de ensino até aos escalões superiores enveredaram por profissões científicas e técnicas e muito menos por actividades empresariais.

Mas se aqueles trajectos se podem designar por mobilidade ascendente de longo alcance, o mesmo não se pode dizer de uma série de outros fluxos em que a diferença de recursos entre as categorias de partida e de chegada não é tão grande. Estão nesse número os que se estabelecem entre o operariado e os empregados executantes ou entre o campesinato e o operariado.

As trajectórias claramente descendentes, por seu lado, embora em menor número do que as ascendentes, também atingem expressão não negligenciável. Vejam-se os casos em que os grupos domésticos de origem pertenciam às duas categorias de maiores recursos e os inquiridos são operários ou empregados executantes. Nestes, contudo, será preciso descontar as situações em que a descida, às vezes por efeitos de idade, é meramente transitória, destinada a futura recuperação.

Finalmente, há também numerosos trajectos estacionários, correspondendo a situações de imobilidade entre gerações, do ponto de vista dos lugares ocupados na estrutura de classes. Nessa circunstância estão todos aqueles cuja localização corresponde à diagonal do quadro 1.4, ou seja, as situações em que a classe de origem e a classe de pertença actual é a mesma. Em vários casos — assalariados agrícolas, campesinato, operariado e empresários e dirigentes —, os valores da diagonal são os mais altos das respectivas colunas, indicando que essas categorias recrutam mais em si próprias do que em qualquer das outras.

No entanto, se entre os empresários e dirigentes, e mesmo entre os operários, a taxa de auto-recrutamento não é muito elevada, já para as categorias ligadas à agricultura ela cifra-se em torno dos 70%. Se estas categorias são ponto de partida para fluxos com as mais variadas direcções, elas são ponto de chegada sobretudo para si mesmas, singularidade que se deve, em grande parte, ao já referido efeito de declínio estrutural desses lugares de classe.

Outra maneira de avaliar a mobilidade social ocorrida na sociedade portuguesa nas últimas décadas é comparar os níveis de escolaridade das gerações actuais com os das que lhe são imediatamente anteriores.

---

17 Dados desse estudo estão incluídos em João Ferreira de Almeida, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994), nomeadamente pp. 327-329.

Já aqui se sublinhou devidamente, a propósito do grande aumento absoluto e relativo do número de profissionais técnicos e de enquadramento, a estreita correlação entre aumento da escolaridade e ascensão social. Mas, tendo em conta que a generalização da frequência do sistema de ensino foi uma das transformações estruturais mais marcantes das últimas décadas na sociedade portuguesa, vale a pena analisar brevemente a relação mais geral e directa entre escolarização e mobilidade social.

Observando as matrizes que, no referido estudo sobre literacia, cruzam os graus de ensino dos inquiridos com os dos seus pais e mães, dá-se conta fundamentalmente de dois tipos de situações: se se confirma, uma vez mais, o facto bem conhecido de o capital escolar dos filhos tender a variar na razão directa do capital escolar dos pais, também se encontra um grande número de casos em que a escolaridade dos filhos é muito mais alta do que a dos respectivos progenitores, mostrando que essa relação entre capitais escolares de gerações sucessivas está longe de ser mecânica (Benavente, 1996: 30-31).

Assim, se tomarmos os inquiridos sem grau ou com o primeiro ciclo de ensino básico vemos que quase 100% dos seus pais e mães não passaram também desse limiar de escolarização; no mesmo sentido, os pais e mães com diplomas universitários aparecem em proporções mais altas justamente no subconjunto dos filhos com esse grau de ensino. Mas, por outro lado, mais de metade dos inquiridos com ensino superior vêm de famílias em que o pai e a mãe ou não tinham qualquer grau de ensino ou não passaram dos quatro primeiros anos de escolaridade.

Este facto, de que o estudo já citado sobre as classes médias[18] e um outro sobre a composição social dos estudantes universitários[19] tinham anteriormente dado conta, confirma plenamente o que o cruzamento dos lugares de classe ocupados por pais e filhos já havia mostrado: fluxos muito consideráveis de mobilidade ascendente, de alcance variado, a par de taxas também elevadas de reprodução intergeracional de condições sociais. A única diferença é, pode dizer-se, a quase ausência de mobilidade descendente em termos de capital escolar, o que, num período de rápido crescimento dos níveis médios de escolaridade como foram os últimos 30 anos, facilmente se compreende.

Referências bibliográficas

Almeida, João Ferreira de (1990), *Valores e Representações Sociais*, colecção "Portugal — os próximos 20 anos", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

---

18 Ver João Ferreira de Almeida *et al.*, *op. cit.* (1994), quadro 16, p. 328.

19 Num conjunto de 2500 questionários aplicados a estudantes universitários no âmbito do *Observatório Permanente sobre os Estudantes Universitários* conclui-se que perto de quarenta por cento dos pais e de cinquenta por cento das mães desses estudantes não tinham mais do que o primeiro ciclo do ensino básico. Sobre isto ver José Luís Casanova (1993), quadro 18, p. 33. Para uma análise mais aprofundada das trajectórias de classe dos estudantes universitários, tendo como fonte o mesmo Obervatório ver António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (1990: 193-221).

Almeida, João Ferreira de, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994), "Recomposição socioprofissional e novos protagonismos", *in* António Reis (coord.), *Portugal — 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

Bandeira, Mário Leston (1996), *Demografia e Modernidade. Família e Transição Demográfica em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Benavente, Ana, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (1996), *A Literacia em Portugal. Resultados de Uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação.

Cabral, Manuel Villaverde (1993), "Desenvolvimento, sociologia do desenvolvimento e desenvolvimento da sociologia", in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, actas do II Congresso Português de Sociologia, Vol. I, Lisboa, Editorial Fragmentos e Associação Portuguesa de Sociologia.

Casanova, José Luís (1993), *Estudantes Universitários. Composição Social, Representações e Valores*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais/Instituto da Juventude.

Cónim, Custódio, e Maria José Carrilho (1989), *Situação Demográfica e Perspectivas de Evolução — Portugal, 1960-2000*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (1990), "Estudantes e amigos: trajectórias de classe e redes de sociabilidade", *Análise Social*, 105-106, pp. 193-221.

Estanque, Elísio, e José Manuel Mendes (1997), *Estrutura de Classes e Trajectórias de Classe em Portugal*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

Ferrão, João (1996), "Três décadas de consolidação do Portugal demográfico moderno", in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 165-190.

Gaspar, Jorge (1987), *Ocupação e Organização do Espaço. Retrospectiva e Tendências*, colecção "Portugal — os próximos 20 anos", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Nazareth, Joaquim Manuel (1988), *Unidade e Diversidade da Demografia Portuguesa no Final do Século XX*, colecção "Portugal — os próximos 20 anos", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Pinder, David (org.) (1994), *Europa Ocidental. Desafios e Mudanças*, Oeiras, Celta Editora.

Pinto, Maria Luís Rocha (1994), "As tendências demográficas", *in* António Reis (coord.), *Portugal — 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

Portugal Social, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 1992.

Rosa, Maria João Valente (1996), "O envelhecimento e as dinâmicas demográficas da população portuguesa a partir de 1960: dos dados ao problema", *in* António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 191-214.

Publicação Original
Machado, Fernando Luís, e Costa, António Firmino da (1998), "Processos de uma modernidade inacabada", em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 17-44.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 2

Múltiplas dualidades

O efeito território nas desigualdades de remuneração

Renato Miguel do Carmo e Frederico Cantante

Globalização e disparidades territoriais

Muito se tem escrito e debatido sobre o impacto da globalização nos diferentes sectores da economia e da sociedade (Carmo, e outros, 2008). Nas últimas duas décadas surgiu um conjunto de análises que tentou captar o carácter sociológico dessas profundas mudanças. Proliferam noções, como a de "sociedade em rede", que representam um esforço de conceptualização e de caracterização dos diversos fenómenos associados que constituem as dinâmicas globais. Apartir das diversas análises, percebe-se que o mundo se tornou cada vez mais interdependente.

De qualquer modo, o incremento das interdependências geradas, nomeadamente pela generalização das redes informacionais, não teve como resultado a linear fusão e integração dos processos sociais e espaciais. Em muitos casos, a globalização gerou novas descontinuidades e fragmentações. Talvez seja este o paradoxo mais proeminente da globalização: a intensificação das interdependências não gerou necessariamente uma maior continuidade nas dinâmicas sociais. Ou, dito de outro modo, ao desenvolvimento da conectividade entre pessoas, proporcionada pela facilitação no acesso às redes e fluxos electrónicos, não correspondeu o aumento, pelo menos na mesma ordem de medida, da proximidade e equidade social. O mundo encontra-se mais interconectado, mas não é por isso que está menos desigual.

Uma das dimensões onde melhor se identifica a materialização deste paradoxo é nas dinâmicas territoriais. Na verdade, os processos de globalização não se manifestaram apenas nesse "espaço dos fluxos" que Manuel Castells (2003) tão bem caracterizou. Pelo contrário, como o próprio autor refere na sua obra sobre a sociedade em rede, esta não só interage diferentemente com os vários territórios, como produz fortes assimetrias socioespaciais. Segundo o sociólogo, a base espacial na qual ancora a sociedade em rede tende a organizar-se a partir de um sistema de nódulos interconectados, nos quais as cidades mais desenvolvidas do mundo detêm protagonismo acrescido e dominante.

As cidades e respectivas metrópoles em crescimento desenvolvem mecanismos de aglutinação nos mais variados sectores, cuja expressão mais determinante se identifica no nível de concentração dos fluxos económico-financeiros, é certo, mas também dos recursos materiais e humanos. Por exemplo, parte considerável dos fluxos migratórios do mundo circula por entre os nódulos mais dinâmicos da geografia da sociedade em rede. As cidades que despontam com maior protagonismo são tendencialmente as que atraem mais população (Sassen, 2000).

No entanto, associados a essa engrenagem aglutinadora dos territórios metropolitanos, acentuaram-se outros factores de descontinuidade revelados, designadamente nos níveis crescentes de desigualdade social e espacial. Não é por acaso que certos autores chamam a atenção para o carácter dual da estrutura social de cidades como Nova Iorque ou Londres (Mollenkopf e Castells, 1992; Massey, 2007), onde a assimetria entre os mais privilegiados e os mais desfavorecidos tende a multiplicar-se. Particularmente interessante é o estudo de Doreen Massey (2007) sobre a evolução desta última cidade e o seu impacto, não só na organização do sistema reticular global como, acima de tudo, no contexto do território nacional. Segundo a autora, as disparidades sociais agudizaram-se no interior da área metropolitana, mas também aumentaram face às outras cidades e regiões de Inglaterra. Ou seja, um dos efeitos deste processo de urbanização à escala global não se cingiu à intensificação da dualização social da cidade de Londres, reflectindo-se inclusivamente no aumento das disparidades inter-regionais, em desfavor das restantes regiões do país.

Lisboa e o país dual

Desde meados da década de 60 do século passado, Portugal tem sido caracterizado como uma sociedade dualista cuja expressão mais saliente se manifesta na configuração territorial do país (Nunes, 1964). De facto, a segunda metade do século XX pauta-se por uma tremenda reestruturação do território, que conhece, entre outras alterações, uma intensa litoralização motivada fundamentalmente pela densificação urbana e pela industrialização e modernização económica. No entanto, apesar de nestes últimos tempos se verificar uma alteração nessa configuração dualista, por intermédio do desenvolvimento de outros focos de urbanização localizados em pontos diferentes do país (particularmente no interior), continua a fazer sentido evocar o carácter dual da sociedade portuguesa (Carmo, 2008).

Neste quadro, Lisboa e a sua área metropolitana mantêm uma posição destacada. Não é dos dias de hoje esta posição central da capital face ao resto do país; contudo, seria importante perceber se a disparidade (que parece ser dado adquirido) continua ou não a intensificar-se. Não é propósito deste texto responder a esta questão, que necessita de uma análise diacrónica e aprofundada sobre um conjunto diversificado de indicadores, mas tendo por base alguns dados de distribuição de rendimento observa-se, de facto, um hiato imenso entre a área da grande Lisboa e as restantes regiões do país.

Acapital portuguesa não é uma cidade tão internacionalizada como Londres. Não deixa porém de ser curioso detectarmos algumas semelhanças entre as duas,

nas tendências de concentração dos recursos económicos e na densificação populacional características das grandes cidades, pelas quais gravitam parte significativa dos circuitos que constituem a economia global. Como referimos anteriormente, as redes deixam fortes marcas nos territórios. E uma dessas marcas identifica-se precisamente no grau das assimetrias sociais e inter-regionais.

Ao longo das últimas décadas, o território português sofreu cambiantes pronunciados (Ferrão, 2002), as estruturas sociais alteraram-se substancialmente (Machado e Costa, 1998) e a sociedade portuguesa é hoje muito mais complexa do que há 40 anos. Todavia, persistem ainda factores determinantes que remetem necessariamente para o carácter dual aludido por Sedas Nunes. De entre estes, as desigualdades sociais são sem dúvida dos elementos que mais contribuem para essa persistência, como ficou bem demonstrado por intermédio dos indicadores analisados na primeira parte deste livro.

Este pequeno ensaio pretende ser um exercício, ainda exploratório, sobre o âmbito das desigualdades de rendimento (de carácter remuneratório), tendo em conta as disparidades inter-regionais. A análise utilizará os dados dos Quadros de Pessoal referentes ao ano de 2008. A nossa hipótese de partidaéa de quea diferenciação territorial tem um efeito multiplicador nas desigualdades, que já de si são bastante pronunciadas. Ou seja, a partir dos dados verificaremos que certas dualidades estruturais não só persistem como em alguns casos se multiplicam e complexificam.

Desigualdades remuneratórias e o efeito território

Os indicadores estatísticos amostrais referentes às desigualdades de rendimento, publicados periodicamente pelo INE e pelo Eurostat, demonstram que Portugal é um dos países europeus onde a distribuição desse recurso é mais desigual (ver capítulo 1 da primeira parte deste livro). Nas páginas seguintes, procurar-se-á apresentar e analisar alguns dados estatísticos recolhidos por via administrativa, em Portugal, relativos às remunerações base médias auferidas pelos trabalhadores por conta de outrem com regime de duração de trabalho tempo completo do sector privado no mês de Outubro de 2008.[1] Num primeiro plano, o texto debruçar-se-á sobre as desigualdades remuneratórias associadas às variáveis habilitação escolar e actividade profissional. Este olhar será aprofundado introduzindo o território enquanto vector estruturante dessas mesmas desigualdades. A este nível, emergem duas questões fundamentais: 1) Qual o efeito do território na variação das desigualdades remuneratórias associadas ao capital escolar e à profissão exercida? 2) Que tipo de geografia de desigualdades remuneratórias se pode traçar em Portugal? Em primeiro lugar,

1 A remuneração de base é o "montante ilíquido (antes da dedução de quaisquer descontos), em dinheiro e/ou géneros, pago com carácter regular e garantido aos trabalhadores no mês de referência e correspondente ao período normal de trabalho. Inclui o montante pago por dias feriados, férias e faltas justificadas que não impliquem perda de remuneração e o pagamento por horas remuneradas não efectuadas." Quadros de Pessoal, 2008 (MTSS/GEP)

serão analisados dados referentes às remunerações médias de acordo com as habilitações escolares e sua variação territorial; em seguida, o enfoque recairá sobre a distribuição das remunerações médias de acordo com a actividade profissional e sua variação no território português.[2]

O nível de escolaridade concluído tem um impacto decisivo no volume da remuneração auferida. Tal como se pode verificar no quadro 2.1, este indicador aumenta sempre que se elevam os níveis de escolaridade, quer em termos totais, quer nas regiões NUTS II.[3] Comparando os extremos da distribuição, verifica-se que em termos médios um trabalhador com doutoramento recebe um salário 3, 7 vezes superior ao de um trabalhador sem qualquer habilitação escolar (2.026,3 contra 542,5 euros). Em Lisboa e no Centro, essa diferença é de 3,9 vezes. Apenas nas regiões autónomas dos Açores e Madeira não chega a existir uma triplicação desta diferença.

Este hiato é bastante amplo quando se comparam as categorias da população trabalhadora mais escolarizadas com os segmentos que não foram além do 9.º ano. Mas não deixa de ser também expressiva a diferença remuneratória entre os trabalhadores com ensino secundário concluído e os que têm formação superior — nomeadamente os licenciados. No total, estes auferem quase o dobro da remuneração dos que não foram além do ensino secundário (1.670,9 contra 883,6 euros). O Algarve é a região onde esta diferença é mais atenuada em termos relativos.

O nível de escolaridade é determinante para a variação do volume das remunerações nas diferentes regiões do país. Todavia, o valor médio das remunerações por nível de escolaridade concluído diverge bastante quando comparados os resultados para Lisboa com o apurado nas demais regiões. Os valores médios do total das remunerações nas várias regiões do país representam sensivelmente 69% do verificado na região de Lisboa (Lisboa = 100). Apenas na Região Autónoma da Madeira este resultado é um pouco mais elevado (75,4%). É nos dois grupos de trabalhadores menos escolarizados que existe maior aproximação relativa entre as remunerações apuradas nas várias regiões face à realidade de Lisboa. Essa diferença é sempre inferior a 10% no caso dos trabalhadores sem qualquer nível de escolarização e inferior a 20% no caso dos trabalhadores que concluíram no máximo o 3.º ciclo do ensino básico.[4]

É entre a população mais escolarizada que as desigualdades remuneratórias são mais dilatadas. Veja-se que a remuneração dos trabalhadores da região Norte, Centro, Alentejo e Algarve cujo nível de escolaridade máximo atingido é o ensino secundário representa cerca de 3/4 da auferida pelos trabalhadores da região de Lisboa com as mesmas habilitações.[5] Comparando estas mesmas unidades geográficas, conclui-se que a população trabalhadora com bacharelato, licenciatura e

---

2 A forma como estas desigualdades são mediadas e potenciadas pela variável sexo não serão afloradas neste ensaio por uma questão de espaço.

3 A única excepção a esta regra acontece na região de Lisboa, onde os trabalhadores que concluíram o ensino secundário auferem uma remuneração superior aos que completaram o ensino pós-secundário.

4 Aliás, para esse grupo de trabalhadores sem qualquer nível de escolaridade concluída, a remuneração média na Região Autónoma da Madeira é superior à da região de Lisboa.

5 Nas regiões autónomas este valor é de aproximadamente 80%.

Quadro 2.1 Remunerações médias em Outubro de 2008, por nível de escolaridade e NUTS II (euros)

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	RA Açores	RA Madeira	Média
Inferior ao 1º ciclo do ensino básico	518,9	530,6	565,4	544,8	559,4	532,6	608,4	542,5
Ensino básico	599,2	625,4	734,5	631,6	648,9	623,1	682,2	645,3
Ensino secundário	804,1	754,9	1.034,6	781,2	794,8	823,4	838,7	883,6
Ensino pós secundário não superior nível IV	891,2	813,3	1.020,9	966,6	956,2	920,5	1.043,5	945,1
Bacharelato	1.369,0	1.261,4	1.802,1	1.444,7	1.267,1	1.641,4	1.521,2	1.533,0
Licenciatura	1.502,2	1.334,9	1.921,5	1.437,0	1.298,3	1.415,2	1.680,3	1.670,9
Mestrado	1.528,1	1.392,3	1.998,3	1.546,6	1.312,3	1.697,8	1.838,0	1.740,1
Doutoramento	1.893,7	2.043,3	2.205,2	1.921,3	1.650,5	1.210,7	1.495,4	2.026,3
Total	742,2	728,8	1.072,3	737,7	741,7	739,0	808,0	843,2

Fonte: Quadros de Pessoal, 2008 (MTSS/GEP).

mestrado destas quatro regiões aufere uma remuneração cujo valor representa sempre menos de 80% do verificado entre os trabalhadores da região de Lisboa com as mesmas habilitações escolares.[6] A região Centro é a que apresenta, no universo dos trabalhadores bacharéis, um valor mais baixo para este indicador (70% da remuneração dos trabalhadores de Lisboa com a mesma escolaridade), enquanto no Algarve registam-se os valores mais baixos deste rácio para os trabalhadores licenciados e mestres (67,6% e 65,7% da remuneração apurada em Lisboa para os trabalhadores com as mesmas habilitações escolares).

Nas regiões autónomas, há em geral maior aproximação das remunerações médias dos trabalhadores detentores destes títulos académicos face ao verificado em Lisboa. Curiosamente, é aí que o valor das remunerações dos trabalhadores doutorados atinge uma percentagem mais reduzida face ao apurado para os trabalhadores de Lisboa com o mesmo grau académico: 54,9% nos Açores, 67,8% na Madeira.

Mas faça-se agora um zoom no olhar e analisem-se as desigualdades remuneratórias tomando como unidade geográfica de referência os distritos de Portugal continental.

Setúbal é o distrito do país cuja remuneração média total representa uma percentagem mais elevada face ao apurado no distrito de Lisboa: 76,2% (834,0 contra 1.094,6 euros). Aliás, são os distritos do litoral, principalmente Setúbal e Porto, que em geral mais se aproximam das remunerações médias observadas no distrito de Lisboa nos diferentes níveis de escolaridade. Em Braga, Viana do Castelo, Castelo Branco, Vila Real, Bragança e Guarda a remuneração média total representa menos de 61% do valor apurado para Lisboa.

6 Excepção feita aos trabalhadores da região do Alentejo com bacharelato, cuja remuneração média representa 80, 2% da observada em Lisboa para os trabalhadores com o mesmo nível de escolaridade.

Quadro 2.2 Remunerações médias em Outubro de 2008, por nível de escolaridade e distrito (euros)

	< 1º ciclo EB	Ensino básico	Ensino Secundário	Ensino pós-secundário Nível IV	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	Média
Aveiro	529,9	632,5	809,6	813,3	1.378,6	1.490,9	1.576,6	2.300,8	760,0
Beja	520,1	595,2	730,2	695,6	1.281,9	1.383,7	1.508,8	2.184,5	697,2
Braga	503,6	569,1	757,3	889,1	1.321,2	1.364,2	1.294,1	1.728,0	665,8
Bragança	507,1	550,0	683,6	675,9	1.013,0	1.163,0	1.115,0	1.073,0	648,1
Castelo Branco	489,5	566,6	699,3	791,8	1.113,5	1.262,9	1.359,4	1.323,5	656,5
Coimbra	522,1	619,4	773,1	803,3	1.249,0	1.344,0	1.352,6	2.315,0	746,7
Évora	545,3	622,7	750,2	815,6	1.447,2	1.408,1	1.276,1	2.475,4	721,1
Faro	559,4	648,9	794,8	956,2	1267,1	1.298,3	1.312,3	1.650,5	741,7
Guarda	502,9	561,0	682,9	878,9	1.131,4	1.169,1	1.284,2	1.151,0	640,0
Leiria	559,7	659,2	757,6	759,9	1.259,4	1.300,0	1.399,4	1.204,4	742,4
Lisboa	566,6	735,4	1.056,0	1.019,7	1.819,5	1.937,4	2.022,4	2.231,1	1.094,6
Portalegre	535,4	611,7	746,2	739,7	1.334,5	1.444,7	1.583,7	1.338,3	704,9
Porto	524,7	621,1	849,9	935,5	1.425,2	1.575,2	1.630,1	2.010,8	799,6
Santarém	557,9	631,6	755,0	862,6	1.270,1	1.345,7	1.562,4	1.429,2	725,1
Setúbal	547,6	697,0	840,7	1.088,3	1.616,7	1.623,6	1.575,6	1.641,8	834,0
Viana do Castelo	518,4	572,4	680,2	782,8	1.094,4	1.319,2	1.310,5	1.302,6	664,5
Vila Real	510,6	553,9	684,8	753,1	1.090,1	1.209,6	1.335,0	1.590,7	655,4
Viseu	504,9	580,3	692,6	813,9	1.142,0	1.259,1	1.296,1	1.477,4	674,0
Média	539,8	644,8	885,9	943,9	1.532,5	1.674,5	1.738,7	2.035,6	846,1

Fonte: Quadros de Pessoal, 2008 (MTSS/GEP).

Tal como foi referido em relação às NUTS II, à escala interdistrital, é nas categorias de escolaridade mais baixas que se encontram menores níveis de desigualdade remuneratória. Castelo Branco é o distrito cujo valor da remuneração média dos trabalhadores sem qualquer qualificação escolar é percentualmente mais baixo tendo em conta o valor homólogo para Lisboa: 86,4%. Esta diferença tende a aumentar no caso dos trabalhadores que concluíram no máximo o 3.º ciclo do básico, mas mesmo assim os valores mais reduzidos deste rácio são de aproximadamente 75% em Bragança, Vila Real e Guarda.

Aterceira categoria de escolaridade que apresenta níveis remuneratórios distritais mais próximos dos observados em Lisboa é o ensino pós-secundário. Beja e Bragança são as unidades geográficas que mais se afastam do valor de referência (Lisboa=100), enquanto no distrito de Setúbal os trabalhadores que concluíram no máximo o ensino pós-secundário auferiam uma remuneração superior aos trabalhadores do distrito de Lisboa detentores do mesmo nível de escolarização (1.088,3 contra 1.019,7 euros).

Nas categorias da população trabalhadora com qualificação escolar secundária e superior, a desigualdade remuneratória dos trabalhadores dos distritos da Beira Interior, Minho e Trás-os-Montes face a Lisboa é bastante evidente. Em Viana do Castelo, Vila Real, Bragança e Guarda o valor das remunerações da população trabalhadora com o ensino secundário representa menos de 65% do auferido em Lisboa por trabalhadores com as mesmas habilitações escolares. Em Bragança, a expressão deste rácio para os trabalhadores licenciados, mestres e doutorados é de 60% (1.163,0 contra 1.937,4 euros), 55,1% (1.115,0 para 2.022,4 euros) e 48,1% (1.073,0 para 2.231,1 euros), respectivamente.

Analisem-se agora as desigualdades remuneratórias de acordo com a actividade profissional desempenhada, e a forma como essas desigualdades se manifestam ao nível territorial.

O Grande Grupo Profissional dos Quadros Superiores da Administração Pública, Dirigentes e Quadros Superiores das Empresas (GGP 1) é a categoria profissional que em termos médios aufere uma remuneração de base mais elevada, seguida pelos Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas e pelos Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio: 2.033,7, 1.625,8 e 1.225,9 euros, respectivamen- te.[7]A remuneração média dos trabalhadores que integram o GGP 1 é cerca de qua- tro vezes mais elevada do que a dos Trabalhadores Não Qualificados (2.033,7 con- tra 531,6 euros). Aliás, o valor que este indicador assume naquele Grande Grupo Profissional mais do que triplica o observado nos GGP 5, 6, 7 e 8.

---

7 Por razões de economia de espaço serão utilizadas as seguintes abreviaturas: Grande Grupo Profissional (GGP) 1 = Quadros Superiores da Administração Pública, Dirigentes e Quadros Superiores de Empresa; GGP2 = Profissões Intelectuais e Científicas; GGP3 = Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio; GGP4 = Pessoal Administrativo e Similares; GGP5 = Pessoal dos Serviços e Vendedores; GGP6 = Agricultores e Trabalhadores Qualificados da Agricultura e Pescas; GGP7 = Operários, Artífices e Trabalhadores Similares; GGP8 = Operadores de Instalações e Máquinas e Trabalhadores da Montagem; GGP9 = Trabalhadores Não Qualificados.

Quadro 2.3 Remunerações médias em Outubro de 2008, por actividade profissional (CNP) e NUTS II (euros)

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	RA Açores	RA Madeira	Média
Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores empresas	1.693,1	1.419,2	2.678,3	1.552,4	1.364,9	1.696,6	2.351,7	2.033,7
Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas	1.487,4	1.393,6	1.831,4	1.401,6	1.322,2	1.391,5	1.552,5	1.625,8
Técnicos e profissionais de nível intermédio	1.094,5	1.045,8	1.414,8	1.119,0	1.043,1	1.152,0	1.129,3	1.225,9
Pessoal administrativo e similares	742,9	728,2	895,8	744,8	756,0	753,6	801,8	799,6
Pessoal dos serviços e vendedoreS	552,9	547,2	622,0	547,0	612,4	570,0	610,9	580,0
Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas	512,0	565,8	586,7	594,2	604,7	562,7	534,7	568,9
Operários, artífices e trabalhadores similares	569,2	640,1	743,2	666,6	677,1	615,7	752,6	629,9
Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	602,9	652,5	737,7	701,8	664,1	670,0	717,3	657,9
Trabalhadores não qualificados	512,0	512,0	563,0	509,7	560,2	513,0	565,8	531,6
Média	742,2	728,8	1 072,3	737,7	741,7	739,0	808,0	843,2

Fonte: Quadros de Pessoal, 2008 (MTSS/GEP).

A Região Autónoma da Madeira e, sobretudo, a de Lisboa são as que apresentam maiores níveis de desigualdade remuneratória entre os grupos profissionais com salários mais elevados e os grupos pior remunerados. Na região de Lisboa, a remuneração média de um trabalhador pertencente ao GGP 1 é quase cinco vezes superior ao de um Trabalhador Não Qualificado (2. 678,3 contra 563,0 euros) e 4,6 vezes maior face ao auferido por um trabalhador do GGP 6 (remuneração de 586,7 euros). Comparando a remuneração média, na região de Lisboa, dos Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas com a dos Trabalhadores Não Qualificados, conclui-se que os primeiros têm um salário 3,3 vezes superior ao destes.

Aactividade profissional constitui-se, portanto, como factor determinante na distribuição desigual das remunerações médias, sendo que a região de Lisboa, mas também a Madeira, são os pólos geográficos onde essas assimetrias se encontram mais exponenciadas. Importa agora analisar a diferença percentual do nível remuneratório nas diferentes regiões NUTS II e distritos do continente, por Grande Grupo Profissional, face ao observado na região e no distrito de Lisboa.

As desigualdades remuneratórias face à região e ao distrito de Lisboa são mais amplas nos grupos profissionais mais qualificados. Por exemplo, um trabalhador que integre o GGP 1 na região do Algarve tem em média uma remuneração que corresponde a metade do valor auferido na região de Lisboa por um trabalhador pertencente ao mesmo grupo profissional (1.364,9 para 2.678,3 euros) — o Algarve é aliás a região que apresenta maiores níveis de desigualdade remuneratória face à região de Lisboa nos três primeiros Grandes Grupos Profissionais.

Ao nível distrital, e analisando o GGP 1, um trabalhador que exerça a sua profissão na Guarda aufere um salário que representa 35,5% da remuneração paga em Lisboa (964,7 para 2.715,7 euros). Aliás, em 13 distritos a remuneração de um trabalhador pertencente a esse grupo profissional representa menos de 55% do valor homólogo no distrito de Lisboa. Por outro lado, o valor da remuneração dos trabalhadores pertencentes ao grupo dos Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas é em 14 distritos inferior a 80% do verificado no distrito de Lisboa — no caso dos distritos de Bragança e Guarda, este valor é inferior a 70%. No grupo dos Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio, os dados assemelham-se bastante ao verificado no GGP2.

As habilitações escolares e a profissão desempenhada, indicadores autonomizáveis do ponto de vista analítico, mas sociologicamente imbricados um no outro, são, portanto, factores fundamentais na estruturação das desigualdades remuneratórias em Portugal. Contudo, embora produzam desigualdades na distribuição dos recursos económicos (salariais), estas duas variáveis são elas próprias estruturadas pela disparidade do território português, caracterizada em primeiro lugar pelo forte dualismo entre Lisboa (a região e o distrito) e o resto do país, mas também pela oposição litoral-interior. De facto, a região e o distrito de Lisboa distinguem-se das demais circunscrições geográficas nacionais devido ao volume das remunerações médias aí auferidas. Mas o nível de desigualdade entre os valores que este indicador assume em Lisboa e no resto do país é bastante variável: é bem maior na região Centro do que na Região Autónoma da Madeira, muito mais expressiva nos distritos da Guarda ou Bragança do que em Setúbal ou no Porto.

Quadro 2.4 Remunerações médias em Outubro de 2008, por actividade profissional e distrito (euros)

	GGP1	GGP2	GGP3	GGP4	GGP5	GGP6	GGP7	GGP8	GGP9	Média
Aveiro	1.781,1	1.517,4	1.099,0	752,2	553,9	574,1	628,8	641,5	515,7	760,0
Beja	1.185,0	1.440,8	1.027,7	750,9	543,5	566,3	667,3	612,1	504,6	697,2
Braga	1.366,2	1.390,3	1.016,8	695,9	540,7	498,6	538,1	574,2	489,6	665,8
Bragança	1.026,0	1.292,8	985,2	683,1	512,3	509,1	570,8	568,8	472,6	648,1
Castelo Branco	1.295,3	1.330,7	1.012,9	708,5	528,7	506,5	558,2	594,8	496,9	656,5
Coimbra	1.387,2	1.428,1	1.075,8	734,1	547,8	581,2	633,0	674,6	503,1	746,7
Évora	1.389,1	1.444,3	1.089,8	748,1	546,2	623,6	670,2	652,5	516,7	721,1
Faro	1.364,9	1.322,2	1.043,1	756,0	612,4	604,7	677,1	664,1	560,2	741,7
Guarda	964,7	1.249,5	980,5	700,8	518,6	502,6	558,2	585,4	512,4	640,0
Leiria	1.313,1	1.362,0	1.031,8	721,4	555,9	594,0	689,0	670,2	530,2	742,4
Lisboa	2.715,7	1.855,0	1.431,6	900,5	631,0	580,9	742,4	719,3	565,6	1.094,6
Portalegre	1.526,2	1.218,0	1.089,7	743,1	536,9	584,5	612,0	668,7	508,7	704,9
Porto	1.909,7	1.523,3	1.145,1	770,9	568,7	519,2	579,2	623,7	526,7	799,6
Santarém	1.461,9	1.373,4	1.027,3	732,6	552,7	574,9	661,4	669,5	512,4	725,1
Setúbal	1.944,4	1.524,2	1.223,8	795,4	561,8	623,0	713,2	791,9	528,1	834,0
Viana do Castelo	1.200,3	1.412,2	976,4	695,2	527,3	499,0	572,7	588,2	490,5	664,5
Vila Real	1.121,0	1.305,9	951,1	676,8	515,7	510,9	559,3	574,1	487,0	655,4
Viseu	1.292,9	1.311,7	950,4	698,5	531,3	515,8	577,5	615,0	495,1	674,0
Média	2.033,1	1.630,7	1.229,1	800,4	579,0	569,9	627,9	656,7	530,9	846,1

Fonte: Quadros de Pessoal, 2008 (MTSS/GEP).

As desigualdades territoriais em causa tendem a ser exponenciadas nas categorias profissionais mais qualificadas e nos grupos de trabalhadores mais escolarizados. É no quadro destas categorias sociográficas que as assimetrias territoriais são maiores e o "efeito Lisboa" mais se faz sentir. Em contrapartida, existe um maior nivelamento territorial no que às remunerações auferidas pelos grupos menos qualificados diz respeito — precisamente aquele grupo de trabalhadores que ocupa uma posição menos privilegiada na relação com o mercado escolar e laboral.

Importa também sublinhar que embora a região e o distrito de Lisboa sejam as unidades geográficas dominantes no território português ao nível do volume das remunerações médias, é também nelas que as desigualdades salariais relativas são mais fortemente influenciadas pelas habilitações escolares e pela actividade profissional.

Conclusão

O exercício de carácter exploratório que realizámos neste pequeno texto revela claramente as múltiplas dualidades que emergem da análise das desigualdades de rendimento. É conhecido o impacto da escolarização e da qualificação profissional na diferenciação salarial da população empregada (Rodrigues, 2007). No entanto, o que se observa é que estas se aprofundam ainda mais ao se contemplar a variável território, que tem um efeito exponenciador sobre as desigualdades inter-regionais e, também, intra-regionais. Na verdade, são precisamente as regiões mais ricas em termos, por exemplo, de PIB per capita (Madeira e, principalmente, Lisboa), aquelas que mais se diferenciam das restantes em termos dos níveis de remuneração, quando se comparam graus de escolarização e categorias socioprofissionais idênticas[8] Ou seja, o incremento da riqueza proporcionado, em parte, pelo desenvolvimento económico não só aprofunda as desigualdades de remuneração entre as diferentes regiões, como acentua as assimetrias internas entre os grupos mais privilegiados e os mais desfavorecidos. Assim, para além de ser a região que mais se distingue das restantes, verifica-se que Lisboa é a que apresenta o maior nível de desigualdade interna (do ponto de vista das remunerações auferidas em 2008 no sector privado).

Este quadro de análise parece corresponder aos processos globais referidos na primeira secção deste capítulo. Lisboa e respectiva Área Metropolitana aglutinam parte considerável do desenvolvimento económico nacional, assumindo, desta forma, um papel determinante na internacionalização: "A Área metropolitana de Lisboa é responsável por cerca de 30% das exportações nacionais (…), por mais de metade de bens cuja competitividade depende de fortes economias de escala e por 45% das exportações dos bens com competitividade baseada no conhecimento" (MAOTDR, 2007: 125). Todavia, esta penetração e expansão na economia

8 Ver capítulo 1 do livro *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores* de Renato Miguel do Carmo (organizador), 2010.

global poderão ter como reverso a multiplicação das desigualdades. Esta situação não é específica de Lisboa, como referimos anteriormente. Contudo, é reveladora de como a globalização interfere claramente nas disparidades regionais dos territórios nacionais.

Referências bibliográficas

Carmo, Renato Miguel do, Daniel Melo, Ruy Llera Blanes (org.) (2008), *A Globalização no Divã*, Lisboa, Tinta-da-China.

Carmo, Renato Miguel do (2008), "Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais", em Filipe Carreira da Silva, Karin Wall, Manuel Villaverde Cabral e Sofia Aboim (org.), *Itinerários. A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 373-394.

Castells, Manuel (2003), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, João (2002), "Portugal, três geografias em recombinação", *Lusotopie*, 2, pp. 151-158.

Machado, Fernando Luís, e António Firmino da Costa (1998), "Processos de uma modernidade inacabada, mudanças estruturais e mobilidade social", em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (org.), *Portugal que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 17-44.

MAOTDR, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007), P*NPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa, MAOTDR.

Massey, Doreen (2007), *World City*, Cambridge, Polity Press.

Mollenkopf, John H. e Manuel Castells (eds.) (1992), *Dual City*, Nova Iorque, Russel Sage Foundation.

Nunes, Adérito Sedas (1964), "Portugal, sociedade dualista em evolução", *Análise Socia*l, II (7-8), pp. 407-462.

Rodrigues, Carlos Farinha (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90*, Coimbra, Almedina.

Sassen, Saskia (2000), *Cities in a World Economy*, 2.ª ed., Thousand Oaks, Pine Forge Press.

Publicação Original
Carmo, Renato Miguel do, e Cantante, Frederico (2010), "Múltiplas dualidades: o efeito território nas desigualdades de remuneração", em Renato Miguel do Carmo (org.), *Desigualdades 2010: Estudo e Indicadores*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 229-240.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 3

Desigualdades geracionais
Os jovens e a precariedade de emprego na UE

Luísa Oliveira e Helena Carvalho

O mercado de trabalho é o lugar onde se condensam (e reproduzem) múltiplas desigualdades sociais, tanto para os que lá permanecem como, sobretudo, para os que dele são excluídos. Para a população activa, a maior das desigualdades é, como sabemos, a do desemprego. Mas a estrutura do desemprego revela-nos, ela própria, grupos sociais diferenciados — segundo o nível de habilitações, o género, a raça e a idade. Há os que terão emprego mais cedo ou mais tarde, no país ou no estrangeiro, e há os que serão excluídos para a inactividade a que tantas vezes se foge por via dos biscates e outras formas clandestinas de ocupação (Oliveira, 1998 e 2009; Pais, 2003).

Para os que têm emprego, persistem as velhas desigualdades de salário, de estatuto, de conteúdo do trabalho, de autonomia, de progressão na carreira, de reconhecimento profissional e, transversal a todas elas, as discriminações de género. Aestas, juntam-se as novas desigualdades decorrentes das situações de precariedade de emprego que criaram uma dualização no colectivo dos trabalhadores: i) de um lado, os que têm contrato por tempo indeterminado, com carreiras profissionais asseguradas e os direitos que este tipo de relação salarial confere; ii) do outro, os assalariados da precariedade (Paugam, 2000), de futuro profissional incerto e em que o trabalho e o emprego estão cada vez mais dissociados (Sennett, 2003a, 2003b). São os que, tendo um emprego precário, não são reconhecidos profissionalmente, são excluídos da formação profissional, têm salários relativos mais baixos, uma falsa autonomia, uma ausência de estatuto, e não têm carreira profissional nem condições para formular um projecto de futuro para a vida. A precariedade de emprego gera incerteza e medo, está fortemente associada ao risco de desemprego e, para utilizar a expressão de Madureira Pinto (2009), é uma forma de expropriação dos direitos sociais que marcaram o progresso social no pós-guerra. É no problema da precariedade que se centra este texto. É seu objectivo compreender se se trata de um fenómeno conjuntural, reactivo a situações económicas menos favoráveis ou se, efectivamente, estamos perante uma situação estrutural de dualização do mercado de trabalho (Auer e Gazier, 2006). A prossecução deste objectivo aconselha a situar Portugal no espaço europeu em que se insere e analisar o fenómeno

numa perspectiva diacrónica, que compare a inserção profissional de gerações sucessivas.

Uma primeira questão, mais específica,éa de compreender em que medida podemos falar em generalização do trabalho precário em todos os países da UE. Analisa-se ainda a ideia de dualização, admitindo como hipótese uma clivagem geracional, que atingirá sobretudo os mais jovens, explorando-se também em que medida o fenómeno se alastra a todas as classes de idade. Esta análise foi feita para o período entre 1985 e 2005 (Oliveira e Carvalho, 2008 e 2010a e 2010b) e é actualizada neste texto com dados relativos a 2008.

Evolução da precarização do emprego na Europa e impacto geracional

A análise da precarização do emprego na Europa, com base em dados do Eurostat e relativa a 2005, revela que este é um fenómeno comum a toda a UE. Mas revela também que o seu peso relativo na população empregada, é diferenciado; que nos países onde o fenómeno da precarização mais se expandiu, estende-se a todos os escalões etários, embora os mais jovens sejam os mais atingidos; e ainda que a tendência de precarização do emprego na Europa é de natureza estrutural em grande parte dos países, por oposição a outros, onde este fenómeno é relativamente reduzido e estabilizou nos últimos 20 anos. Com efeito, há países em que, ao contrário da tendência geral, o uso de contratos a prazo é muito baixo e tende a diminuir, como são os casos paradigmáticos da Dinamarca e do Reino Unido — e também, surpreendentemente, da Grécia.

A actualização destes dados relativos a 2008 evidencia que o padrão de precarização do emprego na Europa não apresenta alterações relevantes face a 2005. Assim, a Espanha continua a ter a taxa mais elevada de emprego precário da UE, embora tenha decrescido entre 2005 e 2008 (figura 3.1), confirmando a tendência já anteriormente verificada. Segue-se a Polónia e Portugal, ocupando respectivamente, o segundo e o terceiro lugar dos países mais afectados.

Em 2008, e ao contrário da Espanha, Polónia e Portugal não só têm as taxas mais elevadas, como confirmam a tendência para um aumento do emprego precário, com Portugal a destacar-se. Esta tendência não é pois conjuntural. Com efeito, este fenómeno tem progredido e tem-se agravado no país nas duas últimas décadas, em todos os escalões etários, como se pode ver na figura 3.2.

Por sua vez, a Dinamarca, Bélgica, Malta e Reino Unido apresentam as taxas mais baixas de emprego precário, se exceptuarmos a maioria dos países de Leste, tendo mesmo decrescido neste período de três anos (figura 3.1).

Destaque-se a evolução da Irlanda, que tinha um padrão idêntico ao da Dinamarca e do Reino Unido e inverteu essa tendência entre 2005 e 2008 em todos os escalões etários (figura 3.3), mas sobretudo nos mais jovens, em que a taxa de precariedade do emprego duplica, subindo de 11,6% para 22%.

No entanto, neste mesmo período, e relativamente a um número elevado de países, as taxas de emprego precário diminuíram, enquanto noutros continuam

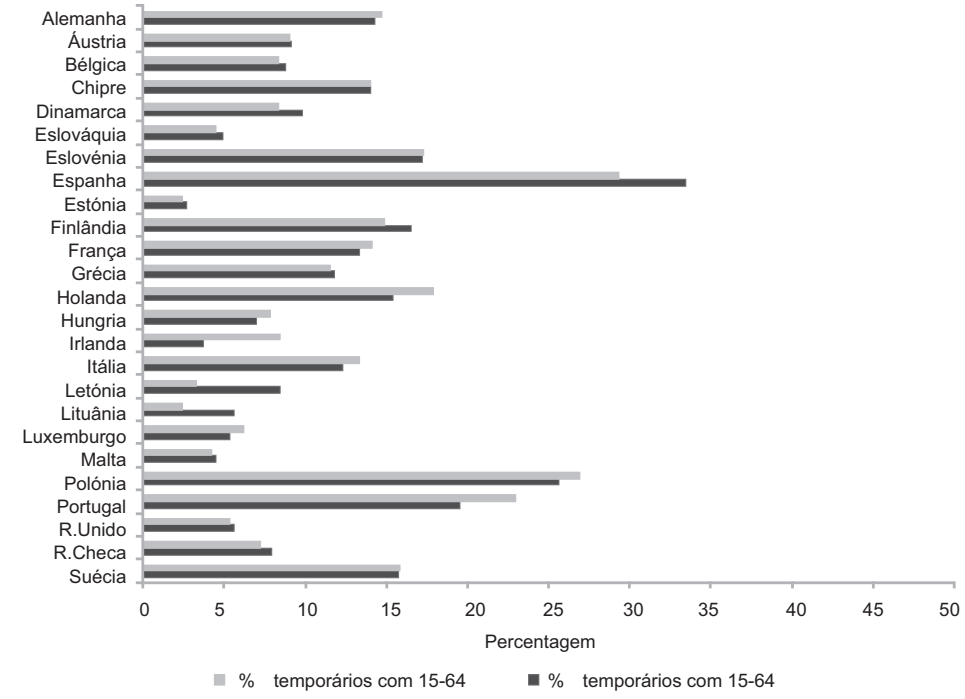

Figura 3.1 Taxa de trabalho temporário dos 15-64 anos: evolução 2005-2008

Fonte: Eurostat, 2005 e 2008.

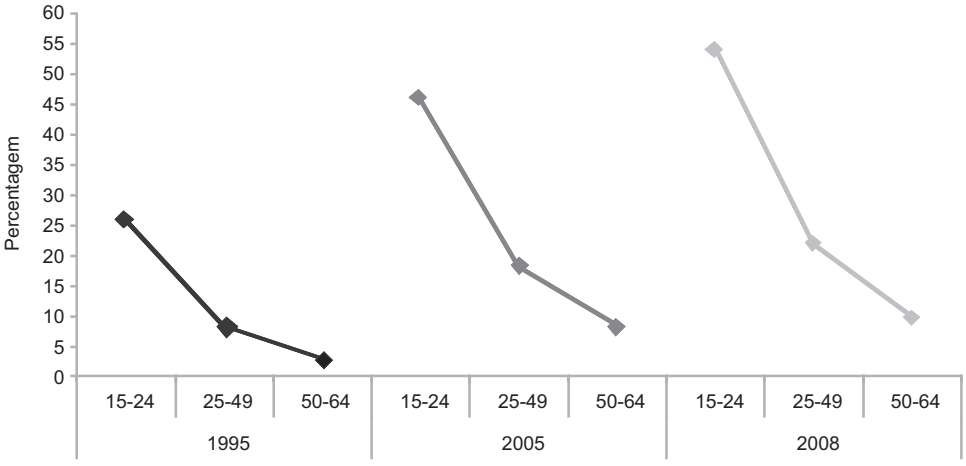

Figura 3.2 Taxa de trabalho temporário dos 15-64 anos: evolução 1995-2008

Fonte: Eurostat, 2005 e 2008.

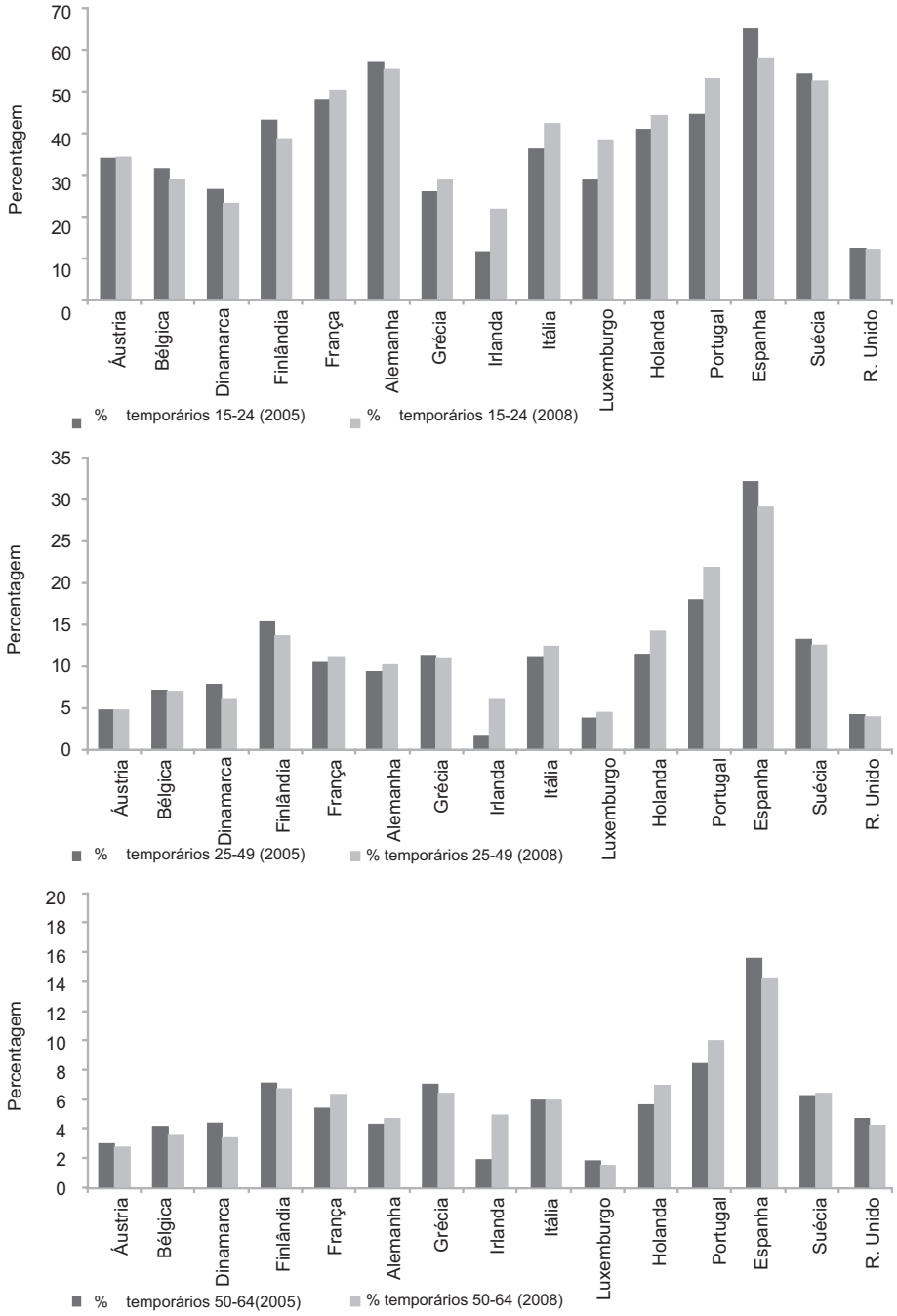

Figura 3.3 Taxa de trabalho temporário por grupo etário: evolução 2005-2008

Fonte: Eurostat, 2005 e 2008.

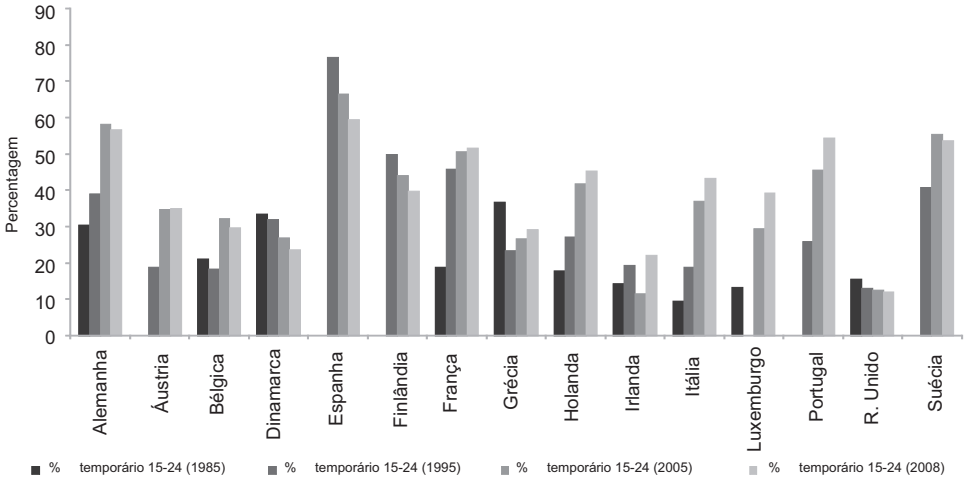

Figura 3.4 Evolução do trabalho temporário dos jovens (15-24 anos), por país (1985 a 2008)
Fonte: Eurostat, 1985, 1995, 2005 e 2008.

a crescer. Distinguem-se claramente dois padrões diferentes que tipificam a evolução deste fenómeno na UE.

Do ponto de vista do efeito geracional, concluiu-se que a geração dos mais jovens (15-24 anos) é, de longe, a mais afectada pelo emprego precário em todos os países da UE-15 sem excepção, e com particular destaque para Espanha, Alemanha, Portugal, Suécia e França, todos acima dos 50% (figura 3.3).

Estas diferenças mantêm-se e agravam-se nalguns casos em 2008. AEspanha, apesar de apresentar o valor mais elevado (59,4%), confirma a tendência para a diminuição do fenómeno, já verificada em 2005, também nos jovens. Merece destaque a Irlanda, que, como já se referiu, neste curto período de três anos duplica a taxa de precarização do emprego juvenil. Portugal prossegue a tendência estrutural de agravamento desta situação, tendo crescido 8,6% entre 2005 e 2008. Há casos em que o fenómeno se agrava e outros que evoluem em sentido contrário.

Como também já se referiu noutros lugares, estes dados devem ser interpretados com precaução, uma vez que na faixa etária dos 15 aos 24 anos é plausível admitir que muitos jovens poderão estar ainda na escola ou em processos de inserção profissional que, como se sabe, tendem a prolongar-se no tempo. Mas a disparidade da posição dos jovens em relação a outros grupos etários e, sobretudo, a evolução deste indicador relativamente a três gerações distintas de jovens (nascidos nas décadas de 70, 80 e 90 do século passado), evidencia uma tendência clara para um agravamento do fenómeno de geração para geração (figura 3.4).

Se a isto juntarmos o facto de que a precarização do emprego nos adultos (25-49 anos) também tem vindo a alastrar de geração para geração desde 1985 (ver Oliveira e Carvalho, 2008), podemos admitir que as coortes nascidas nas décadas

de 70, 80 e 90 do século passado têm cumprido um destino profissional (Chauvel, 2002) divergente das gerações anteriores, nos países europeus em que o fenómeno tem peso relevante, com particular destaque para Portugal e Espanha.

Discussão dos resultados

Avancemos com algumas hipóteses explicativas sobre os dois padrões de empregabilidade que se desenham na UE, nomeadamente o que distingue os países em que a precariedade alastra de forma sustentada, sensivelmente, nas duas últimas décadas e o que, pelo contrário, mantém este fenómeno com dimensões reduzidas e em regressão.

Admite-se que os países com uma política de despedimentos mais liberal, de acordo com os critérios de medida da OCDE (2004) — são paradigmáticos os casos da Dinamarca e do Reino Unido — não precisam de recorrer ao emprego precário como medida de ajustamento do volume de emprego, face às necessidades das empresas. Isto explica que os países onde as barreiras jurídicas aos despedimentos são mais fortes sejam onde o trabalho precário tende a expandir-se. No entanto, é errado pressupor que a legislação do trabalho é o único factor explicativo da expansão do emprego precário.

Os países com perfil de especialização produtiva mais qualificada e economicamente menos vulnerável às variações da conjuntura têm políticas de recrutamento mais exigentes em termos de habilitações académicas e procuram reter os seus trabalhadores mais qualificados, o que explica os fluxos de emigração de jovens portugueses qualificados. Significa isto que o fenómeno da precarização, e mesmo o do desemprego, estão fortemente associados às dinâmicas de (des)qualificação do tecido empresarial de cada país e que neste contexto a legislação laboral é um factor, entre outros, mais ou menos facilitador da gestão do emprego pelas empresas. Este facto não minimiza, antes reforça, a questão social, isto é, os efeitos objectivos e subjectivos das situações prolongadas de precariedade (Paugam, 2000; Cingolani, 2005; Blanc, 2007) e de risco de desemprego (Linhart, 2002) que afectam as gerações mais jovens (Baron, e outros, 2005), sobretudo nos países em que a protecção social é mais frágil (Ferrera, e outros, 2000; Castel, 2003; Dang, e outros, 2006; Pedroso, 2008). Este dado confere visibilidade ao facto de que as políticas públicas de emprego e as políticas sociais, de uma forma geral, tenderão a aumentar a sua eficácia se forem acompanhadas de políticas de reforço da estrutura económica do país, com vista não a uma melhoria da competitividade em abstracto, mas à concretização de um padrão de competitividade baseado na inovação (Oliveira, 2008, pp. 30-33).

Em qualquer caso, os resultados de uma solução como esta só se fariam sentir no médio prazo. Provavelmente por isso, e como se tem verificado em Portugal, a discussão tende a centrar-se na questão da legislação laboral o que, sendo importante, é insuficiente, na medida em que a regulação dos mercados de trabalho está longe de se confinar a uma questão jurídica. Para além da estrutura económica que referimos anteriormente, a expansão do emprego precário é, em si mesma,

uma forma de regulação do mercado de trabalho. E, neste sentido, a Europa no seu conjunto caminha para uma liberalização dos mercados de trabalho (Oliveira e Carvalho, 2010b), concretizando um dos cinco cenários possíveis que Boyer (1986) tinha equacionado há cerca de 20 anos. Variam os caminhos adoptados pelos diferentes países.

Neste alinhamento, Portugal tem escolhido o caminho da precarização. A questão é complexa e encerra vários paradoxos. O primeiro é o de que, num cenário de liberalização dos despedimentos, o grupo dos que têm contrato por tempo indeterminado, por razões de idade e de níveis de escolarização, seria o que teria mais dificuldades em encontrar um novo emprego. O segundo paradoxoéo de que este tipo de medida seria contraditório com as políticas de envelhecimento activo (OCDE 2005 e 2006), que visam manter as populações mais tempo no activo, o que permitirá, em princípio, aliviar as dificuldades financeiras da Segurança Social. O terceiro paradoxo é o de que as tensões sobre o mercado de trabalho, por parte dos mais jovens, tenderão a aumentar, num quadro de crise estrutural como a que vivemos, e reforçam as situações de desigualdade e de injustiça relativa (Dubet, 2006) entre cidadãos e entre gerações. Acresce que as gerações mais jovens são também as que têm níveis mais elevados de escolarização, o que leva à interrogação sobre o retorno do investimento no chamado capital humano a nível individual e colectivo e os efeitos de uma tal situação no desenvolvimento, dando por adquirida a tese do efeito positivo da educação no crescimento das economias (Aghion e Cohen, 2004). A crise global que nos afecta de forma insidiosa veio colocar em cima da mesa e de forma muito premente todos estes paradoxos, de que destacamos uma questão de fundo: qual é o lugar que queremos para os jovens em Portugal? O que é o mesmo que nos interrogarmos sobre o nosso futuro colectivo.

Referências bibliográficas

Aghion, Philippe e Élie Cohen (2004), *Éducation et Croissance*, Paris, La Documentation Française.

Auer, Peter e Bernard Gazier (2006), *L'Introuvable Sécurité de l'Emploi*, Paris, Flammarion.

Baron, Cécile, Élisabeth Dugué e Patrick Nivolle (eds.) (2005), *La Place des Jeunes dans la Cité*, Tome I, Paris, Ed. Harmattan.

Blanc, Guillaume Le (2007), *Vies Ordinaires, Vies Précaires*, Paris, Ed. du Seuil.

Boyer, Robert (coord.) (1986), *La Flexibilité du Travail en Europe*, Paris, La découverte.

Castel, Robert (2003), *L'Insécurité Sociale, Qu'est ce Qu'être Protégé?*, Paris, Ed. du Seuil et La République des Idées.

Chauvel, Louis (1998), *Le Destin des Générations, Structure Sociale et Cohortes en France au XXe Siècle*, Paris, PUF.

Cingolani, Patrick (2005), *La Precarité*, Paris, PUF.

Dang, Ai-Thu, Jean-Luc Outin e Hélène Zajdela (2006), *Travailler pour être Intégré? Mutations des Relations entre Emploi et Protection Sociale*, Paris, Ed. CNRS.

Dornelas, António (coord.) (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Dubet, François (2006), *Injustices: l'Expérience des Inegalités au Travail*. Paris, Ed. du Seuil.
Esping-Andersen, Gosta e Bruno Palier (2008), *Trois Leçons sur l'État-Providence*, Paris, Ed. du Seuil.
Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
EUROSTAT, Labour Force Survey (LFS) series — Detailed annual survey results (1985, 1995, 2005, 2008). http: //epp. eurostat. ec. europa. eu
EUROSTAT, Labour Force Survey e LFS series — Detailed quarterly survey results (2005). http: //epp. eurostat. ec. europa. eu
Falcão, Sara (2007), "Flexibilidad y desigualdad en el trabajo: tendencias y alternativas europeas", *Sociologia del Trabajo*, 61, pp. 99-124.
Ferrera, Mauricio, e outros (2000), O Futuro da Europa Social, repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia, Oeiras, Celta Editora.
Forgeot, Gérard e Jérôme Gautie (1997), "Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement", *Economie et Statistique*, 304-305, pp. 53-74.
Gazier, Bernard (2005), *Vers un Nouveau Modèle Social*, Paris, Ed. Flammarion. Linhart,
Danièle (2002), *Perte d'Emploi, Perte de Soi*, Paris, Ed. Érès.
Pais, José Machado (2003), *Ganchos, Tachos e Biscates: Jovens, Trabalho e Futuro*, Porto, Âmbar.
OCDE (2004), *Perspectives de L'Emploi de l'OCDE*. Paris, OCDE Publications.
OCDE (2005), *Ageing and Employment*, Paris, OCDE.
OCDE, (2006), *Live Longer, Work Longer*, Paris, OCDE.
Oliveira, Luísa (2009), "A situação dos desempregados e inactivos", em João Freire (org.), *Trabalhos e Relações laborais*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 131-163.
Oliveira, Luísa (2008), *Uma Sociologia da Inovação*, Lisboa, Celta Editora.
Oliveira, Luísa (1998), *A Inserção Profissional*, Lisboa, Cosmos.
Oliveira, Luísa e Helena Carvalho (2010a), "Towards the Liberalization of Labor Markets in Europe" em *Portuguese Journal of Social Science*, 8 (2), pp. 147-164.
Oliveira, Luísa e Helena Carvalho (2010b), Regulação e Mercado de Trabalho: Portugal e a Europa, Lisboa, Sílabo.
Oliveira, Luísa e Helena Carvalho (2008) "A precarização do emprego na Europa", *Dados, Revista de Ciências Sociais*, 51 (3), p. 541-567.
Paugam, Serge (2000), *Le Salarié de la Précarité*, Paris, PUF.
Pedroso, Paulo (2008), *Capitalismo(s): Portugal e a Evolução do Modelo Social Europeu*, WP, Lisboa, CIES/ISCTE
Sennett, Richard (2003a), *Le Travail sans Qualité: Les conséquences Humaines de la Flexibilité*, Paris, Albin Michel.
Sennett, Richard (2003b), *Respect: de la Dignité de l'Homme dans un Monde d'Inegalité*, Paris, Ed. Hachette.

Publicação Original
Oliveira, Luísa, e Carvalho, Helena (2010), "Desigualdades geracionais: os jovens e a precariedade de emprego na UE", em Renato Miguel do Carmo (org.), *Desigualdades 2010: Estudo e Indicadores*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 191-198.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 4

Classes sociais e interseções de desigualdades
Portugal e a Europa

António Firmino da Costa e Rosário Mauritti

Introdução: intensificação das desigualdades

Recentemente, a esfera pública tem vindo a descobrir, algo surpreendida, que afinal as desigualdades ainda são um problema grave na sociedade contemporânea. Mais ainda, que se está a verificar atualmente uma intensificação das desigualdades sociais.

Este novo agravamento das desigualdades traz consigo um cortejo de implicações muito negativas, na vida das pessoas e na organização das sociedades. Várias dessas implicações vão-se tornando cada vez mais reconhecidas: concentração desmedida e acelerada de riqueza, rendimento e poder; desregulação e precarização do trabalho; recrudescimento de polarizações sociais e clivagens acentuadas; bloqueio e insegurança das gerações jovens, nomeadamente quanto a emprego, condições de vida e projetos de futuro; interrupção da mobilidade social ascendente, que até há pouco era entendida implicitamente como horizonte socialmente esperado; alastramento da experiência ou ameaça de mobilidade social descendente; recessão, estagnação e dificuldade de crescimento económico; derivas autoritárias que vão desgastando as liberdades e esvaziando a democracia. Algumas destas dinâmicas figuram como causas ou como consequências do agravamento atual das desigualdades. Na maior parte dos casos encadeiam-se entre si, em ciclos perversos geradores de acréscimo inigualitário.

A recente surpresa quanto ao agravamento atual das desigualdades tem irrompido não só na esfera pública (meios de comunicação, redes sociais, agentes políticos, comentadores públicos) mas tem também abalado alguns cientistas sociais (de várias áreas disciplinares) que, nas últimas décadas, tinham aderido à noção de que as desigualdades sociais se tinham esbatido nas sociedades da modernidade avançada ou, em todo o caso, que já não seriam problema social relevante.

Alguns outros salientavam — aliás com toda a pertinência — que nas sociedades contemporâneas se verificavam desigualdades socioculturais relevantes e preocupantes, da ordem da discriminação categorial e da discriminação de reconhecimento identitário (discriminações de género, idade, étnico-raciais, estilo

de vida, orientação sexual, etc.). Contudo, entendiam que as desigualdades de carácter estrutural, designadamente socioeconómicas e de poder, estavam basicamente ultrapassadas; ou, noutros termos, que as desigualdades estruturais de classes se tinham dissipado no tecido social.

Acontece que, nos anos mais recentes, dois elementos de fundo têm vindo a alterar profundamente a perceção pública do problema. Por um lado, a Grande Recessão financeira, económica e social, desencadeada a partir de 2007/2008 e as políticas de austeridade subsequentes constituíram-se quer como importantes fatores de agravamento das desigualdades, em especial das desigualdades económicas e de poder, quer também como reveladores chocantes junto da perceção pública acerca da situação agravada de desigualdade estrutural a que se chegou nas sociedades atuais.

Por outro lado, nas ciências sociais, apesar de um certo alheamento da problemática por parte de alguns sectores, foram-se acumulando muitas outras análises e resultados elucidativos a respeito da desigualdade estrutural nas sociedades atuais. Basta referir a obra de sociólogos e economistas de referência como Bourdieu (1979), Tilly (1998), Frazer (2008), Therborn (2013), Savage (2015) e Dorling (2017) ou como Piketty (2014), Atkinson (2015), Reich (2015), Stiglitz (2015) e Milanovic (2016).

Estes, e muitos outros, tinham obtido e têm vindo a conseguir importantes avanços de conhecimento, prosseguindo na identificação, monitorização e análise das desigualdades nas sociedades contemporâneas. Deste modo, têm renovado as agendas de investigação das ciências sociais, retomando a importância da análise das desigualdades estruturais. Têm também contribuído para que a perceção pública e o debate político tenham vindo a redescobrir as desigualdades e a darem-se conta da intensificação das desigualdades.

Classes sociais e multidimensionalidade das desigualdades

Grande parte das análises sociológicas sobre desigualdades, desde os autores clássicos da sociologia, tem-se centrado em dois focos analíticos principais: nas desigualdades de classes sociais e na multidimensionalidade das desigualdades sociais. As controvérsias a este respeito foram inúmeras na história da sociologia, muitas vezes em termos mutuamente exclusivos. No entanto, a resultante atual mais pertinente e produtiva, desenvolvida em teorias e pesquisas muito variadas, tende a conjugar estes dois focos de análise, segundo formas diversificadas de conceptualização convergente.

Nesta perspetiva, alguns sociólogos têm proposto incorporar, no âmbito do próprio conceito de estrutura de classes, um conjunto alargado de dimensões, não só socioeconómicas e socioprofissionais mas também educativas, culturais, simbólicas, redes relacionais e outras (Bourdieu, 1979; Savage, 2015). Outros têm preferido circunscrever o conceito de estrutura de classes ao âmbito das relações sociais de propriedade e trabalho, incluindo também as relações desiguais de poder organizacional e recursos de qualificação na esfera profissional (Wright, 1997; Goldthorpe, 1980). Alguns tendem também a enfatizar, em simultâneo, as interseções sistémicas que se estabelecem entre as desigualdades de classes e outras

desigualdades — designadamente as interseções entre desigualdades de classe, género e raciais (Massey, 2007) ou as interseções entre desigualdades de classes sociais e um conjunto multidimensional ainda mais abrangente de desigualdades vitais, existenciais e de recursos (Therborn, 2013).

Análises como as de Crompton (2003) ou de Frazer (2008) são particularmente esclarecedoras, revelando as interseções de desigualdades que ocorrem entre classe e género na sociedade contemporânea. Em termos mais gerais, Nancy Frazer argumenta também, com propriedade, que a compreensão das sociedades atuais implica analisar desigualdades múltiplas e interseções entre elas, designadamente entre desigualdades socioeconómicas, socioculturais e sociopolíticas.

Boa parte da análise sociológica, aliás, em vez de conceções redutoras e unilaterais, tem evidenciado a importância das interseções de desigualdades na sociedade contemporânea. Estas interseções envolvem desigualdades de classes e outras desigualdades relevantes, sejam desigualdades distributivas (nomeadamente as desigualdades de rendimento, riqueza, educação e poder), sejam outras desigualdades categoriais (desigualdades de género, etárias, étnico-raciais, estilo de vida, etc.).

As análises que se seguem procuram, precisamente, dar conta das desigualdades de classes na sociedade portuguesa atual e no seu contexto europeu, examinando as respetivas interseções com um conjunto vasto de outras dimensões estruturais de desigualdade, algumas mais especificamente intrínsecas à esfera socioprofissional e outras extrínsecas mas que estão profundamente interligadas com elas.

Análise das classes sociais: modelo teórico e operatório

A análise das desigualdades de classes sociais tem sido desenvolvida em Portugal por um conjunto alargado de investigadores, de várias gerações académicas e vários centros de investigação em ciências sociais. Entre muitos outros, refiram-se alguns trabalhos recentes muito relevantes sobre os burgueses (Louçã *et al.*, 2014), a classe média (Estanque, 2017) e as classes populares (Lopes *et al.*, 2017).

Na presente investigação das desigualdades de classe e respetivas interseções com outras desigualdades, no conjunto da Europa e em particular em Portugal, usamos como instrumento teórico-operatório a matriz de classes ACM (proposta por J. F. Almeida, A. F. Costa e F. L. Machado), com operacionalização atualizada por Rosário Mauritti (Almeida *et al.*, 1994; Costa, 1999; Mauritti *et al.*, 2016). Uma parte significativa da produção sociológica em Portugal sobre classes sociais tem vindo a utilizar a tipologia ACM de lugares estruturais de classes. A tipologia tem sido igualmente utilizada em publicações internacionais, nomeadamente em Costa *et al.*, 2002, Martins *et al.*, 2005, Almeida *et al.*, 2006, Martins *et al.*, 2007, Costa *et al.*, 2009, Mauritti e Martins, 2009, Antunes, 2011, Carmo e Nunes, 2013, Carmo *et al.*, 2015, Mauritti *et al.*, 2016).

A análise das classes sociais não se reduz às vertentes estruturais (divisão social do trabalho e lugares de classe; preenchimento desses lugares e trajetórias

sociais). Abrange também vertentes culturais (mapas cognitivos de classes; identidades de classe) e agenciais (estilos de vida; ação coletiva). Todas estas vertentes são relevantes e estão interrelacionadas, embora muitas vezes sem sobreposição direta, linear ou imediata entre si. A tipologia ACM é um instrumento de análise de estruturas de classes. Para a captação e interpretação das outras vertentes das classes sociais importa recorrer a outras ferramentas teóricas e metodológicas e a outras fontes empíricas.

A vertente estrutural, contudo, constitui referência fundamental na análise sociológica das desigualdades de classes sociais. O presente estudo situa-se nesse plano, apresentando contributos principalmente para a análise das estruturas atuais das desigualdades de classes na Europa e, particularmente, em Portugal.

Em termos de operacionalização, a tipologia ACM de classes sociais integra matricialmente, como variáveis principais, a situação na profissão (patrão, trabalhador independente, trabalhador assalariado) e a profissão (grandes grupos de profissões ISCO 2008 (International Standard Classification of Occupations, 2008), incluindo dimensões de qualificação profissional e posição hierárquica no trabalho) (quadro 4.3). Desse modo, incorpora dimensões analíticas e critérios classificatórios que se encontram centralmente na obra de sociólogos de referência na análise de classes sociais, como Bourdieu (1979), Goldthorpe (1980), Wright (1997) e Savage (2015).

A tipologia ACM possui um conjunto de propriedades conceptuais e operacionais: integra dimensões teóricas que são fundamentais na análise de classes no quadro societal contemporâneo; possibilita a comparação com outras tipologias classificatórias de referência neste domínio, facilitando a crítica e a acumulação científica; permite recorrer a dados empíricos tanto de estatísticas institucionais como de inquéritos de investigação; é uma classificação muito compacta, proporcionando a análise de comparações de larga escala, nomeadamente internacionais; admite versões mais finas da tipologia, aplicáveis a problemas analíticos e contextos empíricos específicos, mantendo consistência com a matriz conceptual de base.

Classes sociais e desigualdades de género na Europa

A estrutura de classes no âmbito europeu tem vindo a ser analisada sociologicamente ao longo das últimas duas décadas (Costa *et al.*, 2000; Costa *et al.*, 2007; Almeida, 2013; Mauritti *et al.*, 2016). Uma perspetiva sobre as estruturas de classes sociais na Europa e as interseções entre classe e género encontra-se no quadro 4.1, abrangendo 25 países europeus. A análise foi realizada incidindo sobre a população ativa dos 25 aos 64 anos, recorrendo aos dados disponíveis no European Social Survey.

Uma primeira constatação: no espaço social europeu, cerca de 50% da população ativa é composta por duas classes assalariadas de base — os operários (O), cerca de 20%, e os empregados executantes (EE), perto de 30%. Embora se localizem ambas na base assalariada da estrutura social europeia, ocupam lugares diferentes na organização social do trabalho e diferenciam-se na atividade profissional

que realizam: uns na produção industrial, oficinal, de estaleiros e transportes; os outros em atividades de serviços, comerciais e administrativas.

Estas duas classes sociais têm também histórias sociais distintas. Nomeadamente, no último meio século, com as restruturações tecnológicas e a deslocalização mundial de sectores industriais, verificou-se um decréscimo dos O na Europa. Em simultâneo, com a expansão dos sistemas administrativos, do consumo de massas e dos serviços pessoais, assistiu-se a um crescimento dos EE. Além disso, são categorias sociais com composição de género contrastante — a primeira sobretudo masculina e a segunda predominante feminina.

No entanto, ambas são assalariadas de base, em geral sem qualificações elevadas nem posição hierárquica média ou superior nas organizações (exceto uma pequena parte que desempenha funções de primeiro enquadramento, junto à execução direta). Acresce que, em termos de relações interpessoais e familiares, tendem a estabelecer laços próximos e apresentam cada vez mais condições sociais de existência semelhantes.

Há meio século, os EE eram entendidos por muitos autores como parte — a parte inferior — de uma nova classe média assalariada de "colarinho branco" (C. Wright Mills, 1951) ou de uma "nova pequena burguesia" (N. Poulantzas, 1974; P. Bourdieu, 1979). Em contraposição, E. O. Wright (1997) tem defendido a não distinção entre EE e O, constituindo uma única "classe trabalhadora". No entanto, os traços estruturais acima referidos acerca da atualidade europeia parecem conduzir, mais apropriadamente, a outra concetualização: por um lado, à caracterização dos O e dos EE como dois lugares de classe distintos; por outro lado, à localização de ambos na base assalariada da estrutura de classes contemporânea.

Com situação diferente, quer em termos de posição relacional na estrutura de classes, quer em termos de volume na população ativa europeia, encontra-se a categoria social dos trabalhadores independentes (TI). Realizam atividades profissionais por conta própria, com estatuto jurídico independente, sem empregados (quando muito um ou outro aprendiz ou colaborador familiar). Dito de outro modo, não são assalariados nem assalariam outros. Em geral, possuem capitais económicos e recursos escolares relativamente baixos.

Há meio século, eram bastante mais numerosos na Europa, mas a sua presença numérica na estrutura social diminuiu acentuadamente. A quebra maior ocorreu nos camponeses, ou agricultores independentes, associada às transformações económicas e sociais da agricultura e do mundo rural. Além destes, os TI são sobretudo pequenos comerciantes, artesãos e prestadores de serviços. Hoje em dia, representam no conjunto cerca de 5% a 6% da população ativa europeia.

Nessa altura anterior, eram designados, na bibliografia especializada, como "pequena burguesia" ou "pequena burguesia tradicional". Atualmente a noção tem conotações algo anacrónicas, embora continue a ser usada por alguns. Em todo o caso, os TI situam-se numa localização intermédia da estrutura de classes. Por um lado, possuem atributos de propriedade e independência no trabalho, em parte análogos aos da classe empresarial e proprietária, embora em

Quadro 4.1 Classes sociais e género (Europa)

Países	Classes sociais e género (% em linha)														
	Empresários, dirigentes e profissionais liberais			Profissionais técnicos e de enquadramento			Trabalhadores independentes			Empregados executantes			Operários		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Alemanha	13,1	18,0	8,0	31,8	25,2	38,6	3,4	2,8	3,9	30,7	18,4	43,4	21,0	35,5	6,1
Áustria	10,3	12,2	8,5	31,0	32,0	30,0	4,0	4,6	3,5	34,9	18,0	51,6	19,7	33,3	6,5
Bélgica	16,2	20,6	12,0	35,9	31,6	40,1	3,2	3,9	2,5	26,9	12,7	40,5	17,8	31,2	5,0
Bulgária	10,3	12,8	7,8	21,9	17,6	26,2	5,2	6,0	4,4	31,6	21,4	41,8	31,0	42,2	19,8
Chipre	14,2	20,6	7,8	22,9	21,6	24,3	7,0	8,5	5,4	37,6	21,6	53,5	18,3	27,7	9,0
Dinamarca	12,2	16,1	8,5	35,7	31,0	40,1	2,6	3,6	1,6	30,7	18,1	42,7	18,9	31,1	7,2
Eslováquia	11,8	13,2	10,4	21,2	16,1	25,9	3,9	5,7	2,3	29,7	17,8	40,9	33,4	47,2	20,4
Eslovénia	12,2	16,4	7,8	34,3	29,2	39,7	4,4	5,9	2,7	21,7	12,9	31,0	27,4	35,5	18,8
Espanha	12,9	16,4	9,3	29,6	25,6	33,8	6,8	7,1	6,5	31,4	20,6	42,6	19,3	30,4	7,8
Estónia	21,7	26,6	17,3	27,6	18,2	36,1	2,3	2,4	2,3	21,5	9,3	32,3	26,9	43,5	12,0
Finlândia	10,3	12,6	7,9	38,2	35,5	40,9	5,7	7,1	4,3	26,1	11,7	40,8	19,7	33,1	6,0
França	8,0	10,6	5,5	33,0	36,1	30,1	3,5	4,2	2,8	32,6	16,3	48,0	22,9	32,7	13,6
Holanda	18,1	25,9	10,4	34,6	32,4	36,7	4,2	3,8	4,6	29,5	16,0	42,6	13,6	21,9	5,6
Hungria	11,0	13,4	8,7	24,3	20,0	28,3	2,2	2,6	1,8	26,2	11,9	39,5	36,3	52,1	21,6
Irlanda	14,7	19,0	10,6	29,5	22,9	35,8	5,7	9,9	1,7	32,4	17,2	46,7	17,8	31,1	5,2
Islândia	22,4	27,9	17,0	35,0	30,2	39,8	6,3	8,0	4,6	22,1	9,5	34,8	14,1	24,4	3,8
Itália	15,9	18,4	12,9	27,8	22,5	34,2	7,8	7,7	8,2	23,3	15,2	32,0	25,2	36,1	12,7
Lituânia	10,2	14,4	6,6	21,2	11,1	30,0	6,8	7,2	6,4	29,2	15,0	41,6	32,5	52,3	15,4
Noruega	16,2	19,5	12,8	40,5	38,5	42,6	3,7	5,2	2,1	27,7	16,2	39,5	11,9	20,6	3,1
Polónia	14,6	16,4	12,9	24,9	22,7	27,1	9,5	10,5	8,5	22,2	10,5	33,9	28,8	39,9	17,6
Portugal	10,1	10,2	9,9	20,8	21,9	19,7	6,2	5,5	6,9	29,0	19,7	37,7	34,0	42,7	25,7
Reino Unido	15,8	16,4	15,3	31,8	31,8	31,8	6,9	9,9	4,1	31,7	19,2	43,3	13,8	22,7	5,6
Rep. Checa	10,6	11,4	9,8	28,7	27,5	29,9	6,1	8,5	3,9	28,3	14,3	41,6	26,2	38,2	14,8
Suécia	14,2	19,1	9,1	39,5	34,6	44,4	2,7	3,5	1,9	29,1	19,6	38,8	14,5	23,1	5,8
Suíça	18,9	22,8	15,2	37,8	37,1	38,4	4,6	3,4	5,7	23,1	12,4	33,3	15,7	24,3	7,4
Total	13,3	16,4	10,3	30,5	27,7	33,3	5,5	6,2	4,8	29,0	16,7	41,3	21,7	33,0	10,3

Fonte: ESS 2014. Bulgária, Chipre, Islândia, Itália e Eslováquia: ESS 2012.

muito pequena escala. Por outro lado, apresentam atributos de trabalho executante direto, qualificações não superiores e condições de vida relativamente contidas, com proximidade dos O e EE.

Os profissionais técnicos e de enquadramento (PTE) situam-se também numa localização intermédia da estrutura de classes europeia, mas de carácter distinto da anterior. Diferentemente dos TI, os PTE são assalariados. Diferentemente dos O e EE, os PTE, em termos modais, possuem formação escolar superior, desempenham atividades profissionais de qualificação média ou elevada e exercem funções de enquadramento na hierarquia intermédia ou superior (exceto na direção de topo) das organizações estatais e empresariais.

Este lugar de classe é, porventura, a mais nítida expressão de tendências de recomposição social correlativas quer do desenvolvimento do Estado social (sistemas públicos alargados de educação, saúde e proteção social), quer do surgimento da chamada sociedade de conhecimento, qualificada e pericial. Essas tendências intensificaram-se transversalmente ao todo europeu, designadamente desde a segunda metade do século XX, embora a ritmos e níveis diversos consoante os países. Este lugar de classe (PTE) inclui hoje, sensivelmente, 30% dos cidadãos europeus de ambos os sexos.

A análise da figura 8.1 confirma a relevância crescente destes posicionamentos sociais de classe que se caracterizam simultaneamente pela condição assalariada, pela posse de credenciais escolares e qualificações profissionais elevadas e ainda, em grande parte, pela posição hierárquica intermédia nas organizações. Os dados da figura, reportados ao âmbito europeu, evidenciam que os PTE são a única categoria que, de forma consistente, vê a sua presença numérica consolidar-se. Esse crescimento, aliás, foi bastante rápido. Um quarto de século antes, os PTE ainda eram apenas 15%, cerca de metade do que representam atualmente no espaço social europeu.

A respeito deste lugar de classe, alguns sociólogos de referência neste domínio usaram no último meio século a designação de classe média de "colarinho branco" (C. Wright Mills), "nova pequena burguesia" (P. Bourdieu) ou "lugares contraditórios de classe" (E. O. Wright). Os dois primeiros, como vimos, englobavam nessas categorias os EE e os PTE, enquanto o terceiro referia-se no essencial aos PTE (este autor inclui os EE na "classe trabalhadora" e, por outro lado, usa também o conceito de "lugares contraditórios de classe" não só para os PTE mas também a respeito dos "pequenos empresários", localizados entre os "capitalistas" e a "pequena burguesia").

Na perspetiva que se tem vindo aqui a expor, hoje parece ter mais correspondência com as mudanças estruturais observáveis na sociedade atual (pelo menos no contexto social europeu) caracterizar os PTE como uma das duas classes médias da atual estrutura social: um lugar estrutural de classe média assalariada detentora de elevadas qualificações e posições hierárquicas intermédias — com uma configuração diferente de um outro lugar estrutural de classe média, os trabalhadores independentes (não assalariados) relativamente pouco qualificados (TI).

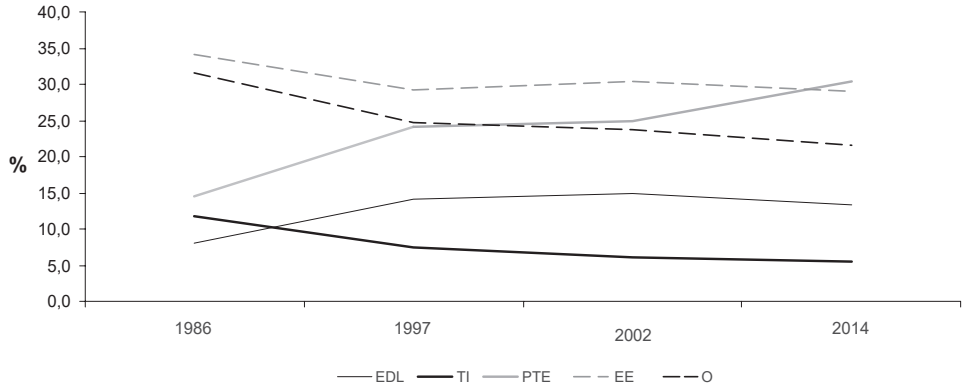

Figura 4.1 Classes sociais na Europa (1986-2014)
Fonte: ESS 2014.

Finalmente, no vértice da estrutura de classes, situam-se as posições sociais mais bem posicionadas nas vertentes de recursos, poderes e *status*, o lugar de classe dos empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL). Nele confluem e entrelaçam-se socialmente: os empresários, que têm propriedade e direção de organizações económicas privadas; os dirigentes, isto é, profissionais assalariados que ocupam cargos de topo quer dos organismos do Estado quer das empresas; os profissionais liberais, que exercem atividade de forma juridicamente independente, sendo altamente qualificados e com rendimentos e prestígio social elevados.

Na bibliografia de referência, são usadas relativamente a esta categoria social designações como "burguesia", "elite" ou "classe dominante". Cada um destes termos implica especificações analíticas e conotações interpretativas diversas, embora partilhem em grande parte um mesmo significado geral relativo ao topo da estrutura social. No espaço social europeu atual, os EDL representam cerca de 13% da população ativa. Importa considerar, no entanto, que cerca de dois terços são de facto pequenos empresários, situação social que dificilmente se poderia considerar como burguesia, elite ou classe dominante. Muitos destes últimos aproximam-se provavelmente mais, em termos de relações estruturais e condições sociais de existência, dos trabalhadores independentes (TI).

Atendendo às composições de género, a análise do quadro 4.1 evidencia protagonismos que são transversais ao espaço europeu como um todo. Os homens surgem associados de forma mais incidente do que as mulheres a lugares de liderança económica e autoridade hierárquica de topo (EDL), bem como ao trabalho manual, a título independente ou em assalariamento, nas atividades de produção fabril, oficinal, estaleiro e transporte (TI e O). Quanto ao segmento feminino, com concentração clara no trabalho por conta de outrem, localiza-se de forma prevalecente nas categorias que envolvem as atividades intelectuais e científicas (PTE) e no assalariamento de base nas atividades administrativas, comerciais e de serviços pessoais variados (EE).

Nestes padrões de distribuição de mulheres e homens na estrutura social do espaço europeu, desenham-se assim condições de vida e sistemas de oportunidades, em termos de autonomia e participação social, que são atravessados por desigualdades sociais onde classe e género se intersetam mutuamente.

Não obstante este panorama, dando conta das desigualdades de classe e género e, por conseguinte, das condições de vida e ação com elas relacionadas nesse espaço social europeu como um todo, os dados apresentados no quadro 4.1 evidenciam, também, algumas assimetrias significativas entre países.

Desde logo, essas assimetrias são muito evidentes quando se analisam as distribuições relativas às duas categorias de assalariados de base — os empregados executantes (EE) e os operários industriais (O). Essas categorias detêm ainda hoje uma expressão bastante significativa nas estruturas socioprofissionais do conjunto europeu. Contudo, a análise de cada país dá conta de configurações nacionais diversas, ora de pendor mais industrial, sobretudo prevalecente em alguns contextos da Europa central e de leste, ora de terciarização dependente e pouco qualificada, nomeadamente em casos da Europa do sul.

Quanto à categoria mais diretamente protagonista da modernização avançada e da sociedade de conhecimento, os PTE, também se desenham configurações de desigualdade bastante distintas entre países. É possível destacar, por exemplo, quer alguns países da Europa do sul e da Europa de leste onde o peso desta categoria social é comparativamente mais fraco (embora em crescimento), quer países da Europa nórdica e central que se caracterizam pela presença muito forte dos PTE na estrutura social.

Classes sociais e desigualdades em Portugal

Como se viu no ponto anterior, a estrutura de classes da sociedade portuguesa atual apresenta traços gerais que, no seu conjunto, caracterizam igualmente a estrutura de classes europeia no início do século XXI.

No entanto, apresenta também especificidades significativas no contexto europeu, das quais é possível dar conta com algum pormenor. Além disso, uma análise mais fina permite examinar um conjunto de outras desigualdades sociais que estabelecem interseções relevantes com as desigualdades estruturais de classe ou que as especificam em algumas dimensões complementares.

O quadro 4.2 condensa um conjunto de indicadores relativos, quer à estrutura de classes na sociedade portuguesa atual, quer à sua inter-relação com outras dimensões de desigualdade, designadamente sociodemográficas, educativas, profissionais e económicas.

Quadro 4.2 Classes sociais em Portugal: caracterização sociodemográfica, educativa, profissional e económica

Indicadores de caracterização sociodemográfica, educativa, profissional e económica		Classes sociais e género (% em coluna)															Total
		Empresários, dirigentes e profissionais liberais			Profissionais técnicos e de enquadramento			Trabalhadores independentes			Empregados executantes			Operários			
		HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	
Grupos etários	25 a 34 anos	26,0	30,6	21,6	21,5	20,8	22,2	13,6	26,3	7,7	18,7	28,6	13,7	24,9	22,8	27,4	21,2
	35 a 54 anos	58,9	61,1	56,8	61,1	59,7	62,5	54,5	42,1	61,5	58,4	54,3	60,4	60,0	59,7	61,1	57,3
	55 a 64 anos	15,1	8,3	21,6	17,4	19,5	15,3	31,8	31,6	30,8	23,0	17,1	25,9	15,1	17,4	11,6	21,6
Níveis de escolaridade*	Básico	36,1	44,4	27,0	10,8	17,1	4,2	75,6	73,7	76,9	58,7	53,0	61,4	76,7	80,1	71,0	55,1
	Secundário	18,1	19,4	16,2	15,5	26,3	4,2	22,2	26,3	19,2	32,5	36,4	30,7	21,7	19,9	24,7	22,1
	Superior	45,8	36,1	56,8	73,6	56,6	91,7	2,2	–	3,8	8,7	10,6	7,9	1,7	–	4,3	22,8
Trabalhadores na organização*	Até 10	76,7	83,3	70,3	17,4	18,4	16,9	100,0	100,0	100,0	44,9	33,3	50,7	35,8	42,0	26,6	42,5
	10 a 24	11,0	8,3	10,8	20,1	19,7	19,7	–	–	–	17,4	16,7	17,9	23,9	24,0	23,4	18,2
	25 a 99	1,4	–	2,7	30,9	30,3	32,4	–	–	–	19,3	24,2	17,1	19,3	14,7	26,6	18,7
	100 a 499	8,2	2,8	16,2	22,8	21,1	25,4	–	–	–	12,1	16,7	9,3	14,8	16,0	12,8	14,3
	500 ou mais	2,7	5,6	–	8,7	10,5	5,6	–	–	–	6,3	9,1	5,0	6,2	3,3	10,6	6,2
	Com funções de enquadramento*	59,7	75,0	43,2	48,0	55,8	39,7	8,9	15,8	3,8	21,1	29,0	17,1	24,1	30,2	13,7	31,1
Tipo de contrato*	Sem termo	76,9	60,0	88,9	75,2	79,2	69,9	–	–	–	65,4	76,8	59,3	66,0	65,1	68,1	67,2
	Termo certo/incerto	7,7	–	11,1	20,1	19,5	21,9	33,3	–	50,0	24,0	17,4	27,1	20,9	17,4	26,6	21,7
	Sem contrato	15,4	40,0	–	4,7	1,3	8,2	66,7	100,0	50,0	10,6	5,8	13,6	13,1	17,4	5,3	11,1
Filiação sindical*	Sim, atualmente	13,7	14,3	13,5	18,1	16,9	19,4	–	–	–	11,5	18,8	7,2	4,1	4,0	3,2	9,4
	Sim, previamente	9,6	2,9	13,5	20,1	19,5	20,8	2,2	5,3	–	7,2	5,8	7,9	11,8	10,1	14,7	11,0
	Não	76,7	82,9	73,0	61,7	63,6	59,7	97,8	94,7	100,0	81,3	75,4	84,9	84,1	85,9	82,1	79,6
Total (% linha)	Por classe e sexo	10,1	10,2	9,9	20,8	21,9	19,7	6,2	5,5	6,9	29,0	19,7	37,7	34,0	42,7	25,7	100,0
	Por sexo	100,0	49,3	50,7	100,0	51,3	48,7	100,0	42,2	57,8	100,0	33,0	67,0	100,0	61,1	38,9	100,0
		(valores médios)															
Tempo trab./sem	Horas contratadas	39,5	39,53	34,12	37,1	37,11	35,66	45,2	45,18	40,56	39,7	39,72	37,41	40,4	40,37	38,13	39,7
	Horas trabalho reais	43,5	43,53	43,78	38,1	38,06	39,89	48,1	48,24	48,67	43,6	43,62	37,45	46,0	46,05	41,51	43,7
Rendimentos	Valor médio anual, PPS	15637	13255	18047	19460	20137	18706	7372	7178	7503	10956	11916	10522	9175	9437	8773	12476
	Coeficiente variação	60,7	79,8	42,6	58,7	64,4	50,5	53,5	60,4	50,1	78,2	53,0	89,3	58,8	58,3	59,6	74,5

Nota: *Qui-quadrado significativo p. < 000.

Operários (O)

Na sociedade portuguesa atual, a categoria social dos operários (O) tem uma presença bastante significativa na estrutura de classes (34,0%), sendo muito mais numerosa em termos percentuais do que a média europeia (21,7%). É uma classe social com composição claramente mais masculina (61,1%) do que feminina (38,9%). Os homens localizados neste lugar de classe representam pouco menos de metade da população ativa masculina do país (42,7%). Pelo seu lado, as mulheres que se localizam neste lugar de classe, se bem que bastante menos do que os homens, representam mesmo assim cerca de um quarto da população ativa feminina do país (25,7%). Ainda em termos demográficos, é uma categoria social um pouco mais jovem do que a média da população ativa.

No plano dos recursos educativos, os O são bastante desprivilegiados. Mais de três quartos têm apenas o ensino básico (no segmento masculino, chegam aos 80%). Quase nenhuns conseguiram a possibilidade de obter o ensino superior. Só cerca de 20% obtiveram o ensino secundário (um pouco mais na componente feminina, cerca de 25%). É uma das classes sociais que mais tem sofrido dos antigos défices educativos do país, apesar da recuperação a este respeito nas últimas décadas.

Para além da sua localização na base assalariada da estrutura de classes, os O evidenciam no domínio profissional um conjunto de características específicas. Desde logo, a sua composição profissional concentra-se nos trabalhadores especializados que operam com ferramentas e máquinas na indústria, nos estaleiros e nos transportes (quadro 4.4). Incluem também um segmento de trabalhadores manuais com atividades muito pouco qualificadas, envolvendo grande precariedade e remunerações muito baixas (aliás, neste caso, um segmento mais feminizado). Incluem ainda um segmento de operários agrícolas (neste caso, mais masculinizado), que hoje em dia é muito reduzido face ao grande volume de população ativa que representavam no início da segunda metade do século XX.

Quanto à dimensão das organizações em que trabalham (em termos de número de trabalhadores dessas organizações), os O distribuem-se de forma semelhante à da população ativa como um todo. Ainda no plano organizacional, só cerca de um quarto tem funções de enquadramento, de primeira linha. Neste aspeto evidencia-se uma desigualdade de género bastante significativa, havendo muito menos mulheres operárias investidas em funções de primeira chefia.

Os O são uma das classes sociais cujos rendimentos médios são mais baixos, apenas um pouco acima dos rendimentos médios auferidos pelos TI. É também uma das categorias socioprofissionais que, em média, mais horas trabalham semanalmente (novamente apenas abaixo dos TI). Convém registar, além disso, que se verifica uma grande dispersão de remunerações e tempos de trabalho (o que ocorre também, aliás, noutras categorias). Entre outras consequências, essa dispersão indicia que a fração menos remunerada dos O tem condições de existência social muitíssimo difíceis. Acresce ainda que, em média, existe uma desigualdade salarial a desfavor das mulheres operárias (o mesmo acontece ao longo de quase toda a estrutura social). Em paralelo, os homens apresentam, em média, horários de trabalho ainda mais pesados.

Nestas duas vertentes, manifestam-se interseções de desigualdades entre classe e género. Destacam-se a este respeito, por um lado, as práticas salariais de carácter discriminatório contra as mulheres que ainda vigoram no contexto empresarial e, por outro lado, a divisão assimétrica das tarefas domésticas que ainda continua a sobrecarregar as mulheres no contexto familiar, repercutindo-se a jusante na sua atividade profissional (Guerreiro e Pereira, 2007). Apesar de algumas tendências de redução gradual destas discriminações e assimetrias, esses fatores manifestam-se ainda claramente no quadro de existência social dos O — tal como, aliás, noutras categorias de classe.

A respeito de mais estabilidade ou mais precariedade de emprego, cerca de dois terços dos O têm contrato de trabalho permanente (contrato sem termo), enquanto cerca de um terço estão em situação de precariedade (contrato a termo certo, contrato a termo incerto ou sem contrato). A taxa de precariedade é semelhante entre homens e mulheres, no entanto a proporção de trabalho sem contrato é maior no segmento masculino, enquanto no segmento feminino a proporção de contratos a termo certo ou incerto é claramente mais elevada.

Como referido desde início, esta análise de classes e interseções de desigualdades tem vindo a colocar-se fundamentalmente no plano estrutural. No entanto, pode ser interessante complementar a análise das características estruturais dos O com a referência a uma dimensão de ação coletiva, diretamente relacionada com as relações de trabalho: a pertença sindical.

O quadro 4.2 mostra que, diferentemente do que acontecia há algumas décadas, em que o operariado tinha um protagonismo sindical mais relevante, os O têm hoje no contexto nacional uma participação sindical muito pequena, ainda mais baixa nas mulheres operárias, e menor que noutras classes sociais. Confirma-se, aliás, que tem sido uma tendência decrescente: uma parte dos O já esteve filiada sindicalmente, tendo deixado essa pertença coletiva. Não é possível aqui analisar as causas desta quebra de sindicalização. No entanto, as consequências parecem bastante evidentes, na medida em que dificulta contrariar pela ação sindical as baixas remunerações, os elevados tempos de trabalho e a crescente precarização do emprego.

Empregados Executantes (EE)

Diferentemente da categoria anterior, os empregados executantes (EE) têm uma presença percentual na sociedade portuguesa muito semelhante à média europeia (29%). Também diferentemente da categoria anterior, é um lugar de classe preenchido por muito mais mulheres (67%) do que homens (33,0%). As mulheres localizadas neste lugar de classe representam mais de um terço da população ativa feminina do país (37,7%). Pelo seu lado, os homens que se localizam neste lugar de classe representam cerca de um quinto da população ativa masculina do país (19,7%). Os EE têm ainda, em termos demográficos, uma composição etária semelhante à média da população ativa. No entanto, a composição etária dos EE é bastante assimétrica entre homens e mulheres: os primeiros apresentam proporção maior na faixa dos 25-34 anos e as segundas evidenciam proporção maior na faixa dos 55-64 anos.

Os EE têm recursos educativos relativamente baixos, mas melhores do que os O (ou os TI). A maioria tem apenas o ensino básico, em torno dos 60%. Um pouco mais de 30% obtiveram o ensino secundário. Apenas perto de 10% conseguiram a possibilidade de obter o ensino superior. As taxas de ensino secundário e superior são um tanto mais baixas no segmento feminino dos EE. Tal como os O, é uma das classes sociais que ainda traduzem os défices educativos gerais do país, embora tenham sido um pouco mais abrangidos pelas dinâmicas de expansão e alongamento educativo prosseguidas nas últimas décadas.

Tal como os O, os EE localizam-se na base assalariada da estrutura de classes. Apresentam, porém, um conjunto de características distintas da categoria anterior, designadamente uma composição profissional constituída por trabalhadores de execução direta na realização de atividades de serviços, comércio e administrativas (quadro 4.4). Incluem também um segmento de trabalhadores com atividades de serviços muito pouco qualificadas, com grande precariedade e muito baixas remunerações — segmento que é sobretudo feminino.

Relativamente à dimensão das organizações em que trabalham (em termos de número de trabalhadores dessas organizações), os EE distribuem-se de forma semelhante à da população ativa como um todo. No plano organizacional, só um pouco mais de 20% dos EE têm funções de enquadramento, de primeira linha. Tal como acontece nos O, verifica-se uma desigualdade de género bastante significativa nos EE a este respeito, com proporção muito maior dos que exercem funções de primeira chefia no segmento masculino do que no segmento feminino.

Os EE têm rendimentos médios baixos, no entanto um pouco melhores do que os O (e os TI). O tempo médio de trabalho semanal dos EE é também menor do que os O (e os TI). Verifica-se também nesta categoria social uma grande dispersão de remunerações e tempos de trabalho. Em particular, essa dispersão atinge valores muito elevados nas remunerações da componente feminina dos EE. Por conseguinte, uma parte dessas mulheres, situadas na parte inferior do leque de rendimentos dos EE, tem condições de existência social muitíssimo carenciadas e difíceis, aplicando-se aqui considerações semelhantes às referidas a propósito dos segmentos menos remunerados das mulheres operárias (O), quanto a desigualdades de género no trabalho e na vida familiar.

A respeito de estabilidade ou precariedade do emprego, cerca de dois terços dos EE têm contrato de trabalho permanente (contrato sem termo), enquanto cerca de um terço estão em situação de precariedade (contrato a termo certo, contrato a termo incerto ou sem contrato). No entanto, a estabilidade de trabalho é muito maior entre os homens (76,8%) do que entre as mulheres (59,3%). Ou, visto da perspetiva inversa, a precariedade nos EE é muito maior entre as mulheres (mais de 40%, quase 15% sem qualquer contrato) do que entre os homens (cerca de 25%, com perto de 6% sem qualquer contrato).

Quanto à filiação sindical, os EE apresentam um nível de sindicalização claramente mais elevado do que os O. Dois dos fatores explicativos têm provavelmente que ver com a maior implantação sindical atual no setor púbico e com os recursos educativos um pouco maiores dos EE. Em geral, aliás, no contexto societal

contemporâneo, os recursos educativos parecem ter relação favorável com o maior envolvimento em práticas de ação coletiva (Nunes, 2013).

Trabalhadores Independentes (TI)

Os trabalhadores independentes (TI) constituem a categoria social menos numerosa na estrutura de classes na sociedade portuguesa atual (6,2%), ligeiramente maior do que a média do espaço europeu (5,5%).

Do ponto de vista demográfico, é uma classe social com presença um pouco mais feminina (57,8%) do que masculina (42,2%), com pesos relativos aproximados em ambos os segmentos de género, embora ligeiramente mais no segmento feminino (6,9%) do que no segmento masculino (5,5%). No espaço social europeu, no seu conjunto, a proporção de género é inversa, maior entre os homens (6,2%) do que entre as mulheres (4,8%). Quanto à composição etária, os TI evidenciam maior envelhecimento (menos jovens, mais velhos) face ao conjunto da população ativa portuguesa. Destaca-se, em particular, a proporção muito reduzida de mulheres na faixa 25-34 anos.

No plano educativo, os TI são bastante desprivilegiados, com perfil semelhante ao dos O. Três quartos dos membros desta categoria social não têm mais do que o ensino básico, menos de um quarto obtiveram o ensino secundário (um pouco mais no caso dos homens), e os que conseguiram a possibilidade de obter o ensino superior são quase residuais (algumas mulheres). Inserem-se no panorama educativo deficitário tradicional do país, apesar da recuperação neste domínio nas últimas décadas.

Os TI constituem um lugar de classe caracterizado por pequena propriedade e trabalho independente, com qualificações não muito elevadas ou mesmo muito baixas. Em termos de composição profissional, o maior contingente inclui trabalhadores independentes de serviços, comércio e administração com qualificações apenas de base, com grande incidência feminina (quadro 4.4).

Os TI incluem também outros três segmentos profissionais: por um lado, os trabalhadores independentes da agricultura (sobretudo homens); por outro lado, os trabalhadores independentes oficinais e artesanais (com maior proporção entre os homens do que entre as mulheres); finalmente, um segmento de trabalhadores muito pouco qualificados (homens e mulheres), dispersos em atividades de muito baixa qualificação, muito baixa remuneração e grande precariedade.

De acordo com a sua localização estrutural de classe, os TI realizam atividade profissional em unidades organizacionais unipessoais (quando muito com um ou outro aprendiz ou familiar), sem qualquer contrato de trabalho assalariado, nalguns casos com contrato de prestação de serviços.

Os TI são a classe social cujos rendimentos, em média, são mais baixos. São também aqueles que, em média, mais horas trabalham semanalmente. Em todo o caso, verifica-se entre eles uma grande dispersão de remunerações (presente também noutras categorias socioprofissionais), colocando uns em níveis de rendimentos um tanto mais elevados e outros em níveis muito baixos. Os segmentos dos TI que conjugam baixas qualificações, atividade precária e rendimentos muito baixos

têm condições sociais de existência muitíssimo agravadas, relegando qualquer conotação positiva atribuível à situação de independência no trabalho.

Profissionais Técnicos e de Enquadramento (PTE)

Ao contrário das outras categorias sociais até agora analisadas, os profissionais técnicos e de enquadramento (PTE) têm uma presença percentual na sociedade portuguesa (20,8%) bastante mais reduzida do que a média europeia (30,5%). É certo que este lugar de classe tem vindo, nas últimas décadas, a aumentar quantitativamente na sociedade portuguesa. O mesmo acontece no espaço social europeu em geral, embora em patamares desiguais consoante os países.

Esse aumento quantitativo, aliás, é correlativo do significado social cada vez maior desta categoria social — numa sociedade de crescentes qualificações, permanente inovação tecnológica e impregnação social do conhecimento, nas diversas esferas institucionais e na vida quotidiana. Nesse sentido, os PTE podem ser entendidos como protagonistas centrais da modernidade avançada. Por isso, perante o contexto europeu geral, a menor presença relativa desta categoria na sociedade portuguesa é reveladora de défices de desenvolvimento e convergência.

Os PTE são uma classe social com peso semelhante de homens (51,3%) e mulheres (48,7%), e em cada um dos dois segmentos de género (21,9% no segmento masculino; 19,7% no segmento feminino). Por outro lado, têm um perfil etário semelhante ao da média da população ativa, exceto um menor envelhecimento no topo (na faixa 55-64 anos). Além disso, possuem um perfil educativo bastante mais elevado do que as outras classes sociais. Cerca de três quartos dos PTE possuem qualificações escolares de nível superior. No seu segmento feminino, as PTE com ensino superior ultrapassam mesmo os 90%.

Os PTE localizam-se na estrutura de classe como assalariados, com qualificações elevadas e, em muitos casos, com posição intermédia nas hierarquias organizacionais. Em termos de composição profissional, é uma categoria constituída por especialistas intelectuais e científicos e por técnicos e quadros intermédios (quadro 8.4). Por tudo isto, distinguem-se das categorias sociais assalariadas que se localizam na base da estrutura de classes, os EE e os O.

No plano organizacional, os PTE distribuem-se com menor incidência nas pequenas organizações e, em contrapartida, situam-se com maior incidência nas organizações médias ou grandes. Além disso, quase metade tem funções de enquadramento, nas hierarquias intermédias e superiores (exceto na direção de topo) das organizações. No entanto, verifica-se a este respeito uma desigualdade de género bastante acentuada nos PTE, com 55,8% dos homens a exercerem funções de enquadramento intermédio ou superior, enquanto nas mulheres a proporção é apenas de 39,7%.

Os PTE têm rendimentos médios bastante mais elevados do que as outras classes sociais, e mais elevados em média nos homens do que nas mulheres. Quanto às horas médias de trabalho semanal, tendem a ser um pouco menores do que nas outras classes. Nesta categoria social, como nas outras, verifica-se uma grande

dispersão de rendimentos e tempos de trabalho, sobretudo nos primeiros, e mais ainda no segmento masculino.

Apesar das qualificações e dos rendimentos referidos, cerca de um quarto dos PTE não deixam de trabalhar em condições de precariedade contratual, em níveis não muito diferentes das outras categorias assalariadas. Por outro lado, é claramente a categoria social com mais envolvimento sindical, atual ou anterior. Os mesmos fatores referidos no caso dos EE (qualificações elevadas; importância do setor público) aplicam-se aqui por maioria de razão.

Empresários, Dirigentes e Profissionais Liberais (EDL)

Os empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL) têm um peso numérico relativamente reduzido na composição social da população ativa (cerca de 10%), inversamente aos elevados capitais, poderes e *status* que detêm na sociedade. No espaço social europeu, atingem um valor percentual um pouco maior (cerca de 13%).

No conjunto, esta categoria social tem uma proporção semelhante de homens (49,3%) e mulheres (50,7%). O mesmo acontece em cada um dos dois segmentos de género da população ativa, nos quais a proporção de EDL é também semelhante: 10,2% nos homens; 9,9% nas mulheres. No entanto, a composição de género é variável nas diversas componentes internas desta categoria social, tendo os homens mais peso nos empresários e nos dirigentes, enquanto a presença relativa de mulheres é maior nos profissionais liberais. A população masculina europeia inclui uma proporção maior de EDL (16,4%) enquanto a população feminina europeia apresenta uma proporção menor (10,3%). Quanto à composição etária, os EDL evidenciam uma distribuição não muito diferente do conjunto da população ativa portuguesa, embora um pouco menos envelhecida do que algumas outras categorias sociais. Deste ponto de vista, aproximam-se dos O e contrastam principalmente com os TI.

Do ponto de vista educativo, os EDL apresentam um perfil polarizado, com uma fração possuindo ensino superior (45,8%) e outra fração também bastante significativa tendo apenas o ensino básico (36,1%). O segmento feminino tem um perfil de qualificações mais elevado do que o masculino.

Os EDL constituem um lugar de classe caracterizado pela confluência de três vertentes estruturais: propriedade empresarial (com assalariados), direção de topo das organizações (públicas e privadas) e *status* profissional independente elevado. Em termos de composição profissional, incluem: dirigentes e diretores, profissionais intelectuais e científicos e técnicos e quadros intermédios com situação na profissão de patrões ou independentes; patrões com profissões de menores qualificações (quadro 4.4).

Cerca de três quartos dos EDL estão ligados a organizações com menos de 10 trabalhadores, distribuindo-se os outros pelos sucessivos escalões de dimensão organizacional mais elevada. A maioria (cerca de três quartos) caracteriza a sua relação com a atividade económica como de contrato sem termo. No entanto, no segmento masculino, a situação de sem contrato atinge os 40%, sobretudo patrões de muito pequenas empresas. Este valor, aliás, converge com a proporção bastante

maior dos EDL do segmento masculino nas organizações com menos de 10 trabalhadores.

As horas de trabalho manifestadas pelos EDL estão a par das médias da população ativa no seu todo. Pelo seu lado, a média dos rendimentos anuais dos EDL é bastante mais elevada do que a de grande parte das outras classes sociais, exceto os PTE. Em todo o caso, a dispersão dos rendimentos entre os EDL é muito grande, mais ainda no segmento masculino, no qual se verifica a maior dispersão de rendimentos em toda a estrutura social.

Encontra-se aqui, de novo, uma expressão da presença muito forte, nos EDL, dos muito pequenos patrões, em geral com rendimentos modestos. Tal como já acima se referiu a propósito no espaço social europeu, muitos destes últimos aproximam-se dos TI, em termos de relações estruturais e condições sociais de existência. Em contrapartida, os outros empresários, dirigentes e profissionais liberais, com rendimentos de escalões maiores ou mesmo muito mais elevados, constituem apenas cerca de um quarto dos EDL na estrutura de classes da sociedade portuguesa.

Conclusão

A concluir, três notas breves. Em primeiro lugar, encontra-se hoje — na sociedade portuguesa e, em geral, no espaço social europeu — uma estrutura de classes em que se destaca: uma maioria social constituída por duas categorias socioprofissionais assalariadas de base, isto é, pelos operários de indústria, oficinas, construção e transportes (O) e pelos empregados executantes de atividades de serviços, comércio e administração (EE); uma categoria socioprofissional com os menores efetivos, os trabalhadores independentes (TI), realizando atividades profissionais juridicamente autónomas, mas sem assalariados e com baixos capitais económicos e qualificacionais; a presença social crescente da categoria socioprofissional dos profissionais técnicos e de enquadramento (PTE), assalariados com qualificações médias ou superiores, frequentemente também com posições intermédias ou superiores nas hierarquias organizacionais; e, finalmente, uma categoria socioprofissional localizada no vértice dos recursos e poderes (económicos, organizacionais e de *status*), composta por empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL).

Podemos identificar, assim, uma estrutura social constituída por duas classes populares (operários e empregados), duas classes médias (uma classe média independente e uma classe média assalariada e qualificada) e uma classe dominante (burguesia).

Convém assinalar, no entanto, que designações como estas últimas remetem não só para a caracterização analítica de lugares de classes mas também para dimensões socioculturais (representações e identidades de classes), dimensões de contextualidade situada (quadros de interação) e dimensões de ação coletiva (organizada e estratégica) — o que não foi objeto desta análise.

Por isso, são designações que podem reconfigurar-se com os tempos, os lugares, as representações e as situações, apresentando conotações variáveis. Não deixam de ter subjacente, porém, um quadro estrutural de lugares de classe. Nesse

sentido, recorreu-se aqui a uma terminologia socioprofissional, menos conotada com as referidas dimensões identitárias e praxiológicas. A caracterização dos lugares de classe constitui uma vertente apenas da análise sociológica das classes sociais, embora seja uma vertente relevante em si mesma e indispensável para as outras.

Em segundo lugar, a análise aqui apresentada não opta pela identificação de um "precariado" enquanto nova classe. Na verdade, as situações de precariedade na esfera profissional estão hoje a tornar-se cada vez mais proliferantes, com velhas e novas modalidades, e com tendência rápida de acentuação. É sem dúvida um fator importante de agravamento das desigualdades.

No entanto, não se trata de um lugar estrutural de classe mas de modalidades instáveis de relação dos agentes com os lugares de classe. Hoje a precariedade ocorre não só nos O e nos EE mas também nos TI e nos PTE, com formas e intensidades variáveis, e muito em particular nas faixas jovens. Na análise aqui apresentada foi possível evidenciar aspetos dessa precariedade — por exemplo nos contratos de trabalho a termo certo ou incerto, na pura e simples falta de contrato de trabalho, nas fracas qualificações, nos baixos rendimentos.

Em terceiro lugar, a análise apresentada permite evidenciar e interpretar a importância atual das desigualdades de classe na sociedade portuguesa e no contexto social europeu. A intensificação das desigualdades europeias combina dinâmicas de desigualdade entre países (divergência) e dinâmicas de desigualdade dentro dos países (polarização). Nestas duas vertentes, as desigualdades de classes são estruturantes.

Em simultâneo, estão no âmago de um feixe de interseções de desigualdades, tanto desigualdades categoriais (classes, géneros, países, tipos de contrato de trabalho, funções de execução, enquadramento ou direção) como desigualdades distributivas (idades, escolaridades, rendimentos, horas de trabalho, número de trabalhadores nas organizações). Este feixe de interseções de desigualdades está presente, de maneira nuclear, na intensificação atual das desigualdades na sociedade portuguesa e no seu contexto europeu.

Anexo

Quadro 4.3 Tipologia ACM de lugares de classe

Grupos de profissão (ISCO08 / CPP10)		Situação na profissão		
		Patrões	TPCP	TPCO
1	Representantes dos poderes legislativo e executivo, diretores e gestores executivos	EDL	EDL	EDL
2	Especialistas das atividades intelectuais e científicas	EDL	EDL	PTE
3	Técnicos e profissões de nível intermédio	EDL	EDL	PTE
4	Pessoal administrativo	EDL	TI	EE
5	Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores	EDL	TI	EE
6	Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta	EDL	TI	O
7	Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices	EDL	TI	O
8	Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	EDL	TI	O
9.	Trabalhadores Não Qualificados			
9.1	Pessoal de limpeza	EDL	TI	EE
9.2	Trabalhadores não qualificados da agricultura, produção animal, pesca e floresta	EDL	TI	O
9.3	Trabalhadores não qualificados da indústria extrativa, construção, indústria transformadora e transportes	EDL	TI	O
9.4	Assistentes na preparação de refeições	EDL	TI	EE
9.5	Vendedores ambulantes (exceto de alimentos) e prestadores de serviços na rua	EDL	TI	EE
9.6	Trabalhadores dos resíduos e de outros serviços elementares	EDL	TI	EE

Legenda: ISCO: International Standard Classification of Occupations; CPP: Classificação Portuguesa de Profissões; Situação na Profissão: TPCP — Trabalhadores por Conta Própria; TCPO — Trabalhadores por Conta de Outrem; Tipologia de lugares de classe: EDL — Empresários, Dirigentes e Profissionais Liberais; PTE — Profissionais Técnicos e de Enquadramento; TI — Trabalhadores Independentes; EE — Empregados Executantes; O — Operários

Quadro 4.4 Classes sociais, profissões e género (Portugal)

Grandes grupos de profissões	Classes sociais e género (% em coluna)															
	Empresários, dirigentes e profissionais liberais			Profissionais técnicos e de enquadramento			Trabalhadores independentes			Empregados executantes			Operários			Total
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	
Dirigentes e diretores	34,2	30,6	37,8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,5
Especialistas intelectuais e científicos	34,2	33,3	35,1	68,0	50,6	86,3										17,6
Técnicos e chefias intermédias	11,0	11,1	10,8	32,0	49,4	13,7										7,8
Pessoal administrativo							4,4		7,7	27,9	36,8	23,7				8,3
Trab. dos serviços e comércio	9,6	5,6	13,5				44,4	27,8	57,7	44,7	50,0	42,4				16,6
Trab. da agricultura	1,4	2,8					20,0	33,3	7,7				5,7	8,7	1,1	3,3
Trab. da indústria e construção	8,2	16,7					8,9	22,2					44,9	44,7	45,3	16,6
Operadores máquinas e montagem							6,7		11,5				37,6	35,3	40,0	13,2
Trabalhadores não qualificados	1,4		2,7				15,6	16,7	15,4	27,4	13,2	33,8	11,8	11,3	13,7	13,0
Total	10,1	10,2	9,9	20,8	21,9	19,7	6,2	5,5	6,9	29,0	19,7	37,7	34,0	42,7	25,7	100,0

Fonte: ESS 2014.

Referências bibliográficas

Almeida, J. A. (2013), *Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos: Portugal e a Europa*, Lisboa, Mundos Sociais.

Almeida J. F., F. L. Machado, e A. F. Costa (2006), "Social classes and values in Europe", P*ortuguese Journal of Social Science*, 5 (2), pp. 95-117.

Almeida, J. F., A. F. Costa, e F. L. Machado (1994), "Recomposição socioprofissional e novos protagonismos", em A. Reis (coord.), *Portugal, 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp.307-330.

Antunes, R. J. (2011), "The social space of health inequalities in Portugal", *Social Theory & Health*, 9 (4), pp. 393-409.

Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Bourdieu, P. (1979), *La Distinction*, Paris, Minuit.

Carmo, R. M., M. Carvalho, e F. Cantante (2015), "The persistence of class inequality: the Portuguese labour force at the turn of the Millennium", *Sociological Research Online*, 20 (4), pp. 1-17.

Carmo, R. M. e N. Nunes (2013), "Class and social capital in Europe", *European Societies*, 15 (3), pp. 373-387.

Costa, A. F. (2008 [1999]), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Lisboa, Celta.

Costa, A. F., F. L. Machado, e J. F. Almeida (2007), "Classes sociais e recursos educativos: uma análise transnacional", em A. F. Costa, F. L. Machado e P. Ávila (orgs.), *Sociedade e Conhecimento — Portugal no Contexto Europeu*, vol. II, Lisboa, Celta, pp.5-20 [(2009), "Social classes and educational assets: a transnational analysis", em A. F. Costa, F. L. Machado e P. Ávila (eds.), *Knowledge and Society — Portugal in the European Context*, vol. II, Celta, Lisboa, pp.5-18].

Costa, A. F., R. Mauritti, S. C. Martins, F. L. Machado, e J. F. Almeida (2000), "Classes sociais na Europa", *Sociologia Problemas e Práticas*, 34, pp. 9-43 [(2002), "Social classes in Europe", *Portuguese Journal of Social Science*, 1 (1), pp. 5-39].

Crompton, R. (2003), "Class and gender beyond the 'cultural turn'", *Sociologia Problemas e Práticas*, 42, pp. 9-24.

Dorling, D. (2017), *The Equality Effect*, Oxford, New Internationalist Publications.

Estanque, E. (2017), "Onde pára a classe média?", *Sociologia Problemas e Práticas*, 83, pp. 37-54.

Frazer, N. (2008), *Scales of Justice*, Cambridge UK, Polity Press.

Goldthorpe, J., *et al.*(1980), *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, Oxford, Oxford University Press.

Guerreiro, M. D. e I. Pereira (2007), "Women's occupational patterns and work-family arrangements: do national and organizational policies matter?", em R. Crompton, S. Lewis e C. Lyonette (eds.), *Women, Men, Work and Family in Europe*, Houndmills, Palgrave Macmillan, pp.171-189.

Lopes, J. T., F. Louçã, e L. Ferro (2017), *As Classes Populares*, Lisboa, Bertrand.

Louçã, F., J. T. Lopes, e J. Costa (2014), *Os Burgueses*, Lisboa, Bertrand.

Massey, D. S. (2007), *Categorically Unequal*, Nova Iorque, Sage Russel.

Martins, S. C., R. Mauritti, e A. F. Costa (2007), *Higher Education Students: Survey of Socio-Economic Conditions*, Lisboa, Directorate General of Higher Education.
Martins, S.C., R. Mauritti, e A. F. Costa (2005), *Social and Economic Conditions of Students in Portugal*, Lisboa, Directorate General of Higher Education e CIES (edição em CD-ROM, 2005).
Mauritti, R., S. C. Martins, N. Nunes, A. L. Romão, e A. F. Costa (2016), "The social structure of European inequality: a multidimensional perspective", *Sociologia Problemas e Práticas*, 81, pp. 75-93.
Mauritti, R., e S. C. Martins (2009), "Higher education students: contexts and social origins", em A. F. Costa, F. L. Machado, e P. Ávila (eds.), *Knowledge and Society — Portugal in the European Context*, vol. II, Lisboa, Celta, pp. 81-97.
Milanovic, B. (2016), *Global Inequality*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
Mills, C. W. (1951), *White Collar: The American Middle Classes*, Oxford, Oxford University Press.
Nunes, N. (2013), *Desigualdades Sociais e Práticas de Ação Coletiva na Europa*, Lisboa, Mundos Sociais.
Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
Poulantzas, N. (1974), *Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd'hui*, Paris, Seuil.
Reich, R. B. (2015), *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few*, Nova Iorque, Alfred A. Knopf.
Savage, M., *et al*.(2015), S*ocial Class in the 21st Century*, Londres, Pelican.
Stiglitz, J. E. (2015), *The Great Divide*, W. W. Norton.
Therborn, G. (2013), *The Killing Fields of Inequality*, Cambridge UK, Polity Press.
Tilly, C. (1998), *Durable Inequality*, Berkeley CA, University of California Press.
Wright, E. O. (1997), *Class Counts*, Cambridge, Cambridge University Press.

Publicação Original
Costa, António Firmino da, e Mauritti, Rosário (2018), "Classes sociais e interseções de desigualdades: Portugal e a Europa", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 109-130.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 5

Empresas e organizações
Mudanças e modernização

João Freire

Parece indubitável que a nossa história social contemporânea das últimas décadas, no que se refere às empresas e organizações, foi marcada por dois momentos de viragem fundamentais: as transformações políticas de 1974 e a entrada de Portugal nas instituições e no espaço económico da Europa em 1986. É sobretudo ao período destes últimos dez anos que se reporta a breve análise aqui esboçada, constituindo as transformações anteriores o pano de fundo que ajuda a compreender alguns dos fenómenos e problemas evocados.[1]

Mudanças tecnológicas, mudanças organizacionais

Mudanças e aparências

Numa investigação por nós realizada (Freire, 1991) sobre uma boa amostra da nossa indústria (120 empresas), pudemos apurar que um importante *processo de mudanças, quer técnicas quer organizacionais*, terá ocorrido no período inicial de 1986-1990, em ligação com o crescimento empresarial experimentado (economia, emprego, implantações). E as previsões iam então no sentido do prosseguimento das mudanças. Este esforço seria sobretudo motivado por razões directas da concorrência e alargamento de mercados através de aumentos de produção e da produtividade e de melhoria da qualidade dos produtos, num período de acesso a subvenções europeias e num contexto de expansão económica marcada pela construção do "mercado único". O quadro 5.1 traduz quantitativamente o tipo de crescimento verificado nas empresas, entre 1986 e 1990, a partir de indicadores de emprego, instalações e situação económica e financeira.

Com base na mesma fonte, o quadro 5.2 permite ter uma ideia do tipo de mudanças tecnológicas e organizacionais realizadas no mesmo período.

---

1 Vale a pena também notar que o texto se reporta à realidade do Continente e não é extensível, sem mais, às regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Quadro 5.1 Crescimento das empresas, 1986-1990 (%)

Tipo de crescimento	%
Crescimento absoluto	7
Crescimento moderado	30
Estabilidade positiva	33
Situação difícil com medida tomadas	13
Estagnação/paralisação	11
Declínio	6

Quadro 5.2 Mudanças tecnológicas e organizacionais nas empresas, 1986-1990 (%)

Tipo de mudança	%
Mudanças tecnológicas	
Informatização (embora apenas 57% ligada à produção)	88
Novas máquinas	82
Melhorias no controlo da qualidade dos produtos	62
Sistemas automatizados de produção	57
Novas linhas de produção ou reorganização do trabalho	56
Novas instalações	54
Melhorias no armazenamento e movimentação interna dos materiais	40
Mudanças organizacionais	
Mais informação e participação dos trabalhadores nas mudanças e objectivos da produção	29
Maior autonomia de decisão nas secções de base da organização	25
Mais tarefas burocráticas para as chefias directas	23
Mais interferências de especialistas na linha hierárquica da organização	22
Mais tempo passado em reuniões	20

Nota: respostas não mutuamente exclusivas.

Anteriormente, um estudo extensivo sobre o sector secundário, baseado em questionário postal de 880 empresas (Silva, 1988-9), já havia detectado um processo de desenvolvimento tecnológico assente no recurso a serviços técnicos especializados e informatização. Nesta altura, a quase totalidade das empresas já havia informatizado os seus serviços de contabilidade, cerca de metade a gestão do pessoal e 10% delas recorriam a serviços técnicos especializados, próprios ou contratados no exterior (*marketing*, controlo de qualidade, organização e métodos, etc.), além de terem a sua gestão e o processo de produção informatizados.

Brandão Moniz havia, desde meados dos anos 80, começado a estudar a introdução de *novas tecnologias* de automatização e informatização e seus efeitos sociais, em especial em termos de emprego, de conteúdo do trabalho e da participação na empresa (Moniz, 1986, 1989, 1990 e 1992). Nesta perspectiva, utilizam-se sobretudo os estudos de casos (ver, por exemplo, Teixeira, 1989) e os tópicos mais discutidos centram-se: no enriquecimento das novas tarefas e no eventual corte assim introduzido na lógica taylorista da fragmentação e mecanização das operações produtivas; no interesse e responsabilidade das funções resultantes para os operadores e

no papel eventualmente supérfluo dos supervisores: e, por fim, nas novas potencialidades do trabalho em equipa. De certa maneira, esta problemática constitui a etapa final de uma sociologia industrial de grande florescência e longevidade, marcada por alguns grandes nomes da sociologia francesa (Friedmann, Naville, Touraine) e ligada ao estraordinário desenvolvimento tecnológico dos anos 70 e 80, que simultaneamente assinalaram o cume da fábrica automatizada e o declínio social da indústria.

Considerando a mudança tecnológica como um dado inelutável, em particular no quadro da integração europeia de Portugal, a atenção dos analistas sociais é sobretudo mobilizada por preocupações com a *mudança organizacional* das nossas empresas e outras instituições. José Baptista (1985) escreveu: "Portugal não é tanto um país subdesenvolvido. Mais do que isso, é um país suborganizado. E até mesmo: é um país organizacionalmente bloqueado. E se não o é por completo, deve-se em grande parte à desorganização dos aparelhos de controlo (economia paralela, construção clandestina, etc.)". Mais tarde (1987), desenvolveria esta ideia de "Portugal, país suborganizado", caracterizando assim o nosso *sistema social*: "Centralismo e concentração; organizações piramidais monolíticas; sobreformalização; concepção mecânica das organizações; bloqueamentos organizacionais; desordenamentos das criatividades existentes; um sistema político e administrativo incapaz de clarificar, explicitar e ordenar valores e objectivos partilhados; fraca capacidade organizacional na classe empresarial privada; e bloqueamento, intervencionismo, irresponsabilização no que diz respeito à classe empresarial do sector público", enquanto fazia o seguinte diagnóstico ao nosso *sistema cultural*: "Atitudes de retraimento e passividade; insuficiente valorização do conhecimento; excessiva valorização do ganho fácil; demasiado menosprezo pelo trabalho persistente; insegurança e fraca identidade; reduzido conhecimento das realidade socioculturais do país; e comunicação pobre, enviesada."

As condições socioorganizacionais de introdução de novas tecnologias, por um lado, e as concepções e processos de condução das mudanças organizacionais, por outro, foram, no momento seguinte, focos de atenção privilegiada para os nossos sociólogos. Por exemplo, embora estribados sobretudo no conhecimento da administração pública, Rodrigues e Neves (1990) ousaram generalizar os resultados da sua análise às organizações portuguesas em geral, enfatizando: antes de mais, a interdependência dos subsistemas técnico e organizacional; depois, o comportamento do actor social na organização, as estratégias individuais, a contingência situacional específica e a cultura (ou "regra do jogo") da organização; e chamando finalmente a atenção para as insuficiências da preparação dos nossos gestores/dirigentes e para a influenciação recíproca entre empresa-investigação-escola "de modo a associar efectivamente a inovação, a vida e a aprendizagem".

Mas foi sobretudo Ilona Kóvacs quem dedicou uma atenção mais sistemática e prosseguida às mudanças organizacionais, aos modelos organizacionais flexíveis e à interdependência entre mudanças tecnológicas e mudanças socioorganizacionais (1986, 1990a, 1990b e 1992). Envolvendo nesta problemática conceitos como os de qualificação, formação, inovação e competitividade, da sua análise desprende-se uma certa ideia de subestimação das dimensões socioculturais dos processos

de mudança por parte da maioria dos decisores empresariais portugueses. Em 1992, Kovács refere: "(…) uma mentalidade empresarial caracterizável pela vontade e confiança nas inovações tecnológicas, mas muitas reservas quanto às mudanças na estrutura organizacional e nos sistemas de trabalho. A abertura à inovação social é assim bastante limitada. A actividade inovadora das empresas baseia-se principalmente na aquisição de conhecimentos técnico-científicos exteriores a ela (…) e na compra de bens de capital (…) e bens intermédios de outras empresas. O papel da actividade de investigação e desenvolvimento (I&D) nas empresas é muito reduzido. A médio prazo, estas pretendem continuar a estratégia orientada para a inovação e/ou melhoramentos dos processos produtivos, e menos para novos produtos e inovações organizacionais."

O alargamento da análise destas questões às organizações de *serviços* é também feito, entre outros, por Kovács (1990a) e por Pereira (1995), aquela em relação a uma empresa de projectos e consultadoria, esta em relação a uma grande organização bancária. No caso estudado por Kovács, por exemplo, conclui-se pela existência de "um conjunto de condições estruturais e culturais favoráveis à implementação de um modelo organizacional flexível e orgânico", que exigiria, de seguida, uma "opção crucial" entre a estrutura "mista" existente e uma estrutura "em rede" compatível com uma boa articulação entre o trabalho individual e o de grupo, fundamentais naquele tipo de empresa e actividade.

Nos últimos três ou quatro anos, novas investigações foram desenvolvidas, levantando problemáticas mais ricas e utilizando métodos de pesquisa qualitativa mais fina, por exemplo, por Dias da Silva (o diagnóstico organizacional em duas empresas industriais do sector leiteiro), Karla Moura (enquadramento, estrutura e meio envolvente, em duas fábricas do sector químico) e Leonor Pires (mudanças e qualificações dos trabalhadores, em duas fábricas de automóveis).

Vale ainda a pena referir um estudo de grande dimensão (inquérito a 4684 trabalhadores) sobre condições de segurança, higiene e saúde no local de trabalho, envolvendo o sector primário, a indústria, o comércio e serviços e a administração pública (Cruz, 1993). Nele se concentra uma importante massa de informações detalhadas sobre tópicos como sinistralidade laboral, caracterização físico-ergonómica das tarefas desempenhadas, meio envolvente dos postos de trabalho, factores sociais e psicossociais e condições organizacionais (tais como a duração do trabalho e os horários, ou a duração e meios de deslocação entre residência e trabalho). E em termos de comparações internacionais, ali se comprova a existência de um conjunto de diferenças das condições de trabalho, desfavoráveis aos Portugueses, em relação à maior parte dos países europeus vizinhos.

Inovadores e resistentes

No que respeita aos actores sociais, pode admitir-se que a maioria dos *responsáveis empresariais* encara actualmente com *positividade* o fenómeno da mudança. Ao nível dos discursos destes actores, não existem hoje posições desfavoráveis às mudanças. No inquérito já referido (Freire, 1991), 50% opinavam que "as mudanças são indispensáveis numa empresa moderna", 24% que "são um meio para melhorar os

resultados", outros 24% que "são uma inevitabilidade para evitar sucumbir" e apenas 2% admitiam que são "uma fonte de preocupações". Por outro lado, há informações que sustentam ser a aplicação dos excedentes apurados nos resultados da empresa maioritariamente canalizados para a "modernização técnica e a renovação tecnológica da empresa" (Silva, 1989),[2] sendo o conceito de inovação principalmente associado, nestes actores, à introdução de novas tecnologias (37%), à penetração em novos mercados (21%), à melhoria da organização do trabalho (16%) e ao lançamento de novos produtos (15%).

Nestas circunstâncias, a análise da evolução da produtividade permite, de certa maneira, aferir o resultado quer das mudanças e inovações introduzidas, quer da aparente boa disposição dos empresários de as promoverem e aplicarem. Ora no mesmo estudo apura-se que, globalmente, 38% das empresas industriais teriam registado um forte aumento da sua produtividade, contra 41% com apenas um aumento ligeiro, enquanto em 21% dos casos ela teria estagnado ou diminuído. Os mais fortes aumentos de produtividade registavam-se nos ramos do papel e gráficas, da metalurgia de base e das químicas, e nas maiores empresas; os maiores valores de estagnação ou diminuição, na agricultura e na construção civil. A explicação para o aumento da produtividade era maioritariamente atribuída ao investimento em novos equipamentos produtivos (62%, mas que ascende a 93% no ramo da cerâmica) e em seguida, revelando um certo equilíbrio, a factores ligados aos progressos na "organização do trabalho" e à "disciplina e controlo do pessoal" — o que tinha certamente como pano de fundo a agitação social dos anos 75-85.

Se os responsáveis empresariais terão apostado nas mudanças e inovação, é bem possível que o tenham feito sobretudo com o objectivo da diminuição dos custos de produção e através do investimento em maquinaria, isto é, de maneira conforme a uma consciência empresarial tradicional, embora atenta ao contexto político e social envolvente, que não permitiria ataques frontais aos rendimentos e aos direitos dos assalariados.

Por seu lado, a posição dos *sindicatos* face às mudanças tecnológicas e organizacionais revela-se mais pela atitude dos seus quadros e militantes de base do que pela existência de uma estratégia muito elaborada e perseguida sobre a questão. Conforme foi analisado num aprofundado estudo (Alves, 1994), é mais o tipo de consciência de que os activistas são portadores, o seu nível de escolaridade e qualificação, ou a idade que abrem clivagens, entre os sindicalistas, de abertura ou retraimento às inovações e sua negociação do que, por exemplo, a pertença sindical. Assim, as "consciências gestionárias" tendem a "enquistar" em núcleos restritos dos aparelhos sindicais, enquanto as "consciências políticas", a advogação da intervenção do Estado e o temor da modernização dominam largamente as atitudes das bases daquelas organizações. É isto que leva o autor do estudo à conclusão de que dificilmente o sindicalismo português será capaz intervir activamente nos processos de modernização — o que tem especial significado quando

2 Estes dados têm aqui por base, os resultados de um segundo questionário, administrado por entrevista a 231 empresários e gestores da indústria.

Quadro 5.3 Função e posição hierárquica dos engenheiros nas empresas, 1971 e 1994

Função e posição hierárquica	1971	1994
Gerente/empresário	12	8
Direcção	22	22
Chefia serviços	38	19
Funções técnicas (sem chefia)	28	51

nos colocamos ao nível da presença e participação sindical na empresa e no local de trabalho.

A disponibilidade e utilização, nas empresas, de *especialistas* muito qualificados é geralmente vista como um outro indicador importante de modernização das organizações. Neste sentido, é interessante seguir a evolução de dois grupos profissionais particulares no que toca à sua inserção no mundo empresarial: referimo-nos aos engenheiros e aos gestores.

No caso dos engenheiros, segundo a investigação de Lurdes Rodrigues (1996), é notória a explosão quantitativa e a maior diversificação de especialidades profissionais registadas nos últimos 20 anos. O número dos diplomados passa de cerca de 15 500, em 1971, para 52 000, em 1991, e o número de licenciados inscritos na respectiva Ordem de 11 200 para 28 000 (em 1994). Neste último ano, existiam 203 cursos superiores de engenharia ministrados em 49 estabelecimentos de ensino, públicos e privados. E se a composição dos membros da Ordem por especialidades não variou sensivelmente (sempre com "civil" à cabeça, acima dos 30%, seguida da "electrotecnia", na casa dos 20%, e da "mecânica" e da "química", acima dos 10%), é muito mais interessante observar a evolução das funções e posição hierárquica ocupada pelos engenheiros (licenciados) nas organizações onde trabalham, conforme mostra o quadro 5.3, onde aparentemente se verifica uma perda de importância na ocupação de lugares de chefia na linha hierárquica das empresas e um aumento da ocupação em funções mais estritamente técnicas.

No que diz respeito ao grupo profissional dos gestores, trata-se de um grupo que, neste período, parte do nada para se alcandorar à posição de, no sistema de ensino superior, ocupar hoje um dos primeiros lugares, em termos de oferta de cursos. Com efeito, segundo dados oficiais,[3] existiriam actualmente 47 cursos de licenciatura e 69 de bacharelato em gestão (excluindo áreas mais especializadas como contabilidade, *marketing* ou informática), com um pouco mais de um terço oferecido pelo ensino público e a maioria restante pelo ensino particular e cooperativo.

Com dados recolhidos no período inicial deste crescimento, Correia (1985) regista já, por um lado, a entrada das escolas não públicas na oferta do ensino em gestão, com 22% desta população estudantil, em 1978, e, por outro lado, o confronto

3 *Guias do Ensino Superior*, editados pelo Ministério da Educação para os concursos de acesso de 1996.

desta nova área com as já bem consolidadas da engenharia e do direito, que ocupariam uma parte significativa das funções de gestão nas organizações de trabalho de maior dimensão.

Em anos recentes, outros estudos contribuíram para um melhor conhecimento da formação e profissionalidade dos nossos gestores com formação académica. Por exemplo, Guimarães (1995), estudou o caso do curso de gestão do pólo do Porto da Universidade Católica Portuguesa, enfatizando, entre outros aspectos, a importância do meio familiar para a escolha do curso/profissão e da própria universidade, o "forte entrosamento regional" e a "ideologia neoliberal, que recusa qualquer iniciativa corporativa tendente à reserva do campo ocupacional para os detentores de diplomas em gestão". Segundo a autora, as expectativas iniciais dos licenciados desta escola seriam as de "aplicar os conhecimentos, obter prestígio social, garantir rendimentos elevados e contribuir para a modernização e desenvolvimento da economia".

E recorrendo ainda ao estudo de Silva (1988) — o da amostra mais alargada — podemos constatar que 30% dos empresários inquiridos tinham frequentado o ensino superior (embora apenas 22% possuíssem o respectivo diploma), provindo 49% das áreas científicas e tecnológicas, 41% das de economia e gestão e 5% das ciências jurídicas. Por outro lado, 15% dos inquiridos não tinham qualquer participação no capital da empresa, enquanto 75% tinham uma participação parcial, mais ou menos regularmente distribuída em termos de percentagem do capital total, o que mostra de maneira aproximativa — a este nível de topo da hierarquia empresarial — o peso dos especialistas mais solicitados e do seu envolvimento no negócio.

Com estas referências pontuais aos engenheiros e aos gestores pretendemos apenas sublinhar a emergência de especialistas muito qualificados em posições de decisão (económico-financeira, organizacional e técnica) nas empresas portuguesas, face a uma imagem persistente de poder patronal tradicional, ancorado sobre a posse e o património, constituindo tal emergência um indicador importante da modernização das nossas estruturas produtivas. Com uma maior presença dos engenheiros, é de supor que se tenha desenvolvido o grau de racionalização dos processos produtivos; e com a sua substituição parcial pelos gestores profissionais é de admitir um reforço da orientação para a rendibilidade estratégica do negócio e para a procura de uma eficácia global de todas as componentes da entidade empresarial.

Inovação? Competitividade? Emprego?

Nos dois pontos anteriores, vimos que há presunções fundamentadas de que, sobretudo depois da adesão à UE, o tecido produtivo português tenha registado uma introdução significativa de tecnologias mais actuais (maquinaria, processos e materiais) que fez subir consideravelmente a produtividade do trabalho e do investimento. Todavia, a esta alteração não correspondeu uma idêntica atenção e realizações equiparáveis no que respeita às mudanças sociorganizacionais.

Vimos também que, se as opiniões dos decisores empresariais parecem ser favoráveis à modernização e uma presença mais significativa de quadros especialistas deverá levar a uma condução mais profissional da empresa, a atitude dos

activistas sindicais de base tenderá a ser mais de resistência do que de cooperação/negociação perante tais transformações. O temor do desemprego, por um lado, a centragem sobre o rendimento salarial, por outro, e ainda os bloqueios ideológicos e culturais acerca da relação de trabalho e do poder empresarial explicam em larga medida aquela atitude.

As *questões* que — ao encerrar esta primeira parte — se podem levantar são então as seguintes.

— Em que medida este tipo de investimento em recursos materiais é prejudicado e, no limite, tornado ineficaz pela ausência de um esforço importante no que toca à mobilização das pessoas e das suas potencialidades, e à melhoria da sua cooperação?
— Em que medida se pode falar de inovação quando, para além da aquisição de equipamentos, patentes ou novos empregados, se não criam condições (materiais, organizacionais e morais) para a iniciativa e a imaginação do colectivo de trabalho poder descobrir fórmulas e modalidades de auto-avaliação e de superação dos seus próprios resultados?
— Em que medida, afinal, em terrenos cada vez mais impiedosos de concorrência económica, as empresas portuguesas podem sobreviver e desenvolver-se, no exacto momento em que vão perdendo as suas particulares vantagens competitivas internacionais, assentes grandemente em custos mais reduzidos do factor trabalho?

A estas questões devem adicionar-se dois outros *enunciados*, parcialmente hipotéticos e parcialmente identificáveis com alguma facilidade na realidade quotidianamente observável.

O primeiro é o de que o crescimento económico português recente terá sido feito, em grande medida, sem melhoria significativa da qualidade dos desempenhos das nossas empresas, mas sobretudo através de mecanismos como a renovação do tecido empresarial (falências e absorções *versus* criação de novas empresas), o efeito directo do investimento (e dos subsídios europeus) na produção e produtividade, a acção do Estado, etc.

O segundo enunciado é o de que a melhoria global observada na qualificação da oferta de trabalho não parece articular-se facilmente com as necessidades das empresas, o que coloca, quer a questão da eficácia do investimento em recursos humanos que o país tem efectuado (e dos fundos recebidos para formação profissional), quer a possibilidade de continuarmos a ter um certo crescimento económico com um nível de desemprego significativo e o recurso a mão-de-obra imigrada mais barata, carente de emprego nas suas regiões de origem. Esta é certamente uma questão de políticas públicas, mas é igualmente um problema que interpela a efectiva capacidade de modernização das empresas.

Alguns processos em acto

Na impossibilidade de, neste curto espaço, dedicarmos o desenvolvimento merecido a vários processos em curso, que aparentemente estarão a transformar em profundidade a vida social e de trabalho nas nossas empresas e organizações, apenas iremos, de seguida, efectuar umas quantas rápidas miradas, sucessivamente, à evolução do "sector público", a alguns processos de reestruturação empresarial e sua integração económica internacional, e a modificações em curso no campo das relações sociais de trabalho.

Um "sector público" em perda?

Nos últimos 10 ou 15 anos, a diminuição do "sector empresarial do Estado" e das empresas públicas (EP), as "*privatizações*", têm feito parte dos programas governamentais de praticamente todos os países mais desenvolvidos do mundo, quer em governos de orientação ideológica liberal, quer de inspiração socialista. Em Portugal — tal como no-lo descreveu Viegas (1996) —, também isto ocorreu em contextos específicos ditados sobretudo pela exasperação dos processos políticos que, com grande frequência, se elevam até à esfera superior e central do Estado, pelo atraso em relação ao meio internacional envolvente e pela necessidade de maior rapidez de execução para compensar tais atrasos.

É muito curioso ler hoje textos como os reunidos num colóquio de gestores públicos realizado em 1989 sobre "o sector público empresarial em questão".[4] Aí, algumas das nossas mais conhecidas figuras públicas da política, da economia e da administração de entes estatais[5] discorrem sobre a necessidade da reforma do "sector público", as vantagens respectivas do "público" e do "privado" como dinamizador estratégico da nossa economia, os modos de autonomização da gestão das EP, a redução dos encargos financeiros (para o Estado) de muitas empresas intervencionadas, a criação de um efectivo mercado de capitais, as condições de privatização das EP, etc. De certa maneira, a política de privatizações desenvolvida pelos governos de Cavaco Silva, em especial a partir da revisão constitucional de 1989, foi muito mais longe e muito mais rápida do que aquilo que "a consciência possível" daqueles especialistas e actores permitiria então prever.

Este processo desenrola-se naturalmente sob a pressão do *contexto internacional* dos anos 80, com tendências tão afirmadas como a da retirada do Estado e "privatização" de actividades produtivas em países como os EUA e o Reino Unido (seguidos de vários outros e, mais tarde, dos países ex-socialistas do Leste europeu), a desregulamentação, aumento da concorrência e alargamento e integração de mercados (de uma maneira geral e em certos domínios em particular), a

---

4 Colóquio organizado pelo Centro de Estudos de Economia Pública e Social, Fórum de Administradores de Empresas e Secção Portuguesa do Centro Europeu da Empresa Pública.

5 Entre outros, Morais Leitão, Silva Lopes, Bayão Horta, Correia Gago, Torres Campos, Luís Barbosa, Rui Machete, João Lencastre, Joaquim Mestre, Manuel Porto, Artur Santos Silva, José Miguel Júdice, Pegado Liz.

tendência à baixa da inflação e das taxas de juro, etc. E, em Portugal, foi um processo que contou com o apoio de sectores sociais nacionais de dimensão restrita mas de significativo poder económico, técnico ou simbólico, como foi o caso do capital financeiro (antigo ou recente), dos novos empresários que melhor aproveitam a conjuntura económica, e dos quadros, profissionais e especialistas mais ligados ao mundo dos negócios, da economia e das empresas (por exemplo: consultores, informáticos e "comunicadores").

Contudo, um *apoio social* mais vasto terá também existido, por parte de grande número de pessoas das classes médias e trabalhadoras — cansadas da ineficácia da burocracia dos serviços públicos, umas; exigentes de oportunidades de progresso, outras — que se terá traduzido na adesão eleitoral continuada ao PSD. De resto, no plano partidário, esta política da "libertação da sociedade civil", proclamada desde os governos de Pinto Balsemão, concitou o apoio maciço do centro e da direita, e, progressivamente, implantou-se também em significativos sectores da opinião de esquerda (no espaço do PS), o que lhe tem assegurado um consenso ideológico substancial.

Assim, em relativamente poucos anos, a situação "no terreno" mudou em alguns sectores de forma considerável. Nas actividades financeiras —bancos, seguros, corretoras — não só a maioria das empresas é hoje de capital privado, como se assistiu simultaneamente a um processo de concentração e de criação de grupos empresariais e — como em outros domínios — à internacionalização do sector, com mais empresas estrangeiras a operar entre nós e o começo de uma implantação portuguesa no estrangeiro, em especial em Espanha. Na indústria, o sector cervejeiro serviu um pouco de piloto para o processo de alienação das participações detidas pelo Estado no capital das empresas, seguido das grandes metalúrgica siderurgia, construção naval, metalo-mecânica pesada), das cimenteiras, das papeleiras, vidreiras, etc. Mais atrasados, avançam agora os tabacos, a química, o petróleo, a electricidade. Nos transportes e comunicações, as "locomotivas" foram as companhias rodoviárias e o sector marítimo, enquanto a CP parece ver agora chegada a sua hora e os transportes urbanos — de grande sensibilidade política, dado o peso eleitoral dos seus utilizadores e as dificuldades de articulação entre poderes públicos: locais, metropolitanos e nacionais — vão "marcando passo", tal como o caso único da TAP. Nas áreas mais "apetecidas" — telecomunicações e comunicação social — o essencial já foi feito ou está em vias de o ser, com a "abertura ao privado" e instauração da concorrência na rádio e na televisão (para além da imprensa), e com a preparação para o confronto com as grandes empresas estrangeiras e multinacionais nas telecomunicações e mesmo, um dia, nos correios.

Os *objectivos* essenciais destas amplas transformações — de lógica de funcionamento, de estruturas e de relações sociais, quer de trabalho, quer com os clientes ou utilizadores — podem talvez reduzir-se sinteticamente a estes cinco:

a) introdução de um modelo de eficácia económica com base na concorrência, nos custos de mercado e na centragem sobre a venda do produto/serviço final e relação com a clientela. Neste aspecto, inserem-se aqui medidas

tomadas como, numa primeira fase, a passagem de certas EP a sociedades anónimas, a venda (mais ou menos aberta) de fracções ou da totalidade do capital ao sector privado e a desmonopolização de certas actividades;

b) reestruturação funcional e económica das organizações empresariais, mediante passos como a descentralização de decisões e responsabilidades, a constituição de unidades autónomas regionais/funcionais ou a passagem destas últimas unidades a empresas, cujo capital é detido pela empresa-mãe ou por *holdings* financeiras específicas;

c) alteração do modelo das relações de trabalho prevalecente, no sentido de uma flexibilização e individualização dos contratos de trabalho, enfraquecendo o poder sindical no seu principal bastião (o sector público, como extensão do núcleo central assente no funcionalismo) e tentando — aparentemente sem grande convicção — a captação do interesse dos trabalhadores pela via do accionariato popular;

d) aproveitamento desta conjuntura (em sentido amplo) para melhorar a situação do endividamento do Estado, suscitar maior dinamismo na sociedade civil e criar centros de acumulação e desenvolvimento autónomos capazes de subsistir em termos internacionais;[6]

e) procura de uma nova forma de controlo governamental, "à distância", do processo de condução da economia portuguesa, no quadro da sua abertura ao estrangeiro e da integração no espaço europeu, detectando-se aqui, porventura, as maiores diferenças de opinião entre as duas forças políticas concorrentes à governação: PS e PSD.

Esta concepção "liberal" do papel do Estado na economia moderna *estendeu-se* para além dos limites habituais desta. Com efeito, não se podem desligar inteiramente as políticas de privatização do sector empresarial do Estado das medidas de abertura (ou reabertura) à "iniciativa privada" de actividades como o ensino, a saúde, a previdência social ou até a ordem e segurança das pessoas e bens. E, no plano da simples reestruturação organizacional com vista à redução de custos e melhoria da eficácia, podemos ainda incluir no mesmo tipo de preocupações medidas tomadas no âmbito do "núcleo duro" do Estado, tais como a extinção da Guarda Fiscal, a reorganização das Forças Armadas ou a informatização do aparelho tributário.

Tal orientação terá tido por *fundamentos* principais a crítica acerca da eficácia gestionária do "Estado-Providência", um melhor conhecimento dos processos sociais gerados por esta entidade e, ainda, a reacção popular contra o peso dos impostos.

Poderia então pensar-se que tudo isto corresponderia a uma retirada sensível do Estado de áreas por ele progressivamente ocupadas ao longo do século XX, correspondendo este movimento a um certo retorno às bases do pensamento liberal. Mas falar de tendência à "*privatização* do Estado" não tem apenas o sentido da

---

6 A este propósito, Joaquim Aguiar apresentou uma interessante e premonitória comunicação intitulada "Partidos, estruturas patrimoniais e poder funcional: a crise de legitimidade", em 1985, no colóquio "Mudanças sociais no Portugal de hoje", organizado pelo ICS-UL, em Lisboa.

alienação de certas responsabilidades por ele exercidas nas últimas décadas, em favor de entidades privadas e de novas oportunidades de negócio; tem igualmente o sentido da sua *apropriação* por parte de grupos partidários e corporativos nele inseridos. Em consequência, a conhecida aproximação e interpenetração verificadas nos nossos tempos entre Estado e sociedade, público e privado, traduz-se também pela referida "apropriação privada do Estado" (a favor de grupos de interesses e de ideias particulares), com manifesto prejuizo de noções como "bem público" e "espírito de serviço público".

A própria dinamização dos *poderes locais*, com a assunção de responsabilidades de desenvolvimento sócio-económico-cultural por parte dos órgãos autárquicos eleitos (e com eventuais projecções para espaços mais amplos, regionais), tende a tornar estas entidades — também elas públicas pela sua natureza jurídica, mas "privadas" no que se refere ao "interesse geral (nacional) " — mais em parceiros de interesses parcialmente conflituantes em relação ao Estado central (e, portanto, ao "país") do que em estruturas subordinadas numa determinada ordem hierárquica. Algumas das comunicações apresentadas num colóquio realizado há anos em Braga dão conta destas dificuldades (Costa, 1993).

Por último, uma palavra é devida quanto ao tipo de atitudes e relações mantidas pelos executores destas políticas públicas de privatização *face aos trabalhadores* do sector público da economia. Segundo Naumann (1995), baseado na análise dos sectores financeiro, das telecomunicações e da energia eléctrica, a consequência primeira destes processos terá sido a quebra do emprego, e para o seu sucesso terão contribuído as estratégias diferenciadas das organizações sindicais CGTP e UGT a este respeito.

Com efeito, é plausível pensar que o poder sindical assente nas antigas EP venha a sofrer rudes assaltos nos próximos anos. É certo que, para além das preferências ideológicas, os sindicatos nunca foram aceites como parceiros nos órgãos formais de gestão das EP, ao contrário do que se previa quando da sua criação — nem era isso que muitos deles procuravam no quadro político posteriormente vigente. Mas, perante gestores de topo rotativos nomeados por confiança política e quadros intermédios sem estratégia nem autoridade, uma certa co-gestão de áreas de influência terá sido muitas vezes encontrada, dando aos sindicatos consideráveis meios de manutenção de posições de influência dentro das organizações.[7]

Reestruturações empresariais e integração económica internacional

Uma forma de apreciar os efeitos das mudanças no tecido produtivo português nos últimos dez anos é encará-las, por um lado, sob o prisma *sectorial* e, por outro, por um ângulo de abordagem regional.

---

7 Esporadicamente, uma ou outra pesquisa académica revela dados interessantes a este respeito, como foi o caso de uma tese de licenciatura apresentada, em 1994, no ISCTE (José Guerreiro, "Concorrência sindical: que diferenças? Que evolução na sindicalização?"), que indicava os custos da actividade sindical numa empresa pública.

Recorrendo a casos que foram objecto de pesquisas sociológicas, podemos referir aquele (Valente, 1993) em que se percebe como um desenvolvimento tecnológico ainda bastante recente — como era o caso da informática nos anos 80 em Portugal — propiciou o surgimento e implantação de um pequeno mas significativo sector económico dedicado à prestação de serviços informáticos (incluindo a produção de *software*), cujas empresas "apresentam uma organização do trabalho de tipo flexível e o perfil de qualificações dos que nela trabalham é fundamentalmente técnico", constituindo-se assim como empresas relativamente inovadoras no contexto do tecido empresarial português, sendo os seus fundadores muitas vezes profissionais estabelecidos a partir de uma experiência e conhecimentos adquiridos nas grandes empresas estrangeiras introdutoras desta tecnologia.

Já no caso de um estudo sobre a indústria gráfica (Barrosa, 1994), que, pelo contrário, tem uma antiga história de trabalho artesanal, de mecanização, industrialização e, em anos mais recentes, de informatização (mantendo, não obstante, características dominantes de PME), aquilo que se conclui de mais significativo tem a ver com a importância e as insuficiências actuais dos sistemas de formação profissional, invalidando de certa maneira a hipótese de ligação directa entre investimento na qualificação e produtividade.

Por último, uma investigação sobre a indústria têxtil (Marques, 1996) — consistindo numa abordagem qualitativa em duas empresas do sector e centrada teoricamente sobre a problemática do "espaço de produção da qualificação profissional" — pôde identificar a existência de efeitos contraditórios e de processos de dualização das qualificações, consoante os grupos profissionais de que se trata, face, nomeadamente, a variáveis como: a natureza e organização do trabalho; o acesso a saberes profissionais; a exclusão da maioria dos trabalhadores das fileiras "qualificantes"; ou a precarização do vínculo laboral.

Nestes três exemplos, estamos longe da existência de relações simples e de efeitos directos entre *investimento* em equipamento produtivo, melhoria das *qualificaçõe*s do trabalho e *desenvolvimento* sectorial sustentado. De resto, num plano teórico-metodológico, não se pode esquecer o trabalho de Lopes (1995) acerca das relações entre formação, qualificação e competitividade.

No que respeita à observação de espaços produtivos de *base regional*, estudos produzidos sobre a Covilhã (Rodrigues, 1994) e a Marinha Grande (Oliveira, 1995), por exemplo, tendem também a pôr em relevo algumas das características dos processos de reestruturação industrial desenvolvidos nos últimos anos, com o empenho de medidas de política governamental específicas: concepção produtivista patente na sobrevalorização do investimento em novos equipamentos; fragilidade empresarial, com políticas de gestão desadequadas; fraqueza dos sectores de suporte aos sectores fundamentais de especialização produtiva; incapacidade de relacionamento interinstitucional entre os vários elementos do sistema territorial de inovação, etc. Debruçando-se mais especificamente sobre as trajectórias da reinserção profissional, e usando metodologias de análise qualitativa, uma daquelas investigadoras enfatiza a importância central da análise das identidades sociais e profissionais, "porque é através deste aspecto que se podem compreender e diagnosticar as predisposições

de investimento subjectivo dos indivíduos e dos grupos na esfera do trabalho, isto é, o seu empenhamento nas aprendizagens formais e informais, na motivação e reconversão profissional" (…) "Em relação à formação profissional, por exemplo, o investimento do Estado, das empresas ou de agentes particulares pode ser muito elevado e a frequência aos cursos também. A avaliação da formação será sempre negativa, como tem sido globalmente até aqui, não só em Portugal. O essencial está nisto: *podemos fazer formação para as pessoas, mas só podemos formá-las se elas quiserem*, se se reconhecerem nesse espaço e puderem a partir dele e de si construir uma identidade visada. *A autonomia dos indivíduos é isto mesmo*" (Oliveira, 1994).

Por fim, outros estudos mais especificamente centrados sobre a importância das *qualificações* (como é, entre outros, o caso de Kovács, 1994) ou acerca das relações entre tecnologia, gestão e qualificações num sector industrial com forte presença de grandes empresas *multinacionais* (Kovács, 1993) vieram acrescentar mais algumas interessantes observações. No primeiro, por exemplo, põe-se em evidência que as estratégias dos empregadores para a geração de empregos instáveis e precários teria aumentado ao longo dos anos, atingindo um quarto da força de trabalho em 1992. No segundo caso — indústria electrónica —, realça-se que, apesar dos deficientes desempenhos da mão-de-obra, as empresas transnacionais, mais viradas para a exportação, não alteraram significativamente o padrão produtivo que instalaram entre nós, assente numa organização do trabalho taylorista e maioria de trabalhadores "semiqualificados" (eufemismo que muitas vezes recobre reais situações de trabalho indiferenciado), amenizada com o recurso à rotação de tarefas, ao trabalho de grupo e à polivalência, por um lado, e ao emprego de pessoal tecnicamente muito qualificado (de preparação e controlo), por outro. Ou seja: algo próximo do modelo clássico, de Braverman, de sub-sobrequalificação do trabalho, que deita por terra qualquer esperança fundada de real modernização da empresa e da qualificação dos recursos humanos.

Em todos estes casos, situados fundamentalmente no âmbito do sector industrial transformador, a pressão da concorrência, em especial da concorrência de carácter internacional (quer na exportação, quer no nosso mercado nacional), pesa sobremaneira sobre os processos de reestruturação empresarial, ao mesmo tempo que a oferta de emprego continua a apresentar desajustamentos vários, contribuindo para bloquear a modernização das empresas e a sua competitividade. Com esta situação na base, não espanta a acumulação de dificuldades sectoriais e regionais, a fragilidade do empresariato português em termos internacionais, o desagrado e pessimismo prevalecentes no campo profissional e do trabalho. A ênfase posta pelo actual governo PS no "mercado social e local de emprego" — afastado da concorrência internacional e tentando ocupar pessoas excluídas da "primeira economia" — é bem um sinal destas dificuldades.

Relações sociais de trabalho

Aqui, desejamos fazer referência a três tipos de fenómenos diferenciados, embora com lógicas conexões entre si: algumas evoluções verificadas no âmbito das relações sociais *no trabalho*; a situação da *regulação social do trabalho* nos seus níveis mais

elementares e, em particular, na empresa; e um fugidio olhar sobre o estado do *trabalho associado* no quadro do chamado sector da economia social.

Uma das referências mais recorrentes na evolução em curso da composição social dos colectivos de trabalho é, sem dúvida, a do esbatimento das diferenças e das discriminações entre *sexos*. Estas alterações, lentas mas fortes, têm sido estudadas em variados enquadramentos e situações particulares (por exemplo, Amâncio, 1989). Os estudos feministas, que em certos países tomaram enorme desenvolvimento nos últimos 15 anos, começam também entre nós a potenciar, visibilizar e legitimar este fenómeno. No âmbito da sociologia do trabalho, vale a pena referir, como exemplo, as pesquisas de Virgínia Ferreira (1991) sobre tecnologias, organização do trabalho administrativo e relações sociais de sexo, de Lurdes Rodrigues (1990) sobre o aumento do número de mulheres empresárias e a segmentação de um mercado de trabalho marcado por um dualismo baseado no género e de Teresa Rosa (1991 e 1995) acerca das relações sociais de trabalho em regime de fábrica, onde a divisão sexual adquire uma dimensão significativa até agora não suficientemente evidenciada entre nós.

Outra problemática em emergência é a das condições/dificuldades de integração de *pessoas discriminadas socialmente* na esfera do trabalho e das organizações, tal como, por exemplo, o caso dos toxicodependentes (Pação, 1996) ou dos deficientes intelectuais (Rabanal, 1992). No que toca às relações étnicas no trabalho e nas empresas, parece começar a surgir uma procura social para um melhor conhecimento desta questão, até agora só abordada na perspectiva da sociologia das migrações e sem articulação com quadros analíticos da sociologia do trabalho e das organizações.[8]

O tema da *participação*, democratização e cidadania no interior das organizações de trabalho sofreu uma regressão clara desde o período "transformador" dos anos 70 para a "estabilização" e "ordenação" da sociedade portuguesa dos anos 80. Regressão nos discursos e nas práticas. Com cinco anos de distância — 1989-1994 — a revista *Organizações e Trabalho*[9] dedicou vários dos seus textos a esta problemática e a diferença do tom predominante na escrita dos autores é um indicador desta retirada. Cristóvam (1889),[10] mostrou, entre nós, como a participação dos trabalhadores se enquadra no processo de modernização social e ao mesmo tempo questiona o poder patronal na empresa, alcançando — nas suas várias modalidade de aplicação prática — uma expressão muito limitada em Portugal, em particular no que toca às versões mais institucionais. Teixeira (1994 e 1996), entre outros, fazendo a mesma constatação do reduzido espaço existente entre nós para as experimentações organizacionais fundadas na participação, acompanhou mais de perto as

8 Esboços desta aproximação têm sido tentados, entre outros, pelo autor (ver *Organizações e Trabalho* (5/6), 1991, e *Sociologia — Problemas e Práticas* (23), 1997), em algumas dissertações de licenciatura do ISCTE versando sobre problemas da higiene e segurança no trabalho da construção civil (Maria Graça Martins, 1995; Maria Leonor Torres, 1995) e estará presente numa pesquisa em curso (Leonor P. Carlos, IED).

9 Ver os artigos incluídos no número temático da revista *Organizações e Trabalho* (12), 1994.

10 É interessante ler também o seu relatório "The position of the social partners on direct participation in europe: the portuguese case", ciclost.

políticas de gestão de recursos humanos empenhadas em mobilizar os trabalhadores, no local de trabalho, para os objectivos da produção empresarial quer em termos de produtividade, quer de qualidade, como aconteceu em várias unidades industriais de implantação recente integradas em grupos multinacionais. Curiosamente, não cremos que idêntica atenção tenha sido dada — em termos de investigação empírica — ao importante desenvolvimento das áreas empresariais do *marketig* e da venda, onde os respectivos trabalhadores são fortemente solicitados a uma assunção e participação nos objectivos e resultados da empresa. De resto, seria também curioso interrogarmo-nos por que razão — num país que conhece de cor a estreiteza do poder de compra da maioria da população e a autolimitação atitudinal dos trabalhadores face à produção, e que, por outro lado, tem sempre enunciado objectivos de justiça social no processo de desenvolvimento — nunca surgiu qualquer projecto — legislativo ou social — de participação dos trabalhadores nos resultados *financeiros* da empresa, orientação perseguida, por exemplo, em França por De Gaulle, desde meados dos já longínquos anos 60.

Por último, uma palavra deve ser dita a propósito dos trabalhos de pesquisa e reflexão realizados na linha da *cultura* organizacional, do desenvolvimento sociocultural da empresa e da construção de identidades profissionais. Em particular, a partir dos postulados de um Sainsaulieu e de quadros conceptuais estratégico-sistémicos, alguns investigadores (Gresi, 1994) têm desenvolvido pesquisas empíricas colocando a instituição empresarial no centro da análise e enfatizando o papel dos modelos socioculturais de acção dos grupos profissionais. Mas é sobretudo a orientação psicossociológica que, neste campo, está a ser dada à formação superior dos nossos gestores que provavelmente virá a ter o maior impacte sobre o nosso tecido empresarial, enquanto que, na construção de profissionalidades, parecem conjugar-se as apetências teóricas pelo estudo "do cultural" e pelo tema das identidades, por um lado, a operatividade de tais investigações (o que nem sempre ocorre), por outro, e, em terceiro lugar, a relevância de fenómenos deste tipo na nossa sociedade actual (dos enfermeiros aos polícias, dos jornalistas aos militares, etc.).

Prestemos agora a nossa atenção ao tópico da *regulação social do trabalho ao nível da empresa*. A sua articulação com outros níveis de regulação e contextos económicos, políticos e sociais mais vastos é conhecida e tem sido posta em destaque por autores como Lima (1990 e 1990a), Barreto (1992), Stoleroff (1990) ou Mozzicafreddo (1994). A questão da quebra da sindicalização em Portugal, com implicações nestes processos, foi também já objecto de abordagens específicas (Stoleroff, 1993; Ribeiro, 1994). Por outro lado, um estudo intensivo utilizando a metodologia da intervenção sociológica de Touraine (Lima, 1992) aprofundou a questão dos tipos de consciência dos militantes operários na condução da acção sindical ao nível do local de trabalho num contexto sociopolítico determinado, enquanto uma outra pesquisa, balizada por especificações sectoriais e regionais (têxtil, na Covilhã) desenvolveu o tema das representações sociais dos activistas sindicais — "clivados" por factores como a central sindical de adesão, a posição na estrutura da organização e a especificidade da empresa onde trabalham —, apreendendo a maneira como estes afectam as práticas sindicais, nomeadamente

através de modos de representação e acção diferenciados entre militantes "de topo" e "a base" formada pelos delegados sindicais nas empresas (Lima, 1994).

O inquérito realizado por Stoleroff (1995) às médias e grandes empresas industriais e terciárias (com mais de 100 trabalhadores), usando uma boa amostra de 248 unidades, mostrou a fraqueza da capacidade organizativa dos sindicatos no local de trabalho: existência de comissões de higiene e segurança em 51% das empresas; de delegados sindicais em 39%; e de comissões de trabalhadores em 15% apenas. Assim, compreende-se que a fixação das remunerações efectivas e das condições concretas de trabalho, em cada ano, resultem, em apenas cerca de 16% dos casos, de algum processo de consulta, conversações ou negociações entre a direcção e os representantes dos trabalhadores na empresa, enquanto na maioria dos casos decorrem de simples actos de gestão ou da aplicação directa das cláusulas convencionais do sector. O padrão de distribuição das formas mais elaboradas de relações colectivas de trabalho ao nível da empresa é, porém, muito desigual neste universo, concentrando-se as suas expressões mais significativas no núcleo (restrito) das grandes empresas. E num outro estudo (Stoleroff, 1996), o mesmo autor revela que, numa empresa nova onde a *lean production* foi posta em prática, a flexibilização do modelo de gestão, combinando uma certa individualização das relações de trabalho com o trabalho em equipa e a presença de uma comissão de trabalhadores cooperativa, aparece como cerceando ainda mais as capacidades de implantação e mobilização de um sindicato de reivindicação na empresa.

Com cada vez menor número de empresas de grande dimensão, menos emprego na indústria (a benefício relativo do sector terciário) e com modos de gestão da mão-de-obra mais flexíveis, uma das bases do poder social dos sindicatos no nosso país — a sua presença, reconhecimento e poder reivindicativo (ainda que defensivo) ao nível da empresa — pode, desta maneira, vir a enfraquecer notoriamente nos próximos anos.

Por último, fazemos uma brevíssima referência ao *trabalho associado*, apenas para notar o progressivo apagamento a que os pequenos redutos, constituídos por empresas cooperativas saídas do período tumultuoso de 1974-76, foram votados. No início dos anos 80, José Baptista (1985a) detectou, a partir de um estudo intensivo de caso, os riscos que o sistema cultural do meio envolvente (os valores, os estilos de vida) colocava ao espírito participativo e comunitário da empresa cooperativa, ao mesmo tempo que alertava para a crucialidade das escolhas do modelo de gestão a seguir para responder às exigências do sistema económico e da sua racionalidade mais imediata.

Cerca de uma década depois, Lopes-Reto (1992), ao analisarem as condições socioculturais internas, em meio operário, para a realização e sucesso de empreendimentos cooperativos, já só podem apurar a queda líquida do sector do trabalho associado. As cooperativas operárias de produção, que haviam atingido o número de 700 em 1977, eram apenas 140 em 1988, a que se adicionava um número equivalente de cooperativas (prestadoras) de serviços, perfazendo no total cerca de 9000 trabalhadores-cooperantes. E do conjunto, mais amplo (e politicamente relevante), constituído pelas empresas intervencionadas pelo Estado, empresas em autogestão e UCP, que em 1975 integraria mais de 1400

unidades e qualquer coisa como 200 000 postos de emprego, já só restariam, em 1988, menos de 300 unidades agrárias, geralmente transformadas juridicamente em cooperativas, com uns poucos milhares de trabalhadores envolvidos. O sector de economia social, pelo menos no que respeita à esfera produtiva e ao seu papel de "laboratório" de ensaios de novas formas de relações sociais no trabalho, tinha deixado o proscénio e regressado de novo aos bastidores. Como assinalam aqueles autores, obstáculos ligados aos valores e representações sociais presentes nos trabalhadores portugueses acerca do trabalho, da igualdade económica, das lideranças e dos especialistas, são problemas reais que justificam parcialmente este insucesso, tal como a falta de autonomia pessoal, as dificuldades de cooperação e as rivalidades existentes entre iguais.

Conclusões em aberto

É muito difícil fazer uma síntese deste conjunto tão diversificado de fenómenos, tendências, observações e emergência/apagamento de problemáticas. Mesmo assim, arriscamo-nos a reavivar o que nos parece ser o sentido de fundo da averiguação feita à interrogação colocada, como mote, neste livro — que modernização? —, e, por outro lado, a realçar alguns pontos que, em nossa opinião, levantam questões mais interessantes para seguir atentamente no futuro próximo.

Mudanças, sim — modernização, pouca!

Com referência às alterações constatadas nas nossas empresas industriais e de serviços, em particular nos últimos dez anos, diremos que é de realçar a dimensão do investimento realizado para a melhoria dos equipamentos e processos tecnológicos de produção (e prestação de serviços), incluindo materiais, controlo, qualidade, promoção comercial, etc., com resultados visíveis sobretudo em termos de produtividade.

Este processo, em grande medida beneficiário das ajudas dos financiamentos comunitários europeus, permitiu a sobrevivência de muitas empresas face ao choque da abertura dos mercados. Contudo, os seus resultados foram muito condicionados por constrangimentos económicos estruturais — a própria concorrência, cada vez mais aberta, não só em termos europeus —, bem como pelos efeitos contraditórios derivados das políticas económicas governamentais (cambial, de crédito, fiscal, etc.).

A este esforço de actualização tecnológica e económica não correspondeu uma atenção nem resultados idênticos quanto às dimensões sociais e culturais dos processos de mudança. Não que tenha faltado discurso e promoção de ideias quanto à importância dos "recursos humanos", mas possivelmente porque falharam muitas estratégias e os efeitos "contra-intuitivos" de tais processos não terão sido suficientemente acautelados. Pontos cruciais — como a articulação da concepção de políticas (por exemplo, de educação e de formação profissional) com a sua aplicação "no terreno", ou a mediação entre os meios postos à disposição da sociedade (financeiros, infra-estruturais, processuais) e o uso que deles podem fazer os

diversos actores e entidades microssociais — estarão entre as principais razões da "gripagem" dos sistemas.

As empresas portuguesas registarão, assim, uma ainda escassa inovação social e organizacional, observando-se, por um lado, desajustamentos consideráveis entre as políticas e práticas de gestão empresarial e os indivíduos e colectivos humanos presentes nas situações de trabalho, e, por outro, igualmente desajustamentos e bloqueamentos sociais e culturais quanto aos próprios processos de mudança e inovação.

Modernização, PME e novas configurações do trabalho e da empresa

Ao contrário de muitas previsões e muita retórica das décadas anteriores, estes últimos anos vieram pôr, pela primeira vez, em destaque a importância das pequenas e médias empresas (PME), quer no que toca ao emprego, quer na realização e qualidade das relações humanas entre profissionais e consumidores/utentes, quer ainda quanto à flexibilidade económica e gestionária da entidade empresarial.

Esta consagração tardia e, em certa medida, inesperada não é, porém, apenas um prémio à capacidade de resistência à modernização oferecida por práticas tradicionais, mais ou menos anacrónicas, da exploração agrícola familiar, do pequeno comércio retalhista ou do isolado artesão, nem a consequência inesperadamente feliz da incapacidade transformadora das nossas elites. É, sobretudo, o resultado de uma nova combinação económica e social, inserida num mundo globalizado de trocas comerciais e simbólicas, onde grandes empresas multinacionais e entidades estatais mais ou menos cartelizadas assumem um papel fundamental, mas deixam espaços segmentados e localizados abertos à iniciativa e criatividade dos vários agentes existentes.

É neste sentido, por exemplo, que a escola de gestão do ISCTE tem apostado na formação de pessoal muito qualificado e na investigação sobre este "sector" das PME, perspectivando a sua modernização e potenciação na sociedade e economia actuais.

Mas com esta perspectiva modernizadora coexiste uma outra, francamente "pré-moderna" — reactiva à mudança e agarrada a concepções e práticas deploráveis, auto-referenciadas e a-sociais —, que frequentemente confunde os espíritos e perturba a coerência das medidas de política dos poderes públicos. A exploração do trabalho alheio, o engano do consumidor, a irresponsabilidade ou a complacência perante a fraude são traços de comportamentos típicos que muitas vezes se fazem passar, neste âmbito, sob o label da autonomia dos sujeitos, da livre iniciativa, da associação de interesses, ou das qualificações formais adquiridas.

A investigação por nós conduzida sobre o trabalho independente, por exemplo (Freire, 1995), permitiu levantar o véu sobre esta "extensão" do conceito de PME que são as microempresas e o trabalho por conta própria, onde se inclui (com sérias dificuldades de distinção quer conceptual, quer operativa) uma grande diferenciação de situações concretas. Mais precisamente, o trabalho independente surge entre nós, na actualidade, balanceado entre o processo e as tendências para a profissionalidade, por um lado, e o mero recurso de subsistência, por outro, muito diferente.

Um segundo ponto a que convém estar atento é a evolução — ao que supomos, ainda apenas em germe — das estruturas e práticas organizativas, desde um

"modelo industrial" (marcado pela racionalidade burocrática estatal e a conhecida imagem da "pirâmide") em direcção aos modelos organizativos actualmente já em experimentação em outros países e que podem ser simbolicamente representados, por um lado, pela imagem da "rede" e, por outro, pelo conceito de "missão". O *franchising*, ou a investigação científica, por exemplo, usam claramente a figura da rede nos seus procedimentos organizativos, mas uma "campanha publicitária" ou uma "campanha eleitoral" ajustam-se fundamentalmente à ideia de missão.

A transferência do centro de gravidade dos processos económicos da esfera da produção (cada vez mais assegurada pela máquina automatizada) para a esfera da circulação e da distribuição (física e, sobretudo, de informações) tem muito que ver com esta evolução das estruturas e processos de organização socioeconómicos.

Por último, não deixa de ser curioso pensar que Portugal, pela sua particular inserção, marginal, em relação aos grandes pólos mundiais, se encontra, por vezes, em situações contrastantes com as dinâmicas daí oriundas. Assim, ao mesmo tempo que mostramos algumas enormes dificuldades em endogeneizarmos certo tipo de aquisições da modernidade, revelamos visíveis apetências por comportamentos "pós-modernos", permitindo sugerir hipóteses quanto às "vantagens comparativas" de alguns dos nossos arcaismos.

Referências bibliográficas

Alves, Paulo J. M. (1994), *Crise e Mudança em Portugal — Dilemas Sindicais Face à Inovação Tecnológica e Organizacional (1980-1993)*, tese de mestrado, ISCTE.

Amâncio, Lígia (1989), *Factores Psicossociológicos da Discriminação da Mulher no Trabalho*, tese de doutoramento, ISCTE.

Baptista, José (1985), *Boletim SIOT*, 1.

Baptista, José (1987), *Boletim SIOT*, 10.

Baptista, José (1985a), *et al*., *Uma Gestão Alternativa*, Lisboa, Relógio d'Água.

Barreto, José (1992), *A Formação das Centrais Sindicais e do Sindicalismo Contemporâneo em Portugal*, dissertação para provas de investigador auxiliar, ICS-UL.

Barrosa, Luís F. M. (1994), *Efeitos da Qualificação/Formação sobre a Produtividade (o Caso da Indústria Gráfica)*, tese de mestrado, ISCTE.

Correia, J. A. Pinto (1985), *O Ensino Superior de Gestão de Empresas em Portugal (1974-1980)*, Lisboa, GEG/ISCTE.

CEEPS, FAE e SPCEEP (1990), *O Sector Público Empresarial em Questão: Organização, Dimensão, Modernização*, Lisboa, CEEPS.

Costa, Manuel S., e José P. Neves (orgs.) (1993), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento.

Cristóvam, Maria Luísa (1989), "A participação dos trabalhadores na modernização da empresa", *Organizações e Trabalho*, 1.

Cruz, Manuel B., *et al*., *Estudo sobre as Condições de Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho*, CEPCEP/UCP, 1993, relatório de pesquisa, 5 Vols.; ciclost.

Ferreira, Diná Reis (1995), *A Inserção dos Recém-Licenciados no Mercado de Trabalho: Três Formações na Área das Ciências Sociais*, tese de mestrado, ISCSP-UTL.

Ferreira, Virgínia (1991), "Tecnologias e relações sociais de sexo", *Organizações e Trabalho*, 5/6.

Freire, João (1995), *Os Encarregados na Indústria: Relatório Final*, CIES/ISCTE, 1991, relatório de pesquisa; ciclost. Ver também a versão em livro *A Função de Chefia Directa na Indústria*, Lisboa, IEFP.

Freire, João (1995), *O Trabalho Independente em Portugal*, Lisboa, CIES/ISCTE.

GRESI-CIES (1994), "Desenvolvimento económico e social da empresa: uma abordagem multidimensional e resultados preliminares de um estudo de casos", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 16.

Guimarães, Maria Isabel (1995), *Gestores em Formação: da Teoria à Investigação Empírica*, tese de mestrado, ISCTE.

Kovács, Ilona (1990a), "Concepção e implementação de um modelo organizacional flexível: análise de um caso de intervenção sociológica numa empresa portuguesa do sector dos serviços", *Organizações e Trabalho*, 3/4.

Kovács, Ilona (1986), "Inovação tecnológica, qualificação e/ou desqualificação", *Cadernos APSIOT*, 1.

Kovács, Ilona (1992), "Novas tecnologias, recursos humanos, organização e competitividade", in *Sistemas Flexíveis de Produção e Reorganização do Trabalho*, Lisboa, Ceso, etc.

Kovács, Ilona, e António Moniz (1990b), "O trabalho humano em sistemas integrados de produção (CIM): uma perspectiva sociológica", in *Sistemas Integrados de Produção: Uma Abordagem Antropocêntrica*, Lisboa, CESO, etc.

Kovács, Ilona *et al*. (1994), *Qualificações e Mercado de Trabalho*, Lisboa, IEFP.

Kovács, Ilona *et al*. (1993), *Tendências de Evolução da Indústria Electrónica na Península Ibérica: Tecnologia, Gestão e Qualificações*, Amadora, Cinel, etc.

Lima, Maria da Paz C. (1994), *Representações Sociais e Práticas Sindicais nos Sectores em Reestruturação: o Caso dos Lanifícios na Covilhã*, tese de mestrado, ISCTE.

Lima, Marinús Pires de, e Luísa Oliveira (1990), "O sindicalismo em Portugal: a crise e as alternativas", *Organizações e Trabalho*, 2.

Lima, Marinús Pires de *et al*. (1990a), "Desenvolvimento das relações sociais de trabalho nas indústrias navais: um estudo sociológico de casos", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, Lisboa, Fragmentos, Vol. 2.

Lima, Marinus Pires de *et al*. (1992), *A Acção Sindical e o Desenvolvimento*, Lisboa, Salamandra.

Lopes, Albino, e Luís Reto (1992), *Cooperativismo e Sindicalismo: a Experiência das Cooperativas de Produção*, Lisboa, Inscoop.

Lopes, Margarida Chagas (1995), *Estratégias de Qualificação e Metodologias de Avaliação*, Oeiras, Celta Editora.

Marques, Ana Paula P. (1996), *Trajectórias de Qualificação Profissional: Processos de Dualização (Um estudo de Caso da Indústria Têxtil)*, tese de mestrado, ISCTE.

Moniz, António B. (1990), "Aplicações de robots em Portugal: análise comparativa de sectores, casos, implicações económicas e sociais", *Organizações e Trabalho*, 3/4.

Moniz, António B. (1986), "Aspectos sociais dos sistemas automatizados de produção industrial", *Cadernos APSIOT*, 1.

Moniz, António B. (1989), "Mudanças tecnológicas e organizacionais em Portugal: análise das duas últimas décadas", *Organizações e Trabalho*, 1.

Moniz, António B. (1992), *Processos de Mudança Tecnológica e Organizacional na Indústria Portuguesa*, tese de doutoramento, FCSH-UNL.

Moura, Karla (1996), *A Dinâmica das Relações entre as Competências das Chefias Directas, a Estrutura das Organizações e o Meio Envolvente*, tese de mestrado, ISCTE.

Mozzicafreddo, Juan (1994), "Concertação social e exclusão social", *Organizações e Trabalho*, 12.

Naumann, Reinhard (1995), *Privatizações e Reestruturações: o Desafio para o Movimento Sindical em Portugal*, Lisboa, Fundação F. Ebert.

Oliveira, Luísa (1994), *Trajectórias e Identidades na Reinserção Profissional: o caso da reestruturação dos lanifícios na Covilhã*, tese de mestrado, ISCTE.

Oliveira, Luísa, *et al*. (1995), *Estudo Socioeconómico da Marinha Grande e Área Envolvente — Avaliação de potencialidades*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Pação, Ilda M. R. (1996), *Toxicodependência: Barreiras à Inserção Profissional no Mercado de Trabalho* versus *Criminalidade*, tese de mestrado, ISCTE.

Pereira, Maria João X. Costa (1995), *Informatique Bancaire au Portugal: technologie, organisation et conditions de travail*, tese de doutoramento, Univ. Paris VII.

Pires, Maria Leonor Abrantes (1996), *Mudanças Tecnológicas e Organizacionais e Qualificações na Indústria Automóvel na Península de Setúbal*, tese de mestrado, ISCTE.

PGE A PME (1989), *Importância das PME no Desenvolvimento Económico, Social e Cultural do País*, Lisboa, GEG/ISCTE.

Rabanal, Eduarda, e Luísa Delgado (1992), "Organizações, emprego e condições de trabalho", *Organizações e Trabalho*, 7/8.

Ribeiro, Joana *et al*. (1994), *Visões do Sindicalismo: Trabalhadores e Dirigentes*, Lisboa, Cosmos.

Rodrigues, Maria João *et al*. (1994), *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional*, Lisboa, IEFP.

Rodrigues, Maria de Lurdes (1996), *Os Engenheiros na Sociedade Portuguesa: Profissionalização e Protagonismo*, tese de doutoramento, ISCTE.

Rodrigues, Maria de Lurdes (1990), *Mulheres Empresárias*, provas de aptidão pedagógica e capacidade científica, ISCTE.

Rodrigues, Norberto, e Arminda Neves (1990), "Impactes organizacionais da integração na CEE", *Organizações e Trabalho*, 3/4.

Rosa, Maria Teresa Serôdio (1991), "As mulheres e o sindicalismo", *Organizações e Trabalho*, 5/6.

Rosa, Maria Teresa Serôdio (1995), *Relações Sociais do Trabalho e Sindicalismo Operário em Setúbal*, tese de doutoramento, ISCTE.

Silva, Carlos D. (1993), *Contributo para o Estudo dos Limites e Possibilidades da Actividade Profissional do Sociólogo do Trabalho*, tese de mestrado, ISCTE.

Silva, Manuela *et al*. (1990), *Empresários e Gestores na Indústria Portuguesa: Valores, Atitudes e Comportamentos*, CISEP/ISEG-UTL, 1988-9, relatório de pesquisa, 2 vols.; ciclost. Ver também a versão em livro, Cardoso *et al*., *Empresários e Gestores na Indústria em Portugal*, Lisboa, D. Quixote.

Stoleroff, Alan D. (1995), "Elementos do Padrão Emergente de Relações Industriais em Portugal", *Organizações e Trabalho*, 13.
Stoleroff, Alan D. (1990), "O padrão de relações industriais emergentes em Portugal: uma abordagem sistémica", *Organizações e Trabalho*, 2.
Stoleroff, Alan D., e Sara Falcão Casaca (1996), "Produção magra e relações laborais: tendências verificadas num *greenfield* em Portugal", *Organizações e Trabalho*, 15.
Stoleroff, Alan D., e Reinhard Naumann (1993), "A sindicalização em Portugal: a sua medida e a sua distribuição", *Sociologia — Problemas e Práticas* 14.
Teixeira, Cláudio (1989), "Introdução de novas tecnologias de produção industrial em PME — uma breve análise de casos", *Organizações e Trabalho* , 1.
Teixeira, Cláudio (1996), *Organização do Trabalho e Factor Humano: de Instrumento a Actor*, Lisboa, IEFP.
Teixeira, Cláudio (1994), "Participação dos trabalhadores: evolução dos quadros de referência", *Organizações e Trabalho*, 12.
Valente, Maria Isabel L. (1993), *Empresas de Serviços Informáticos: Agentes de Mudança Tecnológica e Social*, tese de mestrado, ISCTE.
Viegas, José Manuel L. (1996), *Nacionalizações e Privatizações: Elites e Cultura Política na História Recente de Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Publicação Original
Freire, João (1998), "Empresas e organizações: mudanças e modernização" em José Manuel Viegas e António Firmino da Gosta, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 285-310.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 6

Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais em Portugal

Alan Stoleroff

A mais conhecida definição do conceito do sistema de relações industriais é de John Dunlop (1958): "A um dado momento do seu desenvolvimento, um sistema de relações industriais pode ser considerado como um conjunto constituído de actores, de certos contextos, de uma ideologia que faz do sistema uma totalidade, enfim de um corpo de regras cujo objectivo é de governar os actores nas suas condições e na sua vida de trabalho. " A "teia de regras" que constitui o governo referido por Dunlop pode gerar-se a vários níveis de agregação onde existem relações entre os actores em causa, nomeadamente os empregadores e as suas associações representativas e os trabalhadores e as suas associações sindicais: um nível macro supra-empresa e supra-sector das cúpulas associativas dos empregadores e dos sindicatos dos trabalhadores e do Estado, um nível meso supra-empresa mas intermédio de associações patronais e sindicatos de ramos de actividade, e um nível micro dos actores nas empresas singulares e no local do trabalho. A governança implica também formas de articulação entre estes níveis e, portanto, os diversos sistemas nacionais diferenciam-se pelas formas mais ou menos centralizadas de articulação, ou seja, sistemas em que um ou outro destes níveis predomina como *locus* na determinação das dinâmicas da regulação (Traxler, Blaschke e Kittel, 2001).

Todavia, o núcleo de qualquer sistema de relações industriais é necessariamente constituído pelas relações laborais ao nível das organizações do emprego e do trabalho, ou seja, das empresas, sendo essas relações o objecto do esforço de regulação. Mesmo tomando em consideração a função primordial da contratação colectiva enquanto regulador da concorrência salarial interempresas ao nível meso, é ao nível das relações laborais nas empresas que se verifica a eficácia da regulação do sistema em termos das relações do emprego e do trabalho. Em primeiro lugar, trata-se da questão da génese de um sistema.[1] Embora a construção de um sistema de regulação possa iniciar-se

1 A utilização do termo sistema aqui não é fortuita, nem idiomática. Refere-se a um conjunto de actores, instituições e mecanismos de interacção e negociação com efectividade reguladora. Distinto do termo sistema, o termo padrão refere-se a um mero conjunto de actores e instituições (Stoleroff, 1990, 1995).

num protagonismo ou num estímulo com origem ao nível macro (por exemplo, a partir da elaboração de regras ao nível do Estado e do sistema político ou a partir de um acordo entre as cúpulas patronais e sindicais), a emergência de propriedades sistémicas depende do grau de adesão dos actores às regras ao nível micro.[2] Assim, chega-se a uma segunda questão, ou seja, a da legitimação. Em princípio, com base no pressuposto de não haver compulsão superior ou recurso a força em conjunção com a aplicação de regras estabelecidas ao nível macro, para obter conformidade efectiva as regras carecem de legitimação pelos actores sujeitos a elas. A legitimação pode derivar de várias lógicas de incentivos, mas sem legitimação não há coesão nem adesão e, por isso, a capacidade do sistema para se manter intacto e chegar à efectividade reguladora será sempre limitada. Ora, a fonte dessa legitimação encontra-se nas relações laborais ao nível primordial, ou seja, nas relações laborais nas empresas singulares.[3]

Nessa senda, além de pressupostos derivados da teoria geral dos sistemas, o paradigma dos sistemas de relações industriais assenta em duas pré-condições empíricas: a presença de actores — entidades patronais/gestionárias e representantes dos trabalhadores, geralmente sindicais — e o seu reconhecimento mútuo (Dunlop, 1958; Clegg, 1976). A partir do reconhecimento pode desenvolver-se a institucionalização da regulação conjunta.[4]

Em certa medida Dunlop e os seus companheiros da corrente sistémica pressupuseram a emergência de um pluralismo de representantes funcionais, ou seja, a presença de actores, como uma consequência natural da industrialização (Kerr e outros, 1964). Porém ao nível da empresa ou da organização, enquanto a presença de um actor patronal pode ser considerada um dado adquirido, a existência de formas organizacionais de representação dos trabalhadores, nomeadamente sindicais, é sempre problemática. O sindicalismo assenta fundamentalmente na sua capacidade de organizar os trabalhadores enquanto empregados de determinadas empresas e na intermediação institucionalizada entre o empregador e os trabalhadores, resultante do reconhecimento das suas funções representativas. É necessário colectivizar, associar

---

2 Com base na hipótese verosímil de uma discrepância significativa de adesão ao nível micro dos actores sociais em relação às regras estabelecidas na regulação constitucional, governamental e legislativa, Santos (1985) referiu à "desarticulação interna entre a produção capitalista e a reprodução social". Por outras palavras, os mecanismos da economia ao nível micro e o comportamento dos actores implicados na contratação de emprego e nas relações laborais em geral não obedecem necessariamente ao quadro normativo estabelecido. Por outro lado, pode constatar-se que em Portugal, em contraste com a Espanha, o próprio quadro normativo possui lacunas, nomeadamente com respeito à representatividade dos actores, que enfraquecem a eficácia da "teia de regras" construída (veja-se Martins e outros, 2004).

3 Lógicas da história recente portuguesa dificultaram a construção de consensos, que Dunlop entendeu como a necessária ideologia de coesão do sistema de relações industriais: a transição revolucionária da ditadura corporativa para a democracia e as suas sequelas no conteúdo do enquadramento normativo das relações laborais e o processo prolongado da reconstituição da economia privada de mercado que se desenrola em oposição às normas estabelecidas na sequência da transição. A fraqueza da legitimação derivada desta situação dificulta tanto os esforços de reconhecimento mútuo entre os actores em causa como mesmo a constituição dos actores, especialmente o actor sindical.

4 Veja-se Stoleroff (1990), para uma discussão prévia deste tema aplicada ao contexto português.

e sindicalizar assalariados dependentes para produzir um actor sindical; é necessário impor o reconhecimento e manter a organização. A dificuldade em assegurar e dar continuidade à presença de um actor sindical reproduz-se em cada organização e reproduz-se periodicamente, senão constantemente.

A existência de uma organização sindical externa, cujo papel e cuja presença nas instituições de negociação aos níveis de agregação superiores são protegidos pela lei, não é uma condição suficiente para estabelecer a pertinência de uma organização sindical interna às empresas. Ao nível da empresa, ou organização singular, um actor sindical representativo significa a construção e manutenção de uma "organização doméstica".[5] A "organização doméstica" depende da capacidade de uma organização sindical para recrutar e manter sócios, capacidade esta que lhe atribui uma função representativa, e para se fazer reconhecer pela entidade patronal. Para concluir, a presença de uma "organização doméstica" é uma condição para o estabelecimento da regulação conjunta ao nível da empresa ou organização. Todavia, na ausência de um interlocutor sindical reconhecido, o actor patronal não se demitirá da função gestionária e estabelecerá as condições de emprego de forma unilateral; pelo contrário, em conformidade com a sua "estratégia", o actor patronal pode encetar esforços para evitar o reconhecimento sindical e promover a regulação unilateral.

Com base nestas premissas tem-se desenvolvido na última década uma linha de investigação sobre as relações laborais nas empresas, para averiguar em que medida se estabelecem as pré-condições para o desenvolvimento de um sistema articulado de relações industriais em Portugal. Este capítulo debruça-se sobre a problemática desenvolvida anteriormente com referência a alguns resultados de dois inquéritos de alcance nacional às empresas portuguesas sobre as relações laborais ao nível micro. Procura-se verificar a presença de actores dentro das empresas, a eficácia das formas de regulação estabelecidas a nível supra-empresarial (articulação entre os níveis meso e micro) e o grau de reconhecimento mútuo entre os actores ao nível das empresas.

Para este efeito desenvolvemos aqui uma oposição entre formas bilaterais e unilaterais de regulação das relações laborais ao nível das empresas ou organizações singulares. As práticas de regulação bilateral ou conjunta consistem na contratação colectiva ou em outras formas de negociação entre a gestão empresarial e os representantes dos trabalhadores. O unilateralismo é apreendido evidentemente como o contrário de práticas de regulação conjunta, podendo referir-se à imposição de condições de emprego por um ou outro dos actores em causa. Como é muito raro existirem condições para que os sindicatos dos trabalhadores imponham a sua vontade na definição da relação do emprego, entender-se-á por unilateralismo a regulação por actos unilaterais da parte patronal. Assim, um dos objectivos deste capítulo é explorar a relação entre o unilateralismo e a regulação conjunta na gestão laboral nas empresas em Portugal, através da apresentação de dados empíricos

5 Conceito desenvolvido por Batstone, Boraston e Frenkel (1977) para referir não só a organização sindical no local de trabalho como a relação entre esta e os trabalhadores da unidade de trabalho.

obtidos nos dois inquéritos referidos e confrontando o paradigma sistémico do campo das relações industriais com estes resultados.

Portanto, retratam-se aqui algumas das características básicas das relações laborais nas empresas portuguesas, o que deve resultar num balanço desta componente do "sistema" de relações industriais, e explicitam-se as consequências que o retrato empírico possa ter para a concepção do sistema. O retrato consistirá das tendências da sindicalização e das práticas de negociação verificadas ao nível das empresas. Identifica-se empiricamente o grau de presença (e de ausência) sindical nas empresas, a existência ou a falta de contacto e negociação da parte da empresa com os sindicatos existentes, e a conformidade com convenções colectivas estabelecidas a níveis superiores ou a prática de actos de gestão que atenuam a aplicação das convenções estabelecidas. Aborda-se ainda o grau de desenvolvimento nas empresas de práticas da gestão de recursos humanos que procuram individualizar substantivamente o comportamento ou aspectos da contratação dos empregados.

Os dados apresentados derivam de dois inquéritos realizados nas empresas portuguesas (ver apêndice). Em 1994 realizou-se um inquérito sobre as relações laborais nas empresas com a aplicação de um questionário a uma amostra das empresas com 100 ou mais trabalhadores com actividade em Portugal (Stoleroff, 1995). A delimitação do objecto do inquérito às grandes (mais de 500 empregados) e médias (entre 100 e 500 empregados) empresas deveu-se à dedução teórica da hipótese de que existe uma forte correlação entre a dimensão das organizações e a propensão para o desenvolvimento das relações colectivas.[6] Subsequentemente em 2003 realizou-se novamente um inquérito cujo objecto se restringiu às relações laborais nas maiores empresas.[7]

Presença e ausência sindical ao nível das empresas

A distribuição da sindicalização nas empresas é a primeira variável que estabelece um padrão de presença sindical ao nível das empresas. A unidade de medida aqui é a empresa e os quadros a seguir indicam a proporção de empresas com uma dada taxa de sindicalização.[8]

---

6 A dimensão é geralmente considerada pela literatura organizacional como um "contexto" dos sistemas organizacionais. Neste sentido é uma variável independente. Quanto maior a dimensão da organização, maior é a tendência para a formalidade burocrática e o anonimato nas relações. Distanciando o empregado dos agentes de autoridade ou tornando as relações mais impessoais, o aumento da dimensão organizacional oferece um santuário, ou seja, alguma protecção, para o empregado que deseja associar-se colectivamente para promover ou defender os seus interesses. Quanto menor a dimensão organizacional, maior é a tendência pela presença de formas de supervisão directa. A relação directa tende a expor o empregado a relações pessoais com os agentes de autoridade organizacional que constituem um travão em relação à associação para questões de defesa dos interesses.

7 Entre Abril e Setembro de 2003, uma equipa do CIES realizou um inquérito sobre as práticas e políticas no domínio dos recursos humanos e das relações laborais às maiores empresas com actividade em Portugal. O inquérito inseriu-se nas actividades do projecto "Adaptação sindical às mudanças socioeconómicas e organizacionais", coordenado pelo autor deste trabalho e apoiado financeiramente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Com efeito, o inquérito de 1994 revelou a existência de um grande sector não sindicalizado nas grandes e médias empresas portuguesas, isto é, um segmento das empresas com uma taxa de sindicalização marginal de 20% ou menos (quadro 6.1).[9] Este sector não sindicalizado englobou quase metade (49%) das empresas com mais de 100 empregados. Como foi antecipado pelo efeito do factor dimensão da empresa, verifica-se uma diferenciação da sindicalização entre as médias e as grandes empresas. A sindicalização revela-se marginal em 52% das médias empresas e em 29% das grandes empresas. Também não se encontraram delegados sindicais em 61,3% das empresas no universo do inquérito (quadro 6.2). Comparando esse resultado com a distribuição da sindicalização pelas empresas, verificou-se que a sindicalização não se acompanhava necessariamente da representação efectiva ao nível da empresa, ou seja, a associação sindical não se traduzia seguramente na construção de uma "organização doméstica". Contudo, a ausência de representação efectiva era sobretudo uma característica das médias empresas, nas quais se encontraram delegados sindicais em apenas 33,8%. A situação inverte-se nas maiores empresas, com mais de 500 empregados, em que se encontraram delegados sindicais em 72,4%. Considerando que a reestruturação empresarial ainda se encontrava na sua fase inicial em 1994, este resultado era revelador de uma crise sindical, que se caracterizou pelo enfraquecimento das organizações sindicais, particularmente nas grandes empresas, e por um declínio aparente da sindicalização em geral. Como se vê do quadro 6.1, houve uma grande diferenciação entre o padrão da sindicalização nas empresas de capital maioritariamente público e as empresas privadas, sendo ainda um indicador da existência de um segmento de empresas aonde a organização sindical se encontrava relativamente protegida pelo efeito da institucionalização mais segura das relações industriais no sector público.

Ora, considerando a evolução da estrutura organizacional portuguesa[10] e o padrão de sindicalização nas empresas, que se caracteriza pela existência de um grande sector não sindicalizado, para poder ter a probabilidade de obter uma maior presença do sector sindical no universo era preciso concentrar ainda mais a atenção sobre as

---

8 Este indicador não deve ser confundido com a medida da sindicalização (densidade sindical) no sentido habitual do termo (que é uma medida do rácio dos trabalhadores sindicalizados relativamente ao total de trabalhadores por conta de outrem). Enquanto a densidade proporciona uma ideia da força sindical relativa a uma população sem consideração da sua concentração, este indicador da sindicalização por empresa permite uma análise da presença sindical relativa ao local do trabalho. Para uma discussão das medidas da sindicalização, veja-se Stoleroff e Naumann (1993).

9 A consideração de uma taxa de sindicalização de 20% ou menos como marginal baseou-se no raciocínio derivado de um conhecimento qualitativo das relações laborais nas empresas. No entanto, a associação de uma determinada taxa de sindicalização com um grão de eficácia sindical poderia depender da concentração e da qualidade da organização sindical na empresa. Um problema típico da sindicalização em Portugal é a sua dispersão entre um conjunto de sindicatos na empresa. Por isso normalmente uma taxa de até 20% do total de empregados de uma empresa seria indicativa de uma falta de efectividade sindical e daí a nossa consideração deste nível como marginal.

10 Segundo os dados dos quadros de pessoal, em 1999 as empresas com 100 ou mais trabalhadores representavam apenas 1,1% do total das empresas e 36,8% dos trabalhadores em Portugal. As maiores empresas, com 500 ou mais trabalhadores, representavam 0,1% das empresas e 18,4% dos trabalhadores.

Quadro 6.1 Taxa de sindicalização ao nível da empresa, 1994 (%, dados ponderados)

Sindicalização	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	Grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Mais de 90%	5.3	5.1	6.8	0.9	6.9	21.8	3.3	6.0	0.0
De 76% a 90%	7.0	5.5	17.6	5.1	33.7	7.4	9.8	1.0	19.5
De 51% a 75%	13.1	12.0	21.2	8.9	43.1	13.4	20.6	15.0	11.2
De 31% a 50%	6.6	5.8	12.0	6.2	4.9	6.1	12.3	2.5	0.0
De 21% a 30%	8.0	8.2	6.9	11.2	0.0	2.7	7.4	2.3	13.2
20% ou menos	49.4	52.4	28.9	54.7	11.4	43.3	36.8	60.7	56.1
Ns/nr	10.5	11.0	6.6	12.9	0.0	5.3	9.8	12.6	0.0

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

Quadro 6.2 Organizações representativas ao nível da empresa, 1994 (%)

Organizações	Total	Empresas com -500 empregados	Empresas com + 500 empregados
Delegados sindicais	38.7	33.8	72.4
Comissão de trabalhadores	14.7	11.1	39.7
Comissão de higiene e segurança	32.0	27.8	60.9

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

maiores empresas. Portanto no inquérito subsequente, realizado em 2003, o objecto do inquérito restringiu-se às relações laborais nas *maiores* empresas.

No quadro a seguir (quadro 6.3) apresenta-se uma distribuição da sindicalização por níveis nas maiores empresas conforme os resultados do inquérito de 2003 (Stoleroff, 2003). A unidade de medida aqui é a empresa e os quadros indicam a proporção de empresas com um dado nível de sindicalização.

Entre as maiores empresas portuguesas em 2003 existe um segmento que se pode seguramente referir como um sector não sindical, que podemos estimar como sendo entre um terço e 58% das empresas, dependendo da taxa a partir de qual se pode falar de uma presença sindical efectiva. Uma fatia equivalente a um quinto das maiores empresas, ou seja, 19,2% das empresas, relatam que não têm qualquer sindicalização. Ora se considerarmos uma taxa de sindicalização de 5% e menos como uma presença sindical efectivamente não existente, deparamo-nos com um sector não sindical de 38,8% das maiores empresas — 38,8% na indústria e 31,7% nos serviços.[11] Existe um sector de sindicalização fraca e

11 Se considerássemos uma taxa de sindicalização de 10% e menos como sendo efectivamente uma presença sindical marginal ou não existente, o sector não sindical aumentaria para 50%. Ora se utilizássemos a mesma agregação que utilizámos para analisar o inquérito de 1994, tratando como uma taxa de sindicalização marginal a sindicalização abaixo de 20%, o sector não sindical aumentaria para 57,9% das maiores empresas.

Quadro 6.3 Taxa de sindicalização ao nível da empresa/sector de actividade, 2003 (%, N=255)

Sindicalização	Primário	Secundário	Terciário	Total
Até 5%	61,5	38,8	31,7	38,8 (N=94)
6-20%	19,2	38,8	19,5	19,0 (N=46)
21-45%	15,4	18,7	19,5	19,8 (N=48)
46-100%	3,8	20,9	29,3	22,3 (N=54)
Nr	3,7	6,4	8,0	6,7 (N=17)

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Quadro 6.4 Organizações representativas ao nível da empresa, 2003 (%)

Organizações	Sim	Não
Comissão sindical	28,3	71,7
Comissão de trabalhadores	22,7	77,3
Comissão de saúde, higiene e segurança	55,2	44,8
Alguma outra comissão paritária de carácter consultivo	5,9	94,1
Conselho europeu da empresa	11,7	88,3

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

marginal, entre 6% e 20% de sindicalização, que conta com 19,0% das grandes empresas. Na análise do inquérito de 1994 considerou-se este estrato das empresas ainda como sindicalização marginal e, portanto, para ser consistente com a análise anterior, teríamos de considerar o sector não sindical entre as maiores empresas como quase 58% do segmento das empresas portuguesas.[12]

A ausência sindical verificada no estrato das maiores empresas é certamente um buraco profundo no sistema de relações industriais português. Esta realidade reflecte a composição actual das maiores empresas portuguesas, composição essa que sofreu mudanças importantes com a europeização da economia (o crescimento das organizações comerciais e terciárias e a perda de dimensão das empresas industriais) e com as mudanças nas instituições económicas, como o desmantelamento do sector empresarial do Estado. Como tem sido muitas vezes salientado, estas mudanças abalaram os alicerces básicos da sindicalização, para os quais as particularidades anómalas e curiosas do sindicalismo português (como a alta densidade tradicional no sector bancário) não compensam em termos do sistema. Trata-se de um buraco preenchido pelo unilateralismo patronal, devido à ausência de um actor que possa assegurar a representação dos trabalhadores. Isto não quer dizer que não exista negociação laboral neste sector das maiores empresas; a contratação colectiva sectorial pode estender a sua influência nas empresas na medida em que existem instrumentos convencionais com cobertura para o ramo de actividade e existe negociação

12 A nossa experiência leva-nos a associar em geral as "não respostas" nesta matéria — que chegam a 6,7% dos respondentes — com a baixa sindicalização, mas optaámos por não tomar isso em consideração na apresentação das distribuições.

individual e informal no âmbito da gestão de recursos humanos mas não existe regulação conjunta ao nível das empresas neste grande segmento das maiores empresas.

O sector sindical é composto pelas empresas em que se verificam taxas de sindicalização significativas, havendo uma grande variação da sindicalização neste sector. Para simplificar, existe, por um lado, um segmento que se pode considerar de sindicalização moderada, o estrato que possui entre 21% e 45% de sindicalização, ou seja, um rácio de um em cada quatro empregados sindicalizados, até quase de um em dois. Este estrato representa 19,8% das maiores empresas. Por outro lado, existe um segmento substantivamente sindicalizado, a partir de uma taxa de sindicalização acima dos 46%, ou seja, onde quase um ou mais de um em cada dois trabalhadores é sindicalizado, que representa pouco mais de 22% das maiores empresas. Existe, ainda, um nicho de aproximadamente 10% das maiores empresas com sindicalização bastante ou muita alta, ou seja, com taxas de sindicalização acima de 70%.

A constatação do dualismo entre um sector sindical e não sindical e da grande variação nas taxas de sindicalização permitiria construir uma série de hipóteses relativamente ao efeito do grau de presença sindical sobre as práticas de relações laborais nas empresas.

Portanto verifica-se um dualismo na estrutura das relações industriais em Portugal, devido, em primeiro lugar, à distribuição da sindicalização ao nível das empresas. Trata-se de um dualismo demarcando segmentos organizacionais caracterizados pela presença ou ausência de sindicalização. A sindicalização é uma pré-condição para produzir representação efectiva dos trabalhadores e, portanto, onde não há sindicalização significativa não há boas hipóteses de existirem outras formas de representação. Assim, este dualismo manifesta-se em outros indicadores de representação institucionalizada dos trabalhadores ao nível das empresas, como, por exemplo, na presença em comissões de trabalhadores ou em comissões de higiene e segurança, que é também indicativo da densidade da organização e representação laboral na empresa.

Apesar da sua legitimação constitucional, as comissões de trabalhadores têm uma presença reduzida no sistema de relações do emprego em Portugal. No inquérito de 1994 estavam presentes em apenas 14,7% das empresas com mais de 100 empregados (quadro 6.2). Foram encontradas em apenas 11,1% das médias empresas e em 39,7% das empresas com 500 ou mais empregados. As comissões de higiene e segurança tinham uma presença bastante irregular no inquérito de 1994. Existiram em apenas 32% das empresas, 27,8% das médias empresas e 60,9% das maiores empresas.

Em 2003 apenas 28,3% das empresas respondentes reconheceram a existência de uma comissão sindical na empresa (quadro 6.4). As comissões sindicais são constituídas por delegados sindicais e, portanto, na medida em que estes dados são comparáveis com os dados em cima indicados referentes à presença de delegados sindicais nas grandes empresas em 1994, trata-se de mais uma evidência de um enfraquecimento das organização sindical ao nível das empresas, que pode derivar do crescimento do sector não sindical no segmento das maiores empresas. Apenas 22,7% das maiores empresas relataram a existência de uma comissão de trabalhadores e apenas 55,2% assumem a existência de uma comissão de higiene e segurança.

Considerando o estatuto legal supostamente imperativo das comissões de higiene e segurança nas grandes empresas, este último resultado é ainda uma evidência da discordância entre a ordem normativa do país e o desenvolvimento institucional. Portanto, a falta destas comissões numa grande percentagem das maiores empresas é ainda mais indicativo do unilateralismo como consequência da falta de representação dos trabalhadores, dado que os assuntos de higiene e segurança são fortemente potenciadores da promoção de consensos nas relações laborais. Se não houver presença sindical na empresa, há uma fraca probabilidade de a iniciativa para constituir uma comissão ser tomada por grupos informais ou indivíduos.[13]

Dualismo nas práticas de regulação do emprego

No resto deste capítulo apresenta-se uma análise de dados com base principalmente nesta constatação do dualismo. Analisar-se-á o impacto das convenções colectivas sobre a gestão salarial e das condições de trabalho, o contacto ou negociação com os sindicatos e a prática de actos de gestão que atenuam a aplicação das convenções estabelecidas.

Embora o nosso objecto seja a caracterização da regulação micro e directa das relações laborais ao nível da empresa, ter-se-á de contextualizar essas relações no quadro da contratação colectiva que, quando existente, estabelece referências mínimas para as condições de emprego. A regulação do emprego ao nível da empresa pode aplicar-se directamente ou referir-se (como *plafond* ou como ponto de partida) a uma convenção aplicável em geral, no sector em que a empresa se insere, ou basear-se numa convenção aplicável apenas à empresa ou a um conjunto relativamente restrito de empresas. Também pode existir a situação de empresas que não são cobertas por qualquer convenção colectiva. Os inquéritos em causa não inquiriram especificamente sobre as práticas de negociação das empresas ou o conteúdo em relação à contratação colectiva convencional ao nível sectorial, mas procuraram estabelecer o quadro convencional existente.

Os resultados do inquérito de 1994 evidenciam que, dos quadros convencionais, a contratação colectiva de sector ou ramo era de longe a forma de negociação colectiva mais prevalecente nas médias e grandes empresas em Portugal. Segundo os resultados, apenas 8,3% das médias e grandes empresas regulavam as suas relações laborais por acordos colectivos de trabalho ou acordos de empresa, ou seja, as formas convencionais que se referem mais especificamente às condições da empresa. Isto significa que para a quase totalidade das empresas o nível de regulação convencional afastava-se das suas especificidades. (As empresas públicas constituíram uma excepção a esta tendência na medida em que 58,6% das empresas públicas neste universo se regulavam por AE ou ACT.) No inquérito de 2003 (quadro 6.5), 67,2% dos respondentes indicaram um contrato colectivo de trabalho de sector como o seu

13 A falta destas comissões representa uma demissão das partes em termos da responsabilidade; seria interessante em outras inquirições estudar em que medida a presença sindical influencia o incipiente movimento conhecido pela "responsabilidade social da empresa".

quadro regulador. Portanto, a contratação sectorial continua a ser a forma predominante, mas 5,7% dos respondentes referiram um acordo colectivo de trabalho de sector e 12,3% têm acordo de empresa, e mais 2% referiram a existência de uma portaria de regulamentação ou de extensão. Todavia 12,7% das empresas respondentes afirmaram que não existe uma convenção aplicável às relações de trabalho na empresa (4,3% não responderam).

Tratando-se das maiores empresas — onde existem frequentemente condições que justificam uma negociação directa de cláusulas específicas de contratação — não é surpreendente que haja uma percentagem superior de empresas que se enquadram quer por AE ou ACT em 2003, relativamente à totalidade das médias e grandes empresas no inquérito de 1994; pelo contrário a restrição desta prática a uma fatia de apenas 18% das maiores empresas é reveladora da falta de desenvolvimento em Portugal da regulação conjunta (ou seja, negociação convencional) ao nível da empresa. Portanto, trata-se de um sistema de relações industriais que possui um grau médio em termos comparativos de centralização da regulação, mas com um alto grau real de descentralização na determinação das condições de emprego. Ora, a análise dos dados relativamente aos contactos bilaterais e à negociação ao nível da empresa demonstra que a descentralização efectiva que existe no sistema português é uma função da prevalência do unilateralismo patronal. Estas afirmações não devem retirar significância aos casos bem conhecidos de empresas onde se tem produzido negociação substantiva ao nível da empresa; porém estes resultados acentuam o carácter original e excepcional e, por isso, o interesse qualitativo desses casos.[14]

Numa economia em que existe um grande sector não sindical não é surpreendente que exista um segmento (12,7%), mesmo no âmbito das maiores empresas, onde não existe uma convenção reguladora das relações de trabalho. Contudo esse segmento não é muito extenso. Aliás, em certo sentido isto é uma demonstração da maior propensão das maiores empresas para terem cobertura convencional apesar da ausência de representação sindical significativa. A questão é se a cobertura por um contrato colectivo de sector tem relevância para a regulação das relações laborais nas empresas e se essa cobertura é suficiente para constituir a plataforma da regulação conjunta. Por outro lado, supõe-se que a existência de AE ou ACT em 18% das empresas significa a existência de, pelo menos, um mínimo de regulação conjunta, dada, a proximidade da empresa à negociação da convenção específica ou limitada a um número reduzido de empresas, e que a falta de cobertura em 12,7% das empresas se traduz num unilateralismo da entidade empregadora/patronal em relação à fixação das normas do emprego. A questão geral subsequente é portanto se a convenção colectiva estabelece as regras e os procedimentos efectivos aplicados nas empresas para fixar as normas do emprego. Por isso procurou-se aferir em que condições são determinadas efectivamente as remunerações dos empregados e as suas condições gerais de trabalho, ou seja, se são estabelecidas por forma unilateral (por acto de

14 Referimo-nos especificamente ao caso de Autoeuropa, em que se celebrou um acordo em 2003 fora da contratação convencional, entre a comissão de trabalhadores e a administração da empresa, que estabeleceu condições salariais e de horários e de utilização de mão-de-obra, além de compromissos relativos ao emprego num determinado prazo.

Quadro 6.5 Primeira modalidade de regulamentação das relações de trabalho, 2003 (%)

Modalidade	Primário	Secundário	Terciário	Total
Não existe convenção colectiva de trabalho	23,1	8,9	15,7	12,7
Contrato colectiva de trabalho de sector	53,8	80,0	50,6	67,2
Acordo colectiva de trabalho de sector	15,4	3,7	6,0	5,7
Acordo de empresa	3,8	6,7	24,1	12,3
Portaria de regulamentação, de extensão	3,8	0,7	3,6	2,0
Total	100,00	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Quadro 6.6 Modo da fixação das remunerações do pessoal, 2003 (%)

Modo	%	% válida
Por acto de gestão, aplicação directa da convenção	22,4	25,0
Acto de gestão após consulta com ORT	8,6	9,6
Por negociação, ainda que informal, com ORT	9,8	11,0
De uma forma flexível, individualizada e descentralizada, conforme os resultados	48,6	54,4
Total	89,4	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

gestão sem ou com referência à contratação do sector), ou por aplicação de uma convenção colectiva, ou ainda por forma diferenciada ou individualizada. Também seria sintomático do grau de unilateralismo do sistema — em oposição à regulação conjunta — a existência de práticas de negociação ao nível da empresa entre representantes dos trabalhadores, nomeadamente sindicais, e a empresa, mesmo que a negociação fosse informal. Por isso, os questionários adiantaram algumas perguntas para determinar se existem contactos ou formas de negociação ao nível da empresa e, especificamente, entre a empresa e os representantes dos trabalhadores.

No inquérito de 1994, 54,6% das empresas revelaram que na última ocorrência as remunerações foram fixadas por acto de gestão numa aplicação directa da convenção. A negociação da remuneração ao nível da empresa era rara; verificou-se que um acto de gestão foi precedido por consulta ou conversações com representantes dos trabalhadores da empresa em 10,2% das empresas, mas em apenas 5,9% dos casos a remuneração efectiva foi estabelecida por negociação, ainda que informal, com representantes dos trabalhadores da empresa. A remuneração efectiva foi fixada de uma forma flexível, individualizada ou descentralizada em 26,6% das empresas (2,7% não responderam).

O inquérito de 2003 (quadro 6.6) revelou que o modo como a empresa fixou as remunerações na última ocorrência foi por acto de gestão através da aplicação directa da convenção em 22,4% das maiores empresas. Em 8,6% das empresas a remuneração foi fixada por acto de gestão mas após consulta ou conversações com ORT, e 9,8% fizeram-no por negociação, ainda que informal, com ORT. Contudo, 48,6% referem que fixaram a remuneração de uma forma

Quadro 6.7 Modalidade da determinação da remuneração por sector de actividade, 2003 (%, N=248)

Modalidade	Primário	Secundário	Terciário	Total
Aplica rigorosamente as tabelas convencionadas	34,6	5,1	27,9	16,1
Remunera em geral e uniformemente acima das tabelas	65,4	94,9	72,1	83,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Quadro 6.8 Modo da fixação das condições de trabalho do pessoal, 2003 (%, N=255)

Modo	%	% válida
Por acto de gestão	36,1	37,7
Aplicação directa da convenção	9,8	10,2
Acto de gestão após consulta com ORT	3,9	4,1
Por negociação, ainda que informal, com ORT	8,2	8,6
De uma forma flexível, individualizada e descentralizada, conforme os resultados	37,6	39,3
Total	95,7	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Quadro 6.9 Realização de reuniões de informação, 2003 (%)

Reuniões	Regularmente	Conjunturalmente	Nunca	Não resposta
Reuniões de informação aos trabalhadores	36.9	56,9	5,1	1,2
Reuniões de informação com delegados sindicais e outros representantes dos trabalhadores	23,1	21,2	49,4	6,3

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

flexível, individualizada e descentralizada por serviços, conforme os resultados (10,6% não responderam).

Uma manifestação do desfasamento entre a contratação colectiva e a regulação efectiva ao nível das empresas é a tendência bastante generalizada de afastamento dos níveis salariais reais aplicados nas empresas das tabelas salariais estabelecidas na contratação. Em 1994 tinha-se verificado que a grande maioria, quase 75%, das médias e grandes empresas portuguesas pagavam salários acima das tabelas negociadas na contratação colectiva (uma menor percentagem de empresas públicas pagavam acima da tabela dada a sua mais extensiva cobertura por AE e ACT, ou seja, convenções mais próximas das especificidades das empresas). Em 2003 no que toca à remuneração, 16,1% das empresas aplica rigorosamente as tabelas convencionadas, enquanto 83,9% responderam que pagam salários, na

generalidade e uniformemente acima das tabelas convencionadas para o sector. Portanto, apesar da importância da cobertura da contratação colectiva em geral, em 2003 mais de 4/5 das maiores empresas remunera os seus empregados acima das tabelas estabelecidas pelas convenções. Ainda mais notável é o que se regista no sector secundário, onde quase a totalidade das maiores empresas paga acima das tabelas convencionais (quadro 6.7). Mesmo nos sectores primário e terciário um terço ou mais das empresas paga acima das tabelas.

Em relação às condições de trabalho em geral, em 1994, 46,1% das empresas estabeleceram as condições não remuneratórias de trabalho por acto de gestão aplicando directamente a convenção. O acto de gestão foi precedido por consulta ou conversações com representantes dos trabalhadores em 11% das empresas. Em 32,8% das empresas as condições de trabalho foram estabelecidas de uma forma flexível, individualizada e descentralizada. Em 6,2% dos casos as condições de trabalho foram estabelecidas por negociação, ainda que informal, com representantes dos trabalhadores da empresa (3,8% das empresas não responderam). Em 2003 (quadro 6.8), 36,1% das empresas fixaram-nas por acto de gestão, 9,8% por aplicação da convenção de trabalho, 3,9% por acto de gestão mas após consulta ou conversações com ORT, e 8,2% referiram a fixação com base em negociação, ainda que informal, com ORT. Contudo, 37,6% referiram a fixação flexível, individualizada e descentralizada por serviços (4,3% não responderam).

Em 2003, 76,5% das empresas responderam que não existe alguma outra forma de negociação com os representantes dos trabalhadores. Apenas 18,8% das empresas responderam que há alguma outra forma de negociação referente apenas a esta empresa, mesmo que informal, dos responsáveis pela sua empresa com os representantes do pessoal. Este tipo de negociação incide mais frequentemente sobre os salários. Considerando que 11,8% dos gestores indicam que existe um acordo de empresa (o que implica necessariamente negociação referente apenas à empresa em causa), podemos concluir que existe um estrato de empresas, possivelmente até 10% das maiores empresas, em que existe alguma forma de negociação ao nível da empresa que perpassa o âmbito da negociação colectiva convencional. Existe uma associação estatisticamente significativa entre o nível de sindicalização e o facto de haver ou não negociação informal; ou seja, como era de esperar, as empresas do sector sindical têm mais frequentemente negociação informal do que as do sector não sindical. Este resultado é consistente com os resultados referidos acima.

Portanto, há aqui evidência de um dualismo: um estrato, bastante alargado, em que elementos importantes da individualização das relações de trabalho têm sido desenvolvidos, provavelmente associado com a ausência do sindicalismo, e um estrato em que existe uma relação de regulação conjunta que ultrapassa a mera esfera da contratação colectiva para ter incidência ao nível da empresa. Contudo este dualismo é exacerbado pela mera formalidade das convenções colectivas num segmento significativo das maiores empresas, onde a convenção tem uma função apenas indicativa como *plafond* para a determinação efectiva das condições do emprego por actos de gestão. Este dualismo é uma manifestação da diferenciação do sistema de relações industriais português num sector não sindical e num sector sindical e é certamente um problema que merece mais investigação.

A ausência sindical num grande estrato das maiores empresas portuguesas também se reflecte nas formas da divulgação de informação aos trabalhadores. Em 1994, 52,2% dos respondentes referiram que nunca tinham reuniões com os delegados ou outros representantes dos trabalhadores para divulgar informação aos trabalhadores. Por outro lado, realizavam-se reuniões de informação com representantes dos trabalhadores em 38,8% das empresas e em 19,1% das empresas estas reuniões realizavam-se com regularidade. Em 2003 os resultados do inquérito (quadro 6.9) revelaram que 49,4% dos respondentes referem que nunca têm reuniões com os delegados ou outros representantes dos trabalhadores para este efeito. Por outro lado, realizam-se reuniões de informação com representantes dos trabalhadores em 44,3% das empresas e em 23,1% das empresas estas reuniões realizam-se com regularidade. Nos resultados de 2003 a diferenciação entre as empresas com base no nível da sindicalização em relação a esta prática é estatisticamente significativa e portanto é mais uma manifestação do dualismo entre o sector não sindicalizado e o sector sindical.

O papel dos sindicatos

Nos dois inquéritos procurou-se identificar a presença de tendências unitaristas e pluralistas nas avaliações que os gestores inquiridos fazem do papel dos sindicatos nas empresas.

No inquérito de 1994, a pergunta seguinte abordou as atitudes em relação aos sindicatos na óptica da empresa: "Como considera o papel dos sindicatos nas relações laborais dentro da empresa, na perspectiva da empresa: vantajoso, aceitável ou prejudicial?"

Uma maioria de algo mais da metade dos gestores demonstrou-se pluralista nas suas avaliações, considerando o papel dos sindicatos aceitável em relação à empresa (quadro 6.10). Contudo, uma maior percentagem de gestores das grandes empresas manifestou-se mais favorável aos sindicatos e menos explicitamente desfavorável. Os gestores das empresas públicas tiveram uma maior tendência a valorizar o papel dos sindicatos. Os gestores das empresas estrangeiras e das familiares tiveram uma maior tendência a considerarem o papel dos sindicatos prejudicial. A tendência predominante entre os gestores dos grupos portugueses foi predominantemente de simples aceitação dos sindicatos, nem valorizando-os, nem menosprezando-os. A pergunta seguinte solicitou uma reacção da parte dos gestores inquiridos a afirmações avaliativas relativas ao papel dos sindicatos na empresa. As opções de resposta foram as seguintes:

— os sindicatos constituem um parceiro na vida da empresa;
— os sindicatos são uma realidade com a qual preciso contar;
— os sindicatos constituem um obstáculo à liberdade de gestão dos recursos humanos na empresa que seria desejável mitigar.

Apenas 13,7% dos gestores inquiridos consideraram os sindicatos um obstáculo na empresa, indicando uma relativa fraca tendência explicitamente anti-sindical entre

Quadro 6.10 Opinião relativamente ao papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 1994 (%, N=248, dados não ponderados)

Papel	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Vantajoso	11.3	7.3	19.3	7.3	35.3	9.3	13.0	15.4	0.0
Aceitável	54.4	52.7	57.8	53.6	47.1	72.1	47.8	38.5	83.3
Prejudicial	19.0	20.0	16.9	21.8	5.9	9.3	26.1	23.1	0.0
Ns/Nr	15.3	20.0	6.0	17.3	11.8	9.3	13.0	23.1	16.7

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

Quadro 6.11 Caracterização do papel dos sindicatos, 1994 (%, N=248, dados não ponderados)

Tipo de papel	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	Grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Parceiro	26.2	23.6	31.3	20.9	41.2	30.2	28.3	34.6	0.0
Realidade	42.3	38.2	50.6	40.0	47.1	51.2	41.3	26.9	83.3
Obstáculo	13.7	15.8	9.6	16.4	5.9	11.6	17.4	7.7	0.0
Ns/Nr	17.7	22.4	8.4	22.7	5.9	7.0	13.0	30.8	16.7

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

os gestores, sobretudo dada a significativamente maior percentagem dos que indicaram aceitar os sindicatos como um parceiro na empresa (quadro 6.11). Uma pluralidade dos gestores considerou os sindicatos uma realidade com a qual é preciso contar, o que não significa uma avaliação necessariamente positiva, mas também não indica uma postura agressiva em relação aos sindicatos. Os gestores das empresas estrangeiras e familiares indicaram uma maior tendência para considerarem desejável mitigar o efeito dos sindicatos. Os gestores das empresas públicas tiveram a maior propensão para considerarem os sindicatos como um parceiro na empresa.

Parece haver uma lógica nas tendências avaliativas reveladas. No sector público existia uma ideologia da empresa pública; tanto a experiência como as normas legais legitimavam os sindicatos. Os sindicatos não gozam da mesma legitimação e protecção nas empresas privadas e portanto são aceites, mas não necessariamente desejados, ou são mesmo considerados dispensáveis.

O questionário de 2003 repetiu a pergunta com uma pequena alteração, solicitando aos gestores uma avaliação geral do papel dos sindicatos na empresa. Em resposta a esta pergunta os gestores mais frequentemente avaliaram os sindicatos como tendo um papel indiferente ou um papel aceitável. Quase 10% dos gestores consideram os sindicatos prejudiciais nas suas empresas e outros 9,4% consideram os sindicatos vantajosos nas suas empresas (quadro 6.12). (Uma proporção importante dos gestores não respondeu mas parece provável que as não respostas se associem ao sector não sindical, aonde se pode pensar que a pergunta não se aplica.) Portanto, parece que a grande maioria dos gestores das maiores empresas olha para os sindicatos simultaneamente com tolerância e desdém.

Quadro 6.12 Caracterização do papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 2003 (%)

	Prejudicial	Indiferente	Aceitável	Vantajoso	Não resposta
O papel dos sindicatos nas relações laborais dentro da empresa	9,8	31,8	30,6	9,4	18,4

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Quadro 6.13 Papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, por sector, 2003 (%)

Papel	Sector não sindicalizado ou com sindicalização marginal	Sector sindical	Total
Prejudicial	11,6	13,1	12,4
Indiferente	60,5	24,3	39,8
Aceitável	22,1	46,1	35,8
Vantajoso	5,8	16,5	11,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

As respostas em que se considera o papel dos sindicatos como "aceitável" ou "vantajoso" estão estatisticamente mais associadas a empresas do sector sindical e as respostas em que se considera o papel dos sindicatos como "indiferente" ou "prejudicial" correspondem a empresas do sector não sindicalizado (quadro 6.13). Uma análise mais desagregada confirma o sentido destes resultados. Estatisticamente, a percepção dos sindicatos como indiferentes é mais associada a empresas sem sindicalização ou com sindicalização fraca; a percepção dos sindicatos como tendo um papel aceitável é mais associada a empresas com sindicalização moderada; e a percepção dos sindicatos como vantajosos é mais associada a empresas com um nível de sindicalização superior. Contudo, 13,1% dos gestores do sector sindical consideram os sindicatos prejudiciais nas suas empresas e 24,3% consideram o papel dos sindicatos como indiferente.

Conclusão: o dualismo na estrutura das relações industriais ao nível das empresas

O paradigma sistémico no estudo das relações de emprego tem sido corroído pela evolução das últimas décadas na maioria dos países industrializados, sendo talvez os países escandinavos a grande excepção à tendência geral (Hoffman e Waddington, 2000). Um encadeamento de processos como a globalização económica e as suas consequências para as estratégias patronais, a desindicalização, a descentralização da negociação, etc. têm resultado numa fragilização dos alicerces dos sistemas de

relações industriais (Kochan, McKersie e Capelli, 1984), dando origem a modalidades de regulação bastante híbridas, em que a contratação colectiva tem uma relevância mitigada, mesmo quando a legislação laboral nacional facilita a manutenção da cobertura das convenções colectivas estabelecidas. Neste contexto o paradigma tem sido mesmo posto em causa. Pergunta-se, por exemplo, se o desenvolvimento da gestão de recursos humanos com a sua ênfase sobre a individualização da relação do emprego será compatível com o funcionamento da regulação conjunta com base na contratação colectiva (Guest, 1995).

É geralmente aceite que Portugal passou por uma fase de constituição de sistemas de relações industriais com a democratização do país. Indicadores deste processo foram o crescimento da sindicalização e a generalização da contratação colectiva até meados dos anos 80. Emergiu um modelo de articulação entre os níveis de um sistema de relações industriais com base no papel do Estado no sector nacionalizado e público e com base no reconhecimento das organizações sindicais nas empresas. Contudo um novo unilateralismo emergiu nas relações de emprego em Portugal na fase do desenvolvimento subsequente à crise de 1983-85. Por um lado, num contexto sociopolítico alterado, iniciou-se uma fase de reestruturação, sobretudo das grandes empresas, resultando numa precarização geral do emprego que produziu, por seu lado, uma desindicalização, quer pela perda do emprego, quer pela perda de condições favoráveis à opção sindical (Stoleroff, 2001). A privatização maciça das empresas nacionalizadas criou centros de decisão autonomizados e atenuou a dinâmica de negociação estabelecida pela tutela estatal.

Deste contexto em Portugal parece ter emergido uma desarticulação nos sistemas de relações industriais entre um nível meso dos ramos de actividade e um nível micro das empresas, conduzindo à dualização, que foi o enfoque empírico deste capítulo. Ao nível de centralização meso, ou seja, dos ramos de actividades, estão presentes actores, nomeadamente as associações patronais e as organizações sindicais e, em certa medida, realiza-se negociação, mesmo que essa seja parcial, fragmentada e inconclusiva. A este nível a falta de critérios ou mecanismos estabelecendo a representatividade ainda permite o encontro entre actores reconhecidos e a realização de processos selectivos de negociação mantendo a cobertura por convenções, por mais formais e esvaziadas que sejam. Ao nível das empresas, existem critérios de representatividade *de facto*, ou seja, as capacidades manifestas para exigir reconhecimento. A negociação e, assim, a regulação conjunta dependem fundamentalmente de uma presença sindical suficiente para impor o reconhecimento. Ao nível da empresa a presença de uma massa crítica sindical suficiente é a condição necessária para a regulação conjunta. Sem essa condição, não só se estabelecem unilateralmente as condições do emprego específicas à empresa como também se tornam ineficazes as convenções formalmente estabelecidas ao nível meso.

Os resultados aqui apresentados demonstram a dualização presente nas regulações de emprego em Portugal ao nível das empresas e das organizações entre um sector sindical e um sector não sindical. É nosso argumento que o paradigma dos sistemas de relações industriais perde a sua pertinência na medida em que se verifica esta dualização. Existe um segmento relativamente pequeno da economia empresarial onde existem relações industriais sistematizadas, ou seja, onde existe

uma articulação entre a contratação colectiva e a negociação ao nível da empresa ou organização. Existe um segmento relativamente grande de organizações onde a contratação colectiva pode ser respeitada mas não tem eficácia, ou porque estabelece apenas um *plafond* largamente ultrapassado pela empresa ou porque não se refere a um contrato colectivo para esse efeito. A existência destas últimas práticas, em conjunção com a falta de uma presença sindical efectiva, situa a maioria das empresas portuguesas no domínio do unilateralismo. Produz-se o acantonamento de um segmento do sector sindical em que existe a regulação conjunta efectiva e, portanto, o paradigma de um sistema articulado de relações industriais tem relevância para um segmento pequeno da economia portuguesa.

Apêncide sobre os dois inquéritos

O universo do inquérito de 1994 foi constituído pelas empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, excluindo-se o sector primário (agricultura, silvicultura, caça e pesca), as indústrias extractivas, as empresas do sector da electricidade, gás e água e o sector dos serviços prestados à colectividade, serviços sociais e serviços pessoais.

A amostra foi estratificada com base nas variáveis dimensão (número de trabalhadores: 100 a 499, 500 e mais) e sector de actividade (11 ramos e sectores).

A distribuição da amostra pelos estratos considerados foi feita de forma não proporcional, de modo a aumentar a representação dos estratos mais raros. Uma vez que estamos em presença de uma amostra não proporcional, na fase de tratamento da informação relativa a determinados itens procedeu-se a uma reequilibragem da amostra, ou ponderação, de modo a que todos os estratos voltassem a ter o peso que tinham no universo.

A amostra foi constituída por 248 empresas. Em cada estrato considerado, foi realizada uma selecção aleatória de empresas a partir de um ficheiro de empresas com dados de 1992 fornecido à Euroexpansão pelo Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social.

A informação foi recolhida por entrevista directa com base num questionário estruturado. Foi entrevistado, em cada empresa, o responsável pelo pessoal ou de recursos humanos. Gestor que detém o pelouro ou a responsabilidade (formal ou não) das relações laborais ao mais alto nível da empresa.

O objecto do inquérito de 2003 restringiu-se às relações laborais nas *maiores empresas*. Foram definidos 19 sectores, abrangendo todas as áreas de actividade[15] (agricultura, pesca, pecuária e silvicultura; indústrias extractivas; construção e obras públicas; produtos alimentares e tabaco; têxteis e couro; madeiras, mobiliário, cortiça e papel e edição; produtos químicos, petróleo e borracha; produtos de pedra/ argila/ vidro/ betão; siderurgia primária, maquinaria e produtos fabricados em metal; equipamentos eléctricos, aparelhos de medição e controle; fabricantes

15 À excepção da educação, saúde, acção social e a função pública.

de equipamento de transporte; fabrico diverso; transportes de passageiros, mercadorias e armazenagem; comunicações, electricidade, água e gás; comércio de mercadorias e diversos; concessionários e serviços automóveis; restauração, hospedaria e agências de viagens; sector imobiliário, financeiro e segurador; e serviços diversos[16]).

O universo das maiores empresas em Portugal foi constituído pela identificação e inclusão das 30 maiores empresas do Continente de cada sector, segundo o volume de negócios — totalizando assim um universo inicial de 570 empresas. O conjunto de empresas para cada sector foi ordenado segundo o número de efectivos das empresas. A principal fonte de identificação das empresas foi a listagem das 7.500 maiores do DNBPEP, tendo sido o sector financeiro complementado pelas 1000 maiores do *DN Empresas 2002*.

A sondagem às empresas teve início em Abril e conclusão em Setembro de 2003.

O contacto com as empresas foi sempre iniciado com o contacto telefónico personalizado com o DRH ou a pessoa responsável ao mais alto nível pela GRH que nos foi indicada pela empresa. Os inquéritos foram enviados/ /respondidos via *e-mail* ou postal, consoante a preferência do inquirido. O seguimento de cada caso foi feito por telefone e *e-mail* até ao preenchimento ou recusa do mesmo.

Chegou-se a um universo final de 509 empresas[17] e a 255 inquéritos preenchidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 50,08%. O sector com maior resposta foi o dos transportes de passageiros, mercadorias e armazenagem (56,7%), enquanto aquele com menor resposta foi o dos produtos químicos, petróleo e borracha (26,7%).

Referências bibliográficas

Batstone, E., I. Boraston e S. Frenkel (1977), *Shop Stwards in Action*, Oxford, Basil Blackwell.

Clegg, H. A. (1976), *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford, Blackwell Publishers.

Dunlop, J. (1958), *Industrial Relations Systems*, Carbondale, Southern Illinois University Press, Henry Holt & Co.

Guest, D. (1995), "Human resource management, trade unions and industrial relations", em J. Storey (org.), *Human Resource Management. A Critical Text*, Londres, Routledge.

Hoffman, R., e J. Waddington (orgs.) (2000), *Trade Unions in Europe. Facing Challenges and Searching for Solutions*, Bruxelas, ETUI.

16 O sector dos serviços diversos, é uma categoria residual e inclui serviços às empresas e ao consumidor, excluindo empresas de consultoria, de trabalho temporário e agências de publicidade, devido à particularidade das relações de trabalho nestes contextos.

17 Tendo, pois, havido 107 empresas retiradas do universo por não corresponderem aos nossos critérios de selecção (dimensão), por terem entretanto encerrado ou por terem sido alvo de integração noutras empresas.

Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison, e C. Myers (1964), *Industrialism and Industrial Man*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Kochan, T., R. McKersie, e P. Capelli (1984), "Strategic choice and industrial relations theory", *Industrial Relations*, 23 (1), pp. 16-39.

Martins, A., e outros, (2004), "On the problem of governability in collective bargaining: the cases of Spain and Portugal", comunicação apresentada ao *7th IIRA European Regional Congress*, Lisboa, Portugal, 7-11 de Setembro de 2004.

Santos, B. de Sousa (1985) "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, XXI (87), pp. 88-89.

Stoleroff, A. (1990), "O padrão emergente das relações industriais em Portugal: uma abordagem sistémica", *Organizações &Trabalho*, 2, pp. 49-79.

Stoleroff, A. (1995), "Elementos do padrão emergente de relações industriais no contexto da reestruturação: alguns resultados de um inquérito nacional às médias e grandes empresas", *Organizações & Trabalho*, 13, pp. 11-242.

Stoleroff, A. (2001), "Unemployment and trade union strength in Portugal", em Nancy Bermeo (org.), *Unemployment's in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 173-202.

Stoleroff, A. (2003), "Recursos humanos e relações laborais: inquérito às maiores empresas em Portugal", www.cies.iscte.pt, Novembro de 2003.

Stoleroff, A., e R. Naumann (1993), "A sindicalização em Portugal: a sua medida e a sua distribuição", *Sociologia, Problemas e Prá*ticas, 14, pp. 19-47.

Traxler, F., S. Blaschke e B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford, Oxford University Press.

Publicação Original
Stoleroff, Alan (2007), "Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais", em Portugal", em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política,* vol. I, Oeiras, Celta Editora, pp. 225-246.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 7

Polícia, justiça criminal e a produção de desigualdades sociais em Lisboa, c. 1860-1910

Maria João Vaz e Gonçalo Rocha Gonçalves

Entre os elementos que marcam a trajetória de vida de um indivíduo — a possibilidade de acesso a um emprego ou à educação, a forma como é considerado no seio da sua comunidade, entre outros —, ser preso pela polícia ou condenado em tribunal estão entre os fatores que mais marcam a produção e reprodução de desigualdades sociais. Como outros fenómenos, também esta realidade foi historicamente construída e definida. Nesse sentido, o objetivo deste texto é compreender como duas das principais instituições de controlo social público, a polícia e os tribunais criminais, constituíram instâncias de marginalização social no final do século XIX e início do século XX. Concebidas e implementadas para afirmar a autoridade do Estado, elas funcionaram na prática como estratégias de produção e de reprodução das desigualdades sociais, num período de intensa dinâmica e mudança social, de reconfiguração política e de forte transformação económica em Portugal, especialmente na capital do país, a cidade de Lisboa.

O período em causa constituiu um momento charneira na história contemporânea de Portugal, altura em que foram criadas e começaram a operar muitas das instituições públicas que hoje permitem tornar efetivo o exercício da autoridade do Estado em todo o território. Afirmam-se também elementos que definiram condições estruturais da economia e da sociedade portuguesa, como é o caso da macrocefalia urbana, representada pela cidade de Lisboa. O texto foca-se assim na ação da polícia e dos tribunais criminais enquanto produtores de classificações e mapas sociais que, em particular nos espaços públicos da maior cidade do país, produziram e contribuíram para a reprodução de formas sociais desiguais.

A afirmação da igualdade de todos perante a lei, garantida pelo ideário liberal triunfante em Portugal de forma definitiva a partir de 1834, era, na prática, contraditada pelo procedimento das instituições e conduta dos agentes encarregues de zelar pela observância da lei e punição dos transgressores. O estudo do policiamento e do funcionamento da justiça criminal tem mostrado como, num período áureo do *laissez-faire* liberal, a produção e reprodução de desigualdades sociais teve no Estado, nas suas instituições e nos seus agentes, um dos principais fatores de concretização.

Na introdução deste texto far-se-á uma breve recensão da literatura sobre a forma como, no âmbito da história da justiça criminal e da polícia, diferentes abordagens têm trabalhado a questão da produção e reprodução das desigualdades sociais. Seguidamente, a primeira parte do texto analisará a ação da instituição que mais de perto zelava pelo cumprimento da lei e manutenção da ordem junto da população lisboeta: a polícia. Observamos, através de discursos que circularam no seio da instituição policial e de uma análise das práticas policiais na Lisboa do final do século XIX e início do século XX, como a polícia produziu e reproduziu desigualdades sociais. A partir das ordens diárias de serviço da Polícia Civil de Lisboa observaremos como meretrizes, vadios, mendigos ou simples trabalhadores e transeuntes, vistos como pertencendo às classes populares, foram entendidos como real ou potencialmente perigosos e, desta forma, alvo de uma forte vigilância e controlo, por oposição ao tratamento dispensado aos que eram percecionados como membros das classes respeitáveis da sociedade, relativamente aos quais a polícia desenvolvia uma ação sobretudo de proteção. O espaço público urbano, área em que a polícia tinha maior presença e capacidade de intervenção, tornou-se assim um espaço de acesso e usufruto desigual para os diferentes grupos sociais. A segunda parte do estudo conduz-nos para outra etapa de um sistema de controlo social formal que se iniciava na rua com a ação dos agentes da polícia: os tribunais criminais. A ação dos juízes, advogados e funcionários, a complexidade dos procedimentos e a burocracia, os discursos e jargões do sistema judicial, em particular da justiça criminal, foram fundamentais para a produção e reprodução de desigualdades sociais, numa sociedade em que a condenação e o cumprimento de uma pena criminal significava para muitos o acentuar da situação de pobreza ou de miséria em que viviam. As condenações são concretizadas em processos sumaríssimos, sem apoio judicial ao réu, ficando maioritariamente o testemunho acusatório a cargo dos guardas da polícia.

Se na rua o acesso e usufruto dos espaços públicos urbanos concretizava um primeiro momento de produção e reprodução de desigualdades sociais, os tribunais e o sistema de justiça criminal reforçavam e imprimiam a este sistema um carácter ainda mais repressivo e punitivo. A pena de prisão ou degredo, as duas principais formas de condenação neste período, não afetavam apenas as camadas pobres da população, eram também, e talvez com ainda maior relevância para os objetivos deste texto, geradoras de pobreza. A condenação não significava apenas uma privação de liberdade, mas um agravar das condições económicas de quem era condenado e dos que dele dependiam.

Para além da história económica, que com as análises sobre o acesso e propriedade da terra, o controlo dos meios de produção, os rendimentos e a distribuição de riqueza tem colocado o tema das desigualdades no centro de muitos dos seus debates, a história como um todo tem sido parca em análises que diretamente abordem o tema da desigualdade (Scheidel, 2017). De facto, se refletirmos para além das desigualdades materiais, do acesso à propriedade e distribuição dos rendimentos, as formas de analisar historicamente a desigualdade têm sido escassas. Naturalmente, o diferente acesso à educação formal e a ausência de políticas públicas relativas à habitação ou à saúde transformaram estas esferas, para as

camadas sociais menos favorecidas, em áreas de desigualdade histórica gritantes. Temas como estes têm sido analisados pelos historiadores sociais e culturais, mas raramente sob a perspetiva da "desigualdade". No mesmo sentido, as análises historiográficas que se debruçaram sobre a segurança pública ou a justiça criminal têm profusamente assinalado como grupos sociais específicos caíam sistematicamente sob a alçada da lei (isto é, a polícia ou os tribunais), enquanto outros grupos viam essas instituições como entidades de proteção e pugnavam para que elas defendessem os seus próprios valores e interesses (Emsley, *et al.*, 2004). Assim, embora também neste campo as discussões que diretamente envolvem o conceito de desigualdade social sejam raras, as suas conclusões podem de forma profícua ser articuladas com este debate mais amplo. Este texto constituiu uma tentativa de, a partir do caso lisboeta da segunda metade do século XIX e início do século XX, olhar a história da segurança pública e da justiça criminal sob o prisma da produção e reprodução de desigualdades sociais.

A polícia, a rua e a produção de desigualdades sociais

Em meados da década de 1860, Portugal, e especialmente a sua cidade capital, encontravam-se num momento de profunda transformação. Depois da conflitualidade e instabilidade política e social que caracterizou o processo de implantação do regime liberal, nos anos de 1820, 1830 e 1840, o autodenominado movimento da Regeneração, que chegou ao poder em 1851, trouxe consigo as tão discutidas e ambicionadas paz social e estabilidade política que se acreditava poderem alicerçar o crescimento da economia. A pacificação que se almejava visava possibilitar o investimento e produção de riqueza, elementos centrais ao projeto político encabeçado por governantes como Saldanha, Rodrigo da Fonseca Magalhães ou Fontes Pereira de Melo. A década de 1850 foi, a este respeito, um período de transição. A reforma constitucional de 1852 permitiu afirmar uma pacificação política e a aceitação do resultado das eleições por parte das diferentes fações políticas e do poder moderador, o rei, afirmado como o elemento regulador do jogo político. As reformas do exército possibilitaram que este se retirasse da arena política. Na área económica, a renegociação da dívida pública, empreendida por Fontes Pereira de Melo em Londres, proporcionou que o investimento estrangeiro retornasse ao país. A construção dos caminhos de ferro adquiriu a maior carga simbólica de um modelo que deu prioridade ao desenvolvimento económico através de realização de obras públicas, vias de comunicação e transportes (os "melhoramentos materiais"), mas outras áreas da economia, desde a indústria à agricultura, beneficiaram com o clima de estabilidade e confiança para crescerem.

Os anos de 1850, no entanto, foram ainda anos de transição; mais preenchidos com debates e projetos do que com concretizações efetivas. Foi a partir da década seguinte que as mudanças políticas e económicas começaram a afirmar-se e a marcar a experiência quotidiana dos portugueses, em particular os que viviam na capital do país. No plano institucional, os anos 1860 foram um momento de acentuada construção e mudança. Cingindo-nos apenas à esfera das instituições públicas

encarregues de controlar e punir o crime, assistimos então à criação das Polícia Civil de Lisboa e do Porto, em 1867, instituições replicadas durante as décadas seguintes e alargadas às restantes capitais de distrito do país (Gonçalves, 2015). Apesar de existir uma outra força policial atuante nas duas maiores cidades do país, a Guarda Municipal, foi a Polícia Civil que viu os seus efetivos crescerem de forma significativa nas décadas seguintes (Gonçalves, 2012) e que dirigiu a sua ação sobretudo para vigiar e controlar os grupos sociais e os comportamentos que estes demonstravam no espaço público, o palco privilegiado da sua atuação. Para além disso, no seu interior, as forças policiais eram também espaços de produção de desigualdade, por exemplo de género. Numa sociedade onde o poder era fortemente masculinizado, as forças policiais admitiam apenas homens.[1]

Não é possível entender estas mudanças sem as situarmos numa mudança estrutural mais ampla: o processo de urbanização e de crescimento das cidades. Entre os finais dos anos 1860 e início da década de 1870, as medidas impulsionadoras do crescimento e desenvolvimento económico começaram a revelar um dos seus mais importantes impactos: Lisboa começou a crescer. Mal refeita das consequências devastadoras do terramoto de 1755, do abandono e perda de centralidade provocada pelas Invasões Francesas, das epidemias, violência e profunda conflitualidade político-social que acompanharam as décadas de 1830 e 1840, só na década de 1870 Lisboa iniciou um processo de crescimento urbano que já há algumas décadas se vinha desenvolvendo em toda a Europa (Pinol, 2003: 28). A população da cidade cresceu então de cerca 164.000 habitantes, em 1864, para perto de 301.000, em 1890, e 435.359 habitantes, em 1911. Assim, o período de 1878 a 1890 regista já uma elevada taxa de crescimento de 2,3% ao ano, existindo uma ligeira desaceleração entre 1890 e 1900, com uma taxa de crescimento de 1,8% ao ano, e entre 1901 e 1910, com um ritmo de crescimento de 1,9% ao ano (Silva, 1996: 600-601). O crescimento urbano foi conseguido através de um processo de industrialização e de crescimento da área dos serviços, por exemplo as atividades portuárias.

Numa sociedade em acentuada transformação social e económica, os processos de diferenciação social e cultural ganharam novos contornos e maior proeminência. Defender a ordem social estabelecida, as fronteiras socioculturais entre grupos e punir os comportamentos desviantes era um elemento central para a manutenção das disparidades económicas, sociais e culturais existentes. As rápidas mudanças que atravessavam a cidade apenas tornaram mais prementes, aos olhos da elite governante, a consolidação dessas estratégias. A cidade é então percecionada como um espaço de promiscuidade, ocupado por uma população maioritariamente recém-chegada e desenraizada, sobre a qual os sistemas de controlo social formal têm dificuldade em agir e onde os mecanismos de controlo social informais se encontram diluídos ou são inoperantes (Vaz, 2000). A cidade é considerada como o espaço do vício, da imoralidade e da livre manifestação de todas as ilegalidades. O elevado grau de heterogeneidade da população urbana facilitaria o

1 Apenas no século XX, no final da década de 1960 e início da década de 1970 e por razões relacionadas com a falta de homens, perdidos para a Guerra Colonial e para a emigração, começaram as mulheres a ser recrutadas para a polícia. Cf. sobre este assunto Durão, 2017.

eclodir dos conflitos. Aqui, os ricos e os pobres misturavam-se e desse confronto nasceria a ambição dos mais pobres que, não sabendo guardar o seu lugar na hierarquia social, queriam ombrear com os mais ricos.[2] Concretizando uma espécie de síntese dos aspetos negativos que a cidade representa, Raul Brandão descreve-a como um misto de miséria e crime, o epicentro a partir do qual se assistirá à desagregação da sociedade:

> Ora nas cidades é que por ora referve e se encontra em embrião o que daqui por dois séculos será trágica árvore negra. As grandes cidades, Londres e Paris, são alambiques (…) onde cada um lança a dor, a ambição, o exaspero, o ideal de revolta, o crime e a loucura, as lágrimas e o cansaço, e donde ressurgirá mais tarde a derrocada da Humanidade.[3]

Numa sociedade onde ver e ser visto era um elemento essencial de afirmação social, cultural e económica, o espaço público urbano, as suas ruas e praças, os seus cafés e teatros adquiriram uma nova centralidade e tornaram-se um palco maior dessa visibilidade. Neste contexto, a polícia sabia quem devia ser vigiado e quem devia ser protegido. Os efeitos do crescimento urbano começaram então a sentir-se em distintos aspetos da vida quotidiana. A construção da ordem e da desigualdade que lhe era inerente conduziu, entre outros aspetos, à segregação funcional de espaços, atribuindo-lhes funções específicas implementadas através do poder e autoridade do Estado. A rua que era até então um lugar de trabalho, lazer e fruição para um considerável e diversificado número de grupos, viu-se alvo de um processo de redefinição da sua natureza. Seria agora um espaço de circulação e de lazer definido de acordo com padrões da emergente burguesia. A nova polícia — que para além da prevenção do crime, o que incidia sobretudo em garantir a segurança de pessoas e bens, tinha também uma função disciplinadora e de inibição da prática de um amplo conjunto de comportamentos não definidos como crime, mas mesmo assim reprimidos — era a principal instituição do Estado, em serviço permanente, com o papel de implementar uma nova ordem no quotidiano urbano.

Interessantes testemunhos para se analisar a forma como a polícia significava um elemento produtor e reprodutor de desigualdades são os discursos que circulavam no interior da instituição, em particular as ordens dadas pelas chefias aos homens que atuavam nas ruas. Embora as primeiras pedissem aos polícias de giro para tentarem "tornar simpática ao povo a instituição da polícia, e mostrar pelo seu procedimento digno que ela está entre o povo para o auxiliar e proteger e nunca para o molestar ou incomodar sem motivo bem justificado", no dia a dia da prática policial os discursos iam também em sentido inverso. [4] Um dia, depois do Natal de 1888, um

---

2 António de Azevedo Castelo Branco (1888*), Estudos Penitenciários e Criminais*, Lisboa, Tip. Casa Portuguesa e Basilio Teles (1886*), Estudos de Antropologia Patológica. Os Degenerados*, Coimbra, Imprensa da Universidade.

3 Raul Brandão, "A cidade", *Correio da Manhã*, de 26 de janeiro de 1896.

4 Ordem de 12 de junho de 1882. Arquivo Nacional/ Torre Tombo (AN/TT) — Arquivo Polícia Civil de Lisboa (APCL), NT218 NP081.

guarda foi castigado por ter sido encontrado a conversar com uma meretriz quando devia estar a "reprimi-la".[5] Por outro lado, o facto de dois polícias "haverem entrado de madrugada em casa de umas senhoras honestas, alegando que era uma casa de passe e que iam autuá-las por falta do respetivo alvará" foi alvo da mais veemente censura. [6] Só o comportamento anterior dos dois polícias envolvidos e, provavelmente, a dificuldade da polícia em recrutar novos elementos, os salvou da expulsão nesta ocasião. Mas nem só atividades legal e moralmente punidas caíam sob a alçada da polícia. Um amplo conjunto de grupos sociais, que podemos designar de "povo da rua", era potencialmente alvo da ação policial. Em abril de 1902, os polícias eram avisados para exercerem:

> A maior vigilância possível sobre todos os menores que vagueiam pelas ruas da cidade, a fim de se impedir que joguem a pedra, assaltem os trens, elevadores, elétricos, ou quaisquer outros veículos, devendo serem presos todos aqueles que forem encontrados em flagrante delito de cometer qualquer daqueles factos; assim como se exerça igual vigilância para impedir que transitem por passeios ou quaisquer lugares destinados a peões, pessoas que conduzam volumes maiores do que os permitidos pelas posturas municipais.[7]

O "rapazio", vendedores e vendedoras de rua, moços de fretes, criadas de servir transportando para a casa dos seus patrões, todos eles experimentaram a partir das décadas finais do século XIX uma vigilância mais apertada por parte da polícia. Quer utilizassem a rua como espaço de comunicação e circulação (criadas de servir, moços de fretes, entre outros), como espaço de trabalho (nomeadamente os vendedores ambulantes e as varinas), ou como espaço de lazer, os grupos populares da cidade viram alterada a forma como podiam usar e apropriar-se da rua, em função dos valores e comportamentos defendidos pelas elites e sobretudo pelas novas classes médias urbanas. As "senhoras honestas", os "cavalheiros" ou os "estrangeiros" — que chegavam à cidade devido às viagens de comboio e deslocações transatlânticas que então se expandiam — eram o novo "povo na rua" que, ao quererem afirmar-se social e culturalmente no novo espaço público urbano, reproduziram com o auxílio das instituições do Estado as desigualdades sociais e materiais já visíveis noutras esferas. Se ir ao teatro, à ópera e ao café, ou ver as montras no Chiado se tornaram hábitos das classes altas e médias emergentes, isso fez-se pela reprodução na rua de desigualdades já visíveis nos rendimentos, na habitação ou no acesso à educação e aos cuidados de saúde. A transformação da rua num espaço socialmente mais frequentado traduziu-se, assim, na concretização de um espaço público urbano segregado, lugar de desigualdades sociais mais amplas e afirmadas. Nesse sentido, a ação da polícia foi central enquanto força de controlo e repressão das classes populares, das suas atividades e manifestações no espaço público urbano. Uma vigilância e

---

5 Ordem n.º 361, de 26 de dezembro de 1888. AN/TT — APCL, NT224 NP087.
6 Ordem de 11 de agosto de 1889. AN/TT — APCL, NT225 NP088.
7 Ordem de 1 de abril de 1902. AN/TT — APCL, NT235 NP097.

repressão que decorria diretamente das novas normas e comportamentos que as elites e as classes médias procuravam implementar e ver observadas nos espaços públicos da grande cidade, reproduzindo também aí desigualdades estruturais existentes na sociedade portuguesa.

Justiça, criminalidade e reprodução de desigualdades

A lei penal ou criminal, como a polícia, é um mecanismo de controlo social que corresponde à realização da vontade e entendimento de um pequeno grupo, deixando transparecer os interesses e ideais de quem a faz e promulga as suas ideias de justiça, de bem-estar e de perigosidade. Por muito discurso e retórica que se empregue para o contrariar, de facto, nem a justiça nem a lei criminal são neutras, embora seja igualmente excessivo considerá-las como um simples instrumento de imposição de determinados interesses sociais e como um deliberado instrumento de opressão, pois na sua elaboração e funcionamento estão também presentes conceções desinteressadas de justiça e de bem-estar geral. A legislação penal constitui, assim, uma tentativa de organização da sociedade na base de princípios teóricos de moral coletiva, de justiça, harmonia e bem-estar geral que as autoridades e as elites procuram ver observados por todos, muitas vezes adotando uma atitude pedagógica.[8]

A legislação penal e criminal produzida durante a monarquia constitucional funcionou como um importante mecanismo de controlo social, utilizado para reprimir os comportamentos indesejados e catalogados como perigosos. Foi igualmente utilizado como um instrumento auxiliar da mudança de comportamentos, em particular junto das classes populares urbanas. Procurou a manutenção dos quadros sociais desiguais em que assentava a organização social, penalizando os comportamentos que contrariavam o que se considerava deverem ser as qualidades do cidadão, do homem civilizado e urbano, definidas em 1844 pelo deputado Melo e Carvalho da seguinte forma:

> O homem laborioso é ordinariamente tranquilo, tem hábitos regulares, está ao abrigo das paixões violentas; respeitando o direito de propriedade, forma ideia clara do justo; é finalmente o trabalho, que desenvolvendo as faculdades físicas e morais do homem faz a sua felicidade, como igualmente forma a prosperidade da Nação.[9]

A segunda metade de Oitocentos inicia-se com a publicação do primeiro *Código Penal* português, aprovado por decreto de 10 de dezembro de 1852, onde se desenvolve um sistema punitivo que reflete de forma evidente a influência das ideias da "escola clássica" e do otimismo correcionalista por esta defendido. Em 1886 passa a

---

8 Nas suas linhas orientadoras e princípios, é redutor e apressado definir a legislação penal portuguesa como o produto de uma ideologia de classe. Contudo, em toda a organização judiciária e processual, incluindo a disposição das salas de audiências, era (e continua a ser) manifesto o seu carácter classista e de exercício do poder por parte de uma minoria.

9 *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão de 26 de novembro de 1844.

vigorar um novo *Código Penal* que perdurou até 1982, embora sobre ele tenham incidido várias reformas que alteraram drasticamente o carácter iluminista e liberal que inicialmente possuía. No período aqui em análise, em Lisboa, existia ainda um muito pormenorizado *Código de Posturas Municipais*, revistas e publicadas em 1886, que regulamentava as atividades e comportamentos no interior do município. Além de várias revisões da legislação penal de menor significado realizadas entre 1852 e 1886, são concretizadas duas importantes reformas penais.

A primeira, a Reforma Penal e das Prisões de 1/7/1867 determinou a abolição da pena de morte para os crimes civis, a abolição da pena de trabalhos públicos perpétuos e a introdução do regime penitenciário em Portugal como novo modelo carcerário.[10] Foi a instituição de uma nova lógica punitiva, cujos objetivos afirmados eram não tanto punir o condenado através de uma pena privativa de liberdade, mas a sua recuperação para o convívio social através da sujeição a um regime de encarceramento concebido para permitir a regeneração do delinquente. Foi uma ideia que permeou os discursos reformistas, mas também as novas instituições que visavam estender e tornar efetiva a autoridade do Estado.

A segunda, em 1884, além da abolição das penas de prisão perpétua, determinou a passagem para os juízos correcionais, através da diminuição da pena em que incorriam os seus autores, de muitos dos crimes que anteriormente apenas podiam ser julgados perante um júri. Esta alteração é interpretada como uma estratégia para se conseguirem garantir taxas mais elevadas de condenação, pois os jurados eram geralmente acusados de serem demasiado brandos e permissivos nos veredictos que proferiam.

Escasseando os meios, havia que hierarquizar preferências e Lisboa era claramente a prioridade a partir da qual se estenderia o poder do Estado, onde se incluía a administração da justiça criminal. Assim, a máquina estatal relativa à deteção e repressão do crime tinha em Lisboa uma ação mais capaz e efetiva, para onde se direcionavam especiais recursos. A conclusão é óbvia: em Lisboa havia uma maior capacidade de impor o cumprimento da lei; a vigilância exercida em relação à prática do crime era maior; o aparelho de repressão e punição da criminalidade tinha uma capacidade de ação mais efetiva. Sendo a criminalidade registada o balanço entre os delitos praticados e a capacidade por parte do aparelho de justiça em detetar e punir essas ações, tal resultou na existência em Lisboa de uma criminalidade de tipo e de dimensão sem precedentes e sem paralelo no restante território português. Tratava-se de uma criminalidade sustentada pela prática de pequenos delitos, quase em exclusivo remetendo para as classes populares que habitavam e se movimentavam na cidade, expressando muitas vezes desequilíbrios e dificuldades de ajustamento por parte de algumas camadas da população lisboeta face ao

10 A abolição da pena de morte para os crimes políticos fora já aprovada no Ato Adicional à Carta Constitucional, em 1852. Para os crimes militares a abolição da pena de morte apenas terá lugar depois da implantação da República, com a Constituição de 1911. Posteriormente, a Lei n.º 635, de 28 de setembro de 1916, restabelece a possibilidade de condenação à morte para militares no caso de beligerância com país estrangeiro e a ser aplicada no teatro da guerra. Esta pena apenas foi extinta com a Constituição da República de 1976.

novo quadro normativo, às novas exigências de comportamento e disciplina burguesa.

A criminalidade registada e penalizada pelos tribunais permite demonstrar as formas e estratégias de exercício do poder (Gatrell, 1990: 246), mas possibilita também revelar processos sociais mais gerais, nomeadamente a adequação e reprodução de quadros sociais desiguais. De facto, a ação da justiça desenvolve-se de acordo com a perceção que constrói sobre de onde vem o perigo de desordem e insegurança e é incontornável que as elites liberais então no poder demonstraram uma permanente desconfiança relativamente à ação dos grupos populares e à sua participação na subversão da harmonia e do equilíbrio social existente. A desconfiança face ao comportamento das camadas trabalhadoras é justificada de diversas formas, nomeadamente porque se considera que as classes trabalhadoras são incapazes de escolhas e ações esclarecidas devido à sua falta de conhecimentos e impossibilidade de refletirem, pois teriam de dedicar todo o seu tempo à tentativa de garantir a sua sobrevivência (Hespanha, 2004: 167). Desprovidos de bens, posicionavam-se numa situação marginal face à riqueza criada e, consequentemente, numa atitude de desrespeito para com os outros e os bens alheios.

Considerando a fragmentação dos dados disponíveis, tomemos como referência as condenações proferidas pelos tribunais criminais, para o distrito de Lisboa, nos anos 1891 a 1895. Relacionando o número de habitantes com o número de condenações, a média anual nacional de condenações por 1000 habitantes situou-se entre um mínimo de 3,45, valor registado em 1894, e um máximo de 3,86, registado em 1895.[11] Os valores registados por Lisboa situaram-se muito acima da média nacional, existindo um mínimo de 7,68 condenações por 1000 habitantes em 1894 e um máximo de 10,7 condenações por 1000 habitantes em 1895. Considerando o distrito de Lisboa, foi na comarca que respeita à cidade que teve origem a vasta maioria das condenações registadas no distrito de Lisboa, entre um mínimo de 74,1%, em 1892, e um máximo de 83,8%, em 1895.[12] Entre 1891 e 1895, a comarca de Lisboa apresenta um mínimo de 11,56 condenações por 1000 habitantes, em 1892, e um máximo de 18,19 condenações por 1000 habitantes, em 1895. Os valores manifestados pelas outras comarcas do distrito são de uma dimensão totalmente diferente, situando-se entre um mínimo de 3,42 condenações por 1000 habitantes, em 1895, e um máximo de 4,29 condenações por 1000 habitantes, em 1893.[13]

Em Lisboa, a categoria de crimes que suscitou o maior número de condenações foi a dos atentados contra a segurança do Estado, ordem e tranquilidade

---

11 Dados relativos ao crime publicados em Alfredo Luís Lopes (1897), *Estudo Estatístico da Criminalidade em Portugal nos Anos de 1891 a 1895*, Lisboa, Imprensa Nacional. Os dados sobre a população aqui utilizados referem-se a "habitantes de facto" e foram retirados de *Censo da População do Reino de Portugal no 1.º de Dezembro de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1896.

12 A percentagem de condenações no distrito de Lisboa que ocorreram na comarca de Lisboa foi: 76,8% em 1891, 74,1% em 1892, 75,9% em 1893, 78,2% em 1894 e 83,8% em 1895.

13 Os dados populacionais aqui utilizados foram retirados do censo realizado em 1890. Uma vez mais deve ter-se em conta que em Lisboa existia um contingente importante de população flutuante. Contudo, embora este facto permita um redimensionamento do significado da incidência do crime na comarca de Lisboa, ele é mínimo tendo em conta os valores aqui apresentados.

pública. Neste conjunto os crimes contra a segurança do Estado têm uma presença praticamente nula, registando-se quase unicamente atentados contra a ordem e a tranquilidade públicas, muito devido à incidência de condenações por vadiagem e embriaguez. A vadiagem e a embriaguez eram dois tipos de crime com fortíssima incidência em Lisboa, concentrando mais de 50% do total de condenações registadas a nível nacional. A justificação não reside num excessivo consumo de vinho em Lisboa face ao resto do país, mas na maior intolerância de que este comportamento aqui era objeto, onde se chamava a polícia para deter o "bêbado" que dormia nas escadas do prédio, vociferava ou caía na rua. Outro conjunto de delitos, inseridos na mesma categoria, que demostra também um apreciável destaque pela grande incidência que tem em Lisboa, apesar de pouco presente no quadro nacional, são as desobediências, injúrias e agressões à autoridade. Em alguns anos, como em 1893, 1894 e 1895, este foi o tipo de crime que deu origem ao maior número de condenações registadas na comarca de Lisboa (Vaz, 2017).

A criminalidade registada e alvo de condenação em Lisboa reflete claramente a maior repressão de comportamentos considerados como indisciplinados expressos por parte dos que funcionavam como uma reserva de mão de obra assalariada, os grupos populares e trabalhadores que habitavam na cidade. É uma atitude disciplinadora que passa pela intolerância face a comportamentos públicos diretamente pouco lesivos da segurança de pessoas e bens, mas que são entendidos como fazendo perigar a ordem social existente.

As difíceis condições de sobrevivência dos grupos populares urbanos, os seus baixos salários, a incerteza e as más condições de vida e de trabalho eram por muitos considerados como fatores que estavam na origem da prática do crime. As estatísticas relativas a condenações por crime, interpretadas de forma linear e acrítica, pareciam ajudar à construção da imagem de que as "classes trabalhadoras" eram as "classes perigosas" da vida urbana lisboeta. No lugar do condenado encontramos sobretudo homens, jovens, maioritariamente recém-chegados à cidade, que se dedicam a trabalhos não especializados desempenhados de forma precária e ocasional, sem um saber profissional específico. Tal como a polícia, também o sistema de justiça criminal e os tribunais eram conduzidos por ideias pré-definidas e arquétipos sociais que definiam que o perigo de insegurança vinha sobretudo das camadas populares, entendidas como indisciplinadas, ignorantes, desordeiras, criadoras de insegurança, dirigindo a sua ação para a deteção e repressão de todas as pequenas ilegalidades em que estas incorriam (Vaz, 2014).

Embora sejam essencialmente os grupos populares que se veem a braços com a justiça criminal, esporadicamente outros cidadãos são implicados em crimes. São raros os casos, mas atentando à leitura do jornal *O Século*, tal deve-se sobretudo a questões políticas, devido à ação de contestação ao regime e ao governo desenvolvida por esses cidadãos. Apesar da sociedade liberal afirmar a igualdade de todos perante a lei, nestes casos concretos exige-se um tratamento diferenciado para estes réus, demonstrando que a justiça criminal deve considerar a posição social do réu na sua ação. Alguns eram detidos por acusações de abuso de liberdade de imprensa, ou por atentados à tranquilidade pública, devido à proclamação pública de "vivas à república" e convivem no local de detenção com outros presos, elementos

das classes populares que preenchem quase em exclusivo as prisões lisboetas. É uma situação considerada como indigna e atentatória dos direitos dos "cidadãos honrados", que reivindicam um local distinto e separado para estas pessoas quando se encontram na prisão. O jornal *O Século* espelha bem nos seus registos noticiosos estas ideias, exigindo tratamento diferenciado para com os acusados da prática de crimes, de acordo com o seu estatuto social. Referindo o caso de um homem que é preso por ter dado um puxão de orelhas ao empregado de um café, um jornalista do jornal *O Século* acusa a polícia de não haver tido em conta que estava perante um "cavalheiro", prendendo-o e tratando-o "com as mesmas atenções de que o será o maior facínora preso em flagrante".[14]

Contudo, aos apelos explícitos a comportamentos diferenciados para com os elementos acusados da prática de crimes, de acordo com a sua proveniência social e cultural, contrapõem-se denúncias relativas à inobservância do princípio de igualdade de todos perante a lei que deveria reger a administração da justiça. As declarações de ilegalidades cometidas nos tribunais criminais referem que se o acusado for pobre (e não conhecer políticos influentes) acaba sempre como condenado, mesmo que escasseiem as provas de acusação. Pelo contrário, se for rico será sempre absolvido. A conclusão expressa é a de que: "Não podem ser criminosos os que tiverem uma elevada posição social, os que forem amigos ou protegidos dos governantes".[15] Embora parte das denúncias referidas pel'*O Século* remetam para o esgrimir de argumentos no campo do combate político, ficam evidente as acusações sobre o discriminatório funcionamento da justiça de acordo com o estatuto social do acusado, que vai desde a desigualdade de tratamento dada aos arguidos, ao carácter abusivo de algumas das decisões proferidas.

Diversos juízes são acusados de abusos e de parcialidade na decisão, considerando-se que o réu tem de defrontar-se simultaneamente contra a acusação do delegado do Ministério Público e a atitude do próprio juiz. A acusação geralmente feita é a de que os juízes "consideram a administração da justiça debaixo do ponto de vista da manutenção da ordem social, e não em relação da justiça absoluta que é sempre imparcial e recta".[16] Assim, a atuação de diversos juízes revelaria uma atitude apriorística face à culpabilidade do réu, marcada pela sua pertença social (ou pelas suas simpatias políticas), ou ainda a realização de ilegalidades várias, no sentido de concretizar a condenação do arguido.[17]

Sobre as irregularidades no decorrer dos processos correcionais as queixas alargam-se, alegando-se que aqui os queixosos e as vítimas geralmente não são ouvidos, sendo apenas os agentes da polícia os únicos a depor neste tipo de processos, agentes esses que são simultaneamente os autores das participações. De facto, a utilização, muitas vezes exclusiva, de polícias como testemunhas de acusação era bastante corrente. Uma prática que visava possibilitar que o veredicto fosse uma condenação, mas que procurava também dar celeridade à administração da justiça.

---

14 *O Século*, de 3 de maio de 1881.
15 "A justiça portuguesa", *O Século*, de 6 de abril de 1882, p. 1.
16 *O Século*, de 23 de setembro de 1883.
17 *O Século*, de 24 de outubro de 1882.

Para tal, são tomadas medidas para que os polícias não faltem às audiências de julgamento onde deviam comparecer como testemunhas. Reforçava-se igualmente a condução para a sessão de julgamento do tratamento desigual com que a polícia se relacionava com os habitantes da cidade, considerando o estatuto social destes e ideias preconcebidas sobre de onde vinha o perigo da prática do crime.

A implantação de uma sociedade cada vez mais normativo-legal, a evolução na legislação penal no sentido de abranger um maior número de ações e penalizar cada vez mais os pequenos delitos, bem como a sistemática utilização da lei penal como instrumento disciplinador dos grupos populares urbanos e de observância dos quadros sociais existentes, fizeram com que a pequena criminalidade adquirisse em Lisboa uma expressão cada vez maior. Aqui, as violações da lei penal são compostas, na sua vasta maioria, por pequenos furtos, pequenas agressões físicas e verbais, desobediências, embriaguez, vadiagem e algumas quezílias motivadas pelo tráfego citadino. É o grande acumular destes pequenos delitos que dá significado, visibilidade e grandeza à criminalidade praticada em Lisboa, fazendo-a afirmar-se como um problema de grande dimensão. Parte significativa dos delitos registados remete para situações de vida, como é o caso da vadiagem, ou para hábitos, costumes e comportamentos muito enraizados, mas que passaram a ser considerados como intoleráveis e fortemente reprimidos. O grau de perigosidade, mais potencial do que real, que a sociedade atribuía a estes pequenos delinquentes torna-os especialmente temidos e alvo de vigilância e repressão.

O perfil social dos condenados, elaborado a partir dos dados estatísticos produzidos na época, permite demonstrar que se trata quase exclusivamente de elementos que se encontram na base da hierarquia social. É destes grupos sociais que se espera que surjam as violações à lei. Desta forma é também sobre eles que recai de forma privilegiada a ação dos mecanismos de controlo social, em particular a vigilância da polícia e a ação dos tribunais. As dificuldades patenteadas por muitos dos elementos das classes populares urbanas, por vezes recém-chegados à cidade, em se inscreverem em redes estáveis de relações sociais e laborais e em abandonarem a inconstância e mobilidade que caracteriza o seu modo de vida torna-os por excelência os sujeitos de "má fama", temidos e assimilados a criminosos. A polícia, tal como a generalidade da imprensa, faz uma descrição muito estereotipada das pessoas que surgem implicadas na prática de crimes, definindo-as de acordo com critérios pré-estabelecidos que se concretizam em definições negativas relativamente ao estatuto social. A ação da justiça criminal, agindo de acordo com o sistema normativo então em vigor, reforça e aprofunda o quadro de desigualdades que caracteriza o percurso social das camadas populares que habitam em Lisboa.

Conclusão

A nova cidade burguesa e capitalista impõe novas formas de comportamento e novos hábitos de vida e de conduta. As ruas querem-se largas, transitáveis, salubres e ordeiras, o que vai entrar em choque com a cidade que existia anteriormente, com os antigos hábitos de vida, comportamentos e práticas muito enraizadas. São

formas diferentes de ver, entender e viver a cidade, de a habitar, trabalhar e de se divertir que vão, em múltiplas ocasiões, entrar em choque. Muitos comportamentos, essencialmente conotados com os hábitos de vida popular, passam a ser considerados impróprios do espaço urbano. Cantar na rua, fazer barulho nos espaços públicos, conviver e fazer comida na rua, perturbar a circulação são comportamentos que se procuram erradicar da Lisboa moderna e burguesa. Impõe-se uma nova utilização social da rua. Impõe-se também uma nova lógica de organização, de racionalização e de vivência do espaço urbano: os edifícios são numerados, as ruas têm nome, racionaliza-se a circulação de pessoas, animais e veículos. Os passeios são construídos para os transeuntes se movimentarem e as estradas devem estar desimpedidas para a circulação dos veículos.

Esta nova relação que se procura impor entre os cidadãos e o espaço urbano é sobretudo difícil de ser observada pelos indivíduos recém-chegados à cidade, ainda com hábitos muito enraizados de comportamentos agora pouco tolerados no espaço urbano. Por outro lado, o espaço urbano, densamente ocupado, vai tornar-se um lugar de permanente oposição entre posições e interesses divergentes, gerando sistemáticas situações de confronto: o peão face ao automobilista, o vendedor perante o comprador, o senhorio em relação aos locatários, divergências entre vizinhos, confrontos no seio familiar, entre tantas outras. Para as camadas populares, é na rua que se ajustam contas e se dá conhecimento à comunidade das divergências e críticas suscitadas no âmbito de relações sociais diversas. Mas a rua, enquanto espaço público, é também definida como o espaço privilegiado para a implementação da ordem e da lei, para a imposição da disciplina e zelo pela segurança, para a ação dos organismos formais de controlo social, como a polícia e os tribunais. O não cumprimento das novas normas para a utilização do espaço urbano, em particular a rua, por parte das camadas populares, por impossibilidade, incapacidade ou, simplesmente, por não quererem, suscitará um significativo número de violações da lei e de factos criminosos.

A permanente desconfiança em relação às formas de agir e de comportamento, à capacidade de discernimento esclarecido por parte das camadas populares e trabalhadoras da população, o permanente desafio que se considerava que estas significavam face à ordem e quadros sociais estabelecidos, marcados pela desigualdade, e que se queria ver perpetuados, é um dos elementos centrais demonstrados pela análise e compreensão do fenómeno da criminalidade em Portugal.

Desta forma, o crescimento económico e demográfico pelo qual Lisboa passou a partir da segunda metade do século XIX e a modernização de que a cidade é palco traduziram-se na produção e reprodução de novas formas de desigualdade social. As instituições que aplicavam a lei e davam corpo à autoridade do Estado foram um elemento central neste processo. A definição do crime, mas também de outras práticas de alguma forma puníveis pela lei e pela moralidade pública dominante (vender o corpo, mendigar, usar a rua para comercializar produtos ou como espaço de sociabilidade), foi um elemento essencial na produção de desigualdades. A polícia e o sistema de justiça criminal foram a mão visível do Estado como produtor e reprodutor de desigualdades sociais neste período. Ambas as esferas — a polícia nas ruas, a justiça nos tribunais e nas prisões — sofreram profundas mudanças neste período,

apontando a sua ação para a repressão das pequenas ilegalidades dos grupos populares, aprofundando o quadro de desigualdades em que se movimentavam.

Referências bibliográficas

Durão, Susana (2017), "A vez das mulheres na polícia portuguesa (1970-2015) ", em Gonçalo Rocha Gonçalves e Susana Durão (eds.), *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Histórias*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 137-160.

Emsley, Clive, Eric Johnson, e Pieter Spierenburg (2004), *Social Control in Europe, 1800-200*, Columbus, Ohio University Press.

Gatrell, V. A. C. (1990), "Crime, authority and the policeman-state", em *Cambridge Social History of Britain, 1750-1959*, vol. 3, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 243-310.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2012), *Civilizing the Police(man): Police Reform, Culture and Practice in Lisbon, c.1860-1910,* Milton Keynes, The Open Univesity, tese de doutoramento em história.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2015), "O aparelho policial e a construção do Estado em Portugal, c. 1870-1900", *Análise Social,* 216 (3), pp. 470-493.

Hespanha, António Manuel (2004), *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina.

Jean-Luc Pinol (ed.) (2003), *Histoire de L'Europe Urbain: De l'Ancien Régime à Nou Jours Expasion et Limite D'un Modèle*, Paris, Seuil.

Scheidel, Walter (2017), *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press.

Silva, Álvaro Ferreira da (1996), "A construção residencial em Lisboa: evolução e estrutura empresarial (1860-1930)", *Análise Social*, 136-137, pp. 599-629.

Vaz, Maria João (2000), "Crimes e cidades, Lisboa nos finais do século XIX", em Maria João Vaz, Eunice Relvas e Nuno Pinheiro (orgs.), *Exclusão na História*, Oeiras, Celta, pp. 139-147.

Vaz, Maria João (2014), *O Crime em Lisboa, 1850-1910*, Lisboa, Tinta-da-China.

Vaz, Maria João (2017), "Polícia, autoridade e população em Lisboa, c. 1867-1910", em Gonçalo Rocha Gonçalves e Susana Durão (eds.), *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Histórias*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 33-53.

Publicação Original
Vaz, Maria João, e Gonçalves, Gonçalo Rocha (2018), "Polícia, justiça criminal e a produção de desigualdades sociais em Lisboa, c. 1860-1910", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 285-298.
Republicado nesta obra com autorização.

Parte II | Diversidade, famílias, bem-estar

Capítulo 8

Famílias em mudança

Configurações, valores e processos de recomposição

Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Cristina Lobo (in memoriam)

Estamos facilmente de acordo com a afirmação de que a família já não é o que era. Mas tal constatação nada trará de novo, podendo ter sido igualmente proferida há um século atrás por aqueles que se preocuparam em compreender as formas de relacionamento familiar e conhecer a sociedade de então. Na obra de Durkheim, designadamente, encontram-se referências às mudanças familiares ocorridas na transição das sociedades de antigo regime para a modernidade, tal como já o seu precursor Auguste Comte assinalava com preocupação o "enfraquecimento" da instituição familiar e as consequências daí advindas para a ordem social. Também os teóricos da sociedade contemporânea continuam a enfatizar as transformações da família como um dos aspectos mais relevantes da chamada segunda modernidade. Não se tratando do mesmo tipo de mudanças pode-se, porventura, encontrar algo em comum na alusão que lhes é feita por autores cujas obras têm mais de um século a separá-las. Tanto Durkheim, por um lado, como Beck e Beck-Gernsheim (2001) por outro, apontam a importância da individualização como vector por que passam muitas das alterações da vida familiar. Com efeito, Durkheim (1975 [1892]) enfatiza, na "primeira" modernidade, a emergência da família conjugal e a independência dos indivíduos que a compõem relativamente às redes de parentesco. Já as teorias da modernidade tardia sublinham a autonomia individual e a reflexividade como elementos que conferem aos agentes sociais capacidade de acção, de assunção de riscos e de inovação, consentâneos com relações afectivas de carácter mais efémero que pontuam biografias erráticas. Em detrimento dos laços familiares, de índole perene, ganhariam significado novas formas de vida, as "relações puras", de natureza menos duradoura, com acento no bem-estar individual, sendo aqui fundamental relevar a democratização das relações de género e a emancipação das mulheres (Giddens, 1991; Beck e Beck-Gernsheim, 2001).

Na análise das tendências de mudança das famílias que ao longo do século XX e até ao presente têm vindo a ocorrer nas sociedades ocidentais, tanto se podem relevar os processos de reconfiguração das formas familiares e das modalidades de organizar o quotidiano, como o enfoque pode ser colocado nas dinâmicas inerentes a novos quadros normativos, a novos significados de família e a diferentes concepções

sobre o modo de viver os afectos que não passam pelo casamento heterossexual nem pela procriação.

Vários autores sublinharam, nas suas abordagens, a privatização e o fechamento familiares (Sennett, 1988; Shorter, 1975; Lasch, 1977) e a autonomização da família nuclear do grupo mais amplo de parentesco, em torno do qual se estruturaria a sustentação económica e a protecção dos seus membros, nas sociedades pré-industriais. Com a emergência da industrialização e do trabalho assalariado a família alterou as suas relações com a actividade económica. Face ao modelo tradicional, a família nuclear moderna teria perdido funções produtivas e educativas, estas últimas partilhadas com a escola, e adquirido novas funções, no plano emocional-afectivo e do desenvolvimento da personalidade da criança (Parsons, 1971 [1955]). Também no plano dos valores terão ocorrido mudanças com impacto no processo de individualização. A família tornou-se o lugar chave de realização pessoal e de construção identitária, a esfera privada que resguarda os indivíduos do espaço público, formal e impessoal, e lhes dá liberdade de escolha por contraposição aos constrangimentos da comunidade e do colectivo familiar mais amplo, do período pré-industrial.

A partir do terceiro quartel do século XX os estudos identificam transformações na intimidade (Giddens, 2001), novas conjugalidades (Kauffmann, 1993; Singly, 1991; Torres, 1996a; Aboim, 2006), estratégias procriativas geradoras de uma redução significativa da natalidade e associadas a novos significados acerca dos filhos (Almeida, 2004; Wall, 2005; Cunha, 2007), relações mais democratizadas entre os diversos elementos da família, representações diferentes dos papéis de género, entendidos agora como mais igualitários, ganhando também maior visibilidade e relevo as uniões homossexuais (Almeida, 2006; Silva, 2006), a monoparentalidade e os processos de recomposição familiar (Lobo, 2007), designadamente decorrentes de continuadas dinâmicas de ruptura conjugal, bem como as articulações que presentemente se estabelecem entre família e trabalho, com a presença massiva das mulheres na esfera profissional e a alteração nos modos de gerir a vida familiar (Guerreiro e Ávila, 1998; Torres, 2004; Wall e Guerreiro, 2005).

Em todas estas dimensões da investigação, e em particular no que respeita à situação das mulheres, encontram-se sinais iniludíveis de se estar, no que às sociedades ocidentais diz respeito, perante realidades familiares em boa parte afastadas significativamente tanto das famílias de finais do século XIX como das de meados do século XX. Nuns casos tais mudanças tendem a ser aplaudidas e encaradas como necessárias para pôr termo a alegados efeitos nefastos, inscritos em determinadas formas de relacionamento familiar, designadamente os ligados à subordinação das mulheres a dominações patriarcais. Noutros, tendem a ser enfatizados os efeitos menos positivos que do suposto declínio ou fragilização da família possam advir para os indivíduos e para a sociedade (Berger e Berger, 1983).

Contudo, para além dos sinais positivos ou negativos colocados na interpretação das mudanças, o que se constata é que por detrás da agência e da reflexividade dos indivíduos não deixa de estar presente uma determinada forma familiar, independentemente da sua configuração, mais ortodoxa ou mais inovadora. A capacidade de o indivíduo enfrentar e gerir riscos advém-lhe muitas vezes do apoio emocional e material proporcionado por aqueles que são considerados como

fazendo parte da sua família, das competências sociais e afectivas que, pela socialização, as famílias transmitem aos seus membros. Na verdade, estas, nas suas formas plurais, continuam a ser fonte e cimento de valores morais para os indivíduos que nelas nascem e as constituem (Amato e Booth, 1997; Levy, Widmer e Kellerhals, 2002). Como afirmam Segalen (1993) ou Saraceno e Naldini (2003), entre muitos outros, apesar de permanecer ao longo das várias épocas o discurso sobre a perda de importância da família, a instituição familiar, na diversidade de modelos e significados que assume nos diferentes períodos históricos, tem revelado robustez e fortes capacidades de adaptação às mutações sociais, económicas e culturais, sendo mesmo considerada como participante activa do processo de modernização e transformação das sociedades, embora algumas perspectivas acentuem o carácter exógeno das mudanças ocorridas nos sistemas familiares (Therborn, 2004).

Estas análises comparativas tendem a ser feitas relativamente às sociedades ocidentais e a um conjunto de países considerados industrializados e estruturalmente distintos dos chamados países do terceiro mundo. Nesse sentido, apesar de a história do continente europeu lhe conferir algumas especificidades, a família na Europa ocidental e na sociedade norte-americana poderia apresentar várias similitudes, decorrentes da industrialização, da urbanização e da secularização, parâmetros fundamentais no estabelecer de comparações com outras regiões do globo, como a África ou a Ásia, a nível de um conjunto de variáveis demográficas e sociofamiliares (Qvortrup, 1989). Por outro lado, estudos de historiadores franceses (Ladurie, 2000 [1975]) e anglo-saxónicos (Laslett e Wall, 1972) vieram evidenciar que a família nuclear teria antecedido a modernização na Europa ocidental, estando aí relativamente generalizada através do princípio do casamento neolocal, ao passo que a família extensa teria antes constituído uma forma familiar mais presente na Europa de Leste, onde o patriarcado era mais forte (Berger e Berger, 1983; Therborn, 2004). Salvaguardando as heterogeneidades internas a cada país, as famílias da Europa nórdica e do Centro apresentariam ao longo dos séculos características distintas não apenas das famílias de outras sociedades e culturas, como as do continente africano e asiático, ou do mundo islâmico, mas também se afastariam significativamente dos modelos familiares da Europa do Sul e de Leste (Goldthorpe, 1987; Therborn, 2004).

As últimas décadas assistiram à integração no espaço político europeu dos países da Europa do Sul e, mais recentemente, de alguns países da Europa de Leste, passando a coexistir distintas tradições familiares. Em que medida as diferenças familiares perduram ou tendem a esbater-se, sobretudo naqueles cuja integração já conta algumas décadas? Terão as políticas europeias contribuído para também se unificarem práticas e assemelharem configurações no âmbito da esfera privada? Tem sido evidenciada a ocorrência de um processo de estandardização de longo prazo dos modelos de família. Por outro lado, nas análises de curto prazo sobressaem as modalidades alternativas de estilos de vida e de arranjos familiares que os indivíduos estabelecem para atenderem às suas necessidades e expectativas, o que conduz a uma maior diversidade de estruturas familiares. Além disso, os percursos de vida e as transições que neles ocorrem são cada vez menos sequenciais e em espaços temporais pouco regulares. De que modo isso se reflecte nos tipos de

família de cada país? Será possível identificar padrões cujos traços se associem a diferentes perfis societários? Como interferem nestes processos as políticas do estado-providência?

Este capítulo pretende analisar as configurações familiares da sociedade portuguesa e com elas comparar a realidade dos diversos países que presentemente integram a União Europeia. Num primeiro momento procede-se a uma caracterização das estruturas familiares e dos principais indicadores demográficos e sociais a partir dos dados disponíveis no INE e no Eurostat. Numa lógica comparativa procurar-se-á avançar pistas para a compreensão e explicação de certas especificidades do caso português. Seguidamente proceder-se-á a uma análise comparativa sobre os valores inerentes às famílias das diferentes nacionalidades, com base em dados do European Social Survey. Com base ainda nos dados deste grande inquérito europeu, analisaremos de forma mais detalhada as tendências a respeito da conjugalidade — casamento, coabitação e divórcio — na Europa. Por último, avançar-se-á com uma análise, ainda que breve, do fenómeno demográfico do recasamento na sociedade portuguesa — entre 2001 e 2005 —, identificando um conjunto estruturado de características sociográficas dos seus protagonistas. Para além disso, sintetizam-se as conclusões mais significativas de um estudo qualitativo sobre os principais momentos de transição incorporados num processo de recomposição familiar.

Mudanças demográficas na Europa: especificidades do caso português

A comparação dos indicadores demográficos portugueses mais recentes com os de há algumas décadas indicia mudanças sociais significativas que têm contribuído para a reconfiguração dos estilos de vida e dos modelos familiares. Se até ao terceiro quartel do século XX a tendência foi no sentido da estandardização dos padrões característicos da modernidade, a partir de então assiste-se a uma inversão de tendências que assentam na redução drástica das taxas de nupcialidade (civil e católica) e de natalidade, tendo aumentado por seu lado a taxa de divórcio e de crianças nascidas fora do casamento. A idade dos homens e das mulheres quando da entrada num casamento oficializado é agora mais elevada e mais próxima entre si, relativamente às décadas anteriores, situando-se a média da idade de ser mãe pela primeira vez (e para muitas mulheres a única) acima dos 28 anos. A dimensão dos agregados domésticos está a reduzir-se, tal como a proporção de famílias complexas. Em contrapartida crescem as unidades domésticas de pessoas sós, maioritariamente constituídas por pessoas idosas, mas onde as gerações mais novas assumem gradualmente maior proporção. Quando comparados os dados dos Censos de 1991 e de 2001, nota-se um crescimento exponencial de pessoas jovens a viverem sós, ainda que o seu valor ronde apenas os 3% (Guerreiro, 2003; Wall e Aboim, 2003). Está-se, deste modo, perante indícios de que as dinâmicas familiares da sociedade portuguesa se estão a aproximar dos processos de modernidade avançada, ainda que a nível regional se identifiquem algumas diferenças e permanências, sinal de que no país se sobrepõem traços modernos com outros mais tradicionais.

Veja-se, por exemplo, a taxa de casamentos católicos que, embora decrescente em todo o país, continua a ser significativamente mais elevada no Norte de Portugal, enquanto no Sul e nas regiões autónomas se encontram valores mais baixos de nupcialidade religiosa.[1] Parecem persistir no Norte e no Centro valores mais tradicionais e mais forte crença religiosa, o que se reflecte no facto de aí também ser menor a taxa de divórcio, a proporção de crianças nascidas fora do casamento, bem como de uniões de facto.

Outro dado determinante na compreensão dos comportamentos familiares prende-se com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente nas idades em que têm filhos pequenos. Com efeito, a taxa de actividade feminina não pára de aumentar e em certas franjas etárias aproxima-se muito das taxas de actividade masculina. Tendo aumentado a sua escolaridade nas últimas quatro décadas, as mulheres adquiriram qualificações e profissionalizaram-se, sendo notável o impacto da sua participação profissional no crescimento da população activa, pese embora a forte segregação de género, vertical e sectorial, que o mercado de trabalho ainda apresenta (Ferreira, 1993; Guerreiro, 2000; Torres, 2004).

Olhando agora para o contexto europeu, a leitura comparada dos indicadores de família e emprego evidencia tendências homólogas nos vários países, tendências essas que vão no sentido de um retardar de certas fases das trajectórias dos indivíduos e, consequentemente, dos processos e tempos das transições que conduzem à constituição de novas famílias. A escolaridade tende a ser prolongada, a inserção no mercado de trabalho faz-se de forma mais sincopada e reversível, o mesmo se passando quanto aos processos de autonomização das jovens gerações relativamente às famílias de origem, à estruturação de uma vida a dois e à entrada na parentalidade (Guerreiro, Abrantes e Pereira, 2004). Reflexo disso e da existência de outros quadros de valores, significados, orientações e constrangimentos quanto à vida familiar e conjugal é a permanência até mais tarde em casa dos pais, o aumento médio da idade de casamento e de as mulheres terem o primeiro filho, bem como o forte decréscimo das taxas de natalidade e contínuo crescimento da profissionalização feminina. Por outro lado a dissociação entre procriação e casamento formal acentua-se, subindo o número de crianças nascidas de uniões conjugais não formais. Tendo baixado, em geral, os casamentos oficiais, as uniões de facto ganham peso significativo. O número das famílias monoparentais mantém-se com expressão moderada, já que ao crescimento das separações se associa o dos recasamentos e recomposições familiares. Os casais com e sem filhos, em valores oscilantes, representam o conjunto mais representativo dos tipos de família em quase todos os países europeus.

Mas se este é o cenário global, não deixam de se identificar diferenças inter-países que se conjugam de modo a salientar perfis particulares no mapa sócio-demográfico-familiar da Europa. Da análise do quadro 8.3 ressalta que os padrões demográficos e familiares do Norte da Europa se distinguem significativamente dos do Sul e do Leste europeus, enquanto nos países da Europa central se

1 A análise destes valores pode ser encontrada em Lalanda (2002).

Quadro 8.1 Evolução dos indicadores de família e actividade profissional

	1960	1991	2001	2006
Idade média no 1º casamento				
Mulheres	24,8	24,2	26,1	27,5
Homens	26,9	26,2	27,8	29,1
Idade média no nascimento do 1º filho				
Mulheres	25,0	24,9	26,8	28,1
Taxas de nupcialidade(1)	7,8	7,3	5,7	4,5
% casamentos católicos	90,7	72,0	62,5	52,1
Taxa de divórcio(2)	0,1	1,1	1,8	2,2
Taxa de natalidade(3)	24,1	11,8	11,0	10,0
Índice sintético de fecundidade(4)	3,2	1,6	1,4	1,3
Nascimentos fora do casamento(5)	9,5	15,6	23,8	31,6
Dimensão média dos agregados domésticos(6)	3,8	3,1	2,8	–
Agregados domésticos de pessoas sós*	11,5	12,4	15,5	–
Agregados domésticos de pessoas sós jovens (15-29 anos)**	–	1,4	3,2	–
Agregados domésticos de famílias complexas(6)	15,4	13,9	10,4	–
Taxas de actividade feminina				
Global	13,0	35,5	45,5	47,7
25-29 anos	19,8	74,1	85,0	85,4
30-34 anos	16,6	72,3	83,3	88,3
35-39 anos	15,3	69,0	79,9	87,0

Notas: (1) Casamentos X 1000/pop. média. (2) Divórcios X 1000/pop. média. (3) Nascimentos X 1000/pop. média. (4) Número de filhos por mulher em idade fértil 15/49 anos. (5) Total de nados vivos nascidos fora do casamento por 100 nados vivos. (6) Os critérios para a definição deste tipo de famílias podem ser encontrados em Almeida e outros (1998: 49).

Fonte: Almeida e outros (1998); Almeida e outros (2007); INE, *Indicadores Sociais 2006*; INE, *Inquérito ao Emprego*, *2006*; *Wall e Aboim (2003); **Guerreiro (2003).

Quadro 8.2 Indicadores demográficos por região

NUT II	Casamentos católicos	Em união de facto*	Taxa bruta de nupcialidade	Taxa bruta de divórcio	Taxa bruta de natalidade	Índice sintético de fecundidade	Nados vivos fora do casamento
Portugal	52,1	3,7	4,5	2,2	10,0	1,36	31,6
Continente	53,3	3,7	4,5	2,2	9,9	1,36	31,9
Norte	63,3	2,1	4,9	2,0	9,6	1,26	21,9
Centro	56,4	2,8	4,3	1,9	8,7	1,24	26,7
Lisboa e	39,0**	6,1	4,2	2,5	11,4 ***	1,55	42,9 **
V.Tejo	57,3 ***	–	–	–	8,4 ***		27,0 ***
Alentejo	47,3	4,7	3,6	1,9	8,4	1,30	37,6
Algarve	33,8	7,3	4,0	2,4	11,5	1,70	48,7
R.A.Açores	25,9	1,9	6,0	2,4	11,6	1,48	22,6
R.A.Madeira	42,6	2,3	5,4	2,3	11,9	1,46	29,6

Notas: *Indivíduos que declaram viver em união de facto nos Censos de 2001, em Almeida e outros (2007); **Lisboa ***Médio Tejo

Fonte: INE, *Indicadores Sociais, 2006*.

Quadro 8.3 Indicadores de família e emprego na Europa

Países	Agregados de várias pessoas	Pessoas sós	Casais sem filhos	Casais com filhos	Mãe/pai com filhos	Famílias complexas alargadas e múltiplas	Filhos c/ 30-34 anos em casa dos pais	Coabitação	Taxa de nupcialidade	Taxa de divórcio	Índice de fertilidade	Taxa bruta de natalidade	Taxa de emprego feminino
Total (média)	–	–	–	–	–	–	13,4	–	4,88**	2,0**	–	10,57*	58,3*
Bélgica	–	–	–	–	–	–	10,0	–	–	2,9	–	11,50	55,3
Rep. Checa	2,0	30,3	18,5	32,1	12,1	5,1	11,3	2,7	5,15	3,1	1,33	11,30	57,3
Dinamarca	3,4	36,8	26,8	20,6	4,5	7,8	–	11,5	6,70	2,8	1,83	11,95	73,2
Alemanha	1,0	35,8	28,0	24,7	5,5	4,9	6,8	5,5	4,54	2,4	1,32	8,16	64,0
Estónia	3,1	33,5	16,6	23,7	11,7	11,4	10,0	7,6	5,18	3,0	1,55	11,07	65,9
Grécia	3,9	19,7	18,1	31,7	6,8	19,7	21,3	1,3	5,18	1,2	1,39	10,05	47,9
Espanha	4,0	20,3	15,3	32,8	6,3	21,3	22,7	2,2	4,80	1,7	1,38	10,94	54,7
França	2,0	31,0	24,3	29,6	7,0	6,1	7,2	-	4,34	2,5	2,00	13,13	60,0
Irlanda	7,1	21,6	16,4	36,6	10,1	8,2	15,6	4,8	5,13***	0,8	1,93	15,07	60,6
Itália	2,5	24,9	19,4	37,8	8,1	7,3	26,1	2,2	4,13	0,8	1,32	9,50	46,6
Chipre	2,1	16,0	19,4	39,6	4,7	18,2	10,7	1,0	6,80	2,0	1,47	11,30	62,4
Letónia	3,4	25,0	15,5	30,1	20,3	5,8	21,4	–	6,39	2,8	1,35	9,73	64,4
Lituânia	0,4	28,7	14,9	17,3	3,5	35,3	–	2,4	6,26	3,3	1,31	9,21	62,2
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	9,9	–	4,12	2,3	1,65	11,66	56,1
Hungria	2,9	26,2	20,7	29,3	9,2	11,6	13,5	5,3	4,42	2,5	1,34	9,91	50,9
Holanda	0,7	33,6	29,1	29,2	5,6	1,9	4,8	9,7	4,35	2,0	1,70	11,32	69,6
Áustria	2,2	33,5	20,4	27,5	8,8	7,6	10,4	5,8	4,46	2,4	1,40	9,40	64,4
Polónia	1,6	24,8	14,2	35,6	11,0	12,7	16,1	1,3	5,93	1,8	1,27	9,81	50,6
Portugal	1,9	17,3	21,8	39,3	7,0	12,7	15,1	4,0	4,52	2,2	1,35	9,96	61,9
Eslovénia	1,9	21,9	13,9	36,6	10,2	15,5	22,6	4,7	3,17	1,3	1,31	9,43	62,6
Eslováquia	1,7	19,4	14,9	8,8	3,6	51,7	14,5	0,6	4,81	2,1	1,24	9,99	53,0
Finlândia	2,5	37,3	23,7	23,2	7,3	6,0	5,9	9,7	5,36	2,6	1,84	11,17	68,5
Reino Unido	–	–	–	–	–	–	7,9	–	5,23***	2,2	1,84	12,34	65,5
Roménia	1,8	18,9	19,1	31,5	7,7	21,0	12,0	3,0	6,79	1,5	1,31	10,16	52,8
Bulgária	–	–	–	–	–	–	11,7	–	4,26	1,9	1,37	9,60	57,6
Liechtenstein	1,9	32,5	21,4	32,3	6,3	5,5	8,4	4,1	4,31	2,3	1,42	10,30	–
Noruega	1,1	37,7	20,6	28,8	8,0	3,8	6,0	9,5	4,66	2,3	1,90	12,56	74,0
Suécia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	71,8
Suíça	2,0	36,0	25,8	27,0	4,8	3,7	4,8	5,8	5,32	2,8	1,43	9,80	71,6

Fonte: Eurostat, Censos 2001; INE, *Estatísticas Demográficas, 2006*; *Labour Force Survey*, 2006; *Europa 27 países; ** UE27, 2005; ***2005.

encontram situações intermédias, ainda que nalguns casos mais próximas da Europa do Norte.

As estruturas domésticas de pessoas sós, compostas na sua maioria por idosos mas onde os jovens assumem grande peso, têm forte expressão nos países nórdicos. É aí que se encontram menos casais com filhos, sendo norma que os descendentes se autonomizem das famílias de origem quando atingem a idade adulta. Também por isso é mais reduzido, nesses países, o número de filhos adultos em casa dos pais, sendo maior a taxa de coabitações, de nupcialidade (nalguns países como a Dinamarca e a Finlândia, por exemplo) e também o índice de fecundidade, o que significa haver nestes países outras predisposições e condições de independência para se transitar para a vida adulta e para a parentalidade. São os países nórdicos que têm as maiores taxas de emprego feminino, confortavelmente acima da meta dos 60% da Estratégia de Lisboa, para além da mais vasta cobertura a nível de equipamentos de cuidados a crianças e a dependentes, por um lado, promovendo igualmente licenças parentais partilhadas.

O quadro oposto a este encontra-se nas famílias da Europa do Sul e de Leste, onde as pessoas sós são predominantemente idosas. Encontram-se menos jovens entre as pessoas sós e mais em casa dos progenitores. Registam-se percentagens significativas de indivíduos em idades para além dos 30 anos que ainda não estão autonomizados residencialmente da família de origem. Portugal inscreve-se nesta tendência, embora com valores não tão elevados quanto os que Espanha, Itália e Grécia registam, bem como a Eslovénia e a Letónia. A par de Portugal situam-se a Hungria e a Eslováquia, a Polónia e a Irlanda. Cresce de Sul e Leste para Norte o volume de jovens a viverem afastados das suas famílias de origem.

As famílias complexas, por sua vez, tendem a expandir-se do Norte para Sul e Leste, onde se encontra a maior proporção de agregados complexos em países como a Lituânia ou a Eslováquia (mais de 22%). A par de eventuais factores culturais que possam ser avançados como explicação para a existência de aglomerados familiares mais numerosos, na base desta complexidade familiar poderão estar dificuldades económicas e do ponto de vista habitacional. Os índices de fecundidade são mais baixos nos países do Sul e de Leste, assumindo também expressão modesta os valores da coabitação.

Entre os países do Sul, por outro lado, Portugal diverge nalguns comportamentos, designadamente no que concerne aos mais elevados padrões femininos de profissionalização. A especificidade de Portugal, que se vem manifestando desde os anos 70 e se mantém até à actualidade, deve-se a um efeito combinado de vários factores. Para além das condições socioeconómicas da população e dos baixos salários masculinos, há que ter em consideração a guerra colonial (1961-1974), os processos emigratórios e o facto de o pós-revolução política de 1974 ser um período de acolhimento da defesa de perspectivas igualitárias.

Nos sectores sociais mais desfavorecidos, o fenómeno da emigração teve como efeitos indirectos um certo protagonismo feminino. As mulheres que ficavam eram obrigadas a decidir sozinhas, confrontavam-se com situações novas, assumiam posições, organizavam e geriam a vida familiar, experimentavam alguma liberdade. As que saíam com os cônjuges conheciam outras realidades. O desenvolvimento,

mesmo forçado, do protagonismo das mulheres, o conhecimento de outros mundos, contribuíram para a criação de uma nova realidade e de uma nova imagem das competências femininas fora do lar, reveladas em várias pesquisas qualitativas em que o trabalho profissional surge como importante forma de afirmação pessoal (Torres, 2004; Monteiro, 2005).

Noutros sectores sociais, mais escolarizados, os treze anos de guerra colonial vêm introduzir algumas alterações. O surto de relativo crescimento económico dos finais de 50 tinha criado postos de trabalho para quadros médios e superiores, mas a guerra colonial e o serviço militar obrigatório adiam até quatro anos o momento de entrada dos jovens, do sexo masculino, na vida activa, quando não impõem saídas do país e outras mudanças. Em contrapartida, as jovens, universitárias ou com escolaridade secundária, tinham os potenciais cônjuges, a acabar os cursos para depois ir para a guerra, ou já na guerra, com ou sem a sua formação completada. O mercado oferecia-lhes oportunidades de emprego compatíveis — função pública, professorado, empresas. O tempo de espera para que os homens regressassem parecia demasiado longo e abria-se a possibilidade de, além de ocupar o tempo, realizar dinheiro. Essas oportunidades foram, assim, agarradas por muitas dessas jovens. Uma vez entradas no mundo do trabalho, tornam-se raras as saídas. Nestes sectores sociais, a compatibilização da vida familiar com a vida profissional conta, ainda nessa altura, com apoios domésticos pagos, baratos e abundantes.[2] O 25 de Abril surge depois, reforçando este protagonismo, como período de abertura às ideias de igualdade entre homens e mulheres, tendo também sido reformuladas leis obsoletas e patriarcais. A história específica desta geração de mulheres activas e mais escolarizadas tem diversas consequências.[3]

Conclusões de várias pesquisas apontam para a importância dos efeitos de transmissão, no plano dos comportamentos, de uma geração a outra, mostrando que a actividade profissional das mães tem efeitos indubitáveis na entrada das filhas no mercado de trabalho. São efeitos específicos de socialização, aliás, tanto mais reforçados quanto maior for o nível de ensino atingido pela mãe.[4] Nesta perspectiva a participação no mercado de trabalho das jovens com escolaridade secundária e universitária nos anos 60 e 70 pode contribuir para explicar os altos níveis de presença actual das jovens portuguesas no ensino superior (Guerreiro e Romão, 1995) — algumas das quais serão certamente suas filhas — mesmo em sectores

---

2 Nos anos 60, com o declínio da agricultura e os movimentos migratórios da população para o estrangeiro e para as grandes cidades, verificou-se grande aumento de mão-de-obra feminina não qualificada que se empregava no serviço doméstico.

3 As mulheres que integraram este grupo são, provavelmente, a explicação para a existência de um número bastante elevado de mulheres, relativamente aos homens, que realizaram doutoramentos nos anos 80 em Portugal em áreas que noutros países tendem a ser mais fortemente masculinizadas, como a matemática (49%), a física (44%), a química (63%) ou a biologia (61%). Comparativamente a outros países Portugal tem também uma percentagem mais elevada de professoras catedráticas: em 2001, nesta categoria podíamos encontrar em França 14%, na Itália 12%, no Reino Unido 10%, na Alemanha 10% e em Portugal 19%. Deve notar-se, no entanto, que se mantém em Portugal, tal como noutros países, o *gap* existente entre homens e mulheres, estando os primeiros muitíssimo mais representados nos postos de direcção e/ou altamente qualificados nas instituições universitárias e científicas (Amâncio, 2003: 189, 191).

tradicionalmente masculinos.[5] Também explicará parcialmente a sua propensão para desejar conciliar plenamente a actividade profissional com a vida familiar.[6]

Retomando os dados globais, faz agora sentido sublinhar algumas tendências de fundo. Em síntese, o Norte da Europa tem famílias mais pequenas e destaca-se pela existência de mais jovens a viverem sozinhos, de menos casais com filhos e de menos pessoas a viver em casa dos pais, indicadores de maior afirmação de autonomia.

Nos países do alargamento e do Sul as famílias tendem a ser ligeiramente maiores, têm menos indivíduos a viver sós, sendo pessoas mais velhas a maior parte dos que estão nesta situação. Esses países caracterizam-se ainda por terem mais inquiridos a viver com os ascendentes, em especial no caso dos jovens. Estamos assim perante diferenças na Europa que persistem, tal como Roussel (1992) e Therborn (2004) nos mostraram já. Mas as amplitudes dessas diferenças foram-se esbatendo ao longo dos últimos anos, como mostram as análises longitudinais, verificando-se assim também sinais de convergência. Isso mesmo ver-se-á, adiante, ainda melhor.

Família, amigos, lazer e trabalho: apostas fundamentais na vida dos europeus

Os grandes processos de transformação na família a que se assistiu em toda a Europa, e que temos vindo a analisar, são acompanhados por vezes de reacções que tendem a interpretar estas mudanças como menor interesse dos europeus relativamente à vida familiar. A análise sistemática das respostas a inquéritos que têm focado estes temas conduz no entanto a outras conclusões.

Ora, os dados do European Social Survey (ESS) permitem também observar o retrato global das dimensões da vida a que os europeus dão prioridade. Esse retrato, representado na figura 8.1, responde a duas questões que se referem directamente às transformações da esfera familiar. Em primeiro lugar, se processos sociais como a maior autonomização dos membros do casal e a individualização das possibilidades de vida significam uma quebra da importância da família face a outras esferas da vida. Em segundo lugar, se os países europeus diferem entre si consoante as

---

4 Autores como Louis André Vallet, Claude Thélot e François de Singly, citados por Martine Segalen (1993: 194), consideram que existe uma hereditariedade nos modelos de profissionalização. Segundo Vallet, os destinos das filhas dependem mais da posição materna do que da paterna, isto é, quando as mães exercem uma actividade, as filhas mais facilmente farão o mesmo. Thélot e Singly, por sua vez, mostram que quanto mais alta é a escolaridade das mães, maiores são as probabilidades de os filhos alcançarem uma melhor posição na profissão.

5 Ainda quanto à participação na vida universitária, vale a pena salientar que as mulheres portuguesas, já no início dos anos 90, eram as mais representadas em cursos ditos tradicionalmente masculinos. No ano lectivo de 1992/93, em engenharia e arquitectura, as mulheres eram 28% dos estudantes (média europeia 18%), em ciências naturais eram 61% (média europeia, 44%) e em matemáticas constituíam 45% (média europeia, 28%) (Torres, 2002).

6 Num inquérito aos jovens do concelho de Loures são quase 90% as mulheres que defendem a simetria total entre homens e mulheres a respeito quer do desempenho da actividade profissional, quer quanto à partilha das tarefas domésticas (Torres, 1996b).

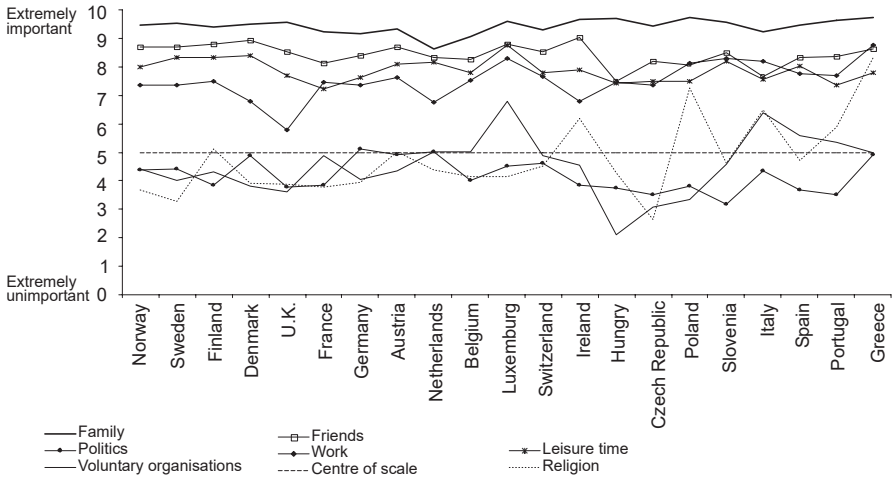

Figura 8.1 Importância de cada um dos aspectos na vida (média)

Importância atribuída à família — Variância: F=64,764 p=0,000; Eta^2=0,035
Importância atribuída aos amigos — Variância: F=60,408; p=0,000; Eta^2=0,033
Importância atribuída aos tempos livres — Variância: F=35,43; p=0,000; Eta^2=0,020
Importância atribuída à política — Variância: F= 87,289; p=0,000; Eta^2=0,047
Importância atribuída ao trabalho — Variância: F= 136,920; p=0,000; Eta^2=0,072
Importância atribuída à religião — Variância: F= 336,823; p=0,000; Eta^2=0,159
Importância das organizações de voluntariado
Variância: F= 245,970; p=0,000; Eta^2=0,122

Fonte: European Social Survey, 2002; Torres, Mendes e Lapa (2006).

diferenças nos arranjos entre os princípios da autonomia e da organização da vida em comum. A figura 8.1 permite responder com um retumbante "não" às duas questões.

Quanto à primeira questão, de facto, as dimensões afectivas (família, amigos) aparecem nos lugares cimeiros, estando a religião e política, geralmente, nos últimos lugares da hierarquia. Verifica-se também que a família é um valor autónomo face a outros, não estando ligado, por exemplo, à religião. No que respeita à segunda questão, a família não é mais importante em determinados países europeus em comparação com outros. É um valor adquirido para todos os países do ESS, pois os países escandinavos apresentam valores muito próximos da Espanha e até superiores aos da Itália quanto à importância dada à família.

A família não está, por isso, em crise, sendo, pelo contrário, a principal esfera de investimento pessoal. O que parece ter mudado foram os modelos familiares e as representações e os modos de investimento na família. Fenómenos como a baixa da fecundidade e a banalização e desdramatização do divórcio e da coabitação não podem, portanto, ser lidos como sintomas do declínio da família, mas antes como sintomas de novos investimentos e sentidos que lhe são dados, como o afastamento da ideia de que a família é definida essencialmente

pelo laço formal. Com a afirmação da autonomia e a desvalorização da componente institucional do casamento, bem como da diferenciação rígida dos papéis sexuais, a construção da família mantém-se como a dimensão mais importante da vida dos europeus. Aí se define agora um lugar onde se pretende que haja afirmação e manutenção da liberdade individual e espaço para a plena realização afectiva.

Apesar de as prioridades que os indivíduos atribuem à família e ao trabalho enquanto esferas da vida poderem reflectir diferenças de personalidade, experiências de socialização e de vida ou de contexto cultural (Prince-Gibson e Schwartz, 1998), verifica-se que ambos os sexos atribuem prioridades muito semelhantes à família e ao trabalho. Homens e mulheres avaliam a dimensão familiar como a mais importante das suas vidas (com valores acima dos 9, numa escala de 0 a 10), e a importância dada à dimensão do trabalho fica remetida para terceiro ou quarto lugar, como vimos atrás, mas com valores muito semelhantes para os dois sexos. A existência de maiores diferenças intra-sexos do que inter-sexos, segue as conclusões de outros estudos realizados no âmbito da sociologia do género: há menos diversidade entre os sexos do que dentro do grupo das mulheres ou do grupo dos homens (Amâncio, 1994; Kimmel, 2000; Connel, 2002; Torres e Brites, 2006), como está de resto ilustrado de forma desenvolvida noutro artigo deste volume.

Vale a pena agora ver mais em detalhe as transformações referentes à conjugalidade, nas suas diferentes modalidades, já que esta é uma das dimensões da vida familiar em que se têm verificado mudanças significativas, em particular nos últimos anos, quer no espaço europeu, quer especificamente em Portugal.

O casamento: a principal forma de conjugalização em toda a Europa

A partir do retrato da Europa quanto ao estado civil — tendo em conta também as relações em regime de coabitação —, interessa discutir factores e processos sociais que poderão explicar os padrões vigentes.

No quadro 8.4, o que salta à vista é que ainda se vive na "Europa dos casados", visto que este é sem dúvida o estado civil maioritário em praticamente todos os países. Só a Suécia tem menos de 50% de casados, ainda que este seja, apesar de tudo, o grupo modal. Notam-se pois algumas diferenças entre países.

É nos países escandinavos que se pode observar o menor número de indivíduos casados da Europa. Nos países do Sul essas percentagens rondam os 60%.

Os valores respeitantes às coabitações revelam maior informalidade das relações nos países escandinavos (mais de 30% de coabitantes) e em alguns países do Norte e Centro da Europa (mais de 20% no Reino Unido, na Alemanha, na Áustria e na Suíça). Pelo contrário, os países do Sul têm os valores mais baixos da Europa, com a Itália a registar o maior valor neste grupo, não chegando aos 8% da população. A Grécia é o país com menos pessoas a coabitar (3%), seguido de Portugal (4%).

Na figura 8.2 verifica-se que as percentagens de casados vão subindo, embora de forma não muito acentuada, quando se passa da Escandinávia para os países do Sul da Europa. Mais notória é a linha das coabitações, que sofre uma descida muito

Quadro 8.4 Estado civil e coabitação (%)

	Casado(a)	Separado(a)	Divorciado(a)	Viúvo(a)	Solteiro(a)	Vive em coabitação
Noruega	51,3	1,2	7,2	7,1	33,2	36,9
Suécia	46,1	0,8	8,9	5,4	38,8	36,9
Finlândia	50,2	0,7	9,3	6,4	33,4	24,5
Dinamarca	55,0	0,8	7,6	5,7	30,9	35,5
Reino Unido	55,7	2,4	7,1	6,9	27,9	21,8
França	58,3	1,3	5,7	5,7	29,0	28,6
Alemanha	56,2	1,9	7,5	8,2	26,2	20,9
Áustria	58,4	1,1	6,4	5,8	28,3	24,4
Holanda	63,2	0,4	4,9	5,9	25,6	—
Bélgica	53,5	2,5	8,2	6,4	29,4	19,1
Luxemburgo	54,4	1,4	4,7	5,3	34,2	15,6
Suíça	58,9	1,5	7,4	4,3	27,9	22,1
Irlanda	55,3	3,3	1,1	7,4	32,9	8,0
Hungria	55,3	0,8	8,5	12,3	23,1	15,1
Rep. Checa	64,4	1,8	8,3	10,6	14,9	13,3
Polónia	57,6	0,5	3,2	9,8	28,9	3,6
Eslovénia	53,9	0,7	3,7	9,0	32,7	14,4
Itália	60,5	2,2	1,8	6,7	28,8	7,6
Espanha	58,5	1,7	1,2	7,5	31,1	4,9
Portugal	64,8	0,7	2,2	7,5	24,8	4,0
Grécia	66,6	0,6	1,6	7,6	23,6	3,0
Média	57,8	1,6	5,2	7,4	28,0	20,4

Fonte: European Social Survey, 2002; Torres, Mendes e Lapa (2006).

acentuada desde os países escandinavos até aos do Sul. O sentido da evolução das duas linhas deixa por isso a impressão de que os números do casamento estão correlacionados com números da coabitação, embora o valor da correlação obtido ($r = 0{,}32$) sugira a existência de outros factores pertinentes na explicação das percentagens de casados e de coabitações nos diferentes países.

Quanto às gerações mais novas, a figura 8.3 apresenta uma inversão interessante entre as linhas referentes ao casamento e à coabitação, quando se passa dos países escandinavos e nórdicos para os países do alargamento e do Sul. De facto, entre as duas situações existe uma correlação significativa para os mais jovens ($r = -0{,}55$). Contudo, a figura 8.3 sugere uma tendência para a conjugalização e, apesar dos valores altos de coabitação entre os jovens, em determinados países, grande parte acabará por desembocar no casamento, como sugerem os valores totais dos indivíduos que estão casados, vistos atrás.

Nos países escandinavos, do Norte e do Centro da Europa a tendência mais frequente é, portanto, a coabitação, havendo uma separação clara entre a saída da casa dos pais e o casamento. Em contraste, nos países do Sul as percentagens de jovens a coabitar são das mais baixas da Europa, pelo que se deduz que a conjugalização e a saída da casa dos pais se faz essencialmente pela via do casamento e da constituição de família.

A opção pelo casamento poderá indicar a existência, entre outros factores, de retracção perante uma modalidade menos formalizada e também menos protegida

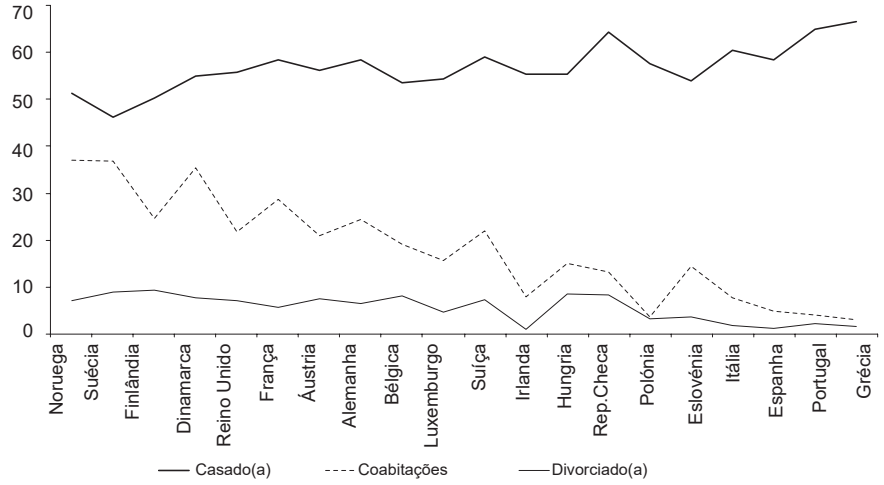

Figura 8.2 Casados, divorciados e em coabitação (%)

Nota: Os dados da Holanda não foram incluídos porque não são fidedignos no que respeita à pergunta sobre se vive com algum parceiro (eventual mistura de coabitações com casamentos).

Fonte: European Social Survey, 2002; Torres, Mendes e Lapa (2006).

legalmente, como é a coabitação (Torres, 2002). Por outro lado, a coabitação não surge como uma opção em alternativa ou contra o casamento. Como é sugerido por Kaufmann (1993), ela aparece muitas vezes como etapa de selecção de parceiros, consumando-se o casamento quando há garantias de estabilidade, quando se toma a decisão de ter filhos ou quando eles já existem, como assinala Oinonen (2004). No mesmo sentido, Bozon (1992: 445) mostra para a França que, mesmo entre aqueles que viviam em coabitação, a maioria acaba não só casando como realizando a cerimónia segundo o ritual católico. Não estamos pois nestes casos perante a "desinstitucionalização" do casamento, como alguns propuseram, mas sim perante um adiamento e uma atitude mais pragmática nas opções de vida e perante as instituições (Torres, 2002: 67).

Espanha e Itália diferem aqui relativamente a Portugal, pois têm menos jovens casados, mas não porque estabeleçam relações informais como os jovens escandinavos. Se esses dois países têm poucos jovens casados, a coabitar e a viverem sozinhos é porque se mantêm em casa dos pais, como já foi referido e se verificou noutros estudos (Saraceno, Olagnero e Torrioni, 2005).

Na análise dos valores da percentagem de divorciados/as — no quadro 1.4 e na figura 8.3 — o factor mais interessante a reter, como já tínhamos observado para as famílias monoparentais, é o facto de os valores serem baixos (média de 5,2%). Isso revela de forma nítida a transitoriedade destas situações, tal como tem sido mostrado nos estudos sobre o tema da recomposição familiar (Lobo e Conceição, 2003). A comparação entre países remete-nos novamente para o já conhecido padrão de diferenças entre os escandinavos, do Norte e do Centro e os do Sul, sendo a percentagem de divorciados

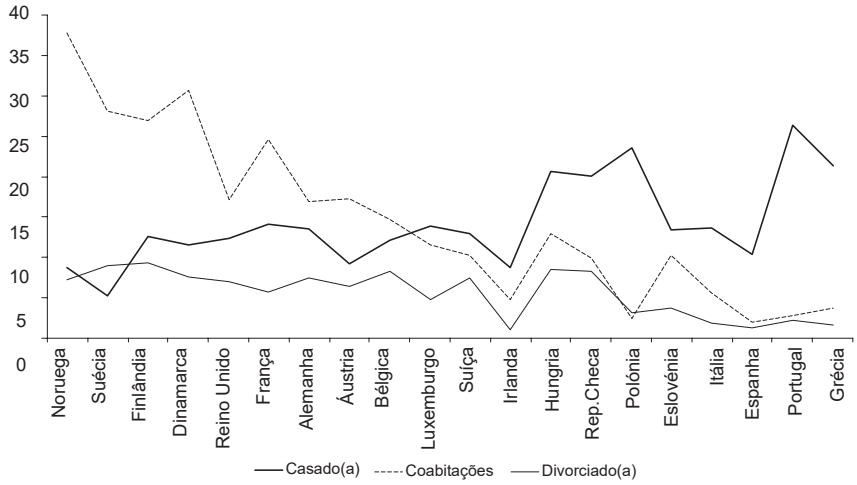

Figura 8.3 Indivíduos dos 15 aos 29 anos casados, divorciados ou a coabitar (%)
Fonte: European Social Survey, 2002; Torres, Mendes e Lapa (2006).

superior nos primeiros países e sendo os do Sul acompanhados ainda pela Irlanda e pela Polónia.

Para confirmar o que tem sido dito sobre a transitoriedade da situação de divorciado/a vale a pena observar na figura 8.4 —, que compara a percentagem de divorciados com a percentagem de inquiridos casados que alguma vez se divorciaram — e mostra que na maior parte dos países os valores daqueles que alguma vez se divorciaram são superiores aos dos que estavam divorciados na altura da aplicação do inquérito.

Note-se que é, em geral, nos países em que as taxas de divórcio têm sido mais elevadas, isto é, onde se pode presumir que as recomposições familiares ou o retorno à conjugalidade sejam também práticas mais instaladas, que há muito mais pessoas que alguma vez foram divorciadas do que o número das que actualmente o são.

Para além dos factores de natureza cultural e religiosa, que veremos adiante, é possível estabelecer uma relação entre a maior inserção das mulheres no mercado de trabalho, o que permite a menor dependência económica tanto das mulheres como dos homens perante o casamento, e a maior percentagem de divorciadas/os.[7]

Outro factor pertinente na explicação do maior número de divórcios na Europa é, como notam Roussel (1992) e Therborn (2004), o processo de secularização, isto é, o menor peso da religião nas práticas e decisões quotidianas como casar, coabitar ou divorciar-se.

---

7 Vários estudos mostram que o facto de as mulheres serem activas pode ser um factor também facilitador para os homens tomarem a iniciativa do divórcio, já que ficam com menos encargos, nomeadamente quanto à prestação de alimentos, depois da separação (Torres, 1996a).

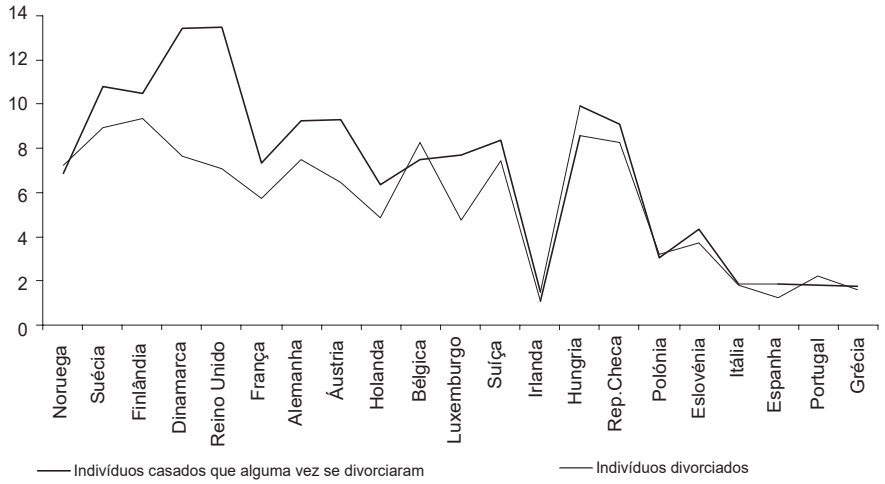

Figura 8.4 Inquiridos divorciados e inquiridos casados que alguma vez se divorciaram (%)
Fonte: European Social Survey, 2002; Torres, Mendes e Lapa (2006).

A tendência que se verifica em toda Europa, independentemente dos patamares de onde se parta, para o crescimento do divórcio, constitui uma regularidade. Ela tem como pano de fundo transformações na família e os chamados efeitos da maior sentimentalização das relações, revelando-se cada vez mais hegemónica uma perspectiva que valoriza, no essencial, que amor e entendimento devem perdurar numa relação e que, se tal não se verificar, passa a ser admissível a quebra da relação (Torres, 1996a; 2002).

Sintetizando agora os aspectos fundamentais, os dados do ESS mostram que o casamento permanece como a principal forma de conjugalização e que existe também entre os europeus um desejo forte de viver em conjugalidade, seja formal ou informalmente, já que as situações de divorciada/o e as de monoparentalidade tendem a ter fraca expressão, revelando-se assim situações transitórias. O papel central que a vida familiar e conjugal desempenham para a felicidade pessoal, como veremos melhor à frente, é de tal maneira relevante que a maioria das pessoas divorciadas tendem a voltar à conjugalidade.

O corte sincrónico mostra diferenças entre os países do ESS. Por um lado, temos países como os escandinavos, e do Norte e Centro da Europa, com mais coabitações e divórcios e com menos pertença religiosa. Já nos países do Sul, na Polónia e na Irlanda, a religião tem maior peso e é onde existe o número mais elevado de casamentos formais, bem como menos divórcios e menos coabitações.

Contudo, qualquer análise diacrónica mostra que se verificam processos de transformação em toda a Europa que têm tido o mesmo sentido evolutivo e apontam todos na mesma direcção: maior valorização dos interesses individuais, valor acrescido tanto da família como da privacidade e da satisfação pessoal, exigência

de posições simétricas entre homens e mulheres[8] e desvalorização ou resistência a formas externas de imposição e condicionamento. Questiona-se assim a ideia tradicional de uma relação conjugal formal com papéis desiguais ou diferenciados e indissolúvel (Roussel, 1992; Giddens, 1991). E se estas são tendências globais apreciáveis para o conjunto da população, são os jovens, e em especial as mulheres, os que em geral tendem a aderir mais a estas perspectivas, como já se viu e se conclui de resultados de outras pesquisas (Torres, 1996b).

Assim, é a mudança do sentido que se atribui ao casamento, mesmo até quando ele se realiza segunda o ritual católico, que parece ser de sublinhar. Importa salientar, em todo o caso, que, para além das diferenças entre os países europeus já indicadas, também internamente a cada país coexistem perspectivas diferentes. Se no plano dos valores a grande maioria se vai distanciando de uma visão tradicionalista do casamento e da família, a verdade é que se mantêm grupos mais ou menos minoritários aderentes a estas posições. Em contrapartida, realidades resultantes do aumento do divórcio, como os processos de recomposição social, tornam-se também mais frequentes. São estas as realidades sobre as quais nos debruçaremos agora com mais pormenor para o caso português.

Recasamento e recomposições familiares: dinâmicas de um processo

Num cenário de mudanças cruzadas entre os vários sectores da sociedade portuguesa adquiriu visibilidade estatística um fenómeno demográfico, inscrito nas transformações das práticas familiares — o recasamento.

Uma análise quantitativa do recasamento (Ferreira e outros, 2008), para além de vir reforçar a afirmação desta "forma de casamento" (Bernard, 1971 [1956]) enquanto uma prática conjugal dos portugueses, também permitiu identificar um conjunto estruturado de características sociográficas dos seus protagonistas.

Assim, em Portugal, entre 2001 e 2005, assistiu-se a um crescimento gradual do recasamento de 11.357 para 12.450 casais, ou seja, em valores relativos, de 14,4% para 18,8%.[9] Trata-se de um aumento suportado essencialmente pelo casamento de divorciados[10] — nas mulheres essa prática passa de 7,5%, em 2001, para 10,7% em 2005, e nos homens de 9,3% para 12,5%. Quanto à média etária do recasamento, ela situa-se nos 43 anos para os homens e 38 anos para as mulheres.

No ano de 2005 mais de metade (cerca de 58%) dos casais em que pelo menos um não é solteiro viveu em coabitação antes do casamento, enquanto na situação de dois cônjuges solteiros esse valor não ultrapassou os 17,1%. Apesar de a maioria dos casais recasados coabitar antes do recasamento, só 23% dos casos trazem filhos

8 Note-se aqui o papel do movimento feminista (diferencialmente eficaz e presente em diferentes graus consoante o país) na mudança global da imagem da mulher e do casal.

9 Em 2000, o número de casamentos envolvendo pelo menos um cônjuge não solteiro foi de 8.428, significando 13% do total de casamentos registados em Portugal (Lobo e Conceição, 2003).

10 Note-se que estamos perante um recasamento quando pelo menos um dos cônjuges não é solteiro.

comuns anteriores ao casamento. É claro que no universo dos recasamentos os filhos não comuns representam a maioria — cerca de 70% neste mesmo ano.

Importa também dar conta de algumas regularidades identificadas no estudo a que temos vindo a fazer referência, e que nos permitem delinear o comportamento do fenómeno do recasamento, em Portugal, bem como o perfil dos seus protagonistas: os divorciados, de ambos os sexos e qualquer que seja a sua idade, recasam muito mais frequentemente do que os viúvos; os homens de todas as idades recasam mais frequentemente do que as mulheres — apesar de esta tendência ter começado a mostrar, nos últimos anos, sinais claros de esbatimento A idade é uma variável determinante na probabilidade de recasar, pois quanto mais jovem maior a propensão para entrar numa nova conjugalidade. Em contrapartida, as mulheres com mais idade e menos escolaridade têm muito menos probabilidades de voltarem a casar após um divórcio ou viuvez. Saliente-se ainda o facto de os protagonistas do recasamento serem tendencialmente mais velhos, pois maioritariamente passaram por uma situação de coabitação anterior à formalização do casamento, ao contrário do que acontece com os primeiros casamentos. A grande maioria tem filhos de relações anteriores e menos filhos em comum (filhos da recomposição), tendem a casar menos segundo a celebração católica e possuem geralmente habilitações mais baixas que os casais casados pela primeira vez. Tal acontece porque os divorciados e as divorciadas das profissões intelectuais e científicas, isto é, com habilitações ao nível do ensino superior, tendencialmente auto-regulam as suas segundas relações conjugais. Actualmente, o recuo da nupcialidade afecta em particular os recasamentos. E no mesmo sentido se pode afirmar que o aumento muito expressivo das coabitações bem como dos nascimentos fora do casamento, a que temos assistido nos últimos anos na sociedade portuguesa, se deve, em grande parte, às conjugalidades não legitimadas a seguir a um divórcio ou separação e aos nascimentos não oficializados de crianças das recomposições familiares.

Dinâmicas do processo de recomposição familiar

Tomar como objecto sociológico as recomposições familiares implica analisá-las enquanto um processo e não um momento estático e isolado num percurso de vida (Bohannan, 1970; Duberman, 1975; Furstenberg e outros, 1987). A recomposição é, tal como o primeiro casamento, o divórcio ou a monoparentalidade, um momento de transição, por vezes efémero, que herda as consequências das transições anteriores e condiciona as seguintes. Tal estratégia de investigação accionada em pesquisa anterior, ao contemplar a dimensão temporal permitiu não só realçar as transições, como captar as dinâmicas inscritas num processo de recomposição (Le Gall e Martin, 1991).[11]

Percorridos os vários momentos das trajectórias conjugais das mães guardiãs e dos padrastos entrevistados para a pesquisa,[12] foi possível identificar dois tipos

11 Veja-se Lobo (2007).

de dinâmicas — integração e exclusão — inscritas nos dois eixos estruturadores dos processos de recomposição familiar — conjugalidade e parentalidade — consoante condições objectivas de existência, trajectos passados, práticas e representações dos protagonistas destes processos, e cujas características mais relevantes se enunciam a seguir e, depois, se sintetizam no quadro 8.5.

Verificar a interdependência entre classes sociais e dinâmicas de recomposição familiar correspondia à hipótese principal que norteou tal investigação e, de facto, foi possível associar as dinâmicas de integração aos sectores mais intelectualizados — profissionais intelectuais e científicos, técnicos de nível intermédio — e as dinâmicas de exclusão aos empregados executantes, trabalhadores independentes e operários especializados.

Na verdade, as mães guardiãs e os padrastos mais escolarizados configuram as dinâmicas de integração através da tendência para a auto-regulação das suas conjugalidades recompostas, isto é, optam maioritariamente pela coabitação mesmo nas recomposições fecundas. Este projecto de casal recomposto privilegia a autonomia de cada um; estas mulheres desejam preferencialmente um parceiro romântico ou conjugal, na medida em que mantêm relações estreitas com os pais biológicos dos seus filhos, e por isso o casal recomposto centra-se mais na conjugalidade do que na parentalidade. Além do mais, estas mulheres integram na sua história conjugal todas as transições, sejam elas as referentes ao passado ou ao presente; também as primeiras rupturas conjugais nem sempre são legitimadas pelo direito, ou seja, correspondem a separações e não a divórcios. No caso dos divórcios são quase sempre por mútuo consentimento e rápidos, a tendência para a auto-regulação estende-se também ao poder paternal e os pais biológicos tendencialmente são mais cumpridores em relação ao que ficou estabelecido entre os ex-cônjuges. Apesar de fragilizarem os laços com os seus filhos, muitos destes pais estão presentes na sua educação e, por vezes, também nos seus quotidianos. Assim, os padrastos ficam com um campo de acção mais restrito e o seu papel reveste-se de maior ambiguidade dada a existência de relações fortes de co-parentalidade. A casa da recomposição é a mesma da primeira família da mãe guardiã e dos seus filhos, adaptada à recomposição familiar, e as crianças circulam com mais facilidade pelos vários grupos domésticos, mas nem sempre adoptam os pais dos padrastos como seus avós. Apesar de algumas mães guardiãs e padrastos deixarem transparecer uma certa nostalgia em relação à primeira família, não deixam de reconhecer as especificidades das famílias recompostas.

As dinâmicas de exclusão inscritas nos processos de recomposição das mães guardiãs e dos padrastos menos escolarizados identificam-se com uma maior tendência para a regulação pelo direito da sua conjugalidade recomposta. No entanto, são as mulheres que mais resistem ao recasamento, apesar de desejarem apagar a história da primeira família. Por outro lado, e porque praticamente excluem os

12 Para a referida pesquisa entrevistaram-se vinte e quatro mães guardiãs e vinte e um padrastos. As configurações familiares recompostas analisadas apresentavam todas uma estrutura idêntica: mãe guardiã, filhos e padrasto (solteiro, separado ou divorciado) com ou sem filhos do primeiro casamento.

Quadro 8.5 Tipos de dinâmicas de recomposição familiar

	Dinâmicas de integração Capital económico e escolar (+)	Dinâmicas de exclusão Capital económico e escolar (-)
Conjugalidade recomposta	* auto-regulação (coabitação) * opção do casamento * mulheres desejam parceiro conjugal * centramento na conjugalidade * orientação para o passado, presente e futuro	* regulação pelo direito (recasamento) * resistência das mulheres a essa legitimação * mulheres desejam pai para os seus filhos * centramento na parentalidade * orientação para o presente (+)
Divórcio e poder paternal	* divórcios de mútuo-consentimento e rápidos * separações (auto-regulação) * auto-regulação do poder paternal * cumprimento por parte dos pais do estabelecido pelo casal * relações amigáveis entre os ex-cônjuges	* divórcios conflituosos e longos * regulação pelo direito do poder paternal * incumprimento por parte dos pais do estabelecido pelo direito * continuação de conflitos entre os ex-cônjuges ou ruptura das relações após divórcio
Parentalidade biológica	* continuidade das relações entre pais e filhos após separação * tendência para as mães integrarem os pais biológicos na educação dos seus filhos * pai biológico mais presente no quotidiano e na educação dos filhos	* fragilização dos laços entre pais e filhos após divórcio * tendências para as mães excluírem os pais biológicos da educação dos seus filhos * pai biológico muito menos presente no quotidiano e educação dos filhos
Parentalidade social	* maior ambiguidade do papel de padrasto * padrastos quase-parentes (ou amigos)	* reforço do exercício da autoridade dos padrastos legitimado pelas mães * padrastos-pais
Co-parentalidade	* relações (por vezes fortes) de co-parentalidade	* ausência de relações de co--parentalidade
Casa da recomposição	* casa da primeira família da mãe guardiã e dos seus filhos, adaptada à recomposição	* casa nova para a família do recasamento ou da recomposição
Rede da recomposição	* alargamento do espaço de circulação das crianças * pais do padrasto nem sempre são sogros e avós	* alargamento mais restrito do espaço de circulação das crianças * pais do padrasto adoptados como sogros e avós
Representações sociais	* nostalgia em relação à família nuclear * família recomposta com especificidades e condicionalismos	* identificação com a ideologia da família nuclear * tendência para considerar a família recomposta como "a família"

ex-maridos das suas vidas e das dos seus filhos, pretendem que o actual marido desempenhe o papel de pai. Daí o casal recomposto se centrar mais na parentalidade do que na conjugalidade. Os divórcios revestem-se habitualmente de grande conflitualidade (quase não se verificam separações) e demoram mais tempo para se consumarem. Também o poder paternal é regulado pelo direito mas, mesmo assim, os pais biológicos não cumprem o que ficou estabelecido, isto é, raramente pagam as mensalidades e frequentemente cortam os laços com os seus filhos. Esta situação de incumprimento sistemático das obrigações dos pais biológicos prolonga o conflito e conduz à ruptura das relações entre os ex-cônjuges; perante a ausência de relações de co-parentalidade, as mães excluem os pais biológicos da educação dos seus filhos, legitimando assim a autoridade dos padrastos. Para esquecer de vez a família do primeiro casamento a casa da recomposição é nova e o grupo doméstico vive mais fechado ao exterior, isto é, o espaço de circulação das crianças não se alarga tanto porque também se cortaram relações com a família do primeiro marido, e os pais dos padrastos rapidamente tomam o lugar de sogros e de avós dos enteados dos seus filhos. Neste tipo de recomposição o projecto familiar centra-se mais no nós-família, e o casal reproduz o modelo de família nuclear, considerando a sua família recomposta como "a família". Como seria de esperar, confirmou-se também a hipótese sobre a sobreposição das dinâmicas de recomposição familiar determinadas pelos dois eixos — conjugalidade e parentalidade.

Para além do que ficou sistematizado acerca das principais características referentes aos dois tipos de dinâmicas inscritas nos processos de recomposição — integração e exclusão —, importa ainda fazer referência a outras questões, que, apesar de terem "escapado" a essa dicotomia, não deixam de estar relacionadas com as características incorporadas numa transição familiar. Nomeadamente no que toca à relação entre os primeiros casamentos e o processo de recomposição, à centralidade das mães guardiãs nas configurações familiares recompostas e, ainda, à influência da experiência anterior à recomposição de parentalidade biológica na relação entre padrastos e enteados.

Desde logo, a importância da ocorrência e duração dos primeiros casamentos no processo de recomposição familiar. Tal variável prende-se com a confirmação da hipótese sobre as repercussões do passado na regulação da configuração familiar recomposta. Quando os primeiros casamentos dos protagonistas da recomposição tiveram uma curta duração tal significa que, a seguir à ruptura, os ex-cônjuges entram novamente no mercado matrimonial ainda muito jovens, facilitando o encontro com um novo parceiro romântico. Para além disso, estes ex-cônjuges mais jovens protagonizam recomposições fecundas, ou seja, têm pelo menos uma criança da segunda relação ou recasamento. Acontece que na pesquisa foram as mulheres mais novas que se recompuseram com homens das mesmas idades, mas solteiros e sem filhos de relações anteriores; estes padrastos, pelo facto de entrarem numa família monoparental com uma criança pequena, têm mais facilidade em criar laços mais estreitos com o(a) enteado(a). Este tipo de recomposição é o mais invisível de todos, pois esta estrutura familiar confunde-se facilmente com a família nuclear, principalmente se o pai biológico das crianças estiver ausente.

Os entrevistados para a pesquisa que viveram primeiros casamentos de longa duração não são tão jovens como os anteriores, pois muitos deles já tinham ultrapassado os quarenta anos de idade. Algumas das mães guardiãs permaneceram um pouco mais tempo em situação de monoparentalidade, e os parceiros conjugais escolhidos por estas mulheres são também quase todos divorciados ou separados, e maioritariamente pais não guardiães dos seus filhos. Pelo facto de não terem vivido com os seus enteados quando eles eram pequenos, estes padrastos mantêm com os filhos das suas mulheres relações mais distanciadas e menos afectivas. Porque estas configurações familiares recompostas representam um tipo de estrutura de geometria variável e, por isso, mais complexa, torna-se mais difícil esconder as suas especificidades e diferenças em relação às estruturas familiares nucleares.

Nesse sentido, também é clara a centralidade das mães nestas configurações. Tal não significa, todavia, que essa centralidade não represente mais do que a continuidade da importância destas mulheres na educação, nos cuidados e no acompanhamento quotidiano das suas crianças, independentemente do tipo de estrutura familiar em que vivem. Contudo, nas configurações familiares recompostas, os lugares e os papéis de todos os elementos do grupo doméstico são em grande parte determinados por estas mães guardiãs. O mesmo é dizer que são elas que gerem a coexistência entre as relações de parentalidade social e biológica nestas famílias.

No que respeita à parentalidade social, será também importante dar alguma ênfase ao facto de a experiência anterior de parentalidade biológica ser, para além da classe social, uma variável condicionante do tipo de relacionamentos que se vão estabelecendo, ao longo do tempo, entre padrastos e enteados. Muito embora para alguns padrastos o facto de terem sido pais antes da recomposição lhes tenha transmitido mais experiência para lidarem com os filhos das suas mulheres, para outros, serem pais e não acompanharem o quotidiano dos seus filhos gerou um sentimento de frustração e um afastamento quanto aos enteados. Em contrapartida, os padrastos que só foram pais após a recomposição viram-se "obrigados" a recalcar algumas expectativas associadas ao início de uma relação amorosa devido à presença constante de crianças nessa relação.

Conclusão

O panorama que é possível traçar sobre a família, nos seus diversos contornos, a partir da análise aqui realizada, mostra que esta tem passado por um processo constante de mudanças, acompanhando de resto as demais dinâmicas sociais, mas prevalece como uma instituição robusta ao contrário do que recorrentemente se tem afirmado. Nas suas formas plurais e nas novas configurações que vai assumindo, a família continua a ser importante ponto de ancoragem na vida dos indivíduos, representando dos grupos sociais mais duradouros a que estão ligadas as experiências biográficas de cada um, no decurso da sua trajectória. As diversas mutações sociais são, assim, acompanhadas e têm reflexo nos vários modelos de família coexistentes, sobressaindo nas últimas décadas os efeitos

decorrentes de novos comportamentos e valores acerca dos papéis de género, bem como sobre a importância da autonomia e realização individuais.

A partir da análise de algumas séries temporais de indicadores foi possível constatar a reconfiguração dos estilos de vida familiar consubstanciada, entre outros aspectos, no retardar da transição para a conjugalidade e a parentalidade, no decréscimo da natalidade e da dimensão média das famílias, no aumento das taxas de divórcio e de crianças nascidas em conjugalidades informais, evidências de uma aproximação progressiva da sociedade portuguesa aos processos sociais da modernidade avançada.

Outro indicador bem expressivo a destacar, mas que se reveste de contornos específicos inerentes ao processo de democratização política da sociedade portuguesa e ao período que o antecedeu, é o da forte participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho.

Na comparação com os demais países da União Europeia a partir dos dados do Eurostat, Portugal está mais próximo dos países do Sul e Leste europeu, com mais famílias extensas, mais filhos adultos a permanecerem em casa dos pais e unidades residenciais de pessoas sós constituídas maioritariamente por pessoas idosas, situação esta que perde relevo nos países do Centro e principalmente do Norte da Europa.

Este conjunto de diferenças parece, contudo, tender a esbater-se, sobressaindo em todos os países as famílias de casais, com ou sem filhos. Temos assim uma Europa dos casais, já que estar em casal — através do casamento ou da coabitação — é a situação familiar predominante. De resto, ser mesmo formalmente casado (58%) é o estado civil mais frequente, estando solteiros 28% e sendo pouco expressivas as situações de separação (2%), divórcio (5%) ou de viuvez (7%). Vivem ainda em coabitação 20% dos europeus. Razões sem dúvida para reforçar a ideia de uma Europa dos casais, revelando a fraca representação das famílias monoparentais ou dos divorciados o facto de estarmos, decerto, perante situações transitórias. Os que se divorciam ou separam voltam à conjugalidade através do casamento ou da coabitação.

As grandes mudanças a que temos assistido nos últimos anos têm como resultante final o retrato genérico que agora se evidencia: a prevalência da vida familiar em várias modalidades — em casal com ou sem filhos, ou a viver com os ascendentes — sobrepõe-se claramente às situações em que se está sozinho com ou sem filhos. É esta variedade de modos de vida em família, constituída pelo casamento formal ou pela coabitação, resultando de um primeiro ou de um segundo casamento ou união de facto, que prevalece na Europa.

Trata-se dos efeitos da chamada sentimentalização, privatização, secularização e individualização das famílias modernas e da modernidade tardia, que ao contrário de produzirem estilhaçamentos produzem recomposições, tornando as modalidades de viver em família mais plurais e diversas. Diversidade que se amplia, como é evidente, quando através de um olhar de perto comparamos os países entre si.

A valorização da família como prioridade absoluta na vida pessoal dos europeus é outra resultante claríssima. A análise dos valores a que sequencialmente se dá

importância contribui para concluir igualmente por uma visão moderna, não tradicional, da família. Valoriza-se, depois da família, e na grande maioria dos países, os amigos. Em terceiro lugar está o lazer e em quarto o trabalho, trocando de posição os últimos dois valores nalguns países. A valorização da família está completamente dissociada da religião. Os afectos e o tempo para os usufruir, em associação próxima com o trabalho, constituem sem dúvida as dimensões da vida a que os europeus dão mais importância.

Foi ainda no plano dos valores muito interessante verificar, para desconstruir visões essencialistas sobre as diferenças entre homens e mulheres, que é quanto à valorização do trabalho que as diferenças entre os sexos se anulam praticamente, mostrando que este é uma referência tanto para uns como para outras.

Factor central de mudança na maioria dos países tem sido também a crescente integração das mulheres no mercado de trabalho, quer em proporção, quer em horas de trabalho efectivo. Contudo, os efeitos desta reorganização dos papéis de género, na família e no trabalho, são muito diferenciados, dependendo de factores estruturais como rendimentos, taxas de desemprego juvenil, regimes de protecção social mas, sobretudo, da existência de políticas que permitam harmonizar as duas esferas. Sem esses apoios, ou há sobrecarga feminina, ou retracção perante a actividade quando se é mãe, ou ainda diminuição não desejada da descendência média.

A vida familiar, de resto, desenrola-se num quadro específico de constrangimentos que, sem impedir obviamente a acção e as estratégias individuais, impõem limites, dando origem muitas vezes a contradições entre o que realmente se deseja e o que é possível concretizar. Um dos exemplos dessas dessintonias é o facto de ser difícil para os jovens — em especial as jovens — de muitos países, o processo de autonomização, de ter vida e espaço próprios e até de compatibilizar o desejo de constituir família com formas de realização profissional.

No fim da viagem conclui-se que na Europa prevalecem formas de viver e valorizar a família segundo padrões modernos, mais plurais, recusando a visão tradicionalista que acentuava os traços autoritários, patriarcais e institucionalistas das relações familiares. Insiste-se mais na importância da dimensão afectiva, na realização e no bem-estar pessoal no contexto familiar, bem como na igualdade entre os sexos, sem se abdicar da ideia de ter filhos. Dentro deste quadro genérico, as diferenças entre países, no entanto, revelam-se não só no modo de praticar este modelo global como no acento tónico que põem nos valores referidos.

Por fim, foi de alguns destes padrões modernos e plurais, inscritos em modos de iniciar e consolidar um processo de recomposição familiar, que se deu conta no último ponto deste capítulo. Trata-se do estudo de casais em que pelo menos a mulher com filhos de relações anteriores viveu a experiência de outras conjugalidades até à recomposição familiar. Ao analisar os vários momentos decisivos das suas trajectórias conjugais (namoro, primeiro casamento, divórcio, monoparentalidade e recomposição) foi possível identificar dois tipos de dinâmicas — integração e exclusão — inscritas nos dois eixos estruturadores dos processos de recomposição familiar — conjugalidade e parentalidade — consoante condições objectivas de existência, trajectos passados, práticas e representações dos protagonistas destes processos.

Como vimos, o processo de recomposição tanto significa a construção de uma nova conjugalidade como de uma relação de parentalidade social (e talvez biológica), na medida em que este casal conjugal não corresponde ao casal parental biológico para cada uma das crianças da configuração familiar recomposta. A acentuada valorização das conexões biológicas entre pais e filhos nas sociedades contemporâneas tece a teia de ambiguidades relacionais em que habitualmente as famílias recompostas se vêem envolvidas. Tal ambiguidade é, sem dúvida, reforçada pela figura do padrasto que surge aos olhos de todos como o principal intruso na filiação através do sangue.

Referências bibliográficas

Aboim, Sofia (2006), *Conjugalidades em Mudança*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Almeida, Ana Nunes de (2004), *Fecundidade e Contracepção*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Almeida, Ana Nunes de, Maria das Dores Guerreiro, Cristina Lobo, Anália Torres, e Karin Wall (1998), "Relações familiares: mudança e diversidade", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.) *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

Almeida, Ana Nunes de, Maria das Dores Guerreiro, Cristina Lobo, Anália Torres, e Karin Wall (2000), "Family relations: change and diversity", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.) *Crossroads to Modernity: Contemporary Portuguese Society*, Oeiras, Celta Editora.

Almeida, João Ferreira de, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Anália Torres (2007), "A sociedade", em António Reis (org.), *Retrato de Portugal: Factos e Acontecimentos*, Lisboa, Instituto Camões (Presidência do Conselho da União Europeia), Temas e Debates, pp. 43-79.

Almeida, Miguel Vale de (2006), "O casamento entre pessoas do mesmo sexo: sobre 'gentes remotas e estranhas' numa 'sociedade decente'", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 76.

Amâncio, L. (1994), *Masculino e Feminino. A Construção Social da Diferença*, Porto, Edições Afrontamento.

Amâncio, L. (2003), "Gender and science in Portugal", *Portuguese Journal of Social Sciences*, 1 (3), pp. 185-198.

Amato, P., e A. Booth (1997), *A Generation at Risk: Growing upon an Era of Family Upheaval*, Cambridge, Harvard University Press.

Beck, U. (1995), *The Normal Chaos of Love*, Cambridge, Polity Press

Beck, U., e E. Beck-Gernsheim (2001), *Individualization*, Londres, Sage Publications.

Berger, Brigitte, e Peter Berger (1983), *The War over the Family*, Londres, Hutchinson.

Bernard, Jessie (1971 [1956]), *Remarriage. A Study of Marriage*, Nova Iorque, Russell & Russell.

Billari, Francesco, Dimiter Philipov, e Pau Baizán (2001), *Leaving* Home *in Europe. The Experience of Cohorts Born Around 1960,* Rostock, Alemanha, Max Planck Institute for Demographic Research.

Bohannan, Paul (org.) (1970), *Divorce and After*, Nova Iorque, A Doubleday Anchor Book.

Bozon, M. (1992), "Sociologie du rituel du mariage", *Population*, 2, pp. 409-434.
Connel, R. (2002), *Gender,* Cambridge, Polity Press.
Cunha, Vanessa (2007), *O Lugar dos Filhos*, Lisboa, Imprensa de Ciencias Sociais.
Duberman, Lucile (1975), *The Reconstituted Family. A Study of Remarried Couples and their Children*, Chicago, Nelson Hall.
Durkheim, Émile (1975 [1892]), *Textes, Fonctions Sociales et Institutions*, Paris, Les Éditions de Minuit.
Engelhardt, Henriette, e Alexia Prskawetz (2002), *On the Changing Correlation Between Fertility and Female Employment over Space and Time*, MPIDR Working Paper WP 2002-052, em www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2002-052. pdf
Escobedo, A., E. Fernandez, D. Moreno, e P. Moss (2002), "Surveying demand, supply and use of care: consolidated report", em *Care Work in Europe: Current Understandings and Future Directions*, Londres, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London.
Ferreira, Ana Cristina, Cristina Lobo, Isabel Tiago de Oliveira, e Madalena Ramos (2008), "O recasamento: tendências actuais", *Revista de Estudos Demográficos*, 42, pp. 31-59, em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes.
Ferreira, Virgínia (1993), "Padrões de segregação das mulheres no emprego: uma análise do caso português no quadro europeu", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal. Um Retrato Singular,* Porto, Edições Afrontamento.
Furstenberg, Frank F. Jr (1987), "The new extended family: the experience of parents and children after remarriage" em Kay Pasley e Marilyn Ihinger-Tallman, *Remarriage and Stepparenting. Current Research and Theory*, Nova Iorque, Guilford Press, pp. 42-61.
Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, Polity Press.
Giddens, A. (2001), *Transformações da Intimidade: Sexualidade, Amor e Erotismo nas Sociedades Modernas*, Oeiras, Celta Editora.
Goldthorpe, J. E. (1987), *Family Life in Western Societies*, Cambridge, Cambridge Univerity Press.
Guerreiro, M., e I. Romão (1995), "Famille et travail au Portugal: la coexistence de différentes dynamiques sociales", em T. Willemsen, G. Frinking e R. Vogels (orgs.), *Work and Family in Europe. The Role of Policies*, Tilburg, TUP, pp. 151-165.
Guerreiro, M., e P. Abrantes (2004), *Transições Incertas. Os Jovens perante o Trabalho e a Família,* Lisboa, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
Guerreiro, Maria das Dores (2000), "Conciliação entre a vida profissional e a familiar: apresentação", em Teresa Diniz, *Conciliação entre a Vida Profissional e a Familiar*, Lisboa, CCFSE.
Guerreiro, Maria das Dores (2003), "Pessoas sós: múltiplas realidades", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 43, pp. 31-49.
Guerreiro, Maria das Dores, Maria Abranches, e Inês Pereira (2003), *Conciliação entre vida profissional e vida familiar. Políticas públicas e práticas dos agentes em contexto empresarial*, Lisboa, CIES-ISCTE, (relatório final de pesquisa).
Guerreiro, Maria das Dores, Pedro Abrantes e Inês Pereira (2004), *Transitions: Gender, Parenthood and the Changing European Workplace. Case Studies Summary Report*, Manchester, Manchester Metropolitan Univesity.

Guerreiro, Maria das Dores, e Patrícia Ávila (1998), *Conciliação entre Família e Trabalho*, Lisboa, CIES-ISCTE.
http://www.oecd.org/dataoecd/29/42/1939233.pdf.
http://www.sociology.org/content/vol006.004/lwk.html.
INE (2000), *Inquérito à Ocupação do Tempo*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
INE (2006), *Estatísticas Demográficas,* Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
INE (2006), *Indicadores Sociais,* Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
INE (2006), *Inquérito ao Emprego*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
Kaufmann, J. (1993), *Sociologie du Couple*, Paris, Presses Universitaires de France.
Kellerhals, J., e outros (1982), *Mariages au Quotidien: Inégalités Sociales, Tensions Culturels et Organisation Familiale*, Lausana, Ed. Pierre Marcel Favre.
Kimmel, M. (2000), *The Gendered Society,* Oxford, Oxford University Press.
Klement, C., e B. Rudolph (2004), "Employment patterns and economic independence of women in intimate relationships", *European Societies*, 6 (3), pp. 299-318.
Ladurie, Emmanuel (2000 [1975]), *Montaillou: Cátaros e Católicos numa Aldeia Occitana, 1294-1324*, Lisboa, Edições 70.
Lalanda, Piedade (2002), "Casar pelo civil ou na igreja", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 39, pp. 69-83.
Lasch, Christoffer (1977), *Haven in a Heartless World. The Family Besieged,* Nova Iorque, Basic Books.
Laslett, Peter, e Richard Wall (1972), *Household and Family in Past Time*, Cambridge, Cambridge University Press.
Le Gall, Didier, e Claude Martin (1991), *Composer avec le Logement: Recomposition Familiale et Usage de l'Espace Domestique*, Centre de Recherche sur le Travail Social, Université de Caen.
Levy, R., E. Widmer, e J. Kellehals (2002), "Modern family or modernized family traditionalism? Master status and the gender order in Switzerland", *Electronic Journal of Sociology*, 6 (4).
Levy, René (2005), *Phases of Individual and Family Life, and Sex-Specific Master Statuses: Two Necessary Lenses for Getting Depth of View about Family Interactions*, Keynote speech at the Lisbon Workshop on Contemporary Families of he ESA Research Network 9, Sociology of Families and Intimate Lives, 3-4 de Março.
Lobo, Cristina (2007), *Recomposições Familiares: Dinâmicas de um Processo de Transição*, tese de doutoramento, Lisboa, ISCTE.
Lobo, Cristina, e Cristina Conceição (2003), "O recasamento em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 42, pp. 141-159.
Monteiro, R. (2005), *O que Dizem as Mães*, Coimbra, Quarteto.
OCDE (2002), *Employment Outlook. Statistical Annex,* em http://www.oecd.org/dataoecd/29/42/1939233.pdf.
Oinonen, E. (2004), "Starting the first family", *European Societies*, 6 (3), pp. 319-346.
Parsons, Talcott (1971 [1955]), "A estrutura social da família", em Ruth N. Anshen (org.), *A Família: a sua Função e Destino*, Lisboa, Ed. Meridiano.
Prince-Gibson, E., e S. Schwartz (1998) "Value priorities and gender", *Social Psychological Quarterly*, 61, pp. 49-67.

Qvortrup, Jens (1989), "Comparative research and its problems", em K. Boh, M. Bak, C. Clason, M. Pankratova, J. Qvortrup, G. B. Sgritta e K. Waerness (orgs.), *Changing Patterns of European Family Life*, Londres, Routledge.
Roussel, L. (1992), "La famille en Europe occidentale: divergences et convergences", *Population*, 47, pp. 133-152.
Sainsbury, D. (org.) (1994), *Gendering Welfare States,* Nova Iorque, Sage Publications.
Saraceno, C., M. Olagnero, e P. Torrioni (2005), *First European Quality of Life Survey: Families, Work and Social Networks*, Dublin, European Commission, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
Saraceno, Chiara, e Manuela Naldini (2003), *Sociologia da Família*, Lisboa, Editorial Estampa.
Segalen, Martine (1993), *Sociologie de la Famille*, Paris, Armand Colin.
Sennet, Richard (1988), *O Declínio do Homem Público. As Tiranias da Intimidade*, São Paulo, Companhia das Letras.
Shorter, Edward (1975), *The Making of the Modern Family*, Nova Iorque, Basic Books.
Silva, Francisco Vieira da (2006), *Família, Individualização e Experiências da Homossexualidade em Portugal,* dissertação de mestrado, Lisboa, ICS-UL.
Singly, François de (org.), (1991), *La Famille: L'État des Savoirs*, Paris, Éditions La Découverte.
Singly, François de (1993), *Sociologie de la Famille Contemporaine*, Paris, Nathan.
Therborn, G. (2004), *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Londres, Routledge.
Torres, Anália (1996a), *O Divórcio em Portugal: Ditos e Interditos*, Oeiras, Celta Editora.
Torres, Anália (1996b), "Os jovens e a família", em J. F. Almeida e outros, *Jovens de Hoje e de Aqui*, Departamento Sócio-Cultural da Câmara Municipal de Loures.
Torres, Anália (2002), *Casamento em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
Torres, Anália (2004), *Vida Conjugal e Trabalho*, Oeiras, Celta Editora.
Torres, Anália, F. Silva, T. Monteiro, e M. Cabrita (2004), *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Lisboa CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego).
Torres, Anália, R. Mendes, e T. Lapa (2006), "Famílias na Europa", em Jorge Vala e Anália Torres (orgs.), *Contextos e Atitudes Sociais na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
Torres, Anália e Rui Brites (2006), "Atitudes e valores dos europeus: a perspectiva do género numa análise transversal", em Jorge Vala e Anália Torres (orgs.), *Contextos e Atitudes Sociais na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
Wall, Karin, e Maria das Dores Guerreiro (2005), "A divisão familiar do trabalho", em Karin Wall (org.), *Famílias em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
Wall, Karin, e Sofia Aboim (2003), "Perfis regionais de mudança familiar", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 43, pp. 97-100.

Publicação Original
Guerreiro, Maria das Dores, Torres, Anália, e Lobo, Cristina (2007), "Famílias em mudança: configurações, valores e processos", em Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Luís Capucha (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Quotidiano e Qualidade de Vida,* vol. III, Oeiras, Celta Editora, pp. 7-38.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 9

Migrações, qualificações e desigualdade social

Rui Pena Pires e Cláudia Pereira

Na intervenção pública como no discurso académico, a emigração tende a ser identificada como um problema social ou, mais rigorosamente, como um indicador de problemas sociais. Haverá emigração, subentende-se, porque há problemas que levam as pessoas a abandonar as suas terras, contra a sua vontade, e a partir para o desconhecido. Viver enraizado num local seria uma espécie de propriedade geral da espécie humana, migrar um contratempo indesejado.

Não é preciso substituir esta conceção implícita do ser humano como ser sedentário por uma de sentido inverso, naturalizando a mobilidade, para perceber que este tipo de essencialização cria obstáculos ao conhecimento das causas, propriedades e consequências variadas das migrações. Mais concretamente, impede-nos de avaliar a possibilidade de a migração ser também, para além de uma resposta a problemas, uma escolha positivamente valorizada e desigualmente acessível.

O pressuposto da emigração como problema é facilitado por um tratamento das questões migratórias em que a ideia de comunidade prevalece sobre a de sociedade de indivíduos com posições sociais desiguais. As chamadas comunidades migrantes e as sociedades de partida e de destino tendem a ser as unidades de análise escolhidas e tratadas de modos que acentuam a sua homogeneidade, remetendo-se a categoria de desigualdade sobretudo para a caracterização da relação entre espaços nacionais ou regionais.

Num texto sobre as relações entre migrações e desigualdade, convém começar por sublinhar que a primeira dessas relações resulta do facto de os migrantes serem desiguais entre si, mesmo quando têm origens territoriais comuns, e que, provavelmente, as causas, propriedades e consequências das migrações variam em função da desigualdade intra-migrantes. Entre essas variações estará o modo como é vivida a migração, mais como problema ou mais como oportunidade, por agentes desiguais entre si.

Nas páginas que se seguem procuramos, num primeiro momento, examinar as principais relações entre desigualdades e migrações. Num segundo momento, alguns dos argumentos apresentados são ilustrados e testados com base numa análise preliminar de dados estatísticos sobre a emigração portuguesa.

Migrações e desigualdades

Nesta secção identificamos e caracterizamos as duas relações fundamentais entre desigualdades e migrações, ou seja, a relação entre desigualdades de base territorial e migrações e a relação entre desigualdade social e oportunidades de mobilidade. Na discussão sobre esta segunda relação, argumenta-se que a desigualdade das qualificações constitui, provavelmente, a variável-chave, nomeadamente na constituição da possibilidade da migração como oportunidade de mobilidade.

Desigualdades de base territorial e migrações

No estudo das migrações, a variável desigualdade habitualmente usada é a da desigualdade territorial. Seja nas explicações influenciadas pelas teorias económicas neoclássicas, seja naquelas mais associadas às teorias neomarxistas do sistema-mundo, o enunciado geral é similar: as migrações tendem a dirigir-se das regiões menos desenvolvidas, ou periféricas, para as mais desenvolvidas, ou centrais. Neste ponto, o argumento também não diverge muito: as desigualdades socioeconómicas entre territórios, nomeadamente de salários e de emprego, estariam na origem das migrações e explicariam a sua direção.

O enunciado, bem como o argumento, não está errado. No mundo contemporâneo, as migrações de trabalho das regiões menos desenvolvidas da economia mundial para as mais desenvolvidas são um facto empiricamente comprovável. Convém, contudo, qualificá-lo para não se cair em erro, quer porque dele retirando corolários inaceitáveis, quer porque fazendo generalizações abusivas do seu âmbito.

Em primeiro lugar, o enunciado presta-se a equívocos, sugerindo, o que é falso, que os fluxos migratórios envolvem sobretudo os mais pobres, das regiões mais pobres, numa mobilidade para as regiões mais ricas. Falso (Portes, 1999: 3), porque as migrações, sobretudo as internacionais, requerem recursos e competências de que os mais pobres raramente dispõem: custos de informação, de deslocação e de instalação e competências de interpretação e de atribuição de confiança às oportunidades de mobilidade, que especificaremos mais adiante. Em consequência, não só migram sobretudo aqueles que, tendo a ganhar instrumentalmente com a migração dispõem daqueles recursos e competências, como o tendem a fazer seguindo rotas historicamente estabelecidas, as quais, por efeito de rede, disponibilizam informação credível e garantem o acesso a mais apoios no destino. Ora, é raro as redes que facilitam as migrações otimizarem o contraste socioeconómico entre origem e destino dos fluxos migratórios, dada a sua origem em acontecimentos históricos, pelo que dizer que estes se dirigem das regiões subdesenvolvidas para regiões desenvolvidas não é o mesmo que dizer que se dirigem das regiões mais subdesenvolvidas para as mais desenvolvidas. Dirigem-se, sim, na maior parte dos casos, das regiões subdesenvolvidas para as regiões desenvolvidas entre as quais existe uma história relacional e, em particular, redes migratórias anteriores.

Em segundo lugar, o enunciado é menos universal do que se pretende, sendo também relevantes tanto as migrações em sentido contrário, das regiões e países desenvolvidos para os subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como as migrações entre espaços com níveis de desenvolvimento e riqueza semelhantes (Goldin,

Cameron e Blarajan, 2011: 122). As razões são simples de enumerar. Por um lado, e usando uma analogia cibernética simples, a energia (do trabalho) não é o único recurso móvel, também o é a informação (do controlo hierárquico). Por isso, as migrações de profissionais qualificados do centro para a periferia da economia mundial tendem a acompanhar o investimento estrangeiro, muitas vezes no âmbito do mercado de trabalho das empresas transnacionais. Por outro lado, no caso das migrações entre regiões e países com níveis semelhantes de desenvolvimento, a realidade agregada dessa semelhança não implica a inexistência de desigualdades setoriais que podem estar na origem de processos de atração em segmentos especializados do mercado de trabalho (por exemplo, de Paris para o centro financeiro de Londres) ou responder a procuras sociais em domínios tão diversos como os do alojamento ou da reforma (por exemplo, da Alemanha para as Baleares espanholas).

É por isso que, em rigor, o enunciado comum segundo o qual os fluxos migratórios tendem a dirigir-se das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas remete para um caso particular, embora estatisticamente maioritário, de um conjunto mais vasto de migrações associadas às desigualdades de base territorial. Um enunciado alternativo, mais geral, deveria acentuar que as migrações oferecem possibilidades de resposta individual diferenciadas, e em regra padronizadas, às desigualdades de base territorial. Ou, para retomar uma formulação clássica, ainda que preliminar, o "desenvolvimento económico é desigual… [e as]… migrações são, em si mesmas, uma resposta a essa diversidade espacial" (Salt, 1987: 244).

Desigualdades sociais e oportunidades de mobilidade

A migração é uma resposta *minoritária* às desigualdades de base territorial. Se não o fosse, o volume da população de migrantes internacionais, medido como a percentagem, na população mundial, do conjunto dos indivíduos que vivem fora do país em que nasceram, não seria da ordem dos 3%. Dito de outro modo, 97% da população do planeta não seria, pelo menos no plano das migrações internacionais, uma população mais sedentária do que móvel.[1]

---

1 A percentagem da população mundial envolvida em migrações internacionais *de facto* será provavelmente o dobro, ou seja, da ordem dos 6-7%. O que especifica uma migração internacional é a transformação do migrante em estrangeiro e o que caracteriza o estatuto de estrangeiro é uma redução de cidadania em consequência do atravessamento de uma fronteira político-administrativa, assim se constituindo uma *desigualdade categorial* fundamental (Costa, 2012: 26-28). Ora, na China, as migrações internas campo-cidade geram, para os migrantes, um estatuto próximo do de estrangeiro, por implicarem uma redução dos seus direitos, em particular no plano social (Solinger, 1999; Froissart, 2013). Estima-se que nesses processos de mobilidade interna estivessem envolvidos, de acordo com os dados do censo chinês de 2010, cerca de 221 milhões de indivíduos (Liang, 2015: 42), número um pouco superior aos 214 milhões de migrantes internacionais no mesmo ano (King *et al*., 2010: 40). Se no caso chinês parte das migrações internas têm muitas das propriedades das migrações internacionais, na União Europeias passa-se o contrário: nas migrações internacionais entre estados-membros a tendência tem sido no sentido da redução do estatuto de estrangeiro dos migrantes nelas envolvidos (Kovacheva *et al*., 2012). Redução mas não ainda anulação, pelo que, apesar de tudo faz menos sentido subtrair estes processos de mobilidade *sui generis* às migrações internacionais do que somar a estas as migrações intenas na China.

As razões do *excecionalismo* migratório são conhecidas e resultam, como já se referiu, dos diferenciais de perceção das migrações como oportunidade de mobilidade e dos custos, também diferenciados, do movimento migratório e da integração na sociedade de destino. A perceção depende muito do acesso a informação, considerada credível, sobre a existência de alternativas de vida proporcionadas pela migração. Os custos incluem, no início do movimento migratório, a incerteza resultante do abandono de um meio social conhecido, preenchido por rotinas e rituais, composto por relações de sociabilidade variadas, em troca de um mundo novo, em grande parte desconhecido e de maior isolamento social inicial. Aqueles custos do que Giddens designa por insegurança ontológica associada à desrotinização (Giddens, 1984: 60-64). Incluem, ainda, os custos materiais da própria deslocação e da fixação no destino. Numa segunda fase, de integração na sociedade de destino, os custos resultam, antes de mais, da redução de direitos associada ao estatuto de estrangeiro e, por outro lado, do envolvimento em processos laboriosos, e em alguns casos com respostas hostis, de reconstrução de rotinas, de aprendizagem de rituais e de participação em novas redes relacionais.

Estes custos podem ser reduzidos quando existem redes sociais interpessoais transnacionais que ligam países de origem e de destino. As redes não só permitem mais circulação de informação acessível aos potenciais migrantes, porque veiculados no âmbito de relacionamentos pessoais em que há confiança interpessoal, como permitem obter apoio para suportar os custos de deslocação e instalação inicial. E permitem, acima de tudo, reduzir, em geral, os custos de insegurança associados às migrações.

Porém, sendo interpessoais, as redes não suportam processos generalizados de migração, quer no sentido em que só incluem, necessariamente, um número reduzido de laços sociais, maioritariamente de proximidade, como no sentido em que implicam uma seleção de destinos e não um catálogo aberto de alternativas. As redes viabilizam as migrações pelas mesmas razões por que as canalizam. Por isso as migrações internacionais tendem a ser muito canalisadas entre um número reduzido de origens e de destinos, nos planos nacional, regional e local (Faist, 2000).

A dependência das redes sociais interpessoais não é a mesma, independentemente da posição social dos potenciais migrantes. Como não são idênticas as perceções e valorizações das oportunidades de mobilidade, nem são iguais os recursos disponíveis para enfrentar os custos das migrações. Nem são sequer equivalentes os custos associados à incerteza induzida pelas migrações em todas as fases do percurso migratório. Em todos estes planos, a desigualdade socioeconómica condiciona as oportunidades de mobilidade migratória, ampliando-as no topo das hierarquias sociais e reduzindo-as na base.

A probabilidade de migrar é, em rigor, tanto maior quanto maior for o volume e diversidade de capitais que o potencial migrante possa acionar para avaliar as oportunidades de migração, decidir sobre elas e concretizá-las. O facto de a maioria dos migrantes estar situada mais próxima da base do que do topo das hierarquias sociais reflete simplesmente o facto de essas posições serem em maior

número, não a maior ou menor probabilidade de migrar em função da posição social. Como se verá em seguida, não só a probabilidade de migrar é maior no topo do que na base, como se pode falar de capacidade migratória, ou de capacidade de mobilidade, como um recurso mobilizável pelos que já têm mais recursos para melhorar o seu posicionamento social. As elites contemporâneas são, cada vez mais, elites cosmopolitas constituídas, também, através da acumulação de trajetórias de mobilidade socioespacial.

Migrações, qualificações e desigualdades

Na relação entre desigualdade e migrações a desigualdade das qualificações é, provavelmente, a variável-chave. Claro que a desigualdade económica, de rendimentos e património, afeta também a capacidade migratória. Por exemplo, nas migrações africanas para a Europa através do deserto do Sahara, não estão envolvidos, ao contrário do que se possa pensar, os mais pobres dos países de origem. Para percorrer as rotas irregulares da emigração África-Europa é necessário ter recursos para pagar aos traficantes que as operam, recursos de poupanças ou que resultem da venda de algum bem mais valioso, seja a terra ou o gado. No outro extremo da escala social, existem hoje políticas de captação de migrantes com património e rendimentos elevados em condições mais favoráveis, um pouco por toda a Europa, de que é exemplo, em Portugal, a medida dos chamados vistos *gold*.

Em geral, porém, é sobretudo a desigualdade das qualificações, em parte associada com a desigualdade económica, que explica a desigualdade migratória. Como se sabe há muito, a capacidade migratória tende a ser maior entre os trabalhadores qualificados do que entre os desqualificados (Johnson e Salt, 1990). Como é fácil de perceber, isso significa que a taxa de emigração tende a ser maior entre os segmentos mais qualificados dos países de origem, do que entre os segmentos menos qualificados, mas não que os migrantes qualificados constituam a maioria dos migrantes.[2] São três as razões principais por detrás desta desigualdade:

— quanto mais qualificado for o potencial migrante, mais possibilidades terá de utilizar informação codificada, impessoal, técnica, na identificação de oportunidades de migração (para além da informação interpessoal);
— quanto mais elevadas forem as qualificações, mais possibilidades terá o potencial migrante de mobilizar meios organizacionais de suporte à deslocação e, eventualmente, à instalação inicial no destino (para além das redes interpessoais);

2 Taxa de emigração é a relação entre a população total nascida num país e a parte dessa população emigrada, isto é, que vive há mais de um ano noutro país. Pode ser medida globalmente ou para setores específicos da população definidos, por exemplo, em função do sexo ou da qualificação. Neste último caso, a medida tende a ser feita mais em termos de *stock*, para o qual há em regra um leque alargado de variáveis de caracterização, do que em termos de fluxo.

— é entre os que dispõem de mais qualificações que é mais provável a emergência de orientações cosmopolitas favoráveis a estratégias de mobilidade territorial alargada (para além do interesse na migração).

Expliquemos um pouco melhor estas razões, retomando argumentos mais longamente desenvolvidos noutro texto (Pires, 2003: 64-94).

Em primeiro lugar, quanto mais qualificado for o potencial migrante, a mais informação terá acesso pois menos dependente estará da informação particular que circula no âmbito das redes sociais entre origens e destinos, informação esta central, quando não exclusiva, para a tomada de decisão entre os menos qualificados. Quanto mais qualificado mais possibilidade terá de utilizar, para além daquela informação interpessoal, informação codificada, impessoal, técnica na identificação de oportunidades de migração, quer porque terá as competências técnicas para o efeito, quer porque, mais provavelmente, será capaz de depositar confiança em fontes impessoais de informação.

Em segundo lugar, quanto mais elevadas forem as suas qualificações (e os recursos económicos disponíveis), mais possibilidades terá o potencial migrante de mobilizar meios organizacionais formais e legais tanto para suporte da deslocação como para planear e organizar a sua instalação inicial no destino. Isto acontece, por um lado, porque existe uma relação entre o acesso ao tipo de informação atrás referido, de carácter mais codificada, impessoal e técnica e o acesso a meios organizacionais formais e, por outro, porque os procedimentos formais de recrutamento são mais frequentes nas profissões mais qualificadas.

Em terceiro lugar, quanto mais elevada a qualificação mais provável é a emergência de orientações cosmopolitas, a que tendem a estar associadas menores vinculações comunitárias locais e maior probabilidade de orientação para grupos de referência externos (Merton 1968: 479-513; Jansen, 1969: 65). Estas orientações tendem a ser congruentes com o desenvolvimento de modos de territorialização menos localistas dos meios sociais mais qualificados, nomeadamente no campo profissional.

Ou seja, nestes casos, os contrastes socioculturais envolvidos na migração tendem a ser menores e, portanto, tende também a ser mais fácil a aprendizagem necessária para a inserção dos novos migrantes em quadros de interação locais mas não autóctones. Como salienta Bauman, referindo-se ao que designa como a nova "elite cosmopolita", "o seu estilo de vida celebra a irrelevância do lugar […]. Semelhança é a sua característica mais conspícua", produzida em oposição à "variedade dos nativos", pois "a 'bolha' em que [os membros da] nova elite cosmopolita […] passam a maior parte das suas vidas é […] uma zona livre da comunidade" (Bauman, 2001: 57). Ou, como refere um dos quadros entrevistados no âmbito do projeto Bradramo sobre a emigração portuguesa qualificada, "eu vivo na Noruega, mas não vivo na Noruega. Vivo fisicamente na Noruega, mas trabalho numa bolha internacional" (Gomes *et al*., 2015: 266).

Do conhecimento, na origem, destas condições de integração no destino resulta uma facilitação das decisões de migração dos quadros e, portanto, uma maior probabilidade de migrar. Em meios sociais mais qualificados, a mobilidade, na formação como na profissão, tende crescentemente a constituir-se como recurso, oportunidade e

marca de distinção.[3] Permite, e é facilitada por, um posicionamento privilegiado no plano das *desigualdades existenciais* ligadas à globalização, posicionamento esse sustentado pela acumulação de *competências internacionais* (Costa, 2012: 73).

A maior facilidade de incorporação de episódios migratórios nas trajetórias de vida dos mais qualificados é incrementada pelo crescente predomínio, nas políticas de imigração, de orientações seletivas de concorrência pela captação de recursos humanos qualificados. Ou seja, a desigualdade de facto, que resultava já em vantagem para os setores mais qualificados, tende a ser normativamente reforçada pela primazia atribuída a políticas de imigração que reforçam a seletividade do recrutamento, quer porque favorecem a captação de qualificados, quer porque, em simultâneo, colocam restrições crescentes às migrações de trabalho.

Conjugados, os mecanismos e dinâmicas analisados nesta secção explicam a tendência, empiricamente observável, para as taxas de emigração serem mais elevadas entre os mais qualificados do que entre os menos qualificados.

Qualificações e desigualdades na emigração portuguesa

Existe, hoje, uma imagem sobre a emigração portuguesa que se pode resumir na expressão "agora é mais qualificada". De acordo com esta imagem, não só a emigração portuguesa era, no passado recente, um movimento de saída de trabalhadores pouco qualificados, como só agora teria chegado a vez de incluir também os mais qualificados. Em algumas intervenções públicas, em particular nos média, a nova emigração portuguesa do século XXI é mesmo apresentada como sendo um processo de mobilidade em que predominam os licenciados e outros ativos mais qualificados.

As duas componentes desta imagem estão erradas. Por um lado, a emigração de ativos qualificados tem sido uma constante desde, pelo menos, os anos 60 do século passado. Por outro, a emigração atual, pós-crise de 2008, é maioritariamente composta por trabalhadores pouco qualificados.

A história longa da emigração portuguesa qualificada

Nos anos 60, a emigração qualificada era relativamente invisível, quer porque envolvia poucos migrantes em termos absolutos, em consequência dos baixos níveis de qualificação da população portuguesa, quer porque se dirigia, sobretudo, para as então colónias africanas, não aparecendo por isso nas estatísticas sobre a emigração internacional. Como se refere noutro texto (Pires, 2003:

3 A definição da mobilidade como recurso desigualmente distribuído converge parcialmente com as propostas de Vincent Kaufmann sobre a "motilidade" enquanto capacidade ou facilidade de se mover (conceito importado da biologia). Kaufmann usa-o para conceptualizar a mobilidade socioespacial como capital desigualmente distribuído, à Bourdieu, no contexto dos processos de compressão do espaço-tempo nas sociedades contemporâneas (Kaufmann, Bergman e Joye, 2004). Esta linha de conceptualização ganharia, provavelmente, em ser reconstituída para incluir os contributos de Amartya Sen sobre a desigualdade de capacidades em fazer e concretizar escolhas (Sen, 2009).

194-1999), resultou de uma reorientação da política colonial em consequência da guerra, reorientação essa caracterizada, por um lado, pela procura de um maior controlo e integração das populações africanas por via administrativa e cultural e, por outro, pela promoção de um desenvolvimento económico acelerado baseado numa industrialização por substituição de importações suportado pelo crescimento das classes médias por via da intensificação das migrações coloniais (Castelo, 2007; Ferreira, 1990; Léonard, 1999; Murteira, 1999; Paulo, 1999). A procura migratória suscitada por aquelas transformações da política colonial era dirigida para a captação de ativos com qualificações médias e elevadas, como funcionários públicos, professores e técnicos e pessoal de enquadramento e gestão das empresas.

A falta de dados sociodemográficos sobre esta migração *sui generis* foi parcialmente compensada com a disponibilização de dados sobre o seu movimento-espelho diferido, o repatriamento de África, em meados dos anos 70, na sequência da descolonização. De facto, os dados do Censo de 1981 sobre os chamados retornados permitem concluir que estes estavam sobre-representados na população portuguesa mais qualificada e sub-representados na menos qualificada. Considerando apenas a população com mais de 30 anos, eram retornados cerca de 5% da população portuguesa total mas menos de 1% dos analfabetos adultos e de 2% dos indivíduos que não possuíam qualquer grau escolar. Em contrapartida, eram retornados 13% dos portugueses que realizaram cursos médios ou profissionais e 11% dos que concluíram um curso superior (Pires 2003: 212-214).

Três observações sobre esta realidade pouco reconhecida da emigração portuguesa. A primeira, para assinalar que a emigração para as então colónias resultava numa incorporação no destino em posição dominante nas hierarquias sociais da desigualdade. Existia, portanto, um duplo contraste com a emigração que, pela mesma altura, se dirigia para os destinos europeus, França em particular, composta na sua quase totalidade por trabalhadores muito pouco qualificados (Peixoto, 1999; Espírito-Santo, 2013): contraste na estrutura das qualificações que se sobrepunha a um contraste no posicionamento social no destino. Esta relação entre qualificação e desigualdade, agora no plano da integração na sociedade de destino, não é específica da situação colonial. Nas migrações de quadros no sentido centro-periferia, as atividades no destino, nomeadamente as realizadas no âmbito dos mercados de trabalho das empresas transnacionais e organizações internacionais, estão, com alguma frequência, inseridas no que poderemos designar por "enclaves dominantes", por contraponto aos "enclaves étnicos", subordinados, que encontramos nas sociedades centrais e para onde se dirigem, sobretudo, migrações de trabalho pouco qualificado.

Uma segunda observação, para aprofundar as razões da invisibilidade da emigração qualificada para as colónias. A perceção pública da emigração qualificada está muito associada às controvérsias sobre a "fuga de cérebros", em particular à controvérsia sobre a carência de recursos humanos considerados fundamentais para a aceleração do desenvolvimento socioeconómico dos países de origem, a que se associa a crítica ao facto de os custos de formação daqueles recursos humanos serem suportados nos países de origem e os benefícios da mesma formação serem fruídos

nos países de destino.[4] Ora, a imigração massiva dos "retornados", em 1975, veio compensar os efeitos temidos na crítica à "fuga de cérebros" no exato momento em que eles se poderiam começar a fazer sentir. De facto, o repatriamento contribuiu, significativamente, para o reforço dos efetivos mais qualificados da população portuguesa, tanto em geral como nas regiões e setores de atividade em que estes eram mais escassos, num período de maior procura de trabalho qualificado, em particular por via da procura induzida pelo rápido desenvolvimento de um estado social quase inexistente antes do 25 de Abril (Pires, 2003: 251).

A terceira observação permite fazer a transição para a análise das relações entre qualificações e desigualdade no contexto da nova emigração portuguesa no século XXI. Tendo em conta a abertura tardia do ensino superior nas colónias, apenas em 1968 e só em Angola e Moçambique,[5] a quase totalidade dos licenciados retornados tinha concluído os seus estudos em Portugal. Ou seja, de acordo com os dados, e considerando ainda os fluxos de emigração qualificada dos anos 60 para a Europa, nomeadamente em consequência da recusa em participar na guerra colonial, a taxa de emigração de qualificados portugueses (ver nota 2) teria, no final dos anos 60, um valor em torno dos 10%. Ora, este valor é muito semelhante ao observado para o mesmo indicador em 2000/01 e em 2010/11. Nestes dois anos, em que há dados sobre a qualificação dos emigrantes em resultado da realização de censos um pouco por todo o mundo, cerca de 11% dos indivíduos nascidos em Portugal com uma licenciatura completa estavam emigrados no espaço da OCDE (OECD, 2008; OECD 2013; Pires *et al*., 2014: 71-72). Se contarmos com os portugueses emigrados noutros países, em particular em Angola e Moçambique, é provável que o valor daquela taxa fosse um pouco superior, sobretudo em 2010/11.

Qualificações e desigualdade na nova emigração portuguesa do século XXI

A subida relativamente modesta da taxa de emigração dos qualificados num período longo, de cerca de 40 anos, não significa, porém, que a percentagem de emigrantes qualificados não tenha aumentado. Sendo difícil obter dados fiáveis para as últimas décadas do século XX, a análise terá que se centrar no último período intercensitário, 2000/01-2010/11.

Na primeira década do século XXI, a percentagem de diplomados do ensino superior na população portuguesa emigrada nos países da OCDE cresceu mais de 50%. Em dez anos, a percentagem de licenciados entre os imigrantes portugueses fixados naqueles países passou de 6%, em 2001, para 11%, em 2011 (Pires *et al*., 2014: 71-72; Pires *et al*., 2015: 278). No mesmo período, porém, cresceu ainda mais, cerca de 80%, a taxa de qualificação da população residente em Portugal: a percentagem de diplomados passou de 8%, em 2001, para 14%, em 2011 (*idem*). A diferença entre as

4 Para uma relativização desta perceção da emigração qualificada como "fuga de cérebros", ver Özden e Schiff (2006).

5 Os estudos gerais, criados em 1962, não conduziam à obtenção de um diploma do ensino superior (Paulo, 1999).

Quadro 9.1 Nascidos em Portugal residentes em países da OCDE, com 15 e mais anos, por país, segundo a duração da estadia e o nível de instrução, 2010/11

País	Duração da estadia: superior a 10 anos (%)	Nível de instrução: ensino superior (ISCED97 5/6) (%)
Novos países europeus de emigração (mais de 50% dos portugueses emigrados fixaram-se há menos de 10 anos)		
Irlanda	18,2	36,8
Dinamarca	30,9	33,6
Noruega	38,7	39,8
Reino Unido	41,0	38,3
Países europeus de emigração antiga (mais de 50% dos portugueses emigrados fixaram-se há mais de 10 anos)		
Bélgica	58,7	10,5
Espanha	60,3	13,0
Países Baixos	68,1	11,6
Suécia	69,3	28,2
Luxemburgo	70,0	4,1
Itália	71,7	17,4
França	89,1	6,5
Austrália	93,5	15,7
EUA	94,5	13,8
Canadá	96,7	16,5

Fonte: apuramentos elaborados pelo Observatório da Emigração, valores da OCDE, Database on Immigrants in OECD Countries, DIOC-2010/11 (Pires *et al.*, 2015: 286 e 289).

duas taxas poderá resultar, em parte, da ausência de dados sobre a qualificação dos emigrantes portugueses a viver fora do espaço da OCDE, em particular em Angola, Brasil e Moçambique. De qualquer forma, mesmo que as taxas de qualificação da população residente em Portugal e da população portuguesa emigrada tivessem crescido o mesmo, isso significaria que o aumento da qualificação da população emigrada seria mais o resultado do aumento da qualificação da população portuguesa, em geral, do que de uma maior incidência da emigração nos setores qualificados. Por isso, a taxa de emigração entre os qualificados praticamente não se alterou durante o período em análise, mesmo tendo aumentado a percentagem de emigrantes qualificados.

Os dados referidos significam também que a população portuguesa emigrada continuava a ser maioritariamente composta por indivíduos com qualificações médias e baixas: em 2010/11, 62% dos emigrantes portugueses, com 15 e mais anos, a residir em países da OCDE tinham, no máximo, o ensino básico (ISCED 0/1/2) e 27% o secundário (ISCED 3/4) (Pires *et al.*, 2015: 278). Ou seja, quase nove em cada dez tinham um nível de instrução inferior ao da licenciatura.

É certo que esta estrutura de qualificações, do conjunto da população emigrada era, em parte, o resultado acumulado da história. De facto, quando se analisa a composição da população portuguesa emigrada por país de destino observa-se uma clara relação entre a estrutura das qualificações e a longevidade da emigração. Tendencialmente, quanto maior é a percentagem da população com uma estadia mais prolongada, menor é a taxa de qualificação (ver quadro 9.1). Nos países da OCDE de emigração portuguesa mais recente, isto é, em

que mais de 50% dos portugueses emigrados aí viviam há *menos* de 10 anos, mais de um terço tinha uma licenciatura, mestrado ou doutoramento, em 2010/11, valores superiores aos observados para o conjunto da população residente em Portugal (13,2% dos indivíduos com 15 e mais anos). Pelo contrário, em países em que mais de metade da população portuguesa emigrada aí vivia há *mais* de 10 anos, a percentagem dos que tinham pelo menos uma licenciatura era, em regra (excetuando na Suécia), inferior a 20%, ou mesmo a 10% no caso de dois dos mais importantes destinos europeus, França (6,5%) e Luxemburgo (4,1%).

A qualificação da população emigrada é, porém, um indicador muito indireto e falível sobre a qualificação da emigração *num momento particular*. Isto porque esses dados nada nos dizem sobre a origem dessas qualificações. Quando, por exemplo, lemos no quadro 9.1 que 13,8% dos portugueses com mais de 15 anos a viver nos EUA tinham, em 2010/11, um diploma do ensino superior, não sabemos qual a parte desses diplomados que emigrou adulto já com o grau, e qual a parte que emigrou jovem e fez os seus estudos superiores nos EUA. Ora, quando a emigração é mais antiga, como é o caso da emigração portuguesa para os EUA, é provável que percursos de mobilidade social ascendente tenham tido tradução na melhoria da qualificação dos filhos emigrados jovens, com trajetos provavelmente mais semelhante aos das chamadas segundas gerações do que aos dos pais.

O mesmo se verifica quando se usa a taxa de emigração por qualificações. De facto, o que a taxa referida no início desta secção nos diz é que os diplomados do ensino superior nascidos em Portugal e residentes noutros países representavam, em 2011, 11% do número total de diplomados do ensino superior nascidos em Portugal, residindo os restantes 89% em Portugal.[6] O que não nos diz é onde os diplomados emigrados que nasceram em Portugal fizeram os seus estudos superiores. Uma vez mais, não sabemos se esses diplomados emigraram jovens, no quadro familiar, e se diplomaram já no país de emigração, ou se, pelo contrário, emigraram adultos com estudos feitos em Portugal. A diferença pode ser significativa: estimativas do Banco Mundial indicam que, para o conjunto do mundo, a percentagem de diplomados emigrados nascidos em Portugal era da ordem dos 20%, em 2001 (valor provavelmente sobreavaliado). Porém, segundo o mesmo Banco, essa percentagem descia para 13% quando se considerava apenas os diplomados que emigraram com 22 e mais anos e, portanto, com o essencial da sua formação já realizada (Beine, Docquier e Rapoport, 2006).

Para analisar a evolução da qualificação da emigração seria pois necessário dispor de dados de caracterização dos fluxos de saída, mais do que do *stock* de emigrados. Não existindo, nos países democráticos, registos de saídas (emigração)

---

6 Em rigor, haveria um pouco menos a residir em Portugal porque nos qualificados emigrados apenas estão contabilizados os que se fixaram nos países da OCDE. Embora a grande maioria dos emigrantes portugueses viva naqueles países, ficam de fora dos cálculos os que se fixaram noutros destinos significativos, em particular no espaço lusófono. Ora, sabe-se que, pelo menos nos casos de Angola e Moçambique, a emigração portuguesa recente é maioritariamente composta por indivíduos com qualificações superiores ou médias (Candeias, 2016; Ferreira, 2016).

Quadro 9.2 Nascidos em Portugal residentes em países da OCDE há um ano ou menos, com 15 e mais anos, segundo o nível de instrução, 2010/11

País	Nível de instrução (em %)			Total (N)
	Básico [ISCED 0/1/2]	Secundário [ISCED 3/4]	Superior [ISCED 5A/5B/6]	
Total OCDE	46	21	33	23.275
Novos países europeus de emigração (mais de 50% dos portugueses emigrados fixaram-se há menos de 10 anos)				
Irlanda	9	26	64	129
Noruega	24	22	55	157
Reino Unido	22	22	56	8.677
Países europeus de emigração antiga (mais de 50% dos portugueses emigrados fixaram-se há mais de 10 anos)				
Espanha	48	24	28	3.645
Suécia	15	21	65	170
Itália	39	31	30	216
França	73	16	11	7.580

Fonte: OCDE, Database on Immigrants in OECD Countries, DIOC 2010/11 (Rev 3 File B), apuramentos dos autores.

mas apenas de entradas (imigração), seria necessário dispor de dados de caracterização dos fluxos de entrada de portugueses nos países de destino, normalmente designadas como estatísticas espelho (UNECE, 2011: 75) por os movimentos de saída corresponderem, *grosso modo*, aos movimentos de entrada.[7]

É raro, porém, que a informação sobre entrada nos países de destino tenha outros dados para além dos que se referem ao volume dessas entradas por nacionalidade ou país de origem. Dados sobre a estrutura das qualificações dos fluxos de entrada de imigrantes, por nacionalidade ou origem, são raros. No caso da emigração portuguesa, uma das poucas informações disponíveis sobre este indicador é relativa às entradas em França em 2012. Nesse ano, os nascidos em Portugal constituíram o maior contingente de novos migrantes entrados em França. Os migrantes portugueses eram maioritariamente pouco qualificados: mais de metade (56%) tinha, no máximo, o ensino básico e apenas 14% um curso superior, o que fazia da migração de portugueses, a par com a dos turcos, a menos qualificada das 10 mais numerosas que, naquele ano, tiveram a França por destino. O fluxo mais qualificado era o originário dos EUA, com 72% de migrantes detentores de um diploma do ensino superior (Chantal, 2014; Espírito-Santo e Pereira, 2015).

Embora a qualificação do fluxo de Portugal para França seja superior à do *stock* de imigrantes portugueses a residir naquele país, é ainda muito inferior à do *stock* de imigrantes portugueses a residir, por exemplo, no Reino Unido, o que confirma o predomínio, na emigração para os países europeus de destino na década de 1960, de

7 Em termos de fluxos, o efeito de espelho nas estatísticas dos países de destino não é rigoroso, pois as entradas num país de nacionais de outro país não correspondem totalmente às saídas desse país, incluindo também aqueles que re-emigraram a partir de outro país que não o da sua nacionalidade ou naturalidade.

Quadro 9.3 Taxas de emigração por nível de instrução, emigração para países da OCDE, 2010/11

	Básico [ISCED 0/1/2]	Secundário [ISCED 3/4]	Superior [ISCED 5A/5B/6]	Total
Total de nascidos em Portugal com 15 e mais anos (a)	6.425.496	1.467.483	1.136.314	9.029.293
Nascidos em Portugal, com 15 e mais anos, emigrados em países da OCDE há um ano ou menos (b)	10.677	4.896	7.702	23.275
Taxa de emigração [(b)/(a)*100]	0,17	0,33	0,68	0,26

Fonte: OCDE, Database on Immigrants in OECD Countries, DIOC 2010/11 (Rev 3 File B), apuramentos dos autores.

ativos muito pouco qualificados. Ou seja, a emigração dos menos qualificados estará mais dependente da existência prévia de redes interpessoais construídas e ativadas ao longo de décadas, tirando menos proveito de novas oportunidades migratórias onde esse efeito de rede não se faz sentir.

É possível construir um indicador indireto sobre a qualificação dos fluxos da emigração portuguesa, nos anos censitários, com os dados sobre o *stock* de emigrados segundo a duração da estadia e o nível de instrução. Em 2010/11, a percentagem de imigrantes portugueses com 15 e mais anos a viver em países da OCDE e que tinham um diploma de ensino superior variava entre os 9%, no caso dos emigrados há mais de 20 anos, e os 33%, no caso dos emigrados há um ano ou menos (Observatório da Emigração, 2015: 90). Este último valor corresponde, na prática, ao do fluxo de entradas em 2010/11, em que os emigrantes qualificados representam já um terço do fluxo de emigrantes portugueses nesse ano (para países da OCDE).[8]

Analisando este indicador sobre a estrutura das qualificações dos fluxos de emigração de portugueses em 2010/11 (ver quadro 9.2), conclui-se que os licenciados eram maioritários nos fluxos que se dirigiam para *novos* países de emigração: Irlanda (64%), Noruega (55%) e Reino Unido (55%). Nos que se dirigiam para antigos países de emigração, os licenciados estavam em minoria, à exceção dos que, nesse ano, entraram na Suécia, variando a percentagem dos que tinham no máximo o ensino básico entre os 39%, na emigração para Itália, e os 73%, na emigração para França.

8 Os dados usados nos quadros 21.1 a 21.3 foram extraídos da DIOC 2010/11, base de dados compilada pela OCDE que a disponibiliza em acesso livre na sua página Web [http://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm]. A base integra informação sobre a população residente nos países da OCDE, em função da sua naturalidade, em regra extraída dos censos nacionais de 2010/11. De utilidade indiscutível, a base tem no entanto problemas, em particular nos casos em que os censos são realizados por amostragem ou em que se recorre a fontes alternativas de informação, também por amostragem, como os inquéritos permanentes ao emprego. Nestes casos, os números muito pequenos das amostras, quando segmentadas por país de naturalidade, retiram fiabilidade aos dados. Por isso, há nos quadros vários países de destino da emigração portuguesa que foram excluídos, alguns com grande número de emigrantes portugueses, como a Alemanha e a Suíça. Os números apresentados pecam, portanto, por defeito, embora continuem a ser úteis para uma caracterização das *estruturas* sociodemográficas das populações portuguesas emigradas.

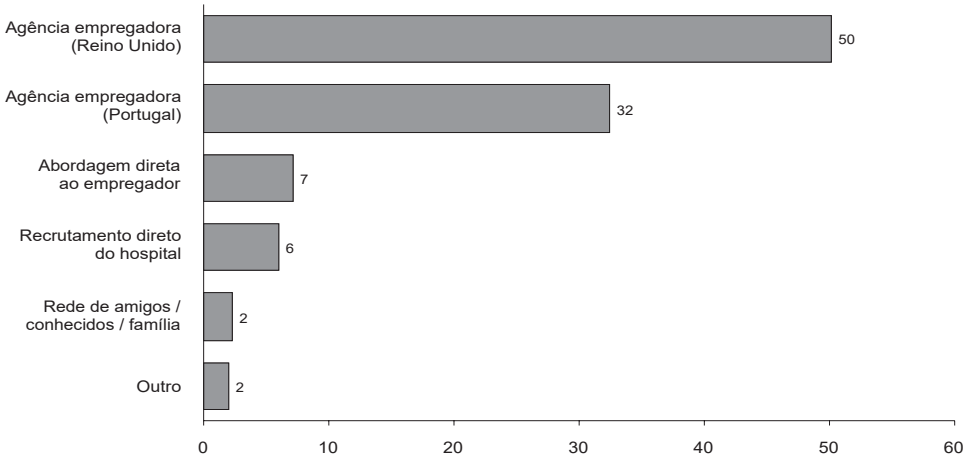

Figura 9.1 Enfermeiros portugueses no Reino Unido por meio de colocação profissional, 2014 (%)

Fonte: Pereira, Pinto e Pires (2015: 8).

O crescimento desta nova emigração qualificada traduziu-se numa maior diferenciação das taxas de emigração por qualificação. De acordo com os dados disponíveis para os países da OCDE, em 2010/11 emigraram 0,17% dos nascidos em Portugal com 15 e mais anos que tinham concluído, no máximo, o ensino básico, 0,33% dos que tinham concluído o secundário e 0,68% dos detentores de um diploma do ensino superior (ver quadro 9.3). Ou seja, a probabilidade de emigração era então tanto maior quanto mais elevado fosse o nível de instrução. Por outras palavras, à desigualdade no plano das qualificações correspondia uma clara desigualdade no plano das oportunidades migratórias.

Os emigrantes mais qualificados podiam aproveitar mais as oportunidades de emigração entre outras razões porque, como se viu, não estavam tão dependentes da existência prévia de redes interpessoais como os menos qualificados. Na emigração para novos destinos, como o Reino Unido, havia, por isso, uma percentagem bem mais elevada de diplomados do ensino superior tanto em termos acumulados, de *stock*, como, sobretudo, em termos de fluxo, ou seja, nas entradas anuais de novos migrantes.

A emigração dos mais qualificados tira um proveito acrescido dos recursos e processos organizacionais formais de recrutamento do trabalho migrante. Os estudos sobre a emigração de enfermeiros portugueses, em particular para o Reino Unido, permitem evidenciar esta propriedade da emigração qualificada.

Esses estudos revelam, por exemplo, que, ainda antes de terminarem a licenciatura, já vários estudantes de enfermagem tinham recebido informação de agências de emprego para trabalhar em países como o Reino Unido ou a Bélgica (Pereira, 2015). Enfermeiros que finalizaram o curso antes de 2010 encontraram com facilidade anúncios em *websites* de emprego na internet e em grupos do Facebook, com propostas para

irem trabalhar para França, Suíça, Alemanha ou Irlanda. Outros, ainda, informados por amigos, foram a sessões de apresentação sobre oportunidades e condições de trabalho na Arábia Saudita ou nos Emirados Árabes Unidos. Ações de recrutamento foram também apontadas como o principal fator de atração para as enfermeiras portuguesas que emigraram para a Alemanha (Stoehr, 2015).

O predomínio de processos organizacionais formais de recrutamento do trabalho migrante qualificado é claramente demonstrado num inquérito a enfermeiros portugueses emigrados no Reino Unido, realizado em 2014. Nesse inquérito, 72% dos respondentes declararam ter obtido o emprego através de agências empregadoras, seja através de agências inglesas (50%) ou de agências portuguesas (32%). Outros meios formais e organizacionais usados teriam sido a abordagem direta ao empregador (7%) e o recrutamento direto pelos hospitais (6%). Apenas 2% concretizaram a emigração recorrendo a apoios disponíveis em redes de amigos, conhecidos ou família (ver figura 9.1) (Pereira, Pinto e Pires, 2015). Os processos formais de recrutamento, profissionalmente organizados, foram pois a regra, enquanto os processos informais e individuais de emigração constituíram a exceção.

Vários testemunhos recolhidos em entrevistas ilustram, com clareza, o modo de operação daqueles processos formais de recrutamento. Por exemplo:

> Em maio de 2013, faltavam três a quatro meses para terminar a licenciatura, na Escola Superior de Saúde de Leiria, e a empresa de recrutamento foi lá fazer uma apresentação. Eu fui à entrevista, passei e ofereceram-me trabalho logo naquele dia. […] Entretanto, convenci o meu namorado, que é educador social e estava desempregado, a vir trabalhar para cá como auxiliar. Depois, acabei o curso, inscrevi-me na Ordem dos Enfermeiros e comecei logo a tratar do que precisava para emigrar. Queriam que eu fosse o mais rapidamente possível, que viesse para cá mesmo sem ter a declaração de equivalência da Ordem, para me ambientar e depois poder trabalhar com eles como enfermeira. Acabámos por vir no final de setembro de 2013 [Ágata (nome fictício), 26 anos, distrito de Leiria, a trabalhar na Irlanda, 2014] (em Pereira, 2015: pp. 121-122).

Note-se que estes processos não se substituem à operação de redes de relações de interconhecimento pessoal, somam-se a estas, sendo por elas reforçadas e completadas, tanto no plano do acesso ao emprego como noutros domínios envolvidos no processo de migração. Ou seja, os emigrantes potenciais mais qualificados não operam simplesmente com recursos diferentes na construção das suas decisões e trajetórias migratórias, antes mobilizam um leque mais alargado de tipos de recursos.

> Eu andava num dilema, ou ia para Espanha, ou ia para a Suíça. Já tinha muitos colegas a fazer o tal curso de francês, alguns com o curso já feito e com perspetivas de trabalho na Suíça. […] Vi na internet [agências de recrutamento] e também vi lá, na Escola Superior de Chaves, porque já estavam a afixar cartazes com anúncios. […] Antes mesmo de começar a trabalhar em Espanha, encontrei também outras propostas, já, na altura, para trabalhar no Reino Unido. […] Eu fui sortudo em ir trabalhar para a Galiza. Fui a Ourense, à Delegação do Governo Central, tratar dos documentos para a

> homologação da minha licenciatura em Espanha. Lembrei-me de deixar o currículo numa fundação, onde colegas meus trabalhavam. Falei com o diretor da empresa, que me recebeu pessoalmente. [Nuno, 28 anos, Vila Real, enfermeiro que reemigrou de Espanha para Inglaterra, 2014) (em Pereira, 2015: pp. 138-9).

Voltando ao início desta segunda secção. A imagem pública sobre a nova emigração portuguesa como uma emigração composta maioritariamente por ativos qualificados está errada, como dissemos, mas não é arbitrária. De facto, ela dá conta de transformações importantes na composição da emigração portuguesa, ainda que exagerando-as.[9] Em primeiro lugar, dá conta do facto de ser hoje maior a percentagem de ativos qualificados entre os que emigram, em segundo, do facto de essa maior percentagem de ativos qualificados estar a crescer mais do que a dos não qualificados.

Na nova emigração da era do euro, os migrantes qualificados que saem do país, maioritariamente para se estabelecerem noutros países europeus, cresceram em número e, portanto, em visibilidade. Numa primeira fase, esse crescimento processou-se, sensivelmente, ao mesmo ritmo a que cresceu a qualificação da população portuguesa, em geral. Depois da crise de 2008 e, em particular, na sequência das políticas de austeridade, aumentou o crescimento da emigração qualificada. Os efeitos sistémicos de rede decorrentes deste crescimento recente estão a criar condições para a continuidade do fluxo, mesmo depois de reduzida a intensidade dos fatores de repulsão que estiveram na sua origem.

Os efeitos de rede, observáveis em todos os processos migratórios, são, no caso dos mais qualificados, ampliados pela possibilidade que estes têm de tirar proveito de processos organizacionais formais de informação e recrutamento. A desigualdade aqui operante é dupla: por um lado, mais recursos culturais podem ser mobilizados para aceder, avaliar e concretizar oportunidades de emigração. Por outro, essas oportunidades tendem a ser ativamente promovidas a partir dos países de destino na sequência de políticas que privilegiam, numa lógica de concorrência agressiva, o recrutamento de trabalho qualificado, mesmo quando fecham a imigração aos menos qualificados.

A análise dos dados sobre a nova emigração portuguesa no século XXI contribui para confirmar a plausibilidade destas relações entre migrações, qualificações e desigualdades socias. De facto, foi possível verificar que:

— a taxa de emigração (ou probabilidade de emigração) é quatro vezes maior nos setores mais qualificados do que nos menos qualificados;
— a emigração dos menos qualificados dirige-se predominantemente para destinos mais tradicionais, revelando uma maior dependência da existência prévia de redes interpessoais;
— a emigração dos mais qualificados tende a ser maioritária nos fluxos que se dirigem para os novos destinos da emigração portuguesa, porque menos

9 Para uma análise mais pormenorizada dessas transformações e, em particular, do crescimento da emigração qualificada e das suas características e modalidades particulares, ver Peixoto *et al.* (2016), Gomes *et al.* (2015) e Lopes (2014).

condicionada pela existência de conexões prévias e com mais capacidade para tirar proveito de processos organizacionais formais de recrutamento;
— a emigração dos mais qualificados tem crescido mais do que a dos menos qualificados.

Referências bibliográficas

Bauman, Zygmunt (2001), *Community. Seeking Safety in An Insecure World*, Cambridge, Polity.

Beine, Michel, Frédéric Docquier e Hillel Rapoport (2006), "Measuring international skilled migration: new estimates controlling for age of entry", dataset, *The World Bank*, [http://go.worldbank.org/5G554IF6C0].

Brutel, Chantal (2014), "Les immigrés récemment arrivés en France: une immigration de plus en plus européenne", *Insee Première*, 1524 [http://www.insee.fr/fr/statistiques/1281393].

Candeias, Pedro, *et al.* (2016), "A nova emigração para Angola: integração diferenciada e forte ligação a Portugal", em João Peixoto *et al*. (org.) (2016a), *Regresso ao Futuro. A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Gradiva, pp. 199-233.

Castelo, Cláudia (2007), *Passagens para África. O Povoamento de Angola e Moçambique com Naturais da Metrópole*, Porto, Afrontamento.

Costa, António Firmino da (2012), *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Lisboa, Mundos Sociais.

Espírito-Santo, Inês (2013), *Du Clandestin au Citoyen Européen. Quand les Immigrés Portugais Font Figure de Travailleurs (France, 1962-2012)*, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) [https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00931035/document].

Espírito-Santo, Inês, e Cláudia Pereira (2015), "18 mil portugueses emigraram para França em 2012", *Observatório da Emigração* [http://observatorioemigracao.pt/np4/4276.html].

Faist, Thomas (2000), *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford, Oxford University Press.

Ferreira, Bárbara, *et al.* (2016), "A atual emigração para Moçambique: identidades complexas no quadro de um movimento Norte-Sul em contexto pós-colonial", em João Peixoto *et al*. (org.), *Regresso ao Futuro. A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Gradiva, pp. 235-271.

Ferreira, Manuel Ennes (1990), *Angola-Portugal, do Espaço Económico Português às Relações Pós-Coloniais*, Lisboa, Escher.

Froissart, Chloé (2013), *La Chine et ses Migrants. La Conquête d'Une Citoyenneté*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity.

Goldin, Ian, Geoffrey Cameron e Meera Blarajan (2011), *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton, Princeton University Press.

Gomes, Rui Machado, *et al*. (2015), *Fuga de Cérebros. Retratos da Emigração Portuguesa Qualificada*, Lisboa, Bertrand.

Jansen, Clifford (1969), "Some sociological aspects of migration", em John A. Jackson (org.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 60-73.

Johnson, James H., e John Salt (1990), "Labour migration: the general context", em Johnson H. Johnson e John Salt (orgs.), *Labour Migration: The Internal Geographical Mobility of Labour in the Developed World*, Londres, David Fulton Pub, pp. 1-13.

Kaufmann, Vincent, Manfred Max Bergman e Dominique Joye (2004), "Motility: mobility as capital", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4), pp. 745-756.

King, Russel, *et al*. (2010), *The Atlas of Human Migration. Global Patterns of People on the Move*, Londres, Earthscan.

Kovacheva, Vesela, *et al.* (2012), "Comparing the development of free movement and social citizenship for internal migrants in the European Union and China: converging trends?", *Citizenship Studies*, 16 (3-4), pp. 545-561.

Léonard, Yves (1999), "O ultramar português", em F. Bethencourt e K. Chaudhuri (orgs.), *História da Expansão Portuguesa*, volume 5, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 31-50.

Liang, Zai (2015), "Migration, hukou, and the prospects of an integrated chinese society", em Jacques deLisle e Avery Goldstein (orgs.), *China's Challenges*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, pp. 42-59.

Lopes, João Teixeira (2014), *Geração Europa? Um Estudo Sobre a Jovem Emigração Qualificada Para França*, Lisboa, Mundos Sociais.

Merton, Robert K. (1968, 1970), *Sociologia: Teoria e Estrutura*, São Paulo, Editora Mestre Jou.

Murteira, Mário (1999), "A economia colonial", em F. Bethencourt e K. Chaudhuri (orgs.), *História da Expansão Portuguesa*, volume 5, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 104-149.

Observatório da Emigração (2015), *Portuguese Emigration Factbook 2015*, Lisboa, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL [doi: 10.15847/CIESOEMFB2015].

Özden, Çaglar, e Maurice Schiff (orgs.) (2006), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Washington DC e Houndmills, The World Bank e Palgrave Macmillan.

Paulo, J.C. (1999), "Da 'educação colonial portuguesa' ao ensino no ultramar", em F. Bethencourt e K. Chaudhuri (orgs.), *História da Expansão Portuguesa*, volume 5, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 304-333.

Peixoto, João (1999), "A emigração", em Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (orgs.), *História da Expansão Portuguesa*, volume 5, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 152-181 e 212-213.

Peixoto, João, *et al*. (orgs.) (2016), *Regresso ao Futuro. A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Gradiva.

Pereira, Cláudia (2015), *Vidas Partidas. Enfermeiros Portugueses no Estrangeiro*, Loures, Lusodidacta.

Pereira, Cláudia, Nuno Pinto, e Rui Pena Pires (2015), "Portuguese nurses in the UK 2014 / Enfermeiros portugueses no Reino Unido 2014", *OEm Fact Sheets*, 3, Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL [doi: 10.15847/CIESOEMFS2015-pt-en].

Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração. Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta.

Pires, Rui Pena, *et al*. (2014), *Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2014*, Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL [doi: 10.15847/CIESOEMRE012014].

Portes, Alejandro (1999), *Migrações Internacionais. Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Oeiras, Celta.

Salt, John (1987), "Comparative trends in international migration study", *International Migration*, 25 (3), pp. 241-250.

Sen, Amartya (2009), *The Idea of Justice*, Londres, Penguin Books.
Solinger, Dorothy J. (1999), *Contesting Citizenship in Urban China. Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, Berkeley, University of California Press.
Stoehr, Anne Lucie (2015), "A emigração de enfermeiras portuguesas para a Alemanha", em Cláudia Pereira (2015), *Vidas Partidas. Enfermeiros Portugueses No Estrangeiro*, Loures, Lusodidacta, pp. 41-52.

Publicação Original
Pires, Rui Pedro, e Pereira Cláudia (2018), "Migrações, qualificações e desigualdade social", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 335-352.
Republicado nesta obra com autorização

Capítulo 10

Desigualdades de (cis e trans)género
Portugal no contexto europeu

Sandra Palma Saleiro e Catarina Sales de Oliveira

Introdução

Falar de desigualdades de género, mesmo no sentido mais tradicional das diferentes oportunidades para homens e mulheres, é difícil em Portugal. Imperam discursos que interpretam as desigualdades entre homens e mulheres como algo ultrapassado (remetendo-o para o passado), inultrapassável (porque decorrente das diferenças biológicas), ou justificadamente ultrapassável (por outro tipo de desigualdades mais relevantes, como a classe social ou a origem étnica). O primeiro nega a existência de desigualdades, muitas vezes com a justificação da ausência de discriminação na legislação; o segundo nega a relação de poder presente na naturalização social das diferenças biológicas entre homens e mulheres; e o terceiro, mais informado, reconhece as desigualdades de género mas relega-as para segundo plano, ao invés de salientar o modo como as categorias de desvantagem se potenciam e adquirem contornos particulares na interseção com o género (por exemplo, nas mulheres pobres ou nas mulheres negras).

No entanto, as desigualdades entre homens e mulheres perpassam estrutural, transversal e intensamente a sociedade portuguesa, pese embora os progressos alcançados nas últimas décadas, sobretudo ao nível da legislação. Portugal ocupa mesmo, no conjunto dos 28 países da União Europeia, a vigésima primeira posição no Índice de Igualdade de Género 2017 elaborado pelo EIGE — European Institute for Gender Equality.[1] Se uma parte se justifica pelo legado direto de um longo passado recente contrário aos valores igualitários (nos níveis de qualificações das mulheres mais velhas, por exemplo), outra parte traduz a reprodução e incapacidade de reversão no presente das desigualdades (nos usos do tempo, na participação social e política, na ocupação dos lugares de poder, etc.). No primeiro ponto deste capítulo, da responsabilidade de Catarina Sales de Oliveira, percorreremos algumas

1 O Índice de Igualdade de Género é um indicador composto que mede as disparidades entre homens e mulheres numa série de áreas relevantes. Pode ser consultado em http://eige.europa.eu/gender-equality-index.

das dimensões onde essas desigualdades atuam, desde as mais reconhecidas, como a das diferenças salariais, até outras onde tendencialmente são mais invisíveis porque naturalizadas, ou menos valorizadas, como, por exemplo, a da participação no espaço público mediático, dando conta da sua evolução mais recente e situando a realidade portuguesa no contexto europeu.

Continuando na esfera das invisibilidades sociais, e sendo o objeto deste capítulo as desigualdades de género, nesta análise alargaremos o conceito de género tal como tem sido tradicionalmente concebido e percebido para nele albergar a diversidade das identidades e expressões de género fora das socialmente expectáveis, as quais recaem sob a ampla cobertura de "transgénero" ou simplesmente "trans". Dada a atual impossibilidade de tratar em simultâneo "cisgénero" — ou seja, identificações de género que coincidem com o sexo atribuído à nascença — e "transgénero", visto que as recolhas de dados operam num quadro de referência binário, optamos por lhe dedicar a segunda parte do capítulo. Nesse ponto, a cargo de Sandra Palma Saleiro, daremos conta da crescente atenção que tem sido conferida, na sociedade portuguesa, às questões da "identidade de género" a nível da legislação e das políticas públicas, situando os progressos nacionais à luz das recomendações e desenvolvimentos a nível europeu.

Desigualdades entre mulheres e homens

A desigualdade entre homens e mulheres é frequentemente referida como a assimetria mais basilar do mundo social porque em nenhuma sociedade até hoje homens e mulheres tiveram efetiva igualdade de direitos e oportunidades e, apesar das fortes e rápidas mudanças sociais das últimas décadas, a desigualdade cisgénero persiste nas diversas esferas de atuação.

Por essa razão, a promoção da igualdade entre homens e mulheres é destacada como uma prioridade por diversas instituições mundiais, europeias e nacionais.

A igualdade de género (IG) em Portugal tem uma agenda definida sobretudo pelos dois mecanismos oficiais permanentes, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) (Monteiro, 2011a).

O percurso da IG em Portugal tem sido marcado por especificidades interessantes, na medida em que somos percursores em alguns aspetos mas permanecemos muito arredados da igualdade efetiva noutros, sendo que a própria evolução social desencadeia por vezes contradições que dão continuidade a assimetrias.

Das (des)igualdades mais visíveis….

O aumento das habilitações escolares da população portuguesa é uma das mais importantes alterações estruturais das últimas décadas. Esta tendência tem sido concomitante com a feminização da população mais habilitada. Isto é particularmente notório ao nível do ensino superior onde, em 2016, 20,4% das mulheres

portuguesas tinha o nível superior completo face a apenas 14,9% dos homens.[2] O número de mulheres a fazer doutoramento teve um aumento de 15% entre 2003 e 2015, o que está relacionado com a maior presença de mulheres na ciência.[3] A este nível, Portugal demarca-se extraordinariamente de outros países da Europa e do mundo com uma elevada percentagem de investigadoras (44%), superior à média mundial de apenas 28,4%. O topo da carreira académica (a cátedra) é ocupado por apenas 20% de mulheres na Europa, valor idêntico às mulheres que estão em posições de tomada de decisão (como a presidência de faculdades, órgãos ou equipa reitoral).[4] Em Portugal, a situação segue as mesmas tendências, para tal concorrendo o domínio de uma lógica meritocrática e *gender neutral* que considera que as diferenças estatísticas entre homens e mulheres nos lugares de poder se devem apenas a opções individuais de carreira e de vida (Sales Oliveira e Augusto, 2017).

Por outro lado, e ainda relativamente à educação, é preciso lembrar que são também as mulheres quem permanece em maior número na população analfabeta, num claro efeito geracional, visto que até às décadas mais recentes o privilégio da educação era concedido aos rapazes. Presentemente, esta tendência ainda é visível em determinadas comunidades étnicas.

De uma maneira geral, o forte aumento das habilitações das mulheres ainda não corresponde a uma melhoria equitativa das suas condições de vida, nomeadamente na esfera laboral. É que se a uma primeira vista a área do trabalho parece ser aquela onde a igualdade de género tem alcançado mais frutos, porque Portugal é caracterizado por uma forte prevalência de mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro (67,4% de mulheres face a 74,2% de homens), quando detalhamos a análise verificamos que persistem assimetrias significativas.[5]

Assim, homens e mulheres tendem a ter diferentes trabalhos e profissões, o que é designado por segregação horizontal. As mulheres estão fortemente representadas nas profissões ligadas ao cuidado e ao trabalho com pessoas dependentes, como o serviço social, a educação (sobretudo nos primeiros níveis) e à área da saúde, enquanto os homens são largamente dominantes nas áreas tecnológicas, da construção ou dos transportes, áreas com remunerações mais elevadas e com mais procura. Não obstante as intervenções em prol da igualdade de género na educação, nomeadamente da CIG, atualmente permanece a assimetria nas áreas vocacionais, tendo-se mesmo acentuado como mostra o quadro 10.1.

Quando atentamos às condições de trabalho encontramos outras formas de desigualdade, a começar pela diferença salarial, conhecida como o *gender pay gap*. Para o mesmo trabalho homens e mulheres recebem de forma distinta, com as mulheres a auferirem em média menos 16,3% do que os homens na UE-28. Uma

---

2 Alunos matriculados no ensino superior por sexo e por área. Lisboa, PORDATA, disponível em: http://www.pordata.pt/Portugal/Alunos+matriculados+no+ensino+superior+total+e+por+sexo-1048.

3 EC — European Commission (2016), *She Figures 2015,* disponível em: https://ec.europa.eu/research/swafs/pdf/pub_gender_equality/she_figures_2015-leaflet-web.pdf.

4 *Idem*.

5 INE (2017). Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_ indicadores&indOcorrCod=0009074&contexto=bd&selTab=tab2.

Quadro 10.1 Áreas com maior assimetria de homens e mulheres matriculados/as no ensino superior

Anos	Áreas de educação e formação (em %)							
	Total		Educação		Engenharias e ind. transformadoras		Saúde e proteção social	
	H	M	H	M	H	M	H	M
1991	43,3	56,7	16,4	83,6	71,8	28,2	28,3	71,7
2001	43,0	57,0	18,5	81,5	72,2	27,8	24,1	75,9
2016	46,6	53,4	19,7	80,3	73,4	26,6	23,2	76,8

Nota: Alunos matriculados no ensino superior por sexo e por área. Lisboa, PORDATA, disponível em: http://www.pordata.pt/Portugal/Alunos+matriculados+no+ensino+superior+total+e+por+sexo-1048.

Fonte: DGEEC/MEd — MCTES, PORDATA, 2017 (dados trabalhados pela autora).

agravante dentro desta assimetria é que este valor é superior nas faixas etárias mais avançadas. Em Portugal, o *gender pay gap* das mulheres com mais de 65 anos é de 43,4%, o terceiro mais elevado da Europa, a seguir ao Chipre e à Espanha.[6]

Adicionalmente as mulheres são as mais representadas nos empregos pior remunerados — consequência direta da segregação horizontal, com contratos precários e que oferecem poucas oportunidades de desenvolvimento profissional (Casaca, 2013) na Europa e em Portugal.

Mudar a visão dicotómica (feminino/masculino) sobre o mercado de trabalho e as profissões terá efeitos positivos não apenas para as mulheres. Os estereótipos de género afastam os homens de profissões socialmente representadas como femininas, nomeadamente as ligadas ao cuidar. Para dar um exemplo, em 2016, não chegam a 1% os homens que exercem a função de educadores no ensino pré-escolar (as mulheres são 99,1% segundo dados da DGEE/MEd-MCTES, Pordata). A segregação horizontal reproduzida quotidianamente afeta de forma ainda mais enfática rapazes e homens reprimindo-os e ridicularizando-os quando pretendem ingressar em áreas consideradas femininas (Alvarez e Vieira, 2014).

Um outro aspeto importante das desigualdades no trabalho é a dificuldade de acesso das mulheres aos cargos de chefia e liderança conhecidos na literatura como segregação vertical e/ou tetos de vidro. Estes conceitos significam que as mulheres encontram bloqueios que não são tangíveis mas que culminam na sua não seleção nos processos de progressão na carreira, o que acaba por causar uma continuidade da sua sub-representação nos cargos mais altos e nos lugares de tomada de decisão. Apenas 3,6% de CEO são mulheres na Europa.[7] [8] No sentido de alavancar a progressão de

6 Eurostat (2017), *Statistics Explained. Gender Pay Gap*, disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

7 CEO são diretores ou diretoras executivos de organizações, geralmente multinacionais de grande dimensão, sendo que é sobretudo nestas que existe este cargo.

8 EC — European Commission (2016b), Gender Balance on Corporate Boards 2015, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_ 2015-10_en.pdf.

carreira das mulheres por via de uma ação positiva de molde a impulsionar mais rapidamente a mudança e promover a igualdade, foi aprovada, a 23 de junho de 2017, a lei da paridade nos cargos de direção para as empresas cotadas em bolsa, empresas do setor público e administração direta e indireta do Estado e demais pessoas coletivas públicas, que assegura mínimos de representação para cada um dos sexos.[9]

Este tipo de medidas costuma espoletar controvérsia porque muitas vezes se desconhece não só os seus pressupostos como também as assimetrias que estão na base de uma decisão deste tipo. Isto foi particularmente notório em Portugal com a introdução, em 2006, da lei da paridade ao nível político. Contudo, balanços posteriores demonstram que esta lei representou "um marco importantíssimo na promoção da igualdade de mulheres e homens em Portugal" (Monteiro, 2011b: 1), ficando claros os seus impactos quando vemos que atualmente as mulheres representam 34,8% do parlamento nacional (79 deputadas eleitas em 2016) e a existência de duas líderes partidárias entre os cinco partidos políticos mais votados. Ainda assim, é muito importante perceber que ainda estamos longe da efetiva paridade e que as mulheres permanecem sub-representadas sobretudo ao nível das autarquias locais (presentemente apenas 7,5% dos municípios têm uma liderança feminina).[10]

A assimetria de participação política e social das mulheres não se restringe à ausência da sua voz nas tomadas de decisão. Afeta de forma muito direta as condições de vida de todas as mulheres, nomeadamente a nível económico. É por isso importante compreender como as desigualdades entre homens e mulheres se podem repercutir nos percursos de vida destas e de que forma as colocam, por exemplo, em maior risco e situação concreta de pobreza e exclusão social.

É que, estando as mulheres maioritariamente em piores condições de trabalho, são inevitavelmente elas quem está em maior risco de pobreza e exclusão. De facto, em 2016, o número de mulheres em risco de pobreza e exclusão social em Portugal é de 26% face a 24,1% dos homens.[11] Uma análise mais fina evidencia que nas mulheres idosas a diferença agudiza-se (24% face a 18,9% dos homens idosos). Para esta situação concorrem fatores de diferentes ordens, como a ausência de Estado social até aos anos 1970 e a maior esperança de vida das mulheres. Uma outra invisibilidade neste contexto da pobreza no feminino é a situação das mulheres migrantes, que por uma série de fatores que as fragilizam, nomeadamente o domínio da língua, estão mais em risco de pobreza e exclusão social, ficando a sua situação diluída no grupo mais abrangente das mulheres nacionais (Duarte e Oliveira, 2012). Esta diluição ocorre ainda mais frequentemente no caso das mulheres negras ou ciganas não imigrantes.

Focando agora aspetos e setores que são de grande importância para a participação das mulheres, mas que geralmente sofrem de alguma invisibilidade, destacamos

---

9 Ação ou discriminação positiva no âmbito da promoção da igualdade são medidas interventivas temporárias que visam promover grupos de pessoas que estão em situação de desvantagem.

10 Esta questão será desenvolvida no capítulo 14 desta publicação.

11 INE e PORDATA (2017), *População em Risco de Pobreza Total e por Sexo*, disponível em: http://www.pordata.pt/Europa/Popula%C3%A7%C3%A3o+em+risco+de+pobreza+total+e+por+sexo+(percentagem)-2330.

as questões ligadas ao espaço, à gestão do tempo e às acessibilidades e mobilidades. Nestas questões as mulheres ainda são quem menos acesso tem ao transporte próprio que, na generalidade do país, é a única forma de garantir a mobilidade e a acessibilidade (Sales Oliveira, 2014). Esta condição repercute-se desde logo no acesso ao trabalho e, depois, de forma menos óbvia, ao nível da participação cívica e da mobilização da sociedade civil. Estando as mulheres massivamente presentes nas associações e movimentos sociais como trabalhadoras e voluntárias, quando atentamos a quem as dirige verificamos que também aqui permanece um universo maioritariamente masculinizado (Monteiro e Sales Oliveira, 2014). Para tal conjugam-se a multiplicidade de fatores que temos vindo a elencar, mas ainda condicionantes relacionadas, por exemplo, com a gestão do tempo.

As mulheres sacrificam o seu tempo de uso pessoal na necessidade de conciliar a temporalidade do trabalho pago (emprego/profissão) com a do trabalho não pago (gestão da casa e cuidado a dependentes), onde permanecem as principais responsáveis, despendendo em média o dobro do tempo que os homens nestas tarefas — 4h23/dia (Perista *et al.*, 2016). Como presentemente as mulheres participam massivamente na vida laboral, e é já amplamente esperado que assim aconteça, são muitas vezes confrontadas com a necessidade de ser *multitasking* num efeito de naturalização da dupla jornada (profissional e familiar), sendo que, apesar de não haver sustentação científica para a ideia prevalente no senso comum de que as mulheres são naturalmente *multitasking* (Perista *et al.*, 2016), esta está muito disseminada e é assumida pelas próprias mulheres como uma competência diferencial. Na verdade, esta sobrecarga corrente das mulheres que a mais das vezes não se traduz num ganho financeiro ou de reconhecimento social, visto que grande parte das tarefas que assumem são socialmente pouco valorizadas, representa uma nova versão do papel social feminino num resquício de uma cultura patriarcal severa, visto que perpetua e legitima a sua integral responsabilidade pela esfera doméstica.

… às mais oculta(da)s

Nos últimos anos tem-se assistido a uma morosa mas persistente conquista pelas mulheres de uma maior participação profissional, social e política. No entanto, no espaço da vida privada as conquistas têm sido mais morosas, até porque os homens não passaram a participar na esfera familiar na mesma proporção que as mulheres na esfera profissional. Por outro lado, a vida pessoal e familiar é uma área onde é mais difícil trabalhar em prol da desconstrução das representações e dos estereótipos de género.

Um dos aspetos que facilmente passa despercebido é a representação diferenciada de homens e mulheres na comunicação social, geralmente justificado por se tratar de um setor privado da sociedade regido por uma lógica de mercado. Contudo, o uso massificado do corpo da mulher — um corpo idealizado: jovem, belo, branco e apto — contribui de forma indelével para a manutenção social de uma cultura não só consumista, mas também machista e de valores androcêntricos. Acresce a isto os conteúdos noticiosos, onde as mulheres e as suas atividades e empreendimentos tendem a ser muito menos objeto de atenção do que os homens e

respetivas atividades (Cerqueira e Magalhães, 2017). Com esta preocupação em mente, o último PNI (2014-2017) estabeleceu pela primeira vez a comunicação social como uma área estratégica de intervenção.[12]

A continuidade de uma representação estereotipada dos corpos masculinos e femininos tem uma influência fundamental na forma como socialmente são construídas a sexualidade e a reprodução, áreas nas quais permanece a naturalização das diferenças de papéis entre homens e mulheres. Apesar de nas últimas décadas em Portugal a sexualidade ter passado a ser entendida de forma mais libertadora, passando a considerar que cada pessoa tem direito a ter uma vida sexual (Vieira, 2012), persistem assimetrias na forma como esta é representada e vivida por homens e mulheres. A feminização do planeamento familiar é explícita quando verificamos que dos 18 métodos contracetivos existentes apenas um é totalmente masculino — o preservativo. O contracetivo mais utilizado no nosso país é o de toma oral, ou seja, a pílula feminina, recaindo sobretudo sobre as mulheres a responsabilidade do planeamento familiar e sobre o seu corpo a contraceção, por vezes com consequências graves, sendo que o método mais usado não as protege contra as doenças sexualmente transmissíveis (DST). Relativamente às práticas de planeamento familiar é interessante verificar que, apesar de não existirem estatísticas desagregadas por sexo sobre utentes destas consultas (o que seria útil e recomendável), é percetível mediante diferentes fontes a clara prevalência de mulheres, sendo mesmo assumido em alguns documentos que é uma consulta frequentada apenas por mulheres e que os e as profissionais de saúde não se sentem igualmente preparados/as para apoiar homens a este nível (Nogueira e Vilaça, 2009: 11).

Em matéria de direitos sexuais e reprodutivos, a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (Lei n.º16/2007, de 17 de abril) constitui um marco simbólico dos direitos das mulheres em geral e dos cuidados de saúde em particular, mas é igualmente revelador das resistências à autonomia das mulheres em Portugal, tendo sido conquistado mais de trinta anos após o advento da democracia e um dos últimos países europeus a fazê-lo.

Foi ainda mais recentemente que a discriminação das mulheres no acesso à procriação medicamente assistida (PMA) foi retirada da lei. Até à entrada em vigor da Lei n.º 25/2016, de 22 de agosto, as mulheres só seriam elegíveis quando casadas ou em união de facto com um homem, o que excluía mulheres solteiras e casais de lésbicas. Permanece ainda na lei a discriminação no acesso à maternidade de substituição para homens sozinhos ou em casal, ao fazer depender o acesso de uma patologia que impossibilite de procriar.

Terminamos esta primeira parte do capítulo abordando uma dimensão das desigualdades de género que durante muito tempo foi profundamente invisibilizada e que, nos dias de hoje, apesar de consideravelmente mais discutida e trabalhada do que no passado, o seu debate e sobretudo o alcance das medidas resolutivas e preventivas implementadas está ainda aquém da gravidade do

12 Desde a segunda metade dos anos 1990 que se estabelecem planos nacionais de igualdade de género (PNI) que são estratégias de intervenção geralmente trianuais para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, da responsabilidade da CIG (Monteiro, 2011a).

problema. Referimo-nos à violência de género, a face mais visível e extrema da desigualdade de poder entre homens e mulheres que se pode manifestar de diversas formas: assédio sexual, violação, violência no namoro, violência doméstica, entre outras. São indubitavelmente as mulheres as principais vítimas da violência de género (representam 82,4% em 2016, segundo a APAV), sobretudo as mais jovens.[13] Ao nível da Europa, o mais recente estudo comparativo é de 2014 (FRA, 2014a) e identificou que uma em cada três mulheres sofreu violência física e/ou sexual desde os 15 anos de idade e 5% foi violada.

Recentemente, um estudo em Portugal sobre assédio sexual e moral no local de trabalho evidenciou valores muito superiores à média europeia (12,6% face a 2%) (Torres *et al.*, 2016). Estes resultados sustentaram a aprovação, a 18 de julho de 2017, no parlamento, de um diploma com alterações ao Código do Trabalho, à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e ao Código de Processo do Trabalho, garantindo que a prática de assédio passa a ser explicitamente proibida na lei. Também os assédios verbais de cariz sexista (os vulgarmente designados "piropos") passaram a estar abrangidos nos "crimes de importunação sexual", em 2015, com a nova redação dos artigos 170.º e 171.º do Código Penal, transpondo para Portugal uma das diretrizes da Convenção de Istambul. A polémica gerada a propósito da "criminalização dos piropos", socialmente naturalizados e até vistos como de conotação elogiosa para as mulheres e as raparigas, constitui um bom exemplo da resistência ao reconhecimento de certas práticas como exercícios de poder dos homens sobre as mulheres.

Relativamente à violência doméstica, a visibilidade deste problema alterou-se exponencialmente com a sua instituição em 2011 como crime público, o que teve de imediato reflexo no número de denúncias. Em 2015, foram registadas pelas forças de segurança 26.815 participações de violência doméstica, das quais 85% das vítimas são mulheres.[14] Já a denúncia de violência no namoro aumentou quase 60% nos últimos três anos (APAV, 2016).[15]

A violência doméstica constitui um bom exemplo de uma área em que os investimentos públicos têm sido crescentes e contínuos ao longo das diferentes legislaturas (Guerreiro *et al.*, 2015). Portugal está assim dotado de instrumentos de política que traduzem as diretivas internacionais e que foram evoluindo no sentido de salientar o trabalho em rede e de proximidade. Num estudo realizado recentemente sobre a situação de mulheres vítimas de violência doméstica que beneficiaram dos apoios disponíveis (nomeadamente do acolhimento em casas de abrigo) (Guerreiro *et al.*, 2015) confirmou-se a necessidade de reorientar a intervenção, no sentido do afastamento do agressor e não da vítima (ou vítimas, em caso de existência de filhos/as) do local de residência e a regulamentação urgente do poder

13 PAV — Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (2016), *Estatísticas APAV. Relatório Anual 2015*, disponível em: www.apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas_APAV_Relatorio_Anual_ 2015.pdf.

14 MAI — Ministério da Administração Interna (2016), *Violência Doméstica 2015. Relatório Anual de Monitorização*, disponível em: http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/Rel%20VD%202015.pdf.

15 APAV — Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (2016), *Estatísticas APAV. Relatório Anual 2015*, disponível em: www.apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas_APAV_Relatorio_Anual_2015.pdf.

parental no sentido de não constituir impedimento à rutura da situação violenta e de salvaguarda dos direitos das vítimas. Estes aspetos foram recentemente objeto de legislação (Lei n.º 24/2017), esperando-se melhorias.

Desigualdades entre cisgénero e transgénero

O segundo nível de desigualdades de género em foco neste capítulo incide sobre as que se verificam entre as pessoas "cisgénero" e as "transgénero" ou "trans".[16] O termo "trans" tem vindo a ser crescentemente utilizado para abranger a maior diversidade de identidades e expressões de género fora das socialmente expectáveis, incluindo pessoas reconhecidas com o género masculino à nascença mas que se identificam com o feminino ou vice-versa, bem como as que se identificam com as duas ou com nenhuma das categorias binárias de género comummente aceites.

As pessoas trans, enquanto detentoras de identidades de género socialmente minoritárias, e transgredindo um dos principais pilares em que assentam e se estruturam as sociedades — o da existência de dois sexos/géneros únicos, fixos e dicotómicos —, são um dos grupos da população mais discriminados (EC, 2015:14). Coexistindo com o privilégio da masculinidade, de que nos ocupámos na primeira parte deste capítulo, há ainda que reconhecer o "cis-privilégio" (Enke, 2012); e ao sexismo que continua a caracterizar as sociedades contemporâneas devemos juntar o cisgenderismo como traço das desigualdades de género. O cisgenderismo é a ideologia que invalida ou patologiza as autoatribuições de género que contrastem com as externamente atribuídas (Ansara e Hegarty, 2012).

O reconhecimento internacional do direito fundamental à "identidade de género"

A atenção às questões transgénero a nível social e, especificamente, das ciências sociais e das políticas públicas é ainda muito recente. É sobretudo a partir dos anos 1990 que se começa a constituir um corpo de trabalho na área dos "estudos transgénero" (Stryker, 2006) e a consolidar a categoria institucional de "identidade de género" para abarcar este fenómeno. Tem-se vindo desde então a assistir a uma mudança de paradigma na interpretação do transgénero, desde a sua localização exclusiva no âmbito da medicina, com as suas diversas formas catalogadas como doenças mentais, até à esfera dos direitos humanos, tal como estabelecido, em 2007, nos Princípios de Yogyakarta na Aplicação das Leis dos Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e à Identidade de Género.[17] Neles se define a "identidade de género" como a experiência interna e individual de género, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído à nascença, incluindo o sentido pessoal do

16 Para uma resenha histórica de conceitos e discussão dos seus conteúdos, ver Saleiro, 2013: 10-18.
17 Disponível em: http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_en.htm.

corpo (que pode envolver modificações corporais por meios cirúrgicos ou outros) e outras expressões de género, incluindo o vestuário, a postura corporal, etc.

Colocado internacionalmente o "direito à identidade de género" como um novo direito fundamental da humanidade, os Estados são interpelados a tomar medidas que o concretizem, bem como que protejam as pessoas com identidades e/ou expressões de género trans. A nível europeu têm-se sucedido recomendações e resoluções, sobretudo provenientes do Conselho da Europa, que progressivamente alargam o tipo de pessoas abrangidas e as respetivas coberturas, desde o direito ao reconhecimento legal de género e ao acesso aos cuidados de saúde, até à educação, ao emprego, à segurança, aos bens e serviços, etc.[18] Alargam igualmente a autonomia das próprias pessoas trans nas decisões que concernem à sua identidade, patente no princípio da autodeterminação de género.[19] A autodeterminação de género, que implica a autossuficiência das próprias pessoas no processo de reconhecimento legal da sua identidade de género, está já em vigor, para além da pioneira Argentina (2012), na Europa, em países como Dinamarca (2014), Irlanda (2015), Malta (2015) e Noruega (2016).

O reconhecimento da "identidade de género" nas políticas públicas em Portugal

Em Portugal, ainda durante a primeira década deste século, assistíamos a um "vazio" (Saleiro, 2013) nas políticas públicas acerca das questões relacionadas com a identidade de género. Contrariando uma série de recomendações e resoluções do Conselho da Europa, não existiu, até 2011, qualquer legislação específica, nem qualquer menção na legislação existente, à "transexualidade", "transgénero" ou "identidade de género". Esta ausência, ou mesmo negligência, motivou, em 2009, uma chamada de atenção ao Estado português por parte do comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa.[20]

Esta situação contrastava com a de um conjunto de países europeus que legislaram sobre a possibilidade de alteração da menção ao sexo nos documentos de identificação já desde os anos 1970, na Suécia (1972), a que se seguiram Alemanha (1980), Itália (1982), Áustria (1983), Holanda (1985) e Turquia (1988) e, já na primeira década deste século, Finlândia (2002), Reino Unido (2004), Bélgica (2007) e Espanha (2007).

Mesmo na ausência de legislação específica, desde o início da década de 1980 que há pessoas, em Portugal, que conseguiram a alteração da menção ao sexo no assento de nascimento pela via judicial, desde que verificado um conjunto de exigências, tais como: não ser casado/a, não ter filhos/as, ter realizado cirurgia de reatribuição de sexo ou não estar em condições de procriar (ou seja, ser estéril) (Saleiro, 2013: 139-140). A desigualdade entre as pessoas cis e trans no direito à

---

18 O Conselho da Europa abrange 47 Estados, incluindo os que formam a União Europeia. Cf., por exemplo, a Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa CM/REC(2010)5.

19 Cf., por exemplo, a Resolução 2048 (2015) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre "Discriminação de pessoas transgénero na Europa".

20 A carta enviada pelo comissário pode ser consultada em http://wcd.coe.int/com.

identidade de género está bem evidente se pensarmos naquilo de que estas últimas teriam que prescindir para ver a sua identidade reconhecida ou na interdição do seu reconhecimento, caso já não cumprissem as exigências.

A exceção ao "vazio" durante todo o século XX era a menção ao "transsexualismo ou disforia do género" incluída no Código Deontológico da Ordem dos Médicos, o que ilustra bem o paradigma de redução das questões transgénero à medicina que vigorava em Portugal. Até 1995, o código estabelecia, em contradição com as recomendações europeias, a proibição de realização de "cirurgia para retribuição do sexo", o que condicionava toda a prestação dos serviços de saúde trans-específicos. A partir de 1995, a proibição é levantada e organizam-se as consultas de acompanhamento da transexualidade. Contrariamente à situação noutros países, estes cuidados de saúde (seguimento psicológico, endocrinológico e cirúrgico) foram, desde o início, acolhidos pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), cumprindo o país as recomendações do Conselho da Europa. Entre os finais do século XX e a primeira década do século XXI, Portugal encontrava-se assim na peculiar situação de disponibilizar os meios para a transição corporal, mas não contemplar a possibilidade do reconhecimento legal de género.

Os indícios de atenção às questões relacionadas com a identidade de género começam a surgir no início deste século, após o episódio marcante do assassinato da mulher transexual Gilberta Salce Júnior, em fevereiro de 2006, que coloca a "identidade de género" na agenda pública e política. O movimento LGBT — Lésbicas, *Gays*, Bissexuais e Transgénero, e especificamente T, representado pela ªt. — associação para o estudo e defesa do direito à identidade de género, constituída em 2002, mobiliza-se então em torno da visibilidade da temática e da reivindicação de uma lei de reconhecimento legal de género. A aprovação da lei espanhola, pela proximidade geográfica e até de ambiente político (um governo do Partido Socialista e um parlamento de maioria de esquerda) coloca essa hipótese no campo de possibilidades também em Portugal.

A Lei n.º 7/2011, de 15 de março, conhecida como a "lei de identidade de género", resultante de propostas do Bloco de Esquerda e do Governo, inaugurou a contemplação desta temática nas políticas públicas em Portugal. Ao não impor condições para além de um diagnóstico médico que ateste "perturbação de identidade de género, também designada como transexualidade", não exigindo qualquer transformação corporal para o reconhecimento legal, Portugal passaria a ter, em 2011, a mais respeitadora lei dos direitos das pessoas trans, a nível mundial.[21]

Após a aprovação desta lei foram-se sucedendo as inclusões da "identidade de género" no Código Penal (2013), no Código do Trabalho (2015) e ainda no Estatuto do Aluno (2012). Continua, porém, ausente do art.º 13.º da Constituição da República Portuguesa, o Princípio da Igualdade.

Na sequência da integração da orientação sexual e da identidade de género como áreas de atribuição da CIG, o PNI começa a integrar, a partir do IV (2011-2013),

---

21 Reconhecido pela Comissão Europeia (2012) no seu relatório "Trans and intersex people. Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression", disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/trans_and_intersex_people_web3_en.pdf.

uma área estratégica dedicada a estas problemáticas, que teria continuidade no V (2014-2017). Já em 2017 foram criadas, através de protocolos com ONG, três respostas de atendimento a vítimas de violência de género, incluindo a população trans.

A segunda década do século XXI constitui-se assim na década da aquisição de direitos relacionados com a identidade de género em Portugal. Um processo que precisa de ser continuado, alargado e aperfeiçoado no sentido de ser cada vez mais inclusivo da diversidade de (trans)género e de áreas abrangidas, tal como reivindicado pelas próprias pessoas e suas associações, acompanhadas pelas instâncias europeias e corroborado pelos estudos de âmbito nacional (Saleiro, 2013; Moleiro, 2016). Também a nível político há esse reconhecimento, estando iminente a discussão no parlamento de uma nova "lei de identidade de género".[22]

Situação das pessoas trans em Portugal

Embora as pessoas trans sejam objeto de múltiplas formas de discriminação, há uma fundamental de que são alvo que as coloca em desigualdade em relação às pessoas cis: a tradução legal da sua (auto)identidade de género, que as primeiras têm garantida à nascença. A Lei n.º 7/2011, de 15 de março, constituiu um avanço significativo e produziu efeitos avaliados como muito positivos na vida das pessoas por ela abrangidas, pese embora alguns problemas encontrados no seu recurso, que se relacionam sobretudo com a obtenção do diagnóstico médico (morosidade das consultas, práticas médicas excludentes, exigências de tratamentos médicos) e com o custo emolumentar associado ao procedimento administrativo criado pela lei (Moleiro, 2016).

No entanto, ainda não permite concretizar o direito universal à identidade de género. A lei impõe um diagnóstico médico que restringe o tipo de pessoas trans abrangidas (privilegiando a transexualidade), não sendo inclusiva da diversidade de identidades e expressões de género que é possível encontrar na sociedade portuguesa (mapeadas em Saleiro, 2013). Para além disso, exige uma peritagem médica ao invés de assentar na autodeterminação, como acontece nos países com legislação mais recente.[23] A lei também não contempla o reconhecimento de identidades de género fora do binarismo, tal como é comum no resto da Europa, excetuando a recente possibilidade da opção pelo registo do género X nos documentos de identificação em Malta (2017) e apenas no passaporte na Dinamarca. Por fim, não abrange crianças e jovens menores de idade, já contemplados nas legislações de Malta e Noruega, e na Irlanda a partir dos 16 anos, atuando como se a identidade de género fosse uma característica da idade adulta.

Os dados do inquérito à população trans europeia lançado em 2012 pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais revelaram que estas pessoas enfrentam, em

22 Foram apresentadas três propostas para a nova lei: do BE (2016), do PAN (2016) e do Governo (2017).

23 O que partilha com 35 países na Europa, segundo o *Trans Rights Europe Index 2017* elaborado pela TGEU, disponível em: http://tgeu.org/wp-content/uploads/2017/05/Index-online.png.

Portugal, tal como na Europa, discriminação em todas as esferas da sua vida — saúde, educação, emprego, segurança, vivência do espaço público — devido à sua identidade de género (FRA, 2014b: 84). Apesar de generalizada, a discriminação afeta mais as pessoas com uma identidade ou expressão de género trans mais visível e sobretudo as feminilidades trans, intersectando-se aqui a identidade de género trans com a expressão da socialmente fragilizada feminilidade (Saleiro, 2013).

A restrição à vivência da identidade e expressão de género das pessoas trans na sociedade portuguesa aparece evidenciada nas últimas posições que o país ocupa no conjunto dos países europeus, e muito abaixo da média, no que concerne à abertura destas pessoas em relação à sua identidade de (trans)género nas várias esferas da vida: na privada, apenas 10%; na profissional, 9%; e na prestação de cuidados de saúde, 14% (FRA, 2014b: 90). Coerentemente, Portugal surge acima da média na proporção de pessoas que evitam expressar-se em consonância com a sua identidade de género com medo de sofrer represálias (42%) e que evitam a frequência de alguns espaços (56%) (FRA, 2014b: 72). A limitação no direito ao usufruto do espaço público é um aspeto que as pessoas trans partilham com as mulheres cis, mas que se intensifica nesta população, sobretudo se se tratar de mulheres trans, que acumulam discriminação por estas duas vias. Os progressos recentes das políticas públicas nesta matéria em Portugal produzirão desejavelmente efeitos no alargamento das possibilidades de uma vivência de (trans)género mais livre de restrições que a proximidade do momento da inquirição (2012) ainda não terá traduzido. De facto, os resultados obtidos nos diferentes países mostram uma relação de sentido positivo entre o grau de proteção dos direitos humanos das pessoas trans e a abertura revelada por essas pessoas relativamente à sua identidade e expressão de género nas diferentes esferas da vida.

No que concerne à saúde, apesar de disponibilizados no SNS, os cuidados de saúde trans-específicos apresentam défices de cobertura territorial, de profissionais e de abertura à diversidade de identidades e expressões de género que, neste último aspeto, afetam sobretudo as pessoas fora da "narrativa clássica da transexualidade" (Saleiro, 2013), criando desigualdades mesmo no interior desta população. A melhoria do acesso e da qualidade desses cuidados, incluindo alterações na relação de poder entre as pessoas trans e profissionais de saúde, constitui uma das principais reivindicações das pessoas trans e suas associações.

A atuação por via da educação vislumbra-se como uma estratégia estrutural em prol da mudança de atitudes face às identidades e expressões de género socialmente minoritárias. Mas, embora a identidade de género esteja elencada como categoria de não discriminação no Estatuto do Aluno, não tem sido objeto das políticas educativas em Portugal, ao contrário do que acontece, em contexto europeu, em países como Malta ou num conjunto de províncias espanholas. Isto apesar de a inclusão nos *curricula* escolares de informação sobre a diversidade de identidades de género contar com a concordância de 69% dos/as portugueses/as inquiridos/as (acima da média europeia de 64%) no Eurobarómetro 2015, cifrando-se a discordância em apenas 18% (29% na UE) (EC, 2015: 101). O inquérito da FRA (2014b: 40) apresenta Portugal nas últimas posições sobre o ambiente vivido na escola, com quase metade (46%) das pessoas trans inquiridas a classificá-lo como

LGBT negativo e somente 16% como positivo. A auscultação da população trans adulta revelou experiências de violência de (trans)género na escola, que culminaram em absentismo e abandono escolar precoce (Saleiro, 2017), deixando estas pessoas ainda mais fragilizadas para enfrentar a sua vida adulta.

Já o emprego é a área onde, a nível europeu, foram encontrados os maiores índices de discriminação, sobretudo no momento da procura, que, sendo generalizada, afeta mais as mulheres trans (FRA, 2014b: 9). Também a auscultação da população trans em Portugal revelou, independentemente das qualificações, mulheres trans com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal, com empregos mais precários e sem proteção social (incluindo o trabalho sexual) e maior necessidade de recurso a prestações de apoio social (Saleiro, 2013). Indicador da discriminação que esta população enfrenta a nível laboral, é ainda que, de todas as categorias de discriminação apresentadas no Eurobarómetro 2015, é com uma "pessoa transexual ou transgénero" que a menor percentagem de pessoas inquiridas (47%) se sentiria totalmente confortável em ter como colega de trabalho (EC, 2015).

Em suma, 87% das pessoas trans inquiridas em Portugal acusam a prevalência de discriminação em função da identidade de género no seu país (FRA, 2014b: 25-26). A comparação com a perceção da população em geral, captada através do Eurobarómetro de 2012, de apenas 50%, traduz algum défice de consciência acerca dos problemas que afetam estas pessoas. No entanto, também aqui haverá mudanças a assinalar, uma vez que no Eurobarómetro de 2015 sobem para 65% os/as portugueses/as que reconhecem a existência de discriminação em função da identidade de género no seu país (EC, 2015: 16).

Notas finais

Ao longo do presente capítulo tentámos situar Portugal no contexto europeu em termos da igualdade de género, estendendo a análise desde a comparação entre homens e mulheres, até às pessoas com identidades de género socialmente minoritárias (transgénero).

O panorama traçado, mesmo que necessariamente sintético e seletivo, revela um país de conquistas em direção à igualdade, sobretudo ao nível legislativo, onde quer no sentido tradicional da igualdade de género, quer nas questões relacionadas com o transgénero, não se diferencia pela negativa e, em alguns aspetos e momentos, até se destaca positivamente. Porém, estes progressos legislativos, frequentemente decorrentes da transposição de diretivas europeias e internacionais, nem sempre têm tradução na igualdade de género medida pelas reais condições de vida e de existência de homens e de mulheres cis e também de pessoas trans. Continua a verificar-se o privilégio da masculinidade, que afeta tanto as mulheres cis como as pessoas trans (as que expressam uma masculinidade vista como não legítima ou as que dela dissidem). Numa lógica cumulativa e de interseção de variáveis de discriminação, afeta ainda mais intensamente as expressões da feminilidade trans. Em última análise, acaba por prejudicar também os homens cis que se veem

privados da participação em esferas fundamentais da vida, como as relacionadas com o cuidar.

A participação das mulheres no mercado de trabalho, que equipara Portugal aos países europeus mais igualitários em termos de género, não se refletiu equitativamente nas condições económicas (como mostra mais diretamente o *gap* salarial), nem noutras esferas como o poder económico e a liderança, dimensões em que o país ocupa as últimas posições no conjunto dos países da UE (EIGE, 2017). Não obstante, a importância das quotas foi comprovada pelo facto de que é nos países que as têm há mais tempo que houve maior progresso ao nível do poder político das mulheres — França, Bélgica, Portugal e Eslovénia (EIGE, 2017).

A resistência à mudança em direção a valores e práticas de género mais igualitárias revela a necessidade, em primeiro lugar, da visibilização, demonstração e discussão pública das desigualdades de género, das mais às menos evidentes. E a efetiva aplicação do princípio do *mainstreaming* de género, dado o carácter estrutural e transversal do sistema de género nas sociedades. A este princípio deverão ser adicionadas as questões relacionadas com o transgénero, dada a partilha do fundamento das discriminações: a de que a determinada anatomia corresponde um determinado perfil de pessoas.

O caminho de aquisição de direitos relacionados com a "identidade de género" é bem mais curto do que o percorrido para a "igualdade de género". Embora iniciado tardiamente, em 2011, com a lei de reconhecimento legal de género, colocou o país em lugar cimeiro na proteção dos direitos humanos das pessoas trans. No entanto, esta lei rapidamente se revelou ultrapassada, desde logo por não se basear no princípio da autodeterminação, que reúne consenso nas instâncias europeias e está já efetivado em alguns países, estando agora em discussão em Portugal. É esperado que a presente década dê continuidade à produção de conhecimento sobre o fenómeno, à sua visibilidade e a intervenções públicas nas várias esferas de combate às desigualdades transgénero. Um dos progressos desejáveis seria precisamente o seu acolhimento nas políticas de promoção da igualdade de (todas as identidades e expressões de) género.

Referências bibliográficas

Alvarez, Teresa, e Cristina Vieira (2014), "O papel da educação no caminho que falta percorrer em Portugal na desconstrução dos estereótipos de género: breves reflexões", *Exedra*, pp. 8-17, disponível em http://www.exedrajournal.com/?p=323.

Ansara, Y. Gavriel, e Peter Hegarty (2012), "Cisgenderism in psychology: pathologizing and misgendering children from 1999 to 2008", *Psychology & Sexuality*, 3, pp. 137-160.

Casaca, Sara Falcão (2013), "As novas dinâmicas laborais e os desafios da articulação com a vida familiar", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 72, pp. 31-52.

Cerqueira, Carla, e Sara I. Magalhães (2017), "Ensaio sobre cegueiras: cruzamentos intersecionais e (in)visibilidades nos *media*", *ex aequo*, 35, pp. 9-20.

Duarte, Madalena, e Ana Oliveira (2012), "Mulheres nas margens: a violência doméstica e as mulheres imigrantes", *Sociologia*, 23, pp. 223-237.

EC — European Commission (2015), *Special Eurobarometer 437. Discrimination in the EU in 2015. Report*, European Commission, disponível em: http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/ebs_437_en.pdf.

EIGE — European Institute for Gender Equality (2017), *Gender Equality Index 2017. Measuring Gender Equality in the European Union 2005-2015. Report*, EIGE, disponível em: http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report.

Enke, Anne (ed.) (2012), "The education of little cis: cisgender and the discipline of opposite bodies", em A. Enke, *Transfeminist Perspectives in and behind Transgender and Gender Studies*, Filadélfia, Temple University Press, pp. 60-80.

FRA — European Union Agency for Fundamental Rights (2014a), *Violência contra as Mulheres: Um Inquérito à Escala da União Europeia*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

FRA — European Union Agency for Fundamental Rights (2014b), *Being Trans in the European Union Comparative Analysis of EU LGBT Survey Data*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Guerreiro, Maria das Dores (org.), Ana Rita Coelho, Joana Aguiar Patrício, e Sandra Palma Saleiro (2015), *Processos de Inclusão Social de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica*, Lisboa, CIES-IUL.

Moleiro, Carla (coord.) (2016), *A Lei de Identidade de Género. Impacto e Desafios da Inovação Legal na Área do (Trans) Género*, disponível em http://www.cis.iscte-iul.pt/files/Public/Relatorios/Relato%CC%81rio_Resultados_ proj.pdf.

Monteiro, Alcides A., e Catarina Sales Oliveira (2014), "Intervenção em igualdade de género no terceiro setor: organizações que discutem a sua própria mudança", *Atas do VIII Congresso da APS*, Évora.

Monteiro, Rosa (2011a), *Feminismo de Estado em Portugal: Mecanismos, Estratégias, Políticas e Metamorfoses*, tese de doutoramento, Coimbra, Faculdade de Economia/UC.

Monteiro, Rosa (2011b), "A política de quotas em Portugal: o papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, pp. 31-50.

Nogueira, Paula, e Teresa Vilaça (2009), "Percepções dos enfermeiros/as das consultas de planeamento familiar e saúde materna sobre as diferenças de género em educação para a saúde sexual e reprodutiva", *Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, Braga, pp. 2122-2138.

Perista, Heloísa, *et al.* (2016), *Os Usos do Tempo de Homens e Mulheres em Portugal*, Lisboa, CESIS e CITE.

Saleiro, Sandra Palma (2013), *Trans Géneros. Uma Abordagem Sociológica da Diversidade de Género*, tese de doutoramento em sociologia, Lisboa, ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.

Saleiro, Sandra Palma (2017), "Diversidade de género na infância e educação. Contributos para uma escola sensível ao (trans)género", *ex aequo*, 36, pp. 149-165.

Sales Oliveira, Catarina (2014), "Still driven-mobility patterns and gender roles in Portugal", *CIES Working Paper N.º 185/2014*, disponível em: http://cies.iscte-iul.pt.

Sales Oliveira, Catarina, e Amélia Augusto (2017), "El gender *mainstreaming* en la academia portuguesa", *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social*, 1, pp 17-27.

Stryker, Susan (2006), "(De)subjugated knowledges: an introduction to transgender studies", em Susan Stryker e Stephen Whittle, *The Transgender Studies Reader*, Nova Iorque, Routledge, pp. 1-17.

Torres, Anália, *et al.* (2016), *Assédio Sexual e Moral no Local de Trabalho em Portugal,* Lisboa, CIEG e CITE.

Vieira, Cristina (2012), *Eu Faço Sexo Amoroso — A Sexualidade dos Jovens pela Voz dos Próprios*, Lisboa, Editorial Bizâncio.

Publicação Original

Saleiro, Sandra Palma, e Oliveira, Catarina Sales de (2018), "Desigualdades de (cis e trans)género: Portugal no contexto europeu", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 131-148. Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 11

Jovens portugueses na Europa
Desigualdades de transições, de participação e de mobilidade

Nuno de Almeida Alves, Magda Nico e David Cairns

Introdução

Falar de desigualdades na juventude tem um duplo sentido. Podemos estar a referir-nos a desigualdades sociais entre os grupos dos mais jovens e os outros grupos etários (mais velhos), ou a obstáculos particulares associados a um período particular da vida em que se inauguram, de uma forma particularmente densa do ponto de vista temporal e demográfico (Rindfuss, 1991), esferas como a do trabalho ou da família. Mas na juventude também há "classes". Podemos, por isso, estar a referir-nos ao facto deste período particular da vida ser um observatório particularmente rico da estratificação social (mas também de género, geográficas, etc.) das trajetórias de vida. A natureza deste livro implica a inclusão de um outro ingrediente comparativo das desigualdades, o dos países. A análise das diferenças e desigualdades sociais entre as juventudes dos vários países são de certa forma o reflexo de um reforço da corrente classista na análise da "juventude" no sentido em que estes representam diferentes Estados-providência que são, por sua vez, versões cristalizadas e assimiladas das estratificações sociais de cada país.

Importante a reter neste duplo sentido é que ele deve, de facto, ser duplo, e não simplesmente dicotómico e mutuamente exclusivo. Apesar de esforços recentes na reconciliação entre a corrente classista e a corrente geracional no estudo das mudanças e das desigualdades sociais na juventude (Bennett e Woodman, 2015), ainda persistem obstáculos entre estas correntes. Por um lado, na corrente geracional, a "juventude é tomada como um todo social cujo atributo é o de ser constituído por indivíduos pertencentes a uma dada 'fase da vida'" (Pais, [1993] 2003: 29). Tal remete para o problema de encarar a juventude como uma "entidade homogénea", "fazendo-se uma correspondência desajustada entre uma faixa de idades e um universo de interesses culturais comuns" (Pais, [1993] 2003: 55), o que, sabe-se, não tende de todo a ser verdadeiro, sobretudo em sociedades crescentemente globalizadas, individualizadas e desiguais. Por outro lado, na corrente classista, "a juventude é tomada como um conjunto social necessariamente diversificado, perfilando-se diferentes

culturas juvenis em função de pertenças de classes, diferentes situações económicas, diferentes parcelas de poder, diferentes interesses, diferentes oportunidades ocupacionais, etc." (Pais, [1993] 2003: 29).

Neste capítulo, este *olhar duplo* (e não dicotómico) consubstanciar-se-á pelos sucessivos ziguezagues ou sobreposições analíticas das correntes geracional e classista (ou de *proxies* como a educação e/ou os países), como a única forma eficiente de abordar as desigualdades *dos* e *entre* os jovens.

O CIES-IUL tem tido um papel muito ativo, seja no desenvolvimento de projetos nacionais, seja na participação em projetos internacionais europeus de cariz comparativo e extensivo. Tem tido também um papel específico no sentido em que se tem focado em investigações que tomam o campo da juventude como observatório privilegiado para o estudo da mudança social e estratificação social, interpelando o objeto numa postura tematicamente "externalista", cercando-o, portanto, a partir de uma diversidade de olhares, nomeadamente o da família, do curso de vida, do trabalho, da participação, da sociologia da comunicação, da sociologia das migrações, da mobilidade, etc.

É neste contexto de diversidade temática do estudo das desigualdades na juventude que o presente capítulo se desenvolveu. Apresenta-se inicialmente uma análise à variabilidade das transições para a vida adulta na Europa ao longo de várias gerações (com base em dados do European Social Survey e do seu módulo "Timing of life and organization of the life course" de 2006); seguido de uma análise ao diferencial interesse pela política num conjunto diverso de localizações em países europeus observado pelo projeto de investigação MYPLACE, a partir do qual se examina o efeito e o impacto de múltiplas formas de desigualdade sobre esta dimensão fundamental da participação política dos cidadãos; e, por fim, sobre mobilidade, especificamente na população estudantil, onde através do uso de evidência qualitativa recolhida no âmbito do programa Erasmus, se torna possível identificar e explorar alguns aspetos da desigualdade nos sistemas de mobilidade institucional, incluindo desequilíbrios entre diferentes países europeus.

Transições para a vida adulta: desigualdades por tempo e espaço

Existem duas correntes analíticas hegemónicas no estudo das transições. Uma caracteriza-se por compartimentar a análise das transições em esferas da vida, ao invés de analisar a trajetória de uma forma holística, tendendo, portanto, a concentrar-se em dois tipos de transições: escola-trabalho e família-família. É a transição escola-trabalho que mais atenção recebe, e de forma mais transversal a vários campos/subcampos disciplinares como a sociologia da juventude, sociologia da educação, desigualdades sociais, ensino superior, etc. As transições família-família centram-se mais na entrada na conjugalidade, na conciliação trabalho-família e nas novas formas de parentalidade. A segunda corrente é marcada metodologicamente e refere-se às opções de acesso e forma do objeto estudado. São estudos que na maioria das vezes captam um "retrato" de uma determinada realidade ao invés de captar um "filme" dessa mesma realidade. Assim, captam o "estado das coisas"

mas não o movimento, o processo, as dinâmicas próprias que levam a esse estado das coisas ou à diversidade desses estados das coisas.

A perspetiva do curso de vida, perspetiva teórica que guiou a pesquisa cujos resultados aqui parcialmente se apresentam, implica, porém, posturas analíticas diferentes, que tenham em conta a interdependência, interação e intercausalidade entre os eventos da vida e das trajetórias. É essa a abordagem, a do estudo do processo, da trajetória, das sequências e *timing* dos acontecimentos, que levou à análise seguinte, desenvolvida a partir de dados do European Social Survey.[1] Com base nestes dados combatem-se dois argumentos: o do alegado avassalador ritmo da mudança social e desestandardização das trajetórias para a vida adulta desde o início do século; e o dos fatores culturais como explicadores quase totalitários das diferenças de sequência e da natureza das transições para a vida adulta entre vários países europeus.

O alegado aumento da desestandardização opõe as transições para a vida adulta das gerações passadas e das mais recentes. Sob a proteção desta alegação, está-se em crer que as combinações possíveis de "ordem" (simbólica e concreta) das várias transições para a vida adulta (entrar no mercado de trabalho, sair de casa dos pais, viver conjugalmente, casar, ter filhos) são atualmente muito mais do que no passado. O que os dados a nível europeu nos revelam porém é uma relativa estabilidade do número de combinações (possíveis da ordem com que as várias transições para a vida adulta ocorrem) ao longo do tempo histórico, ou, se se preferir, entre as gerações consideradas. Além disso, quando desviamos o olhar para a densidade das transições (quantas das transições acima mencionadas ocorrem no mesmo ano), chegamos novamente à conclusão que são os pares ou trios normativos (coabitar, casar; ou sair de casa, coabitar, casar, no mesmo ano) que estão também estavelmente — ao longo das gerações — em maioria. Porém, quando analisamos apenas a "dessincronização" anual dos acontecimentos (entra para o mercado de trabalho, sai de casa dos pais, coabita, casa e tem filhos - ou parte destas transições - em anos diferentes de vida), verificamos que esta é absolutamente estratificada por Estado-providência, evidenciando uma grande heterogeneidade entre os países. O ritmo de crescimento deste fenómeno foi muito mais rápido nos países escandinavos do que nos países do centro/norte da Europa que por sua vez foram muito mais rápidos do que nos países do sul da Europa e pós-comunistas (figura 11.1).

---

1 O ESS é um inquérito social liderado por equipas do meio académico, aplicado em países da Europa de dois em dois anos (desde 2002), e tem o objetivo de "mapear e explicar a interação entre as instituições europeias, em mudança, e padrões de atitudes, crenças e comportamentos da população" (site oficial do ESS). No caso do módulo utilizado nesta pesquisa, "The timing of life: the organisation of the life course in Europe", foi a sua primeira e até à data única aplicação mas está prevista uma nova aplicação em 2017 (estando os dados ainda não disponíveis). O *round* utilizado nesta pesquisa é o de 2006, com os seguintes países participantes: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Lituânia, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Rússia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Ucrânia. A equipa portuguesa tem integrado desde a primeira ronda deste inquérito investigadores do CIES-IUL.

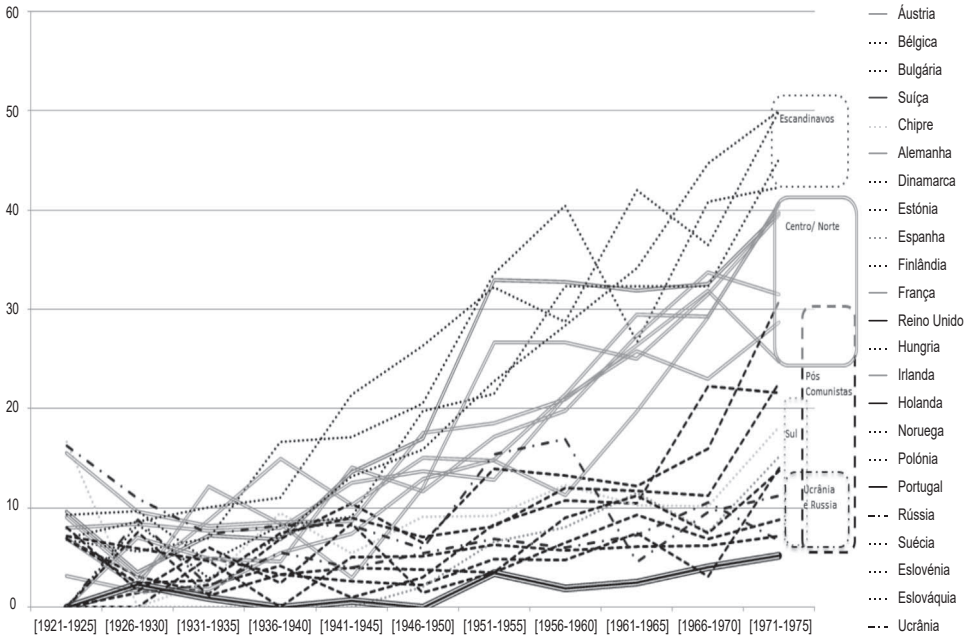

Figura 11.1 Percentagens da categoria dos eventos desmultiplicados, ao longo do tempo, por países

Esta estratificação por países reflete outras. Se cruzarmos a densidade das transições por escolaridade, ao nível da Europa, verificamos que quanto mais escolarizados são os indivíduos, maior a tendência para a desmultiplicação/gradação das transições. Desta forma, as trajetórias escolares, mais ou menos longas, que se traduzem em específicas trajetórias e em específicos valores são então parcial mas significativamente responsáveis pelas diferenças entre as gerações e entre os países.

O segundo argumento que aqui se quis contrapor é o dos fatores culturais como explicadores quase totalitários das diferenças de sequência e da natureza das transições para a vida adulta entre vários países europeus. Usa-se como exemplo a saída de casa dos pais como transição exemplar para explicar a insuficiência explicativa dos vagos fatores culturais. "Os jovens do sul da Europa saem mais tarde de casa dos pais do que os jovens dos restantes países da Europa". Esta é a afirmação em que se baseia a segunda grande "tese popular" em torno da autonomia habitacional na Europa. No entanto, embora Portugal e outros países do sul tenham médias mais elevadas de saída de casa dos pais, também têm uma maior dispersão associada a essa idade média (são, portanto, *late but non-generalised*), o que revela precisamente um menor consenso em torno da idade em que se sai de casa, o que por sua vez insinua uma maior variedade de processos que "conspiram" para uma determinada idade de saída de casa nestes países. Assim, embora seja relativamente popular a ideia de que em Portugal se sai tarde de casa dos pais e para casar, uma mais rigorosa análise leva-nos a concluir que, em Portugal, afinal, *ou* se sai (mais)

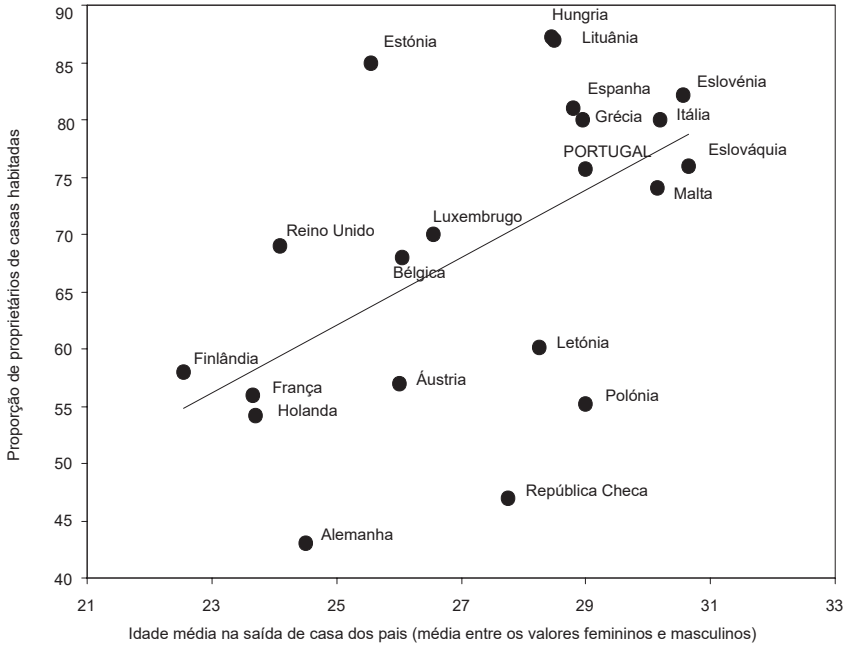

Figura 11.2 Dispersão dos países por idade média à saída de casa dos pais (jovens entre os 15 e os 29 anos, 2007) e por proporção de casas próprias nos países europeus (%, 2000)

Nota: Os países para os quais não havia informação numa das variáveis não puderam ser representados graficamente. Os dados sobre a "idade média na saída de casa dos pais (média entre os valores femininos e masculinos)" foram retirados de Eurostat News Release (2009) e os dados sobre a "proporção de proprietários de casas habitadas" foram retirados de Norris e Shiels (2007: 68).

Fontes: Eurostat Press Release (2009) e Norris e Shiels (2007: 68).

tarde de casa *ou* se sai para casar (sendo que o aumento da idade média ao primeiro casamento é transversal aos vários países europeus).

Verificou-se, assim, que a heterogeneidade entre os países é muito maior do que a heterogeneidade entre as gerações. Assim sendo, o quase "pânico moral" sobre o rumo das gerações jovens atuais face à independência ou à aparente permanência em estados de dependência com a família de origem pode muito bem ser substituído pela identificação, concreta, dos percursos mais rápidos e mais lentos de conquista de autonomia habitacional e da sua relação com *clusters* de Estados-providência na Europa. Do mesmo modo, o discurso fatalista sobre a forma como os jovens adultos de "hoje em dia" projetam e concretizam os seus cursos de vida, muitas vezes cristalizado nos exemplos dos países da Europa do sul, pode e deve ser substituído pela necessidade de uma identificação mais consistente dos instrumentos e recursos biográficos presentes e ausentes nos vários países.

Um desses recursos prende-se com as enormes desigualdades ao nível da habitação disponível e acessível à população pela Europa fora. Alguns autores identificam o nível de acessibilidade das casas (medido em inversa medida pela

proporção de casas ocupadas por proprietários) em Portugal (e na Grécia e em Espanha) tão baixo como nos países do alargamento europeu, e concluem referindo que números reduzidos de alojamentos do mercado de arrendamento impedem o acesso habitacional às camadas populacionais com menos rendimentos (2007: 66), nas quais se pode claramente incluir os jovens.

As características específicas do mercado de habitação em Portugal (e, como se verá, em outros países do sul, centro e este europeu) e a extrema dificuldade na sua entrada definitiva e especialmente intermitente são negligenciadas enquanto potencial explicação para as diferenças de idade média na primeira saída dos jovens de casa dos pais entre os países e ao longo do tempo.

A figura 11.2 ilustra, deste modo, uma enorme proximidade entre os países do sul europeu e a proporção de proprietários de casas ocupadas (*versus*, leia-se, a proporção inversa de casas ocupadas por arrendatários) que revela simultaneamente a elevada indisponibilidade de casas a serem ocupadas rapidamente e de forma flexível e a elevada dificuldade em ter adequado acesso monetário à ocupação de uma casa.

Em suma, pode afirmar-se que uma análise dos *timings* e ritmos atuais de saída de casa dos pais que vá para além das causas próximas (no tempo e no efeito de causalidade) torna-se definitivamente menos fatalista do que uma análise baseada na "bênção" das continuidades culturais (nomeadamente dos países do sul da Europa). Assim, é importante reforçar que não são só os países de sul que são alvo de continuidades culturais. Aliás, uma determinada, específica e muito peculiar "cultura de Estado" é típica dos países escandinavos. A cultura (ou continuidades culturais), como variável explicativa, não pode ser associada apenas aos países do sul da Europa, nem ser associada necessariamente a uma função de travão de mudança social.

O desigual interesse pela política em Portugal e na Europa: o efeito decisivo da etapa do curso de vida

Entre os cientistas sociais que analisam fenómenos políticos é consensual a consideração de que os jovens nutrem alguma desafeição pela política em geral e pela participação eleitoral e cívica em particular (Furlong e Cartmel, 2007). Este afastamento entre os jovens e a política é generalizado a todo o mundo ocidental, embora registe diferenças significativas entre países e regiões, como se verá mais à frente. Abordar este problema a partir da problemática das desigualdades no ocidente significa pensar num conjunto de fatores e processos que conferem sentido à desigualdade de participação e de envolvimento cívico por parte de determinados grupos sociais, mais do que a negação de direitos políticos e cívicos — de desigualdades existenciais tais como definidas por Goran Therborn (2006) —, conjugando não só diversos níveis de análise, como diversas dimensões potencialmente explicativas do problema. No quadro desta estratégia analítica, colocar-se-ão em foco diversos contextos de emergência de desigualdade em torno do interesse pela política e proximidade a partidos políticos por parte dos jovens: contextos (países, localidades) e respetivas características sociodemográficas.

O material empírico utilizado provém de um inquérito por questionário efetuado em 14 países da Europa no âmbito do trabalho de campo do projeto de investigação MYPLACE, conjugando um conjunto significativo de fatores potenciais de emergência de desigualdade de participação política e de envolvimento cívico entre os jovens residentes em cada um destes países.[2]

Uma das primeiras questões desse questionário procurava conhecer o posicionamento dos jovens relativamente ao seu interesse pela política, primeira instância mobilizadora para a participação e ação política. Tal como está patente na figura 11.3, este interesse encontra-se muito desigualmente distribuído pelas diversas localizações MYPLACE. Os jovens que revelam mais interesse pela política (agregando os valores respeitantes às categorias "muito interessado" e "algo interessado") somam 50% em apenas 10 das localizações estudadas, remetendo as 20 restantes para graus diversos de desinteresse.

As 10 posições cimeiras são ocupadas pelo pleno das localizações dinamarquesas, alemãs (leste e oeste) e espanholas, adicionando-se ainda uma britânica e uma portuguesa, curiosamente a que estabelece o limite mínimo da maioria. No polo oposto verifica-se uma acumulação das localizações húngaras, letãs e eslovacas entre os locais cujos jovens apresentam um mais elevado grau de desinteresse pela política. A distribuição apresentada não permite a retirada de conclusões claras, revelando apenas uma maior concentração do ocidente europeu no polo do maior interesse pela política, por oposição ao leste onde o número de localizações cujos jovens residentes são pouco interessados é mais frequente. A tentação de estabelecer aqui uma associação entre países com tradições democráticas mais estabelecidas por oposição a implantações mais recentes é grande, mas a distribuição não permite um recorte absolutamente seguro que comprove a conexão, apesar destes dados se conjugarem com outros indicadores que segmentam o interesse e a simpatia partidária na Europa, tais como as taxas de abstenção, de participação política e cívica e de confiança nas instituições (ver, por exemplo, Almeida, 2013). Para além disso, há ainda a salientar que os valores das localizações aqui consideradas poderão estar consideravelmente desajustados num ou noutro sentido das médias nacionais.

Os resultados patentes na figura 11.3 poderão talvez dever-se a outros fatores que potenciam um maior ou menor interesse pela política por parte dos jovens,

---

2 Memory, Youth, Political Legacy And Civic Engagement, financiado pela Comissão Europeia ao abrigo do 7.º Programa Quadro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (MYPLACE: FP7-266831) e coordenado por Hillary Pilkington, realizado junto de jovens entre os 16 e os 25 anos de duas localizações distintas em cada país. Esta dupla localização procurava explorar eventuais diferenças de participação política e envolvimento cívico em virtude da exploração de uma clivagem particular (de natureza, social, étnica, linguística, etc.) escolhida por cada uma das equipas de investigação nacionais. Em Portugal, essa clivagem é de natureza territorial e social, processada através da escolha da freguesia do Lumiar e de um agregado de freguesias do concelho do Barreiro (Barreiro, Lavradio, Verderena e Alto do Seixalinho), sublinhando potenciais diferenças observáveis entre jovens residentes numa zona de classe média urbana de Lisboa em contraste com uma zona de matriz pós-industrial, em processo de suburbanização crescente e cuja composição social é "pós-operária", em transição para uma maioria de trabalhadores dos serviços e vendedores.

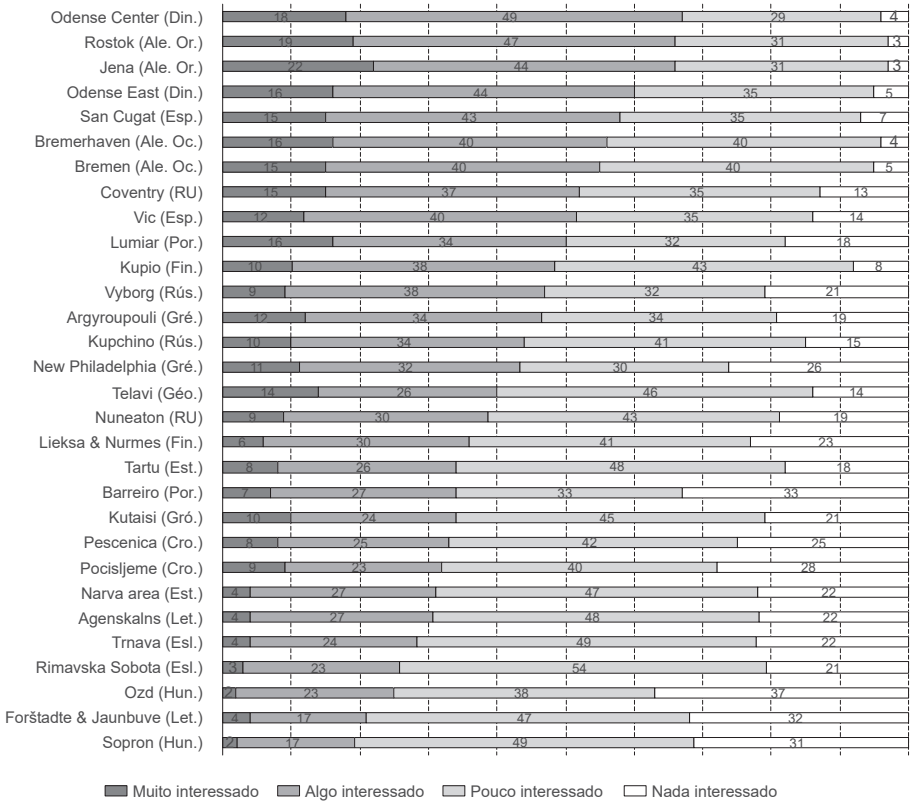

Figura 11.3 Autoavaliação do interesse pela política por localidade (%)

Fonte: Inquérito MYPLACE.

nomeadamente a idade e a classe social. As localizações onde o interesse pela política é mais elevado apresentam uma forte concentração de jovens cuja idade está mais próxima do limite etário superior em observação (25 anos), coincidindo ainda em grupos de países onde a autonomização pessoal e residencial dos jovens é feita mais precocemente. Por outro lado, as localizações onde o interesse pela política é menor apresentam uma maior proporção de indivíduos mais jovens e sobretudo abaixo do limite etário que lhes garante capacidade eleitoral (cf. Ellison e Pollock, 2014: 40-59). A mediação do interesse pela política pela variável classe social apresenta um perfil semelhante, embora com dados menos incisivos, verificando-se igualmente uma associação mais clara entre um maior interesse pela política e origens sociais mais favorecidas do que, por oposição, uma menor afeição pela política e origens sociais mais humildes (*idem*).

A idade, e a respetiva associação entre capacidade eleitoral e etapa do curso de vida, afigura-se então como a variável com maior potencial explicativo para elucidar o desigual interesse pela política entre os jovens europeus. Essa

relação surge reforçada também pela avaliação que os jovens inquiridos fazem acerca do interesse pela política dos amigos e familiares que os cercam (*idem*: 60-65). Verifica-se, em primeiro lugar, uma curiosa homologia entre o posicionamento das regiões em função do interesse conferido à política pelos próprios e o interesse que estes atribuem a familiares e amigos. Regista-se aqui uma fratura parcial de gerações onde (especialmente) pais, avós e mães registam níveis médios (atribuídos) de interesse pela política mais elevados, seguidos pelos próprios, parceiros e pares e, por último, os irmãos, registando níveis médios de interesse sensivelmente mais baixos. Este escalonamento de posições é claramente consentâneo com a desafeição dos mais jovens pela política quando comparados com as gerações anteriores (García-Albacete, 2014), sendo, no entanto, admissível que tal desinteresse vá diminuindo à medida da progressão no curso de vida, com o início da vida ativa e a assunção de responsabilidades familiares em detrimento de projetos de vida mais autocentrados (Kinder, 2006; Albacete, 2014: 54). No entanto, o atual prolongamento dos processos de transição para a vida adulta motivado por uma mais problemática trajetória da educação para o mundo do trabalho (Furlong e Cartmel, 2007; Alves, *et al*., 2011) poderá eventualmente pôr em causa esta noção incremental de maturidade cívica e política ao longo do curso de vida (Flanagan, *et al*., 2012).

Este posicionamento por parte dos jovens residentes nas diversas localizações do projeto relativamente à dimensão da participação política e cívica (bem como a outras não analisadas aqui por imperativos da economia do texto) sugere algumas pistas para reflexão em torno da associação com a problemática das desigualdades sociais. Se a idade e a posição no curso de vida são o principal fator a considerar (embora necessariamente moduladas pelas desigualdades sociais) como justificação para um menor interesse pela política e uma menor proximidade aos partidos, essa desafeição não terá deixado de ter uma resposta por parte dos atores políticos, qualificando o segmento de jovens desmobilizados e abstencionistas como eleitoralmente desinteressante do ponto de vista do mercado político. Essa qualificação terá tido reflexos evidentes passados, presentes e futuros no desenho das políticas públicas mais relevantes para este segmento específico da população (políticas de juventude, educação, emprego e habitação). Estamos assim perante um processo de produção de uma dupla desigualdade na relação entre os jovens e a política. Os jovens adultos tendem a desinteressar-se pela política, desinteresse esse que é ainda amplificado por origens sociais menos favorecidas e/ou não ingresso no ensino superior (Flanagan, *et al*., 2012), e a política a desinteressar-se dos jovens, com impacto específico nas políticas públicas, em particular em países onde por vicissitudes várias o Estado-providência não chegou às políticas destinadas aos jovens, como é o caso de Portugal e dos restantes países do sul da Europa. O cenário contemporâneo de prolongamento das transições para a vida adulta, num quadro de permanente instabilidade económica e de regressão do Estado-providência, só potencia este problema e a plena afirmação desta dupla desigualdade.

Mobilidade e desigualdade

Como introduzido no início deste capitulo, existe diversidade entre países e populações relativamente ao ritmo das transições para a vida adulta. Essa diversidade não respeita apenas aos domínios da educação, do trabalho, da habitação e da família, afetando também a capacidade de integrar a mobilidade espacial na transição individual: por exemplo, estudar ou trabalhar no estrangeiro, manter um estilo de vida cosmopolita ou até ter relacionamentos românticos com parceiros de outros países. Este tema será explorado nesta secção do capítulo, com referência específica à juventude portuguesa e participação no programa Erasmus.[3]

Como abordado num projeto de investigação recente do CIES-IUL, o programa Erasmus, apoiado pela Comissão Europeia, oferece aos estudantes a oportunidade de realizarem permanências de curta duração em universidades estrangeiras, com duração entre três meses e um ano, com o objetivo de melhorarem as suas competências interculturais e o seu nível de empregabilidade. Portugal é um parceiro integral no programa e tem dado um contributo significativo para apoiar esta forma de circulação intraeuropeia. Em 2017 o Erasmus entrou no seu trigésimo ano de funcionamento e abrange todos os Estados-membros da União Europeia e alguns outros países afiliados, por exemplo, Turquia, Islândia e Noruega.[4]

Na fase atual da iniciativa, designada Erasmus +, em curso entre 2014 e 2020, o programa integra ainda várias ações de mobilidade, incluindo estágios, voluntariado e mestrados. No entanto, o programa é ainda definido pelo seu elemento mais popular: intercâmbio de estudantes de licenciatura entre instituições de ensino superior de diferentes países. Para apreciar devidamente a importância desses intercâmbios, é necessário reconhecer que essas visitas não são exemplos de migração, uma vez que o movimento realizado no âmbito do programa Erasmus, codificado como *credit mobility* pela Comissão Europeia devido ao facto de os estudantes receberem créditos ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) pelo trabalho que realizam no estrangeiro (Comissão Europeia, 2015: 8), implica o retorno garantido à sociedade de origem com novas capacidades que possam ser implantadas no mercado de trabalho doméstico. O objetivo consiste em que os participantes se envolvam em projetos reflexivos de construção de vida durante as suas estadias no exterior, embora ainda exista a possibilidade de os participantes se empenharem em estratégias migratórias numa fase posterior do ciclo de vida. Esta disposição permite à Comissão evitar de forma clara a alegação politicamente problemática de que o programa Erasmus estimula a fuga de cérebros.

Como apresentado em publicações anteriores (Cairns, 2017; Cairns *et al*., 2017), para as instituições europeias o programa Erasmus constitui uma boa notícia numa altura em que a coesão social, económica e política está sob uma tensão

---

3 Esta investigação foi apoiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) como parte do projeto "Mobilidade Estudantil Internacional: Uma Perspetiva Sociodemográfica", SFRH/BP/103320/2014, orientado no CIES-IUL pela professora Maria Guerreiro.

4 Desde 1987, foram realizados nove milhões de intercâmbios, abrangendo cerca de quatro milhões de estudantes (Comissão Europeia, 2017).

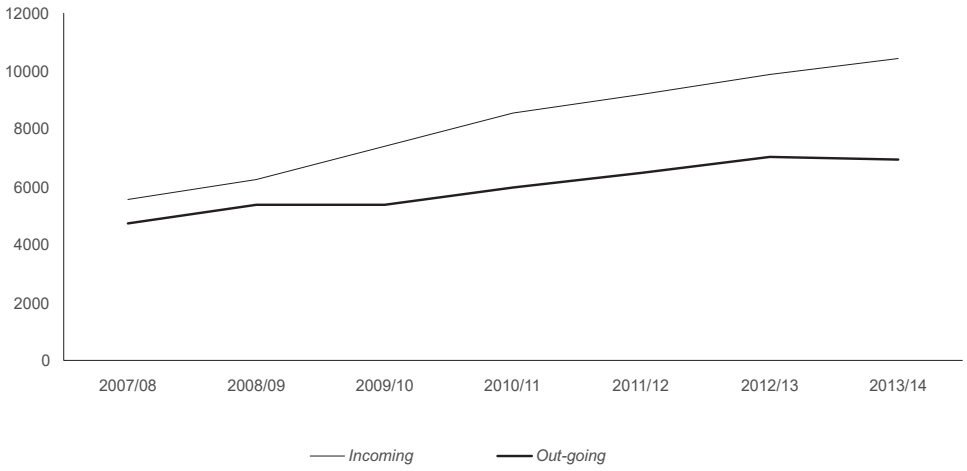

Figura 11.4 Mobilidade (*incoming* e *outgoing*) pelo Programa Erasmus em Portugal 2007-2014
Fonte: Comissão Europeia (2016).

considerável por causa de eventos como a crise dos refugiados, o Brexit e as dificuldades na zona euro. Por conseguinte, o Erasmus adquire importância não só como forma de contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional dos estudantes, mas também como um lembrete simbólico da cooperação intraeuropeia. Porém, embora este seja um programa bem-sucedido em termos quantitativos, é ainda necessário considerar o problema da igualdade de acesso nos processos de integração da mobilidade intraeuropeia nos sistemas de ensino terciário.

Esta posição leva-nos a fazer perguntas sobre a participação portuguesa no programa, com referência específica à medida em que os níveis de mobilidade de *incoming* e *outgoing* são recíprocos. Os dados administrativos publicados pela CE suscitam dúvidas sobre a equidade na distribuição de oportunidades de participação em toda a Europa, uma vez que os estudantes de alguns países, como por exemplo da Alemanha, França e Itália, parecem beneficiar mais do que outros relativamente ao número de intercâmbios de mobilidade *outgoing*.

Portugal é um exemplo de um país no qual os números dos que chegam tendem a exceder os fluxos de saída. A figura 11.4 ilustra esta tendência ao longo de um período de sete anos consecutivos. Podemos ver que tem havido um aumento constante no número de estudantes Erasmus que vêm para Portugal, mas no respeitante aos alunos que saem os números demonstram que, na melhor das hipóteses, foi atingido um patamar estável.

Para percebermos melhor este desequilíbrio na participação no programa Erasmus e as razões pelas quais muitos estudantes portugueses podem estar a perder a oportunidade de se envolverem na mobilidade apoiada pela CE, utilizaremos o material recolhido na investigação realizada no CIES-IUL entre 2015 e 2017. Esta investigação incluiu 24 entrevistas realizadas com os indivíduos que gerem a

mobilidade Erasmus em oito universidades portuguesas, pessoas que estão bem posicionadas para compreender o que determina a prevalência deste tipo de mobilidade intraeuropeia.

Estudos anteriores argumentaram que são os valores relativamente baixos das bolsas Erasmus que constituem a razão mais frequentemente citada para a não participação (por exemplo, González *et al*., 2011), uma vez que é esperado que sejam as famílias a compensar essas insuficiências. Isso pode representar uma soma considerável de dinheiro. Se considerarmos que estudar no estrangeiro poderá implicar um custo médio de 1000 euros por mês com uma duração média de 5,3 meses (Comissão Europeia, 2017), e que a bolsa média Erasmus é de 281 euros por mês, cada visita de intercâmbio custará a um estudante e à sua família cerca de 4000 euros, com variação considerável de acordo com o destino escolhido.

Tendo em conta as difíceis circunstâncias económicas que afligem muitos estudantes em Portugal após a crise económica de 2008 (Alves, *et al*., 2011; Cairns, *et al*., 2016), a incapacidade de pagar o Erasmus constitui uma explicação óbvia para ficar em casa. Por isso não surpreende a confirmação em todas as oito instituições visitadas de que as barreiras financeiras constituem o principal motivo citado pelo qual mais estudantes de Portugal não participam no programa. Isto é explicado adequadamente pelo entrevistado de uma das mais proeminentes universidades regionais de Portugal:

> O declínio do número de aplicações coincidiu com a crise. Na altura notámos que havia alunos que se candidataram e que mais tarde se retiraram do programa. Às vezes não se percebe claramente porque isso acontece, mas noutros casos parecia claro que alguém tinha ficado desempregado na família e que seria errado gastar dinheiro no Erasmus (chefe do Escritório Internacional).

Para além deste problema, as instituições portuguesas lidam ainda com a pressão causada pelo sistema de governança financeira dentro do programa. A preocupação central não é a falta de lugares. Pelo contrário, a maioria das instituições visitadas têm geralmente um número suficiente ou mais do que pode ser atribuído. O problema é a pressão para recrutar um número suficiente de estudantes, a fim de evitar a perda de financiamento.

As alocações financeiras para universidades da Agência Nacional de Erasmus são calculadas a partir do número de alunos que saíram em anos anteriores. Portanto, se menos estudantes vão para o estrangeiro num ano, isso implica cortes de financiamento no próximo, e assim por diante. A citação seguinte, proveniente de uma entrevistada pertencente a uma universidade privada de Lisboa, explica como o sistema opera:

> A forma como calculam [o orçamento] é baseada nos números dos últimos três anos dos nossos estudantes de saída, números esses que eram estáveis até à crise. Eu acho que em 2010 eu tinha 50 e depois disso a queda foi abrupta em 2011 e 2012 especialmente. Por isso, avaliando os últimos três anos para calcular o número de subvenções, acabámos com oito (chefe do Escritório Internacional).

A ênfase é assim colocada nas universidades para manterem os números, independentemente das pressões internas e externas. Contudo, a maioria das instituições visitadas estavam a lidar relativamente bem com esta situação, embora nas grandes instituições os orçamentos tivessem de ser esticados para acomodar todos os que desejam ir para o estrangeiro. Estão igualmente presentes outras razões para não participar, relacionadas com fatores culturais e sociais em Portugal. Uma das questões levantadas pelos entrevistados refere-se ao nível de independência em que se encontram face às suas famílias de origem.

É importante lembrar que os intercâmbios ocorrem num ponto relativamente cedo no curso da vida; a idade média de um estudante Erasmus é 23 anos (Comissão Europeia, 2017). Isto é significativo porque Portugal tem características bastante distintas no que se refere à transição para a idade adulta. Isto inclui estadias prolongadas na casa dos pais, sendo esta a norma, particularmente quando se estuda para um curso de graduação, envolvendo a dependência das famílias para o apoio financeiro e emocional (Guerreiro e Abrantes, 2004). Por conseguinte, espera-se que estes estudantes saiam do país num momento em que talvez ainda não tenham vivido fora do lar.

Outra questão que surgiu em quatro das instituições visitadas refere-se ao facto de alguns estudantes portugueses não terem aquilo que se descrevia como a "mentalidade" certa para participar no programa Erasmus devido ao nível de conforto que têm ao viverem com as suas famílias e, por isso, na sua acrescida capacidade de consumo. Isto foi explicado por um entrevistado em outra das universidades privadas de Lisboa:

> Os jovens portugueses têm estilos de vida muito diferentes da média dos europeus e uma conceção do futuro também diferente. Porque, por exemplo, recebemos muitos estudantes da Polónia, da Itália e da Espanha. E eles não se preocupam se estão bem vestidos ou não. Mas para os portugueses isso é muito importante. O carro, o casaco, os sapatos, tudo. Em alguns países isso não é importante para os jovens. A coisa mais importante é a educação. E na verdade isso é algo que precisamos de mudar, a mentalidade dos nossos alunos e jovens (chefe do Escritório Internacional).

Uma barreira é, portanto, criada pelo facto de os jovens portugueses não se terem ainda tornado independentes dos pais numa idade relativamente adiantada do seu curso de vida, ao contrário do que acontece noutros países. A influência da família não é necessariamente um "problema", mas a falta da experiência em morar fora da casa pode tornar a ideia de residir noutro país em algo difícil de conceber. Esta é, no entanto, uma questão complexa e não podemos fazer grandes deduções a partir de material limitado, mas pode tornar a mobilidade numa baixa prioridade para muitos estudantes portugueses enquanto estudantes de licenciatura.

Ao encerrar esta parte do nosso capítulo, podemos ver que tanto os indivíduos como as instituições enfrentam dificuldades no que diz respeito à garantia de participação igualitária num dos programas de mobilidade mais importantes e politicamente relevantes na Europa. O que é preocupante não é apenas que os estudantes portugueses estejam a perder potencialmente uma experiência

educativa importante que pode ter um impacto positivo no seu desenvolvimento profissional, mas também por estarem ausentes do processo de criação de coesão social na Europa. E se a questão da participação desequilibrada não for abordada, o Erasmus corre o risco não só de se tornar uma oportunidade restrita para os estudantes, mas também de tornar-se um fator de desigualdade europeia e não um farol de esperança para aqueles que desejam ter laços mais estreitos entre os Estados-membros da UE.

Conclusões

O presente capítulo procurou trabalhar três evidências de desigualdade que perpassam o quotidiano dos jovens portugueses com base em investigação sobre a juventude portuguesa no quadro das atividades do CIES-IUL. Todos os problemas analisados e resultados obtidos põem em foco o lugar estratégico da juventude no quadro do curso de vida, período onde emergem circunstâncias e problemas usualmente tidos como transitórios e/ou transponíveis, mas cujos efeitos podem perdurar indefinidamente.

A análise das transições para a vida adulta neste capítulo pretendeu desconstruir duas ideias frequentes e pouco mensuradas dos estudos da juventude: (1) a do alegado avassalador ritmo da mudança social das trajetórias para a vida adulta desde o início do século; (2) e a dos fatores culturais como explicadores quase totalitários das diferenças de sequência e da natureza das transições para a vida adulta entre vários países europeus. Esta análise foi realizada com base no European Social Survey ("Timing of life and organization of the life course" de 2006) e numa análise das sequências e *timing* das primeiras transições para a vida adulta. Pôde concluir-se que (1) o aumento da variabilidade de sequências transicionais ao longo do tempo (histórico) é de moderado a fraco, (2) e que as diferenças entre os países são mais evidentes do que as diferenças entre as gerações. As duas conclusões reforçam as desigualdades estruturais e classistas entre jovens do mesmo país e entre jovens de diferentes países.

O desinteresse pela participação cívica e política por parte dos jovens constitui também um problema que deverá ser analisado à luz das desigualdades sociais, em primeiro lugar porque constitui uma evidência de desigualdade, como tantas outras, polarizada por variáveis como a idade ou a classe social, em segundo lugar porque a desigualdade de participação potencia a emergência ou reforço de outras desigualdades num trajeto potencialmente sistémico, e, por último, porque ao contrário dos processos ingenuamente tidos como transponíveis, esta forma de desigualdade tem efeitos provavelmente perenes no quadro da atual configuração política e económica na Europa, necessitando por isso da ativação de políticas públicas específicas que atenuem a desigualdade de participação política na Europa de base etária.

A mobilidade geográfica, especificamente na forma de migração externa, tem sido tradicionalmente um meio de escapar à desigualdade económica vivida em Portugal, particularmente no respeitante ao acesso ao mercado de trabalho. No

entanto, na Europa de hoje, muita mobilidade é essencialmente circulatória, especialmente entre os jovens, seja para fins de trabalho, de estudo ou de lazer. O que isso significa é que existe um desafio colocado à organização de sistemas de mobilidade institucional, como o programa Erasmus da Comissão Europeia, de forma a ajudar a superar em vez de reproduzir desigualdades entre e dentro dos diferentes países. Um exemplo destacado neste capítulo é a dificuldade que os jovens com origens socioeconómicas menos favorecidas têm em aceder às plataformas de mobilidade, consistindo num grande desafio o programa Erasmus.

Referências bibliográficas

Almeida, João Ferreira de (2013), *Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos, Portugal e a Europa*, Lisboa, Mundos Sociais.

Alves, Nuno de Almeida, Frederico Cantante, Inês Baptista, e Renato Miguel do Carmo (2011), *Jovens em Transições Precárias: Trabalho, Quotidiano e Futuro*, Lisboa, Mundos Sociais.

Bennett, Andy, e Dan Woodman (2015), *Youth Cultures, Transitions, and Generations. Bridging the Gap in Youth Research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cairns, David (2017), "The Erasmus undergraduate exchange programme: a highly qualified success story?", *Children's Geography*, doi.org/10.1080/14733285.2017.1328485.

Cairns, David, Valentina Cuzzocrea, Daniel Briggs, e Luísa Veloso (2017), *The Consequences of Mobility: Reflexivity, Social Inequality and the Reproduction of Precariousness in Highly Qualified Migration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Cairns, David, Nuno de Almeida Alves, Ana Alexandre, e Augusta Correia, (2016), *Youth Unemployment and Job Precariousness: Political Participation in the Austerity Era*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Ellison, Mark, e Gary Pollock (eds.) (2014), *Measuring Participation - MYPLACE WP4 Deliverable 4.6: Europe-Wide Thematic Report*, disponível em http://www.fp7-myplace.eu/documents/D4_6/MYPLACE_d4_6.pdf.

Flanagan, Constance, Andrea Finlay, Leslie Gallay, e Taehan Kim (2012), "Political incorporation and the protracted transition to adulthood: the need for new institutional inventions, *Parliamentary Affairs,* 65, pp. 29-46.

García-Albacete, Gema (2014), *Young People's Political Participation in Western Europe. Continuity or Generational Change?,* Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Kinder, D. R. (2006), "Politics and the life cycle", *Science*, 312 (5782), pp.1905-8.

Machado, Fernando Luís (2009), "Meio século de investigação sociológica em Portugal — uma interpretação empiricamente ilustrada", *Sociologia*, 19, Porto, Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 283-343.

Nico, Magda (2013), "Variability of the transitions to adulthood in Europe: a critical approach to de-standardization of the life course", *Journal of Youth Studies*, Routledge.

Nico, Magda (2016), "Youth inequalities: intersections, comparisons and accumulations, youth partnership", disponível em http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/9000853/AnalyticalPaper_YouthInequalities_MagdaNico.pdf/bf46962f-d2d2-4f03-85cd-22c1f02ffa8b.

Pais, José Machado (2003 [1993]), *Culturas Juvenis*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Rindfuss, Ronald R. (1991), "The young adult years: diversity, structural change and fertility", *Demography*, 28 (4), pp. 493-512.

Publicação Original

Alves, Nuno de Almeida, Nico, Magda, Cairns, David (2018), "Jovens portugueses na Europa Desigualdades de transições, de participação e de mobilidade", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 149-164.

Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 12

Saúde e risco na sociedade portuguesa

Para uma nova agenda das políticas da vida

Graça Carapinheiro

Uma proposta de leitura sociológica da saúde

Em 1986, no primeiro número da revista *Sociologia, Problemas e Práticas*, as primeiras reflexões sociológicas sobre a saúde indicavam o início de um projecto de trabalho sociológico subordinado a um modelo de conhecimento, de carácter construtivo e crítico, que se desprendia de algumas ideias convencionais de investigar a saúde, a partir da transformação dos fundamentos epistemológicos do objecto saúde / doença, que estava a ocorrer tanto na medicina como na sociologia (Carapinheiro, 1986).

Em primeiro lugar, realçava-se a ideia de colocar a ordem da saúde e da doença na ordem do mundo e da sociedade, desprendendo-a da relação privatística com o mundo biomédico e deslocando o estudo de relações terapêuticas particulares, nomeadamente da relação médico/doente, do lugar analítico central que até então detivera na sociologia médica. Assim, apostava-se em novas categorias analíticas descobertas pelas investigações realizadas pela sociologia, pela antropologia e pela história, que salientavam a variabilidade das determinantes sociais que, em cada época, em cada região do mundo e em cada sociedade, definem as "doenças", os "doentes" e os "estados" de saúde e de doença (Herzlich e Pierret, 1984).

Uma das categorias analíticas que se desprende do articulado anterior é a "construção social da doença". Nesta categoria envolvem-se questões centrais para a sociologia do desenvolvimento de contextos sociais particulares: as doenças que caracterizam cada sociedade num dado tempo histórico; as doenças típicas que as precederam; a sua distribuição social; as mudanças de valor de posição de cada uma delas; a diversidade dos seus usos sociais; a produção simbólica das suas representações e as formas de aquisição dos seus estatutos sociais. Uma outra categoria analítica importante é a "construção social do estatuto de doente". Numa primeira instância inclui, quer os processos de elaboração da relação social do doente com a doença, ou seja, as percepções e as representações sociais da saúde e da doença que enquadram a doença particular que a pessoa sofre e que servem de referência para a determinação da sua particular posição experiencial, quer os recursos subjectivos e objectivos que se prendem à sua gestão pessoal, social e clínica. Numa segunda

instância, a partir do funcionamento dos saberes leigos e da sua relação com os saberes profissionais em contextos de saúde diversos e a partir da possibilidade de afirmação da perspectiva do doente e da sua autonomia relativamente ao pensamento médico, inclui a produção de níveis de descoincidência entre dois estatutos de doença: a "doença do doente" e a "doença do médico".

Os pilares deste enunciado analítico particular emergiram da matéria histórica, antropológica, filosófica e sociológica que permitia fazer uma primeira ordenação hermenêutica dos argumentos mais difundidos sobre a natureza da saúde e da doença, das fenomenologias que as distinguiam e as separavam de outras realidades, aparentemente muito próximas e até mesmo aparentadas, e sobre a dominância da racionalidade administrativa que subscrevia a sua definição, a sua institucionalização e a sua gestão, local e global. Assim, era recusado o argumento da exclusividade da concepção organicista da doença, era contestada a consagração da sua expressão meramente casuística e individual e era refutada a irredutibilidade da sua etiologia aos factores clínicos, isto é, ficava estabelecido que na sua causalidade também operam as configurações variáveis que assume o cruzamento de factores culturais, jurídicos, políticos, económicos, éticos e estéticos.

Esta perspectiva hermenêutica originou a recuperação da ideia de doença como fenómeno social total, tal como foi formulada por Marcel Mauss (1969). De entre todas as consequências possíveis que decorreram desta opção, salienta-se a ideia de mobilização de todas as estruturas sociais nas representações da saúde e da doença, proporcionando o acolhimento de concepções diversas, vertebradas pelos universos práticos e simbólicos das classes, dos grupos e das colectividades sociais. Mas note-se que tal opção não se confunde com a adesão acrítica a qualquer dispositivo conceptual que estipule a consideração de variáveis que apontem para a importância do social indiferenciado, para a atmosfera bem temperada do psíquico ou para a vaga fluidez do bem-estar, tal como o faz o dispositivo da Organização Mundial de Saúde, que administra globalmente as representações de saúde e doença.

Esta mesma perspectiva também exigiu a necessidade de ponderar criteriosamente as consequências da atribuição à medicina do poder de definir o normal e o patológico, constituindo-a como uma das principais instâncias depositárias dos legados dualistas cartesianos, construtores da história da modernidade (Canguilhem, 1991). Se na década de 1980 já se anunciava uma nova agenda científica da sociologia da saúde e da doença, que inscrevia o corpo como uma região sensível de investigação de novas fenomenologias, e que, como tal, mobilizava reflexivamente os velhos postulados do racionalismo positivista e revia com cuidado as condições epistemológicas de manutenção das fronteiras que separavam as naturezas das realidades humanas e animais, materiais e espirituais e cognitivas e sensoriais, ao longo da década de 1990 até hoje essa agenda cumpre-se e os novos desafios intelectuais que emergem da experimentação de novos síndromas, de novas doenças, de novas condições de as viver e de novas formas de as normativizar impulsionam a reapreciação analítica da posição da ordem do biológico na explicação do social e da posição da medicina nas sociedades contemporâneas quanto à continuidade do seu apoio às oposições dualistas: corpo/espírito;

sociedade/biologia; humano/animal; natureza/cultura; razão/emoção; racional/irracional; consciente/inconsciente; normal/anormal; sensual/ascético (Williams, 2001). Foi também por tudo isto que os objectivos da intervenção médica se ampliaram para além do "tratar", "cuidar", "prevenir", "recuperar", para progressivamente abrangerem os objectivos de "aconselhar", "guiar", "educar", "prever", "gerir" e "acompanhar".

Estes foram os pressupostos que incitaram uma forma de fazer sociologia que, não alinhando com as modalidades de investigação e de intervenção da sociologia médica, ou da sociologia da medicina, tal como estas sociologias se estabeleceram no campo das relações com a perspectiva médica ao longo do século XX, nem tão-pouco restringindo a sua posição a uma adesão cega ao carácter eminentemente crítico da sociologia da saúde e da doença que irrompeu na década de 1980, no entanto não deixou de constituir as controvérsias, os equívocos e os dilemas gerados por essa condição disciplinar original, como objecto de uma reflexividade permanente. No articulado das questões que se propõe relacionar e examinar, ainda que de uma forma breve, este texto pretende fazer a demonstração destes pressupostos em relação a novas agendas de pesquisa sociológica da saúde, onde não só é reconhecível um património de saber sobre a saúde, já consolidado na sociologia portuguesa das duas últimas décadas, mas também, e principalmente, a propósito das investigações que foram concluídas nos dois últimos anos, que deram continuidade a esse saber, inovando-o e revendo criticamente o funcionamento destes pressupostos.

Desde logo, começa por considerar imprescindível a inserção controlada de qualquer matéria de saúde na história das ideias e dos factos que justificam a sua existência em cada sociedade e nas estruturas sociais particulares que lhe servem de ancoragem material e simbólica. Só assim é possível estabelecer conexões analíticas seguras entre os sistemas de saúde, as organizações que os tornam funcionais, as políticas que lhes imprimem estratégia e as determinantes que lhes asseguram a desejável normatividade, sempre conjunturalmente produzida, segundo as contingências que atravessam os cenários locais, regionais e globais (Carapinheiro e Pinto, 1987; Page, 1998; Carapinheiro e Page, 2001).

Mas, por outro lado, na acepção moderna e contemporânea, a saúde é a matéria de trabalho de velhas e novas profissões, vinculadas a processos de profissionalização e a modelos de profissionalidade que, quando perspectivados em diferentes contextos organizacionais, produzem saúde segundo práticas profissionais diferenciadas, onde se abrigam formas de conversão de saberes em poderes e se exercitam modelos de dominância profissional particulares (Carapinheiro, 1993; Lopes, 2001), que reproduzem as estratégias sociais mais amplas de legitimação da autoridade científica e técnica (Carapinheiro e Amâncio, 1993; Amâncio e Carapinheiro, 1993; Carapinheiro e Rodrigues, 1998). Aliás, é no quadro destas variáveis que se explicam as formas de hierarquização interna da lógica de acção associativa encontradas nas profissões do sector da saúde e, também aqui, se identifica a reprodução das particularidades estruturais deste sector, já evidenciadas em estudos anteriores (Carapinheiro, 2004).

É na confluência e na intersecção destes dois patamares sociológicos de problematização da saúde, enquanto matéria da história da modernidade, do

capitalismo e da democracia no primeiro, e enquanto matéria da ciência e da técnica, e das profissões e da sua acção estratégica no segundo, que um terceiro patamar se ergue, de forma transversal sobre os outros dois, que interpela a saúde enquanto matéria de desigualdade, de discriminação e de exclusão sociais, identificável entre profissões com posições desiguais na divisão social do trabalho em saúde, entre profissões com a mesma posição, mas situadas em diferentes carreiras ou em diferentes organizações, entre segmentos originados numa mesma profissão por diversos processos de diferenciação interna, entre profissionais e doentes e entre diferentes medicinas. Visualizam-se no funcionamento das racionalidades, formais e informais, e no exercício de diferentes tipos de autoridade, cuja dinâmica subjaz à mobilização de inúmeras modalidades de conhecimento e de saber profissionais na prestação de cuidados de saúde. Identificam-se nas representações sobre o valor dos cuidados de saúde e nas posições sobre a articulação entre os serviços que os produzem, bem como no funcionamento das racionalidades e dos saberes leigos ao longo das trajectórias sociais dos doentes, realizadas para a resolução de problemas de saúde (Carapinheiro e Hespanha, 1997; Carapinheiro, 2002).

Deste percurso surgiu a ideia de estarmos perante a emergência de vários tipos de risco social, que vão muito para além dos meros riscos da doença. Este entendimento social do risco desprendeu-se de todas as convenções científico-administrativas, historicamente sedimentadas, que equacionaram como risco a relação estrutural entre determinadas condições da experiência humana e social e a probabilidade, significativamente aumentada ao longo do tempo, de exposição a potenciais efeitos de contágio de doenças codificadas como detendo esta propriedade de disseminação, quer segundo circuitos controlados de contágio, quer segundo as formas descontroladas da epidemia, ou até da pandemia (Rhodes, 1997). Em alternativa, risco social prende-se com a ideia de quadros existenciais de incerteza e contingencialidade associados a modos e a estilos de vida (Carapinheiro, 2001) e a novos cenários de conflitualidade e mudanças identificáveis nos planos nacional, supranacional e transnacional (Carapinheiro e Côrtes, 2000).

Então, a passagem pelo patamar da modernidade e das formas sociais institucionalizadas de produção de saúde que lhe correspondem, a travessia pelos contextos sociais da prestação directa de serviços de saúde, mergulhados em acção estratégica, e a recriação leiga, sobreposta à criação formal, dos circuitos de acesso aos bens de saúde, evidenciaram que a saúde é matéria política, mesmo quando não está directamente vinculada a medidas e decisões políticas. Uma matéria política que ainda está presa ao nexo epidemiológico que enrosca a sociedade nos corpos e deles extrai tangibilidades mensuráveis e que ainda não reconheceu a outra agenda das políticas da vida, presa à politização e à remoralização da experiência das emoções, vividas sob formas públicas e privadas, em ambos os casos submetidas aos dispositivos sociais que ligam corpos a emoções e a saúde e doença, através das complexas interpenetrações entre os modos existenciais do ser, as actividades sociais do estar e as estruturas sociais que os controlam e sequestram. Trata-se, assim, da ontogénese e da sociogénese dos riscos de viver que na saúde são objecto de uma epistemologia particular (Beck, 1992; Beck, Giddens e Lash, 2000; Gabe, 1995).

É no sentido de traçar alguns dos contornos desta epistemologia que, nesta proposta de leitura sociológica, é sugerida uma forma de relação entre saúde e sociedade que contribua para relançar a politização das questões de saúde, renunciando ao privilégio atribuído ao nível individual de análise como constituindo a abordagem mais acessível e mais apropriada, através do recurso frequente à noção de responsabilidade individual e através da hegemonia que tem alcançado o conceito de autonomia. Esta proposta sugere também uma forma de relação entre medicina e sociedade, esboçada na questão da delimitação do mandato social atribuído à medicina, interpelado quer pelas barreiras a colocar à sua intervenção, quer pelas missões que lhe podem ser confiadas, quer ainda e em suma, pela sociedade que, com ela, queremos ter.

Percursos do risco nas práticas de saúde

Na primeira investigação sociológica realizada em Portugal sobre a infertilidade e a reprodução medicamente assistida (RMA), foi possível destacar as questões sociais, políticas, culturais e éticas que se prendem à construção social da infertilidade e à produção dos seus significados sociais mais profundos (Augusto, 2004). Para o conseguir, a autora estabeleceu a necessária distância crítica relativamente às noções constitutivas do estatuto destas realidades como "familiares" e às assumpções ideológicas que garantem o carácter social da sua "naturalidade". Na procura dos principais contextos de determinação dos significados da infertilidade e da RMA, estudou as representações sociais da maternidade e da infertilidade e os valores que as estruturam, analisou os modos de compatibilização da ideologia da maternidade biológica com a ideologia do determinismo biológico e demonstrou que aqueles valores e as configurações que assumem estas ideologias legitimam os discursos médicos e os discursos sociais produzidos sobre as questões da reprodução. A consideração da infertilidade e da RMA como fenómenos sociais totais e a análise da sua medicalização interceptaram-se com as contribuições da sociologia do corpo, dando origem a uma analítica que faz sobressair o carácter histórico, a multidimensionalidade experiencial e a complexidade cultural da racionalização social e científica dos fenómenos do corpo e da sua reprodução. Assim, reencontraram-se os pressupostos que sustentam os três patamares analíticos da sociologia, já acima discutidos, que deram origem a uma problemática específica de onde foi possível extrair os contornos de uma sociologia do risco.

A importância atribuída pelos casais aos riscos associados ao tratamento da infertilidade e ao uso das técnicas de RMA é desvalorizada pelo discurso médico, veiculado pelos especialistas da medicina da reprodução, já que é concebido como fazendo parte intrínseca das práticas médicas e, portanto, submetido aos processos internos de controlo médico-científico. Para estes especialistas o risco mais importante, senão o único, é o da situação da infertilidade, que infringe o valor da maternidade biológica e ameaça a normalidade reprodutiva das famílias, articulando a esta situação os riscos psicológicos, emocionais e financeiros dela decorrentes. Ou seja, a perspectiva biomédica do risco desloca-se para a valorização do risco social e para a sua sociogénese, enquanto que a perspectiva leiga se desloca para a valorização do

risco epidemiológico e para a sua ontogénese biomédica. E o que pode parecer paradoxal num primeiro olhar, ganha um significado sociológico de maior alcance quando perspectivado na relação assimétrica entre saberes desiguais e quando colocado num quadro mais vasto de desigualdades sociais.

Num campo tão medicalizado quanto é este e de tão difícil acessibilidade e interpretação, a perspectiva leiga mobiliza a norma da maternidade biológica e a norma médica do risco, socializando-as à natureza das relações sociais específicas deste campo médico, num processo de relativa dissociação das incertezas e contingencialidades que tecem as condições objectivas das suas vidas quotidianas. A perspectiva dos especialistas também as mobiliza, mas, num processo de relativa desmedicalização, politiza-as e articula-as às conflitualidades e mudanças dos processos concretos de produção da medicina. E nesta dualidade, para os casais os riscos sociais aumentam desmesuradamente, tanto mais quanto se acentuam as desigualdades no acesso às oportunidades de tratamento, não apenas entre regiões, não apenas entre o Estado e o mercado, mas também entre os próprios serviços públicos. No caso destes serviços, as desigualdades enredam-se na lógica médico-burocrática que administra os recursos da medicina reprodutiva e que, ao contrário do que se poderia esperar da racionalidade que lhe está subjacente, não os uniformiza, não os padroniza, nem sequer confere a mesma acessibilidade a quem os procura. Pelo contrário, entregues ao funcionamento do poder de auto-regulação médica e às relações de força entre especialistas, a situação de infertilidade de casais é gerida por serviços com tamanhos variáveis de listas de espera, com critérios variáveis de aceitação dos casais, infringindo até a ordenação geográfica de encaminhamento entre serviços. Em última instância, em relação à ausência de enquadramento legal e em relação à ausência de critérios consensuais na comunidade médica sobre a RMA, o risco como não oportunidade cresce ainda mais, quando o cumprimento dos direitos assistenciais se submete ao regime da aleatoriedade, do favor e da condescendência, convertendo vulnerabilidades em fraquezas e direitos em privilégios.

Já no caso da automedicação a problemática do risco parece ganhar contornos muito diferentes. Na primeira investigação sociológica realizada em Portugal sobre as práticas e racionalidades sociais da automedicação, a autora elaborou um processo analítico de abordagem do recurso à automedicação e da sua fenomenologia, onde inscreveu o propósito de desvendar o espaço do protagonismo leigo. Este espaço é colocado nas mudanças que ocorreram nas práticas de saúde dos indivíduos, esboçadas nas relações leigas com os medicamentos, na resolução leiga de problemas de saúde e nos contactos leigos com os sistemas periciais. As percepções e concepções leigas do risco foram analiticamente articuladas aos saberes accionados nas práticas de automedicação, e desta operação analítica emergiu a possibilidade de recomposição das lógicas e racionalidades leigas em relação à disseminação social da automedicação (Lopes, 2003).

Neste estudo confluem os planos analíticos traçados na primeira parte deste texto e, tal como aconteceu no estudo anterior, foi confirmada a medicalização das práticas quotidianas de saúde. Mas também foi evidenciada a sua farmacologização, na medida do efeito de naturalização resultante da convivência leiga com os

medicamentos e das condições mutáveis da sua apropriação e da sua mobilização para a produção de diferentes realidades corpóreas, apoiadas em culturas corporais diversas. Esta investigação também comprovou que a rotinização dos contactos leigos com os sistemas periciais, e os processos de reflexividade daí decorrentes, conferiram vitalidade aos saberes leigos, concretamente manifestada em iniciativas terapêuticas com maior reconversão e especialização dos saberes accionados. Assim, no caso das práticas de automedicação, por comparação com as práticas de RMA, as relações entre saberes leigos e saberes periciais não se estruturam segundo as mesmas linhas de assimetria, nem segundo os mesmos regimes de cognição social, o que não equivale ao apagamento da distância estrutural que entre estes saberes se tem mantido ao longo da história das sociedades modernas. O que há é ampliação e especialização da latitude interpretativa dos saberes leigos sobre os corpos, os seus males e os seus recursos de acesso a bem-estar, mas com sistemas internos de credibilização que continuam indexados à confiança pericial.

Assim, os contornos sociológicos do risco que emergem deste estudo não são indiferentes a esta diferenciação da posição estrutural dos dois tipos de saberes e das concepções e práticas que os estruturam. Desde logo porque estamos perante a manipulação pericial do medicamento como comportando riscos epidemiológicos, que não opera apenas no campo estrito das relações terapêuticas que circundam a prescrição e o consumo de medicamentos, mas que procura controlar e vigiar as iniciativas leigas de utilização dos mesmos fora da órbita da sua regulação directa. Digamos que no caso da automedicação a norma biomédica do risco é valorizada pelos saberes periciais, pela sua eficácia material e simbólica na eliminação dos riscos sociais da sua excessiva socialização. Mas, por seu lado, as percepções leigas do risco dos medicamentos apropriam a norma biomédica para os seus universos simbólicos, avaliam a sua adequação às práticas de saúde quotidianas, determinam a sua eficácia material na resolução de problemas concretos de saúde e valorizam a sua eficácia social pela eliminação dos riscos sociais que decorrem da sua excessiva medicalização. A luta entre as percepções e concepções do risco epidemiológico que o entendem como categoria de controlo e as que o concebem como categoria de resistência constituem os termos de uma sociogénese particular.

Quando os riscos de doença são herdados, ou seja, transmitidos e transmissíveis ao longo das gerações, e é possível identificar e comprovar as suas componentes genéticas, situamo-nos num regime de risco onde os parâmetros de reflexão social não se cingem apenas à vida e à morte, à saúde e à doença, às capacidades e às incapacidades, à posse de um património genético e ao funcionamento de uma estrutura genética particular, mas se centram também, e sobretudo, no próprio parentesco. Utilizando as palavras da autora do primeiro estudo sociológico realizado em Portugal sobre o risco genético de cancro hereditário: "(…) Quando uma doença é definida como genética, movemo-nos de uma doença individual para uma doença familiar (…). A partir daqui, o que está em causa são os processos e as consequências da interacção do conhecimento social e biológico na construção de uma percepção do risco hereditário e do seu potencial impacto no quotidiano dos sujeitos" (Mendes, 2003: 13).

No caso deste estudo são a natureza e a fenomenologia de um risco específico de doença que constituem o objecto de pesquisa. Articulam-se à experiência de

viver uma nova condição: a de poder ser atribuído o estatuto de doente a alguém que ainda não tem a doença, nem sequer ainda sabe quando essa doença se irá manifestar. Em princípio, os indivíduos sobre os quais recai esta probabilidade, objectivamente traçada pelos testes genéticos disponíveis, podem produzir várias respostas, de acordo com o accionamento de várias estratégias de aproximação ao risco, reflexivamente produzidas. Mas, seja qual for a estratégia, o que seguramente acontece é ter de gerir a incerteza e a contingência em sociedades e contextos sociais marcados por tempos de obsessão pela certeza e pelo controlo, em ambos os casos mobilizando recursos cuja fonte se baseia na confiança conferida à ciência e ao seu duplo, as tecnologias. Na problematização das eventuais lógicas de acção social em relação aos riscos genéticos, a autora colocou tanto a aceitação e a colaboração, como o seu negativo, a emergência da recusa e da resistência. Mas fê-lo, questionando o lugar estratégico ocupado pela genética e pela biologia molecular, não só na construção de novas categorias médicas ligadas ao conhecimento de novas desordens e de novas susceptibilidades individuais a doenças, mas igualmente pelas implicações sociais deste conhecimento na imposição de práticas preventivas que, se atentarmos nas aplicações já ensaiadas noutros lugares, com origem no conhecimento do genoma humano, tenderão a ganhar um progressivo carácter coercivo. Tamanha tarefa configura-se como correspondendo à passagem para a idade das biopolíticas genético-preventivas do futuro, cuja transição já se prenuncia no presente.

Tratando-se, neste caso, do risco genético de cancro hereditário, o jogo simbólico de percepção deste risco conjuga os efeitos simbólicos de ser portador deste tipo particular de risco com os efeitos simbólicos de ser um risco de cancro, ampliando-se e adensando-se à volta do medo a malha das suas significações individuais, familiares e sociais. Os protagonistas desta experiência de medo vivem-na de uma forma única, porque, ao contrário do que seria de esperar, o cancro hereditário ganha mais visibilidade do que o cancro que o não é, porque se faz anunciar e, ao fazê-lo, exige a consciência individual e social da sua inescapável maldição, traduzida na experiência de novos modos existenciais de ser que, doravante, como potencial ameaça ou como efectiva realidade, nunca mais o podem expulsar do quadro que organiza a escolha reflexiva das suas opções. Como refere a autora deste estudo, não se trata de um medo que paralisa, mas de um medo que conduz à acção (Mendes, 2003: 330). Daqui a relevância sociológica que nesta pesquisa adquiriu o tempo, quer quando encarado como experiência, quer quando encarado como representação, emergindo modos diferenciados de gestão do tempo, conforme a sua representação assume a forma de redenção, o "agir a tempo", a forma de culpa, o "agir contra o tempo", e a forma de esperança, o "agir à espera do tempo" que uma futura medicina do "futuro" há-de cumprir.

Ao contrário dos estudos anteriores, neste o risco é problematizado por envolvimento com uma chamada "concepção endógena de doença", mas em que a propriedade "endógena" é retirada do seu invólucro estritamente biomédico e depurada da índole epidemiológica, para ser reformulada em termos de patrimónios e de heranças familiares, de linhagens da matéria genética, de legados existenciais por realizar. Por outro lado, este tipo de risco é assacado de cada passado para poder vingar em cada

presente e, portanto, em cada tempo jogam-se os dados de histórias familiares nas histórias pessoais de decisão individual, envolvendo complexos processos de composição e recomposição identitários. E mesmo que reconheçamos que os saberes destes indivíduos estejam a ser crescentemente capacitados por várias modalidades de integração dos saberes da medicina e da genética, de acordo com as suas posições sociais e as decorrentes oportunidades de acesso a diferentes fontes de informação e de conhecimento, não se encontram aqui as mesmas equações entre saberes leigos e saberes periciais que sustentaram os regimes de risco anteriormente analisados, nem a mesma posição da ordem do biológico na ordem do social. Encontram-se modulações diversas de entendimento do risco como oportunidade e como fatalidade, mas subordinadas ao reforço da confiança pericial e submetidas à força simbólica da crença na visão prometeica da ciência.

Uma outra possibilidade de aproximação sociológica a um regime específico de produção do risco foi proporcionada pela investigação desenvolvida sobre tecnocracias médicas, a propósito das estratégias de poder produzidas à volta da transplantação hepática em contexto hospitalar (Serra, 2003). Através da cuidadosa etnografia de uma unidade de transplantação, a autora faz emergir um objecto sociológico de um emaranhado de realidades profundamente imbricadas entre si, constituído em torno dos processos clínicos do acto de transplantar, das profissões e das especializações neles envolvidas e da diversidade dos actores em presença, enquadrados pela história da transplantação e da delicada gestão da doação de órgãos, circunscrevendo espaços de travessia de factores críticos de vida evanescente e de morte iminente.

Com uma ancoragem central no poder/saber médico, o que esteve em causa nesta pesquisa foram as tecnologias postas em acção, rumo à construção de tecnocracias médicas, a partir dos seus conteúdos científicos e técnicos, das suas actividades, das suas articulações processuais e das suas apropriações por diferentes especialidades médicas. Mas o que confere significação e sentido a este movimento é o risco da sua própria criação, porque as possibilidades de emergência de tecnocracias médicas estão presas à natureza incerta, indeterminada e contingencial dos saberes médicos e revertem permanentemente em campos de relações e de práticas sociais onde se negoceiam conhecimentos, tecnologias, experiências, aptidões e habilidades. Por serem sistemas móveis de poder, quando são efectivamente criadas correspondem à expressão mais organizada e estruturada, atingida num determinado quadro de variáveis organizacionais, de todos os processos, formais e informais, da conversão desses saberes em poderes. Mas as tecnocracias podem aparecer e consolidarem-se, podem aparecer e desaparecer ou, muitas vezes, nem sequer ganharem viabilidade organizacional e definhar a oportunidade do seu aparecimento, porque tudo isto acontece sob o efeito de múltiplos constrangimentos, difíceis de antecipar. Na organização hospitalar, altas tecnologias não correspondem inevitavelmente a maior institucionalidade das suas configurações funcionais. Correspondem a níveis muito elevados de funcionamento da estrutura informal e a alta densidade de produção de relações informais, de todos os saberes com os seus objectos, das especializações com os seus saberes, dos participantes com as suas estratégias apoiadas nesses saberes.

O regime de produção de risco que emana destas processualidades liga o risco de natureza biomédica (da ordem da fenomenologia clínica da transplantação e da gestão da fronteira vulnerável entre a oportunidade de viver e a certeza de morrer, dela largamente redundante), ao risco articulado à natureza dos saberes médicos mobilizados (da ordem interna destes saberes, do seu regime de hierarquização e estratificação, do seu regime de produção e difusão, do seu regime de autoridade e poder sobre todos os outros saberes, profissionais e leigos). E por ser este o seu regime, a ele se prendem desigualdade, discriminação e exclusão, que não o convertendo num risco convencionalmente epidemiológico, o transformam num risco social de carácter polissémico, de onde não se adoece, mas se padece: de falta de autonomia, de ausência de participação, de diminuição de direitos e de rejeição cultural.

O levantamento analítico dos vários regimes de risco que foi feito ao longo deste texto aponta para uma conclusão que, não dispondo ainda de suficiente validação empírica, já se insinua com alguma expressão na matéria de saúde sociologicamente investigada. Parece poder falar-se de movimentos de medicalização do risco que admitem condições variáveis de emergência de movimentos de socialização desse mesmo risco. Vejamos. No primeiro estudo, a socialização do risco parece confundir-se com a sua privatização, no caso dos casais, e com a sua politização, no caso dos especialistas. Já no segundo estudo, a socialização do risco envolve-se na farmacologização das práticas de saúde e delas fica largamente dependente. No caso do estudo do risco genético é possível esboçar a ideia do alcance que ganha a sua fundação em tempos de histórias de família, crescentemente geneticizadas. E quando interpelamos a criação de tecnocracias médicas na organização hospitalar parece ganhar relevância a importância da diversidade das culturas profissionais, como culturas biomédicas, para participarem nos processos de controlo dos riscos mais difíceis e críticos. De facto, parece que quanto mais nos aproximamos dos contextos institucionais de saúde, mais se reforça o carácter de selecção social do discurso biomédico do risco, e quanto mais nos acercamos dos contextos quotidianos das práticas de saúde, mais se acentua o carácter biomédico do discurso social do risco, em processos recíprocos de endogeneização de culturas. Medicalização e socialização do risco serão dois movimentos, de direcção contrária, de gestão social do risco, ou corresponderão apenas à expansão da medicalização para círculos sociais cada vez mais vastos?

Referências bibliográficas

Amâncio, Lígia, e Graça Carapinheiro (1993), *Dominância, Poder e Saber. Formas de Legitimação da Autoridade Científica e Técnica na Sociedade Portuguesa* (relatório de pesquisa), Lisboa, CIES.

Augusto, Amélia (2004), *Infertilidade e Reprodução Medicamente Assistida. Dos Problemas Privados aos Assuntos Públicos* (tese de doutoramento em sociologia), Covilhã, Universidade da Beira Interior.

Baszanger, Isabelle, Martine Bungener e Anne Paillet (orgs.) (2002), *Quelle Médecine Voulons-nous?*, Paris, La Dispute/SNÉDIT.

Bauman, Zygmunt (1998), *Globalization. The Human Consequences*, Londres, Polity Press.
Bauman, Zygmunt (2001), *Modernidade Líquida*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
Beck Ulrich, Anthony Giddens e Scott Lasch (2000), *Modernização Reflexiva*, Oeiras, Celta Editora.
Beck, Ulrich (1992), *Risk Society*, Londres, Sage.
Canguilhem, Georges (1991), *Le Normal et le Pathologique*, Paris, PUF.
Carapinheiro, Graça (1986), "A saúde no contexto da sociologia", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 1, pp. 9-22.
Carapinheiro, Graça (1993, 1995), *Saberes e Poderes no Hospital. Uma Sociologia dos Serviços Hospitalares*, 3.ª ed., Porto, Afrontamento.
Carapinheiro, Graça (2000), "Depoimento", em AA.VV., *A Saúde em Debate*, Lisboa, INCM, pp. 103-111.
Carapinheiro, Graça (2001), "Globalização do risco social", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 197-229.
Carapinheiro, Graça (2002), "Inventar percursos, reinventar realidades: doentes, trajectórias sociais e racionalidades formais", *Etnográfica*, V (2), pp. 335-357.
Carapinheiro, Graça (2004), "O sector da saúde: formas de hierarquização interna", em João Freire (org.), *Associações Profissionais em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, pp. 57-82.
Carapinheiro, Graça, e Lígia Amâncio (1993), "A vã glória de mandar: estratégias de legitimação da autoridade científica e técnica", em *Actas do II Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Fragmentos.
Carapinheiro, Graça, e Margarida Gameiro Pinto (1987), "Políticas de saúde num país em mudança: Portugal nos anos 70 e 80", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3, pp. 73-111.
Carapinheiro, Graça, e Maria de Lurdes Rodrigues (1998), "Profissões: protagonismos e estratégias", em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Editora Celta, pp. 147-164.
Carapinheiro, Graça, e Maria José Hespanha (1997), *A Articulação entre Cuidados Primários e Cuidados Hospitalares. Uma Análise Sociológica* (relatório de pesquisa), Coimbra, CES.
Carapinheiro, Graça, e Paula Page (2001), "As determinantes globais do sistema de saúde português", em Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento, pp. 81-121.
Carapinheiro, Graça, e Soraya Côrtes (2000), "Conflitualidade e mudança face a novos cenários globais: o caso dos sistemas de saúde português e brasileiro", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 57/58, pp. 259-290.
Douglas, Mary (1992), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge.
Fox, Nicholas Jay (1999), *Beyond Health. Postmodernism and Embodiment*, Londres, Free Association Books.
Gabe, Jonathan (org.) (1995), *Medicine, Health and Risk. Sociological Approaches*, Oxford, Blackwell Publishers.
Herzlich, Claudine, e Janine Pierret (1984), *Malades d'Hier, Malades d'Aujourd'hui. De la Mort Collective au Devoir de Guérison*, Paris, Payot.

Hespanha, Pedro, e Graça Carapinheiro (orgs.) (2001), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento.
Le Breton, David (1990), *Anthropologie du Corps et Modernité*, Paris, Quadrige, PUF.
Le Breton, David (2002), *Conduites à Risque*, Paris, Quadrige, PUF.
Lopes, Noémia (2001), *Recomposição Profissional da Enfermagem. Estudo Sociológico em Contexto Hospitalar*, Coimbra, Quarteto.
Lopes, Noémia (2003), *Automedicação. Práticas e Racionalidades Sociais* (tese de doutoramento em sociologia), Lisboa, ISCTE.
Lupton, Deborah (1994), *Medicine as Culture. Illness, Disease and the Body in Western Societies*, Londres, Sage Publications.
Lupton, Deborah (1998), *The Emotional Self. A Sociocultural Exploration*, Londres, Sage.
Lupton, Deborah (org.) (1999), *Risk and Sociocultural Theory. New Directions and Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.
Mauss, Marcel (1969), *Oeuvres*, vol. 3, Paris, Éditions Minuit.
Mendes, Felismina (2003), *A Herança dos Mal Nascidos. Um Estudo de Caso sobre o Risco Genético de Cancro Hereditário* (tese de doutoramento em sociologia), Lisboa, ISCTE.
Page, Paula (1998), *Políticas de Saúde Portuguesas, 1940-1990. Consolidação de Um Novo Regime de Poder entre a Intenção da Mudança e os Limites da Continuidade* (tese de mestrado em sociologia), Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
Peterson, Alan, e Deborah Lupton (1996), *The New Public Health. Health and Self in the Age of Risk*, Londres, Sage Publications.
Radley, Alan (org.) (1993), *Worlds of Illness*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
Rhodes, Theodore (1997), "Risk theory in epidemic times: sex, drugs and the organization of risk behaviour", *Sociology of Health and Illness*, 19 (2), pp. 208-227
Scambler, Graham, e Paul Higgs (1998), *Modernity, Medicine and Health: Medical Sociology Towards 2000*, Londres, Routledge.
Serra, Helena (2003), *A Construção Social de Tecnocracias Médicas. O Olhar da Sociologia no Mundo da Transplantação Hepática* (tese de doutoramento em sociologia económica e das organizações), Lisboa, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.
Smart, Barry (1999), *Facing Modernity. Ambivalence, Reflexivity and Morality*, Londres, Sage.
Swaan, Abraham de (1990), *The Management of Normality. Critical Essays in Health and Welfare*, Londres, Routledge.
Turner, Bryan S. (1992), *Regulating Bodies. Essays in Medical Sociology*, Londres, Routledge.
Williams, Simon J. (1998), "Health as moral performance: ritual, transgression and taboo", *Health. An Interdisciplinary Journal for The Social Study of Health, Illness and Medicine*, 2 (4), pp. 435-457.
Williams, Simon J. (2001), *Emotion and Social Theory*, Londres, Sage Publications.
Williams, Simon J., e Michael Calnan (orgs.) (1996), *Modern Medicine. Lay Perspectives and Experiences*, Londres, UCL Press.

Publicação Original
Carapinheiro, Graça (2007), "Saúde e risco na sociedade portuguesa", em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política*, vol. I, Oeiras, Celta Editora, pp. 189-202.
Republicado nesta obra com autorização.

Parte III | Educação, comunicação, cultura

Capítulo 13

Literacia e desigualdades sociais na sociedade do conhecimento

Patrícia Ávila

Introdução

Nos últimos anos, a literacia tem vindo a ser investigada segundo múltiplas perspectivas teóricas e também metodológicas. Trata-se de uma domínio de investigação que convoca contributos de várias áreas disciplinares, nomeadamente da antropologia, da história, da psicologia e também da sociologia, entre outras. A abordagem sociológica tem permitido colocar no centro da reflexão analítica a importância social da escrita e da leitura nas sociedades contemporâneas, mostrando, a partir de vários enfoques, que a literacia constitui um recurso fundamental para os sujeitos nas múltiplas esferas da vida.

O presente capítulo tem como âmbito principal de análise a literacia na sociedade portuguesa.[1] A nível empírico, os dados que servem de suporte a esta reflexão remontam ao estudo internacional de literacia, dirigido especificamente à população adulta, que, até hoje, juntou um maior número de países: o IALS (Internacional Adult Literacy Survey).

Os dois primeiros pontos do capítulo visam enquadrar teórica e conceptualmente o estudo da literacia nas sociedades actuais e ainda apresentar, de forma necessariamente breve, a evolução do estudo da literacia em Portugal.

Segue-se a análise do perfil de literacia da população adulta portuguesa, através da comparação dos resultados nacionais com os de outros países. Pretende-se perceber a especificidade da sociedade portuguesa face a outros contextos nacionais no que diz respeito à distribuição da literacia. Conhecidas estas distribuições, a reflexão toma como referente empírico a sociedade portuguesa e incide em dois pontos complementares: por um lado, procura-se clarificar a importância da literacia enquanto recurso que, nas sociedades actuais, condiciona as práticas dos sujeitos e, sobretudo, o acesso a determinadas posições ou lugares na estrutura social;

1 Este capítulo retoma uma parte dos resultados e da reflexão apresentada no quadro de uma investigação mais alargada sobre literacia e competências-chave na sociedade do conhecimento (Ávila, 2005).

por outro lado, pretende-se perceber quais os factores sociais em que essas competências estão ancoradas, e assim contribuir para a compreensão dos processos que podem favorecer o seu desenvolvimento.

Escrita e literacia na sociedade do conhecimento e da informação

A importância actual da literacia, para as sociedades e para os indivíduos, representa o culminar de um longo processo. Inventada há mais de 5. 000 anos, a escrita passou de uma arte circunscrita a uma elite minoritária a uma competência largamente difundida. Ao mesmo tempo que a informação escrita está hoje presente em muito do que nos rodeia, generaliza-se cada vez mais o número daqueles que são capazes de a decifrar e a utilizam enquanto instrumento, ou recurso fundamental, do dia-a-dia, seja na vida profissional, seja na vida social e pessoal. Nas sociedades contemporâneas assiste-se, então, à generalização e democratização sem paralelo do acesso à leitura e à escrita.

As sociedades actuais são, nesse sentido, sociedades globalmente impregnadas pela escrita. Este facto, relativamente evidente, mas poucas vezes sublinhado pelas várias análises e perspectivas teóricas que reflectem sobre as características distintivas dos quadros sociais contemporâneos, merece destaque analítico no estudo sociológico da literacia. Basta lembrar que o conhecimento e a informação, enquanto marcas distintivas das sociedades contemporâneas (entre outros, Castells, 2002, 2003a e 2003b; Lyon, 1992; Stehr, 1994), têm a escrita como suporte. Neste sentido, a sociedade actual é também, inegavelmente, a *sociedade da literacia*. A abrangência da escrita, e as suas profundas repercussões, transformam-na num recurso decisivo para as sociedades e para os indivíduos.

Para que se compreenda a importância da escrita nas sociedades contemporâneas há que ter presente que as implicações desta "tecnologia" (do intelecto, nas palavras de Jack Goody) são indissociavelmente *sociais* e *cognitivas* (Goody, 1987b e 2000). Enquanto a análise histórica tem mostrado o modo como a escrita acompanha a complexificação das sociedades (Braudel, 2001; Cipolla, 1969), outros contributos, oriundos da psicologia, da antropologia e mais recentemente também da sociologia, sublinham, a par das consequências sociais, as implicações cognitivas associadas à aprendizagem e à utilização da escrita.

A importância da escrita ao nível da análise, organização e mesmo categorização da informação tem sido demonstrada em muitos estudos. Enquanto técnica de objectivação, a escrita possibilita o distanciamento e a reflexão sobre os enunciados, o que tem inúmeras consequências sociais e cognitivas (Goody, 1987a, 1987b e 1988; Havelock, 1996; Olson, 1994). Na sociologia, Bernard Lahire mostrou como a escrita pode permitir a ruptura com o sentido prático — quer dizer, com os hábitos e rotinas incorporados —, criando condições para o r*etorno reflexivo sobre a acção* e para a *preparação reflexiva da acção* (Lahire, 1993 e 2003b).

Note-se que compreender, e investigar, as implicações sociais e cognitivas da escrita não corresponde, em nenhum momento, à adopção de uma perspectiva determinística, uma vez que se entende também que as potencialidades da escrita, e

mesmo a sua evolução histórica, não podem ser dissociadas do contexto social. Focando o argumento apenas nos quadros sociais contemporâneos, tal significa que, ao mesmo tempo que se advoga que a escrita se encontra na raiz das actuais sociedades do conhecimento e da informação, defende-se também que nestas estão reunidas as condições sociais (e tecnológicas) para que passe a estar inscrita, como nunca antes, nas mais diversas esferas e práticas. Será esta generalização progressiva que conduz a que, por exemplo, a reflexividade constitua actualmente uma marca distintiva da própria sociedade, algo que tem vindo a ser defendido em diversas análises macro-sociológicas (Beck, Giddens e Lash, 2000; Giddens, 1992). Ou seja, o contexto social actual, impregnado pela escrita, reforça e amplia as suas implicações cognitivas e reflexivas.

À medida que a informação e o conhecimento se encontram cada vez mais na base da estruturação e organização da sociedade, a capacidade de produzir e interpretar informação escrita, nos seus diversos suportes e por referência às mais variadas situações, assume um carácter decisivo. Por outras palavras, as sociedades actuais caracterizam-se não apenas pela abrangência e transversalidade da presença da escrita, mas também pelo facto de nessas sociedades o domínio da escrita passar a ser crítico ou fundamental para os indivíduos. Reconhecer a importância da literacia nos quadros sociais actuais corresponde, então, a perceber que, quanto mais a escrita se generaliza, mais abrangentes são as exigências que daí decorrem para o conjunto da população, e maiores são também as implicações para aqueles que permanecem desprovidos desse tipo de recursos. Partindo de quadros conceptuais bastante distintos, muitas reflexões sobre as sociedades contemporâneas têm contribuído para mostrar como a ausência de capacidades de processamento de informação escrita compromete a reflexividade e o acesso ao conhecimento e à informação, estando por isso associada às principais clivagens e desigualdades sociais nas sociedades do conhecimento (entre outros, Lash, 2000; Reich, 1993; Toffler, 1991).

Entendida enquanto componente fundamental da existência social de todos os dias, a literacia tem vindo nos últimos anos a ser investigada enquanto *competência*. Nesse quadro, encontra-se estreitamente associada à temática das *competências-chave*, sendo por muitos considerada uma competência essencial nas sociedades contemporâneas, entre outras que interessa também identificar (Costa, 2003; Rey, 2002; Rychen, 2003; Rychen e Salganik, 2003). Porém, face à multiplicidade de competências-chave que têm vindo a ser sugeridas, a centralidade da literacia parece, por vezes, esbater-se ou atenuar-se. Tal não significa, no entanto, que ocupe um lugar menos central nos quadros sociais contemporâneos. Face à forte presença de materiais escritos, e atendendo às potencialidades cognitivas e reflexivas da escrita, a literacia constitui uma competência transversal decisiva, sem a qual a aquisição de outras competências (ao longo da vida e em diferentes contextos de vida) pode ficar comprometida (Costa, 2003; Murray, 2003). É o que acontece, por exemplo, no âmbito das chamadas tecnologias da informação e da comunicação. Não ignorando as competências específicas requeridas nesse domínio, sem competências de literacia fica comprometida a aprendizagem dessas tecnologias, assim como fica seriamente limitada a utilização que delas é feita (Kirsch e Lennon, 2005).

Importa sublinhar ainda, a este propósito, a relação entre literacia e aprendizagem. A necessidade de aprendizagem permanente, ao longo da vida, tem sido destacada por diversos autores como uma marca distintiva das sociedades e das economias contemporâneas (Carneiro, 2001; Conceição, Heitor e Lundvall, 2003; Enguita, 2001; Lundvall, 2001; Schienstock, 2001). À medida que o conhecimento e a informação se tornam dimensões cada vez mais estruturantes da sociedade, a intensidade e o ritmo das mudanças a que se assiste são de tal ordem que obrigam a que os indivíduos desenvolvam, no decorrer da vida, diversos processos de aprendizagem, sem o que não poderão acompanhar as transformações com que se confrontam nos mais variados domínios.

É neste contexto social que *a literacia constitui uma competência de base fundamental para a população adulta*. Seja no acesso à informação e ao conhecimento, seja na possibilidade de aprender ao longo da vida, seja no exercício da análise simbólica e da reflexividade (por referência à vida profissional ou à vida pessoal), as competências de utilização de informação escrita assumem um carácter decisivo.

Percebe-se, assim, que a literacia, como problema social e como área de investigação, tenha surgido nos países mais desenvolvidos. São estes que melhor testemunham a crescente incorporação de componentes simbólicos formalizados nas tecnologias produtivas e na actividade económica em geral; são também estes os que melhor podem reconhecer a literacia enquanto recurso fundamental de que os indivíduos precisam de dispor para serem capazes de enfrentar os desafios colocados pela sociedade. Neste sentido, o conceito de literacia representa uma nova aproximação ao problema das desigualdades sociais relativamente ao acesso à escrita nas sociedades contemporâneas.

Estudos sobre literacia em Portugal

Os estudos sobre literacia que têm vindo a ser realizados em Portugal cobrem, de alguma forma, as principais tendências, perspectivas de análise e metodologias dos estudos realizados noutros países.

É possível distinguir dois grandes tipos de tradições de pesquisa neste campo. Em primeiro lugar, o dos estudos de carácter etnográfico e monográfico. Sublinhando a necessidade de a análise ser conduzida por referência aos contextos socioculturais específicos em que os indivíduos se situam, estes estudos têm vindo a mostrar a complexidade das formas como os sujeitos se relacionam com a escrita e com a leitura, e o significado que lhes atribuem. É o caso de várias pesquisas sobre os modos (e problemas) de apropriação da cultura letrada e sobre a complexa relação entre cultura oral e cultura escrita, seja incidindo especialmente no caso das crianças de meios rurais (Iturra, 1990a e 1990b; Reis, 1995 e 1997), seja incidindo na população adulta pouco escolarizada e na relação que estabelece com os materiais escritos (Ávila, 2005: 381-452; Cavaco, 2002; Gomes, 2003 e 2005).

Um segundo conjunto de estudos remete para abordagens de carácter extensivo. Têm sobretudo preocupações globalizantes e comparativas e incidem na análise dos padrões gerais das competências de literacia. Procuram situar e interpretar

o perfil de literacia da população adulta e ainda aprofundar a análise dos factores sociais que se articulam com as distribuições e os usos da literacia. Foram pioneiros nesta linha de investigação os EUA e o Canadá, com os primeiros estudos a serem datados da década de 1970. Mais tarde, estes dois países desempenharam um papel decisivo na concretização do primeiro estudo internacional de literacia (International Adult Literacy Survey – IALS) (OECD e HRDC, 1997; OECD e Statistics Canada, 1995 e 2000). Em Portugal, o estudo extensivo da literacia, entendida enquanto capacidade de processamento de informação escrita na vida quotidiana, teve o seu início com o Estudo Nacional de Literacia (ENL) coordenado por Ana Benavente (Benavente e outros, 1996; Costa e Ávila, 1998).[2]

Colocando a ênfase no processamento da informação escrita na vida quotidiana, os estudos extensivos sobre literacia têm procurado enfrentar, a nível conceptual e metodológico, uma questão essencial: a da descontinuidade, muitas vezes verificada, entre aprendizagem formal e utilização prática e, mais ainda, entre escolaridade conseguida e capacidade de uso corrente da leitura e da escrita. Fazem-no a partir de uma inflexão de perspectiva: passa-se dos processos de aquisição de competências para os processos de utilização, do contexto da escola para o contexto da vida quotidiana, dos diplomas obtidos, e respectivo estatuto social, para as competências em uso social efectivo (Costa, 2003: 182-183). Os materiais escritos considerados nessas pesquisas são muito diversificados, reconhecendo-se assim a transversalidade dos suportes e das situações que implicam a leitura nas sociedades contemporâneas (Barton e Hamilton, 1998; Baudelot, Cartier e Detrez, 2000; Cavallo e Chartier, 1997; Furtado, 2000; Girod, 1991; Lahire, 2003a e 2004).

É possível sistematizar segundo três grandes atributos a concepção de literacia que tem vindo a ser adoptada nos estudos extensivos de avaliação de competências de literacia da população adulta, nacionais e internacionais. Em primeiro lugar, é uma concepção *não dicotómica*, que remete para contínuos de competências; em segundo lugar, essas competências são entendidas numa perspectiva *dinâmica*, de acordo com um duplo ponto de vista: não só as exigências da sociedade relativamente à literacia não se mantêm constantes, como as competências dos indivíduos podem regredir ou evoluir; finalmente, trata-se de uma concepção *multidimensional*, uma vez que são várias as dimensões, ou tipos de competências, que podem ser distinguidos quando se fala de literacia. É o caso da *literacia em prosa*, *literacia documental* e *literacia quantitativa*, as três dimensões consideradas nas primeiras pesquisas de referência realizadas neste campo.

Foi esta, em termos muito gerais, a concepção de literacia seguida no âmbito do estudo internacional de literacia (IALS) e também no âmbito do Estudo Nacional de

---

2 É importante referir que no Estudo Nacional de Literacia a abordagem extensiva foi complementada com um conjunto de monografias, quase todas de carácter qualitativo, com as quais foi possível aprofundar o conhecimento sobre o modo como grupos sociais específicos se relacionam com a literacia e, de um modo geral, com a informação escrita (Dias, 1996; Machado, 1996; Sebastião, 1996; Teixeira e Fontes, 1996a e 1996b). A vertente extensiva seguiu de perto os modelos teóricos e metodológicos de estudos norte-americanos e canadianos, no âmbito dos quais a investigação sobre literacia conheceu uma significativa renovação conceptual e metodológica.

Quadro 13.1 Níveis de literacia IALS (síntese explicativa)

Nível	Descrição
1	Abrange as pessoas com competências de literacia muito escassas e que podem não ser capazes, por exemplo, de determinar a quantidade correcta de um medicamento a dar a uma criança a partir da leitura da informação impressa na respectiva embalagem.
2	Os indivíduos neste nível são capazes de lidar apenas com materiais escritos muito simples e relativamente aos quais as tarefas envolvidas são pouco complexas. Corresponde às pessoas que, sabendo ler, têm fracos resultados no desempenho das tarefas; embora possam ter desenvolvido algumas competências, como as de "cópia", para enfrentar exigências do dia-a-dia, têm uma reduzida capacidade de resposta a novos problemas e dificuldades ao nível da realização de novas aprendizagens, por exemplo, no contexto de trabalho.
3	É considerado o nível mínimo para responder às exigências do dia-a-dia, incluindo as da profissão, em sociedades avançadas e complexas. Corresponde aproximadamente às competências necessárias para completar o ensino obrigatório. Tal como nos níveis mais elevados, requer a capacidade de integrar múltiplas fontes de informação e de resolver problemas complexos.
4 e 5	Correspondem aos indivíduos que demonstraram capacidades de processamento de informação escrita de grau elevado.

Fonte: IALS (OECD e Statistics Canada, 2000: xi).

Literacia (ENL).[3] Ambas as pesquisas desenvolveram uma estratégia metodológica visando a *avaliação directa* da literacia dos indivíduos. Essa avaliação apoiou-se numa prova, com a qual se procuram simular situações e problemas da vida quotidiana cuja resolução implica a interpretação de informação contida em materiais impressos. Os resultados do ENL, decorrentes do desenvolvimento desta metodologia, permitiram conhecer, pela primeira vez, o perfil de literacia da população adulta portuguesa. No entanto, por se tratar de uma prova nacional, apenas puderam ser comparados de forma indirecta com os dos países envolvidos no IALS (Gomes e outros, 2002).

Desenvolvimentos posteriores à conclusão do Estudo Nacional de Literacia vieram possibilitar a participação de Portugal na última fase do IALS (OECD e Statistics Canada, 2000). Os dados obtidos permitem dar continuidade o estudo da literacia na sociedade portuguesa, agora a partir de indicadores *comparáveis internacionalmente* nas três escalas referidas — literacia em prosa, literacia documental e literacia quantitativa. Para cada uma dessas escalas os resultados permitem situar os indivíduos em *níveis de literacia* de complexidade crescente (quadro 13.1).

No presente capítulo os dados do IALS são analisados com o intuito de clarificar a situação de Portugal numa perspectiva internacional. Para o efeito, são explorados e sistematizados, por um lado, os dados publicados no relatório final do IALS (OECD e Statistics Canada, 2000)[4] e, por outro, são apresentados resultados de análises estatísticas multivariadas complementares visando o aprofundamento da informação disponível sobre Portugal.

3 Uma explicação detalhada de ambos os procedimentos, bem como a sua comparação, encontra-se em Ávila (2005: 157-200).

Distribuições da literacia

O perfil de literacia da população portuguesa, estabelecido pela primeira vez com o Estudo Nacional de Literacia e confirmado com o IALS, caracteriza-se, essencialmente, pelo facto de a esmagadora maioria da população evidenciar competências de literacia muito reduzidas (figura 13.1).

O nível 1 de literacia, onde se incluem as pessoas cujas competências são de tal forma escassas que, quando muito, lhes permitem resolver apenas tarefas elementares de leitura, escrita e cálculo, é o perfil dominante na população portuguesa. Consoante a dimensão da literacia tida em conta, a percentagem de inquiridos nessa situação pode variar entre os 42% (literacia quantitativa) e os 49% (literacia documental). Tomando em conjunto os dois níveis mais baixos (nível 1 e nível 2), os valores que se obtêm são extremamente elevados, variando entre os 72% (literacia quantitativa) e os 80% (literacia documental). Embora as diferenças entre as três escalas sejam pouco expressivas, os resultados mostram que a literacia documental é o domínio em que os portugueses obtêm piores resultados e que a literacia quantitativa é aquele em que estão melhor posicionados.

Quando se confrontam, e hierarquizam, os resultados dos 22 países participantes no IALS, percebe-se a grande distância que separa a sociedade portuguesa de outros países. A figura 13.2 foi construída com base na proporção, em cada país, dos indivíduos cujas competências se situam, pelo menos, no nível 3 — aquele que é considerado, nos estudos internacionais, o nível mínimo que qualquer cidadão deve deter para ser capaz de responder adequadamente às exigências das sociedades actuais (OECD e Statistics Canada, 2000: 19).

Os países nórdicos são os melhor posicionados, seja qual for a escala de literacia. Tomando como referência a literacia documental, a Suécia surge no topo, seguida de perto pela Noruega e a Dinamarca. Os países anglo-saxónicos ocupam os lugares intermédios. Nos patamares mais baixos encontram-se alguns países do Leste europeu (Hungria, Eslovénia e Polónia), Portugal e, em último lugar, o Chile.

A posição de Portugal pouco varia se os países forem ordenados em função das outras duas escalas de literacia: o país ocupa o penúltimo lugar, não só no caso da literacia documental, mas também da quantitativa, e o antepenúltimo na literacia em prosa. A coincidência, em termos de posição relativa, da literacia documental e quantitativa vem mostrar que os resultados de Portugal nesta última escala (ligeiramente melhores em comparação com as outras dimensões) não se traduzem em qualquer alteração da sua situação em termos internacionais.[5]

Para além das diferenças globais entre países e entre as três escalas, um outro aspecto a ter em conta quando se comparam os perfis de literacia é o grau de variabilidade, ou de dispersão, dos resultados *dentro* de cada país. Dito de outra forma,

---

4 Após o IALS, teve lugar um outro estudo internacional de grande envergadura, o ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey) (Murray, Clermont e Binkley, 2005; Statistics Canada e OECD, 2005). Esta pesquisa alargou as competências avaliadas (além da literacia foi incluída a numeracia e a resolução de problemas). Porém, Portugal não participou neste estudo, sendo o número de países participantes bastante inferior ao registado no IALS (seis, na primeira fase).

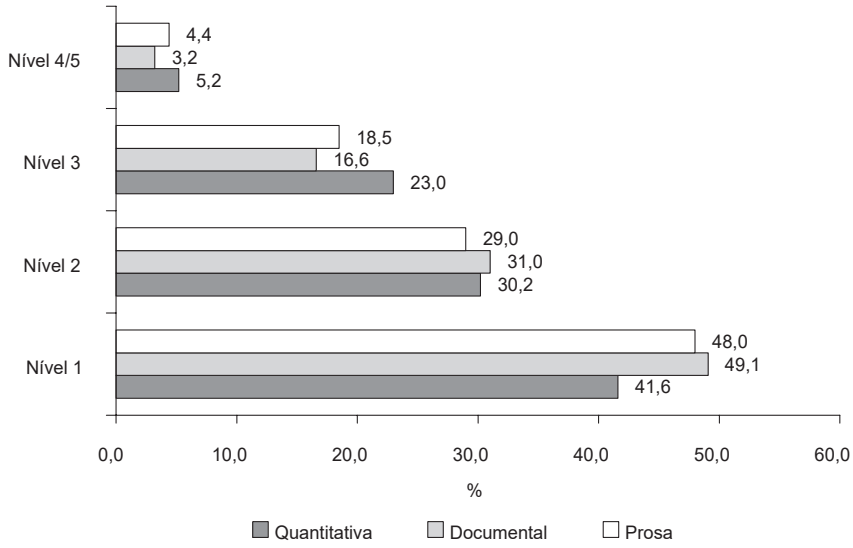

Figura 13.1 Perfis de literacia dos portugueses (16-65 anos), 1998
Fonte: IALS (OECD e Statistics Canada, 2000).

trata-se de perceber em que medida a realidade traduzida pelas distribuições de níveis de literacia é mais, ou menos, homogénea. Refira-se, a este propósito, que os níveis de literacia correspondem a uma agregação em cinco escalões das pontuações obtidas numa escala de 0 a 500. A análise desses dados, em termos de pontuações médias (calculadas a partir da escala original), complementada com a leitura da amplitude da variação da distribuição global dessas mesmas pontuações,[6] permite ir um pouco mais longe no conhecimento da situação dos vários países relativamente à distribuição das competências de literacia na população. A figura 13.3, construída a partir dos resultados da literacia em prosa, possibilita a análise conjunta destas duas variáveis.

Atendendo, em primeiro lugar, apenas à localização dos países por referência ao eixo vertical, é possível concluir que a hierarquia que se obtém a partir das

5 Note-se que a posição relativa de alguns países, tal como sugerida pela hierarquia apresentada, deve ser interpretada em determinados casos com precaução, uma vez que nem todas as diferenças entre países podem ser consideradas estatisticamente significativas. Se as comparações forem feitas a partir das pontuações médias, ou *scores*, é possível concluir, relativamente a Portugal, o seguinte: que os resultados médios na literacia em prosa e documental são significativamente mais baixos quando comparados com todos os restantes países, com excepção da Polónia e do Chile (as diferenças entre Portugal e estes dois países não são estatisticamente significativas); o mesmo se passa na literacia quantitativa, mas aqui as pontuações médias obtidas para Portugal são significativamente superiores às do Chile. O conjunto dos resultados dos testes de comparações múltiplas para a totalidade dos países podem consultar-se no relatório final do IALS (OECD e Statistics Canada, 2000: 19).

6 A medida usada foi a da diferença entre os percentis 5 e 95 na distribuição dos *scores* de literacia em cada país (OECD e Statistics Canada, 2000: 14).

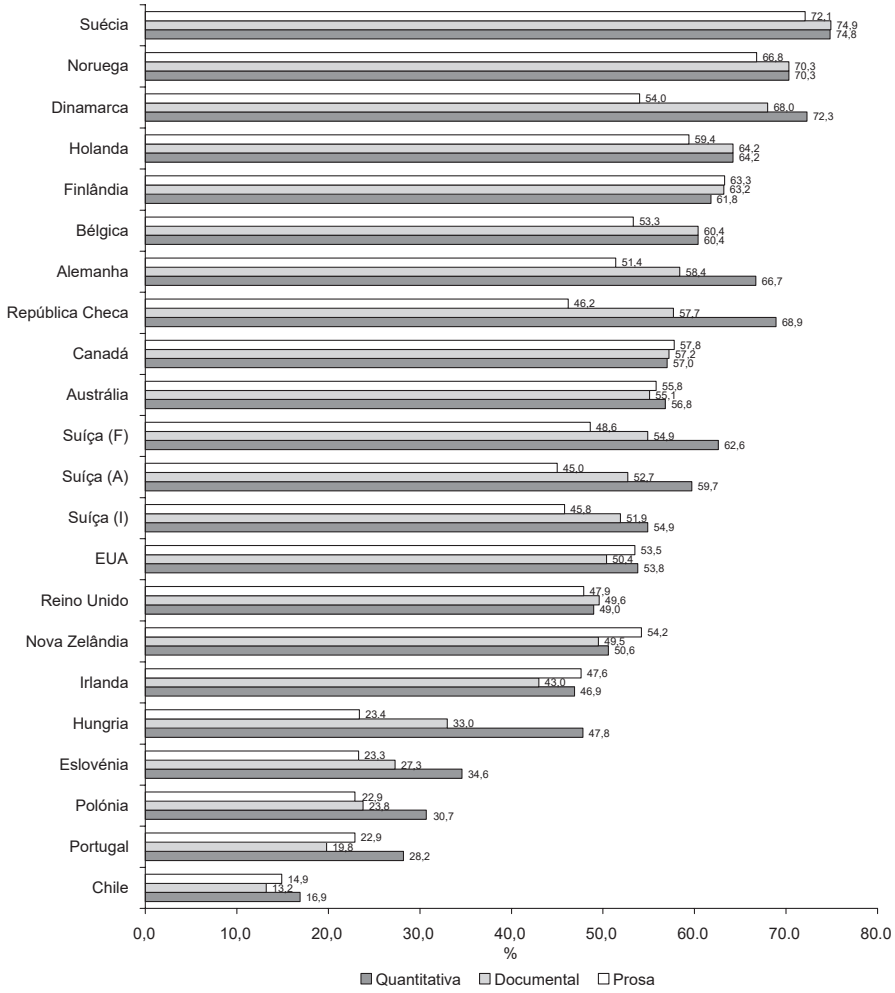

Figura 13.2 Literacia em prosa, documental e quantitativa nos países participantes no IALS, 1998

Notas: países ordenados por ordem decrescente das percentagens relativas à literacia documental; percentagens relativas aos inquiridos nos níveis 3 e 4/5.
Fonte: IALS (OECD e Statistics Canada, 2000).

pontuações médias (escala 0-500) é bastante próxima da que foi estabelecida com base na categorização em níveis de literacia, embora torne ainda mais nítida a existência de três situações: a de países como Portugal, o Chile, a Eslovénia e a Polónia com pontuações médias muito baixas; a da Hungria que ocupa uma posição intermédia; e a dos restantes países, todos eles com *scores* médios acima dos 260 pontos.

A mesma figura mostra também que o lugar ocupado por cada país nessa hierarquia parece ser independente da magnitude das diferenças existentes no seu interior (eixo horizontal). A leitura conjugada das duas dimensões permite a

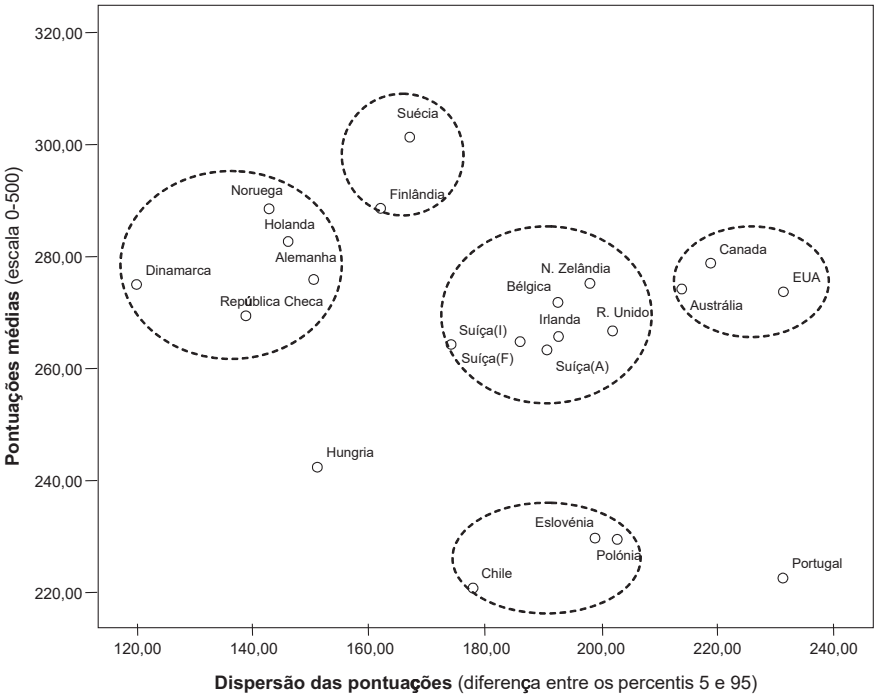

Figura 13.3 Perfil médio de literacia e amplitude da dispersão nos países participantes no IALS (literacia em prosa), 1998

Fonte: IALS (OECD e Statistics Canada, 2000).

delimitação de distintos subconjuntos de países, ou *clusters* (identificados a tracejado na figura).[7] Como se pode observar, alguns desses grupos diferenciam-se entre si especialmente por referência ao eixo horizontal, ou seja, em consequência da maior ou menor variabilidade da distribuição da literacia na população.

É aliás por esta via que o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos, países com perfis de literacia bastante elevados, apresentam semelhanças com Portugal: as desigualdades no interior destes países no que concerne à distribuição das competências de literacia são muito mais elevadas do que, por exemplo, nos países nórdicos, entre os quais a Dinamarca se destaca como sendo o mais homogéneo. Outros países, com perfis de literacia relativamente baixos, ou intermédios, como é o caso da Hungria, podem, ainda assim, apresentar níveis de homogeneidade interna bastante mais elevados do que Portugal.

O que se pretende destacar nestes resultados é a singularidade de Portugal: não só tem uma das distribuições de literacia mais baixas, como, simultaneamente,

7 Os círculos a tracejado delimitam grupos de países identificados a partir de uma análise de *clusters* (*hierarchichal cluster*). A solução retida, e representada graficamente, mantém a Hungria e Portugal isolados dos restantes países, o que reforça a sua especificidade.

apresenta um dos maiores níveis de desigualdade interna. Como se mostrará em seguida, o aprofundamento da análise, incidindo em dimensões específicas, permite formular algumas hipóteses quanto aos factores subjacentes a esta situação.

Literacia e escolarização

A formação escolar é uma das dimensões fundamentais a ter em conta na análise das distribuições da literacia, seja nas comparações dos resultados entre países, seja na leitura dos resultados nacionais.

Embora a relação entre escolaridade e literacia não seja unidireccional nem de simples sobreposição, a escola é, nas sociedades contemporâneas, um contexto decisivo, senão mesmo o principal, no que respeita à *aquisição* de competências de leitura e escrita, entre outras. Além disso, a escola é um importante contexto de *utilização* das competências de literacia, pois estas constituem instrumentos básicos e indispensáveis para as mais diversas aprendizagens disciplinares. Importa, por isso, clarificar a situação de Portugal neste domínio, recorrendo, uma vez mais, à comparação internacional.

Os dados publicados em 2005 sobre os níveis educacionais da população adulta (25-64 anos) nos países da OCDE (OECD, 2005) não deixam dúvidas quanto ao atraso de Portugal. O país tem uma das mais elevadas percentagens da população com escolaridade inferior ao ensino secundário: perto de 80%. Apenas o México e a Turquia apresentam valores próximos. A Grécia, a Itália e a Espanha, países da Europa do Sul com os quais Portugal é muitas vezes comparado em variados indicadores de desenvolvimento social e económico, têm níveis de escolaridade da população adulta bastante melhores, com taxas de ensino secundário ou superior a rondar os 50%. Percebe-se assim que, em Portugal, o principal motivo do défice de competências de literacia é, indiscutivelmente, a reduzida escolarização média da população.

Para os países participantes no IALS é possível proceder à comparação entre perfis de literacia e perfis de escolaridade. A figura 13.4 representa graficamente a posição de cada país por referência a essas duas dimensões.

De um modo geral, observa-se que quanto maiores as taxas de escolarização de nível igual ou superior ao ensino secundário (eixo horizontal), maior a proporção da população nos níveis de literacia intermédios e elevados (eixo vertical). A posição de Portugal, a enorme de distância dos restantes países participantes no IALS em ambas as dimensões, exemplifica a convergência entre baixas taxas de escolarização e baixos níveis de literacia.

Os mesmos resultados mostram também que as duas variáveis não se sobrepõem e que a correspondência entre elas, quando se confrontam dados nacionais, é até menos forte do que poderia ser esperado. A recta projectada na figura representa aquele que seria o posicionamento dos vários países caso a relação entre literacia e escolaridade fosse linear. Como se pode observar, as distâncias relativamente a essa posição podem ser bastante grandes, e em ambos os sentidos, como é exemplificado pelos casos da Polónia e da Suécia.

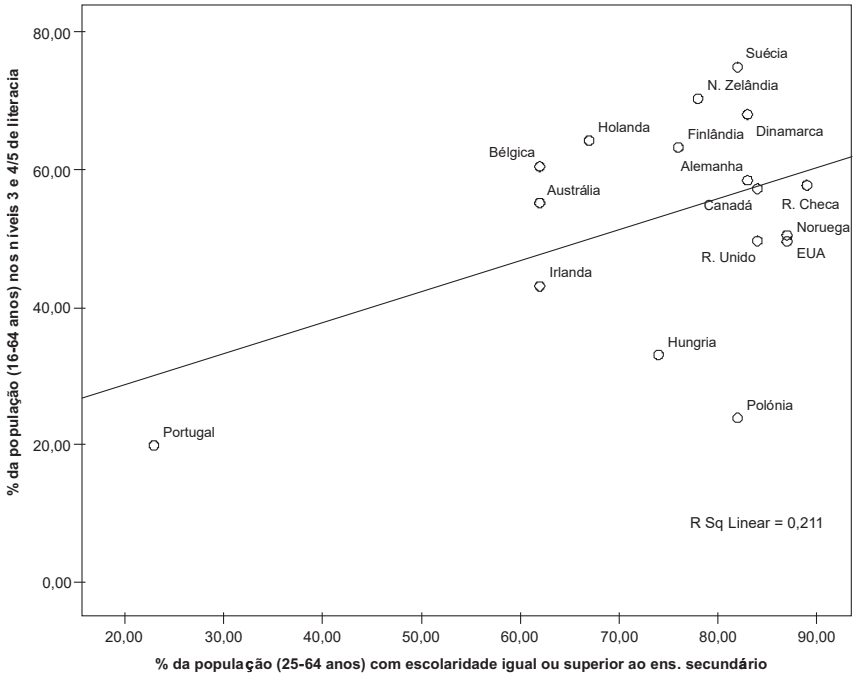

Figura 13.4 Escolaridade e literacia documental (países participantes no IALS)
Fontes: *Education at a Glance* (OECD, 2005) e IALS (OECD e Statistics Canada, 2000).

Recorde-se que a não correspondência absoluta entre literacia e escolaridade tem sido um dos argumentos mais utilizados pelos defensores das metodologias de avaliação directa da literacia: face aos mesmos perfis de escolaridade, os países (e os indivíduos) podem ter desempenhos distintos em termos de competências de literacia. O que os resultados do IALS mostram é que enquanto alguns países estão posicionados acima do que seria esperado (em especial a maioria dos países nórdicos, a Austrália e a Nova Zelândia) outros têm resultados inferiores aos previstos caso a escolaridade fosse usada como indicador indirecto da literacia (é o que se passa na Polónia, Hungria, Estados Unidos, Reino Unido e Portugal).

A posição ocupada por Portugal revela assim o enorme défice de qualificações escolares dos adultos portugueses (de longe o mais baixo de todos os países participantes no IALS), e ainda que o perfil de literacia da população está nitidamente aquém daquilo que seria previsível, na suposição de uma "taxa de conversão" média de graus de escolaridade em competências de literacia.

Este retrato do país corresponde, no entanto, ao "perfil médio" da população. Tendo presentes as fortes desigualdades na distribuição das competências de literacia na sociedade portuguesa, impõe-se o aprofundando desta análise, recorrendo, uma vez mais, à informação relativa à escolaridade.

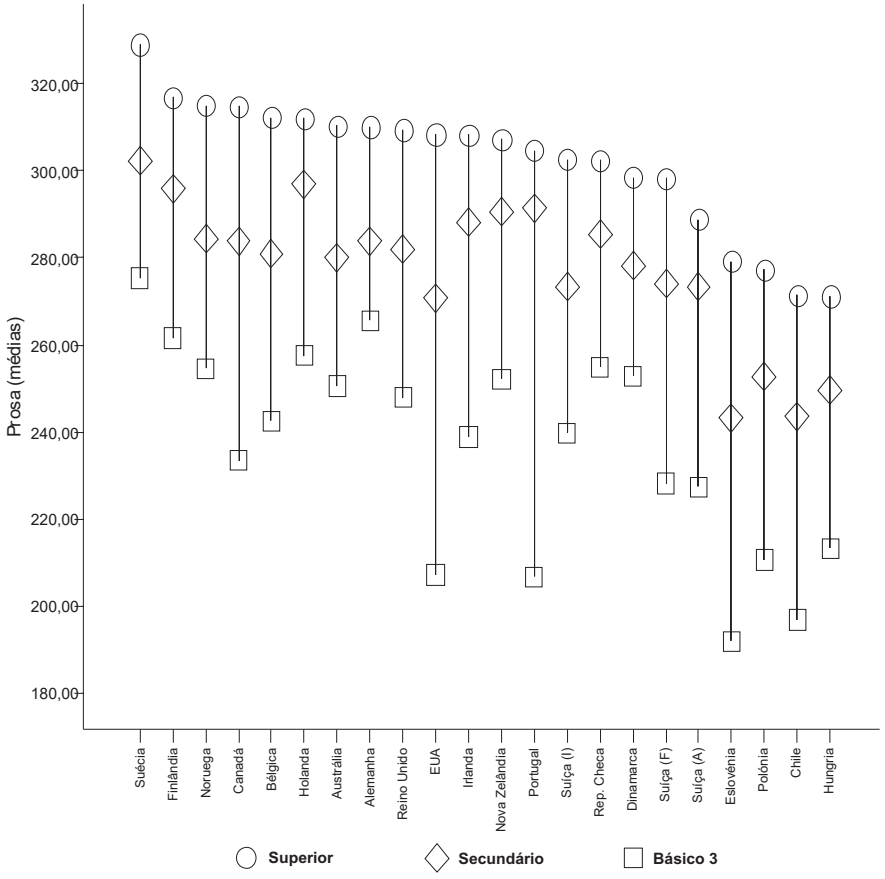

Figura 13.5 Competências de literacia (pontuações médias da literacia em prosa) segundo a escolaridade, por país, 1998

Nota: países ordenados segundo os resultados do ensino superior.
Fonte: IALS (OECD e Statistics Canada, 2000).

A figura 13.5 representa as competências de literacia (apuradas com base em pontuações médias) nos vários países, segmentadas em função do nível de escolaridade. Uma leitura inicial destes dados mostra, como seria de esperar, que em todos os países as competências de literacia tendem a acompanhar a ordenação dos níveis de escolaridade: os indivíduos com ensino superior têm, em média, melhores desempenhos dos que os que completaram o ensino secundário e estes estão, por sua vez, posicionados acima dos que não ultrapassaram o 3.º ciclo do ensino básico.

A mesma figura acrescenta, no entanto, outros elementos à reflexão sobre a especificidade de Portugal, numa perspectiva de comparação internacional. Em primeiro lugar, é possível constatar que as disparidades entre graus de escolaridade quanto às competências de literacia não são da mesma magnitude em todos os países. Os Estados Unidos da América e Portugal destacam-se nitidamente pela grande distância que

separa os perfis de competências dos mais e dos menos escolarizados. Noutros países, como o Canadá, a Eslovénia ou o Chile, as desigualdades são também bastante marcadas, mas não tanto como naqueles dois países. Mesmo assim, o caso de Portugal merece especial realce, por apresentar a maior diferença entre os que têm ensino secundário e os que têm o básico 3 ou um grau inferior.

As diferenças entre países neste domínio levam a que a sua posição relativa, em termos de competências de literacia, varie consideravelmente consoante o nível de escolaridade considerado. A situação de Portugal é, uma vez mais, particularmente ilustrativa. Portugal, recorde-se, ocupa as últimas posições quando a hierarquia é estabelecida com base nas pontuações nas escalas de literacia do conjunto da população. No entanto, se os países forem ordenados a partir dos resultados dos indivíduos com ensino superior (como acontece na figura 13.5 para a literacia em prosa), Portugal passa a situar-se numa posição intermédia, logo a seguir à Nova Zelândia. O mesmo não acontece com outros países, como o Chile ou a Polónia, que se mantêm nas últimas posições, mesmo quando ordenados segundo este último critério. Os resultados relativos a Portugal são ainda mais surpreendentes se a ordenação for efectuada tomando em consideração as pontuações médias dos que completaram o ensino secundário. Nesse caso, Portugal passa a ser o quarto país melhor classificado, logo a seguir à Suécia, à Holanda e à Finlândia.

Percebe-se assim que o facto de Portugal surgir como um dos países com perfis de competências mais baixos quando a análise incide sobre o conjunto da população (ver início do capítulo), decorre, em grande parte, dos níveis de literacia acentuadamente baixos dos menos escolarizados, os quais são largamente maioritários na sociedade portuguesa (cerca de 65%). Neste sentido, estes resultados ajudam a compreender as acentuadas desigualdades, em termos de literacia, existentes na sociedade portuguesa e que haviam sido já apontadas. O que agora se torna mais claro é a relevância da escolaridade na identificação dessas disparidades. Se o país, quando observado a partir dos mais escolarizados, parece acompanhar as sociedades mais desenvolvidas, quando perspectivado na óptica dos menos escolarizados (que são a maioria da população) surge duplamente em desvantagem: o défice de escolarização é reforçado por um défice de competências, mais acentuado do que seria de esperar.

A literacia no quotidiano: recursos, contextos e práticas

Os resultados até aqui apresentados sublinham as fortes desigualdades sociais que atravessam a sociedade portuguesa em termos de distribuição de competências de literacia. Em que medida essas competências tendem a estar associadas a práticas específicas dos sujeitos e, sobretudo, a determinadas posições ou lugares na estrutura social é algo que a análise sociológica tem procurado investigar. Retomando os dados do IALS, mas agora incidindo apenas sobre Portugal, é possível revelar empiricamente o modo como a literacia tende a estar associada a outras clivagens sociais, contribuindo para as reforçar.

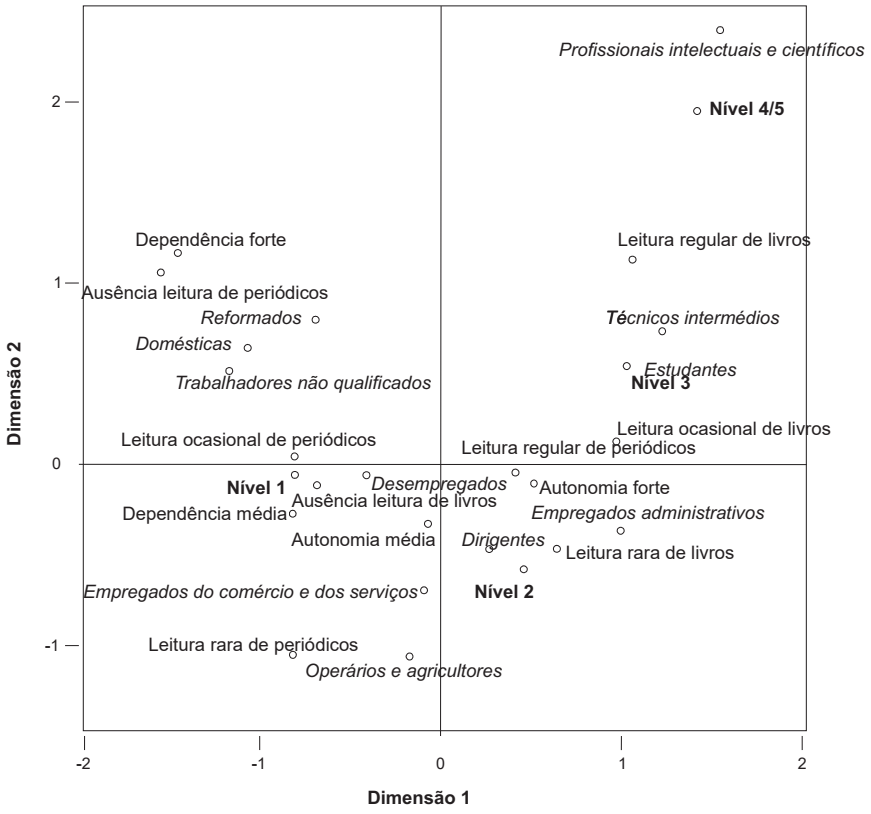

Figura 13.6 Espaço social da literacia (análise de correspondências múltiplas)

Fonte: IALS, base de dados Portugal, 1998.

Através da análise de correspondências múltiplas (Carvalho, 2004) é possível representar graficamente, num espaço bidimensional, as categorias de um conjunto de variáveis, e perceber a forma como estão relacionadas entre si e com as competências de literacia. Além da literacia (prosa), foram incluídas a condição perante o trabalho e a profissão, a frequência de leitura de livros, a frequência de leitura de jornais e revistas, e ainda o grau de autonomia (ou de dependência) face a terceiros perante tarefas de literacia na vida quotidiana (figura 13. 6).[8] Uma leitura global do plano mostra, de forma

8 Para o efeito foi construído um índice que contabiliza o número de situações, num total de sete (por exemplo, ler instruções, folhetos, ou ler jornais, preencher formulários, etc.), em que cada inquirido declara necessitar, com alguma frequência, do apoio de outros, o qual foi em seguida recodificado em quatro categorias que reflectem o grau de autonomia em tarefas de literacia. A categoria "autonomia forte" corresponde aos casos em que os sujeitos dizem nunca precisar de ajuda em todas as situações apresentadas e, no extremo oposto, a "dependência forte" diz respeito àqueles que necessitam do apoio de terceiros nessas mesmas situações.

imediata, a existência de uma hierarquia social, tornada evidente pela forma parabólica assumida pela distribuição das categorias. A profissão e a condição perante o trabalho ilustram bem essa hierarquia: no extremo positivo (1.º quadrante) estão as profissões mais qualificadas e os estudantes, seguindo-se os dirigentes e empregados administrativos (2.º quadrante); mais distantes estão os desempregados, os operários e agricultores, e os empregados do comércio e dos serviços (3.º quadrante); finalmente, no outro extremo da hierarquia (4.º quadrante), encontram-se os reformados, as domésticas e os trabalhadores não qualificados.

Sendo esta distribuição, em si mesma, reveladora de alguns dos principais vectores de estratificação social que atravessam a sociedade portuguesa, o aspecto mais importante é o modo como a literacia acompanha a definição dessa hierarquia e contribui para a reforçar. A correspondência é evidente, com os níveis de literacia mais elevados a surgirem associados às profissões mais qualificadas e, por sua vez, os níveis mais baixos posicionados perto das profissões menos qualificadas, dos desempregados, dos reformados e das domésticas. A associação entre categorias socioprofissionais e literacia vem assim confirmar a literacia enquanto condição indispensável no acesso ao emprego e às posições mais favoráveis na estrutura social.

Mas não é apenas o acesso ao emprego e a determinadas categorias socioprofissionais que está em causa. Também o acesso à cultura e à informação, e a possibilidade de agir de forma autónoma nas sociedades actuais, estão bem patentes na mesma análise, surgindo associados de forma clara à literacia. Enquanto os indivíduos com elevadas competências, ou de nível intermédio, revelam uma forte autonomia e acedem à informação e à cultura através da leitura regular de jornais ou revistas, bem como de livros, os que detêm menos competências, e os que se encontram afastados da esfera profissional, não podem exercer plenamente a sua cidadania: dependem fortemente de terceiros e estão mais afastados do acesso à cultura e à informação quando veiculados através da escrita. Os resultados desta análise (correspondências múltiplas) tornam, assim, particularmente nítida a forma como a literacia afecta diferentes dimensões da vida dos indivíduos.

Revelada a centralidade da literacia enquanto recurso fundamental, ou chave, para os indivíduos nas sociedades contemporâneas, impõe-se ainda um segundo tipo de reflexão dirigida especificamente à identificação dos factores sociais em que essas mesmas competências estão ancoradas. Esta é uma perspectiva de análise que se afigura como sendo tão ou mais importante do que a que acabou de ser explorada: sendo a literacia um recurso com múltiplas implicações na vida dos sujeitos, procura-se perceber os mecanismos que favorecem o seu desenvolvimento.

Recorde-se que a literacia constitui um recurso com características específicas: não se tratando de um certificado (que uma vez adquirido tem validade ilimitada), mas de um conjunto de competências, a literacia pode desenvolver-se, ou antes regredir, ao longo da vida. Depende das práticas quotidianas dos indivíduos, em diferentes contextos, podendo estes favorecer, ou antes inibir, a sua utilização, ou seja, a sua actualização e desenvolvimento. Em termos teóricos, esta forma de equacionar a literacia implica que a mesma seja entendida enquanto fazendo parte do sistema de disposições que orientam a acção dos sujeitos, e que essas mesmas

Quadro 13.2 Factores explicativos da literacia em prosa, documental e quantitativa (regressão múltipla)

	Escala de literacia (v.d.)		
	Prosa	Documental	Quantitativa
Síntese dos resultados do modelo			
R^2 (% de variação explicada)	0,592	0,531	0,517
R (coeficiente de correlação múltipla)	0,769	0,728	0,719
Contributo das variáveis independentes (beta)			
Escolaridade do inquirido	0,301*	0,248*	0,251*
Escolaridade do pai	0,200*	0,186*	0,181*
Idade	-0,144*	-0,157*	-0,080*
Leitura de jornais ou revistas na vida quotidiana	0,250*	0,259*	0,313*
Leitura de livros na vida quotidiana	0,116*	0,076*	0,083*
Escrita na vida quotidiana	0,059*	0,073*	0,050**
Leitura na vida profissional (índice de práticas)	0,089*	0,127*	0,112*
Cálculo na vida profissional (índice de práticas)	-0,014	-0,053*	-0,001

Notas: variáveis excluídas por multicolinearidade: escolaridade da mãe e índice de práticas de escrita no trabalho.
(*) $p \leq 0,01$; (**) $p \leq 0,05$.

Fonte: IALS, base de dados Portugal, 1998.

disposições não são necessariamente permanentes, dependendo dos contextos e das práticas neles desenvolvidas (Lahire, 2003b).[9]

Com o objectivo de hierarquizar o peso relativo de um conjunto de factores que pode estar correlacionado com o perfil de competências dos indivíduos na sociedade portuguesa, foram realizadas várias análises de regressão múltipla, uma para cada escala de literacia (quadro 13.2). Além das variáveis escolaridade (dos inquiridos e dos pais) e idade, foram também contemplados indicadores de práticas de literacia, tanto na vida quotidiana, como na vida profissional. Os resultados vêm confirmar, e tornar ainda mais explícito, que as competências de literacia são condicionadas não apenas pelo percurso escolar dos indivíduos, mas também pelo contexto familiar, pela fase do ciclo de vida em que se encontram, e sobretudo pelas práticas diárias de contacto com o escrito, seja na vida quotidiana, seja na vida profissional. Todas estas dimensões têm um contributo único e específico, o que significa que é da combinação de uma multiplicidade de factores, não redutíveis uns aos outros, que resultam as diferenças no grau de desenvolvimento das competências de literacia.

A percentagem de variação explicada nas três escalas de literacia (prosa, documental e quantitativa), quando se combina, num mesmo modelo, o referido conjunto de variáveis independentes, é superior a 50%. A escolaridade é, como seria de esperar, o principal determinante da literacia. O efeito desta variável é o que mais se destaca nas três escalas, com particular destaque para a literacia em prosa. Mas é necessário

9 Este é um ponto que remete para uma reflexão teórica mais alargada sobre a relação entre *contextualidade* e *transversalidade* no quadro da investigação sobre literacia, e de um modo geral sobre competências, o qual tem suscitado alguma controvérsia e debate (Goody, 1987a; Lave, 1988; Rey, 2002; Scribner e Cole, 1981; Street, 1993).

notar que, embora fundamental, o percurso escolar dos sujeitos não anula a importância do contexto familiar de origem: quanto mais escolarizados os pais, mais elevado tende a ser o nível de literacia dos sujeitos (uma vez mais, especialmente na literacia em prosa). Seja por via dos recursos culturais e económicos disponíveis, seja pelas práticas familiares de contacto com a informação escrita, tudo indica que neste campo, como noutros, os quadros de socialização familiar jogam um papel que não pode ser ignorado quando se pretende perceber os desiguais níveis de desenvolvimento das competências de literacia que caracterizam a sociedade portuguesa.

Um outro aspecto que se destaca é a centralidade das práticas quotidianas de contacto com a informação escrita. Ou seja, e recapitulando, para além das origens sociais e do percurso escolar, o dia-a-dia da população adulta quanto ao relacionamento com materiais escritos está nitidamente associado às competências detidas. Os resultados obtidos reforçam, sobretudo, a importância da frequência de leitura de jornais e revistas, com coeficientes de regressão próximos nas três escalas, embora ligeiramente mais elevados na literacia quantitativa. A presença deste tipo de práticas é de tal forma relevante que o valor assumido pelos referidos coeficientes é muito próximo, ou mesmo superior (nos casos da literacia documental e quantitativa) ao da escolaridade. Com valores um pouco mais baixos, mas ainda assim estatisticamente significativos, surgem a leitura de livros (importante especialmente por referência à literacia em prosa) e a escrita na vida quotidiana.

O impacto do que se passa na esfera profissional também não pode ser ignorado. Em especial devem mencionar-se as diversas práticas de leitura em contexto de trabalho, as quais estão positivamente associadas às competências de literacia nos três domínios, com particular saliência no caso da literacia documental. Mesmo assim, os efeitos das actividades de literacia neste contexto são, globalmente, bastante menos expressivos, o que em muito se poderá dever à diminuta exigência deste tipo de práticas em grande parte das actividades profissionais exercidas pela população portuguesa (Ávila, 2005: 243-253; Benavente e outros, 1996).

Uma última dimensão que esta análise revela tem a ver com a idade. Mesmo quando todas as variáveis atrás expostas são tidas em consideração, a idade mantém um contributo específico; o sinal negativo dos coeficientes de regressão (beta) nas três escalas indica que as competências de literacia tendem a ser mais elevadas entre os mais jovens. Uma hipótese para esta "vantagem" das gerações mais novas, já enunciada na secção anterior, poderá ter a ver com a maior proximidade destes relativamente às aprendizagens escolares e a dificuldade que, por sua vez, uma parte significativa dos mais velhos poderão ter em manter actualizadas as suas competências, tendo em conta não só o que se passa na esfera profissional, como também a fraca expressão que ainda têm, na sociedade portuguesa, as acções de educação e formação ao longo da vida.

Poderá haver uma justificação adicional para a correlação negativa entre literacia e idade. Como se viu, as várias práticas de contacto com a informação escrita na vida quotidiana emergem, na análise realizada, como sendo fundamentais para perceber as variações nas competências de literacia. Porém, os indicadores disponíveis no IALS neste domínio são bastante escassos, não incorporando algumas

práticas de leitura e de escrita cada vez mais frequentes no dia-a-dia dos mais jovens, como é o caso, por exemplo, de todas as que têm como suporte as tecnologias da informação e da comunicação. Neste sentido, poderá acontecer que o efeito da variável idade esteja também associado a uma presença mais intensa, entre as gerações mais novas, de uma diversidade de práticas ainda não captadas neste tipo de inquirição (por não remeterem para os suportes formais nelas habitualmente tidos em conta), podendo equacionar-se a hipótese de essas práticas, embora pouco visíveis e ainda pouco valorizadas socialmente (Baudelot, Cartier e Detrez, 2000; Lahire, 2003a e 2004), contribuírem para o desenvolvimento e actualização das competências de literacia dos mais jovens.

Em síntese, os resultados analisados permitem concluir que, na sociedade portuguesa, o perfil de literacia dos indivíduos não pode ser entendido sem atender ao meio familiar de origem (em especial ao capital escolar) e ao nível de formação escolar atingido, mas também aos modos de vida quotidianos: apenas a presença na vida diária de actividades de processamento de informação escrita pode impedir a regressão das competências adquiridas e assegurar novas aquisições neste domínio. Tudo isto reforça a importância dos processos de aprendizagem, sejam estes informais, não formais ou formais que ao longo da vida podem ter lugar[10] e chama atenção para um entendimento da literacia enquanto competência que se desenvolve, e actualiza, *através da prática*: nas sociedades contemporâneas as capacidades de processamento da informação escrita estão ancoradas em práticas e hábitos quotidianos, os quais por sua vez reforçam, e actualizam, as disposições e as competências que os sustentam.

Referências bibliográficas

Ávila, Patrícia (2005), *A Literacia dos Adultos. Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*, Lisboa, ISCTE, Departamento de Sociologia (tese de doutoramento).

Barton, David, e Mary Hamilton (1998), *Local Literacies. Reading and Wrinting in one Community*, Londres, Routledge.

Baudelot, Christian, Marie Cartier e Christine Detrez (2000), *Et Pourtant Ils Lisent*, Paris, Éditions du Seuil.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens e Scott Lash (1994, 2000), *Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*, Oeiras, Celta Editora.

Benavente, Ana, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (1996), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.

Braudel, Fernand (1998, 2001), *Memórias do Mediterrâneo. Pré-História e Antiguidade*, Lisboa, Terramar.

10 A frequência de acções de educação e formação não pôde ser tida em conta nesta análise, uma vez que a única variável disponível no IALS diz respeito aos indivíduos que frequentaram este tipo de processos no último ano (deixando de fora todos aqueles que possam ter frequentado acções deste tipo em anos anteriores) e sem qualquer especificação quanto ao âmbito e à duração.

Carneiro, Roberto (2001), *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem. 21 Ensaios para o Século 21*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leitão.
Carvalho, Helena (2004), *Análise de Dados Qualitativos. Utilização da HOMALS com o SPSS*, Lisboa, Edições Sílabo.
Castells, Manuel (1996, 2002), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (vol. I), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
Castells, Manuel (1997, 2003b), *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (vol. II), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
Castells, Manuel (1998, 2003a), *O Fim do Milénio. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (vol. III), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
Cavaco, Cármen (2002), *Aprender Fora da Escola. Percursos de Formação Experiencial*, Lisboa, EDUCA.
Cavallo, Guglielmo, e Roger Chartier (orgs.) (1997), *Histoire de la Lecture dans de Monde Occidental*, Paris, Éditions du Seuil.
Cipolla, Carlo M. (1969), *Literacy and Development in the West*, Harmondsworth, Peguin Books.
Conceição, Pedro, Manuel V. Heitor e Bengt-Åke Lundvall (2003), "Towards a learning society", em Pedro Conceição, Manuel V. Heitor e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
Costa, António Firmino da (2003), "Competências para a sociedade educativa: questões teóricas e resultados de investigação", em AA.VV., *Cruzamentos de Saberes. Aprendizagens Sustentáveis*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
Costa, António Firmino da, e Patrícia Ávila (1998), "Problemas da/de literacia", *Ler História,* 35.
Dias, Helena Caninhas (1996), "Agricultores e literacia: relação com a informação institucional e vida quotidiana no Centro Litoral", em Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (orgs.), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
Enguita, Mariano Fernández (2001), *Educar en Tiempos Inciertos*, Madrid, Morata.
Furtado, José Afonso (2000), *Os Livros e as Leituras. Novas Ecologias da Informação*, Lisboa, Livros e Leituras.
Giddens, Anthony (1990, 1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
Girod, Roger (1991), *Le Savoir Réel de l'Homme Moderne. Essais Introductifs*, Paris, PUF.
Gomes, Maria do Carmo (2003), "Literexclusão na vida quotidiana", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 41.
Gomes, Maria do Carmo (2005), "Percursos de literacia", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 47.
Gomes, Maria do Carmo, Patrícia Ávila, João Sebastião e António Firmino da Costa (2002), "Novas análises dos níveis de literacia em Portugal: comparações diacrónicas e internacionais", em AA.VV., *Sociedade Portuguesa. Passados Recentes, Futuros Próximos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia (edição em CD-ROM).
Goody, Jack (1987a), *The Interface Between the Written and the Oral*, Cambridge, Cambridge University Press.
Goody, Jack (1986, 1987b), *A Lógica da Escrita e a Organização da Sociedade,* Lisboa, Edições 70.

Goody, Jack (1977, 1988), *A Domesticação do Pensamento Selvagem*, Lisboa, Editorial Presença.

Goody, Jack (2000), *The Power of Written Tradition*, Washington, Smithsonian Institution Press.

Havelock, Eric (1988, 1996), *A Musa Aprende a Escrever. Reflexões sobre a Oralidade e a Literacia da Antiguidade ao Presente*, Lisboa, Gradiva.

Iturra, Raúl (1990a), *A Construção Social do Insucesso Escolar. Memória e Aprendizagem em Vila Ruiva*, Lisboa, Editora Escher.

Iturra, Raúl (1990b), *Fugirás à Escola para Trabalhar a Terra. Ensaios de Antropologia Social sobre o Insucesso Escolar*, Lisboa, Editora Escher.

Kirsch, Irwin, e Marilou Lennon (2005), "The ICT literacy framework", em Scott Murray, Yvan Clermont e Marilyn Binkley (orgs.), *Measuring Adult Literacy and Life Skills. New Frameworks for Assessment*, Otava, Statistics Canada.

Lahire, Bernard (1993), "Pratiques d'écriture et sens pratique", em Martine Chaudron, e François de Singly (orgs.), *Identité, Lecture, Écriture*, Paris, Centre Georges Pompidou.

Lahire, Bernard (2003a), "La légitimité culturelle en questions", em Olivier Donnat (org.), *Regards Croisés sur les Pratiques Culturelles*, Paris, La Documentation Française.

Lahire, Bernard (2001, 2003b), *O Homem Plural. As Molas da Acção*, Lisboa, Instituto Piaget.

Lahire, Bernard (2004), "Formas de lectura estudantil y categorías escolares de la comprensión de la lectura", em Bernard Lahire (org.), *Sociología de la Lectura*, Barcelona, Editorial Gedisa.

Lash, Scott (1994, 2000), "A reflexividade e os seus duplos", em Ulrich Beck, Anthony Giddens e Scott Lash (orgs.), *Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*, Oeiras, Celta Editora.

Lave, Jean (1988), *Cognition in Pratice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lundvall, Bengt-Åke (2001), "Innovation policy in the globalizing learning economy", em Daniele Archibugi, e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Lyon, David (1988, 1992), *A Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora.

Machado, Fernando Luís (1996), "Minorias e literacia: imigrantes guineenses em Portugal", em Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (orgs.), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.

Murray, T. Scott (2003), "Reflections on international competence assessments", em Dominique Simone Rychen, e Laura Hersh Salganik (orgs.), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers.

Murray, T. Scott, Yvan Clermont e Marilyn Binkley (2005), *Measuring Adult Literacy and Life Skills. New Frameworks for Assessment*, Otava, Statistics Canada.

OECD (2005), *Education at a Glance. OECD Indicators 2005*, Paris.

OECD e HRDC (1997), *Literacy Skills for the Knowledge Society. Further Results from the International Adult Literacy Survey*, Paris, OECD.

OECD e Statistics Canada (1995), *Literacy, Economy and Society*, Paris e Otava, OECD.

OECD e Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age. Final Report of the Internacional Adult Literacy Survey*, Paris, OECD.

Olson, David R. (1994), *The World on Paper. The Conceptual and Cognitive Implications of Writing and Reading*, Cambridge, Cambridge University Press.
Reich, Robert B. (1991, 1993), *O Trabalho das Nações*, Lisboa, Quetzal Editores.
Reis, Filipe (1995), *Saberes e Contextos de Aprendizagem. Práticas Escolares e Usos Quotidianos da Escrita, Lisboa,* ISCTE (provas de aptidão pedagógica e capacidade científica).
Reis, Filipe (1997), "Da antropologia da escrita à literacia. Algumas reflexões sobre o Estudo Nacional de Literacia", *Educação, Sociedade e Culturas,* 8.
Rey, Bernard (1996, 2002), *As Competências Transversais em Questão*, Porto Alegre, Artmed.
Rychen, Dominique Simone (2003), "Key competencies: meeting important challenges in life", em Dominique Simone Rychen, e Laura Hersh Salganik (orgs.), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers.
Rychen, Dominique Simone, e Laura Hersh Salganik (orgs.) (2003), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers.
Schienstock, Gerad (2001), "Social exclusion in the learning economy", em Daniele Archibugi, e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford, Oxford University Press.
Scribner, Sylvia, e Michael Cole (1981), *The Psychology of Literacy*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
Sebastião, João (1996), "Relações dos jovens com a literacia: contextos de socialização em meio operário", em Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (orgs.), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica,* Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
Statistics Canada e OECD (2005), *Learning a Living. First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, Otava e Paris, OECD.
Stehr, Nico (1994), *Knowledge Societies*, Londres, Sage Publications.
Street, Brian V. (1993), "Introduction: the new literacy studies", em Brian V. Street (org.), *Cross-cultural Approaches to Literacy*, Cambridge, Cambridge University Press.
Teixeira, Leonor, e Miguel Fontes (1996a), "A literacia na vida quotidiana dos idosos: duas freguesias do centro histórico de Lisboa", em Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (orgs.), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
Teixeira, Leonor, e Miguel Fontes (1996b), "Literacia numa vila do interior: trabalhadores fabris e do pequeno comércio", em Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (orgs.), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
Toffler, Alvin (1990, 1991), *Os Novos Poderes*, Lisboa, Livros do Brasil.

Publicação Original
Ávila, Patrícia (2007), "Literacia e desigualdades sociais na sociedade do conhecimento", em António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Sociedade e Conhecimento,* vol. II, Oeiras, Celta Editora, pp. 21-44.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 14

Desigualdades e políticas educativas
Portugal no contexto europeu

Susana da Cruz Martins, João Sebastião, Pedro Abrantes e Maria de Lurdes Rodrigues

Nota introdutória

A temática das desigualdades educativas e dos seus efeitos tem acompanhado de forma premente os debates sobre desigualdades como uma das suas principais dimensões. Tal prende-se com o facto de a educação e as qualificações terem correlações muito evidentes, entre outras dimensões, com as condições de vida das populações, nomeadamente com a distribuição de rendimentos, com a mobilidade social, com a participação política e cívica, com os modos e estilos de vida (Ballarino *et al.*, 2014; Costa, 2012; Martins, 2016). Daí que a educação seja um objeto preferencial e prioritário das políticas públicas comprometidas com a redução da desigualdade.

As desigualdades educativas tiveram um lugar central nas pesquisas pioneiras da sociologia da educação, tanto na Europa (Bernstein, 1975; Bourdieu, 1978) como nos EUA (Coleman, 1966). Tais pesquisas deram um contributo decisivo para que este problema se tornasse objeto de importantes debates e programas de políticas públicas, desde os anos de 1960 (cf. Demeuse, e outros, 2012), apoiando a definição de estratégias de política pública que pudessem moderar os seus efeitos negativos.

Neste capítulo, pretende-se fazer um reconhecimento das desigualdades educativas em Portugal e um enquadramento no contexto europeu, e dar conta de como as suas várias expressões e dinâmicas foram acompanhadas pela proposição e implementação de políticas e de medidas que colocaram a equidade como um dos seus principais fins. Toma-se por referência o arco temporal que dista dos anos 2000, com a Estratégia de Lisboa a pontuar o início dessa década, e um foco particular sobre os anos da década que se inicia em 2010 até à atualidade, tendo especial atenção às mudanças de ciclo político verificadas neste período.

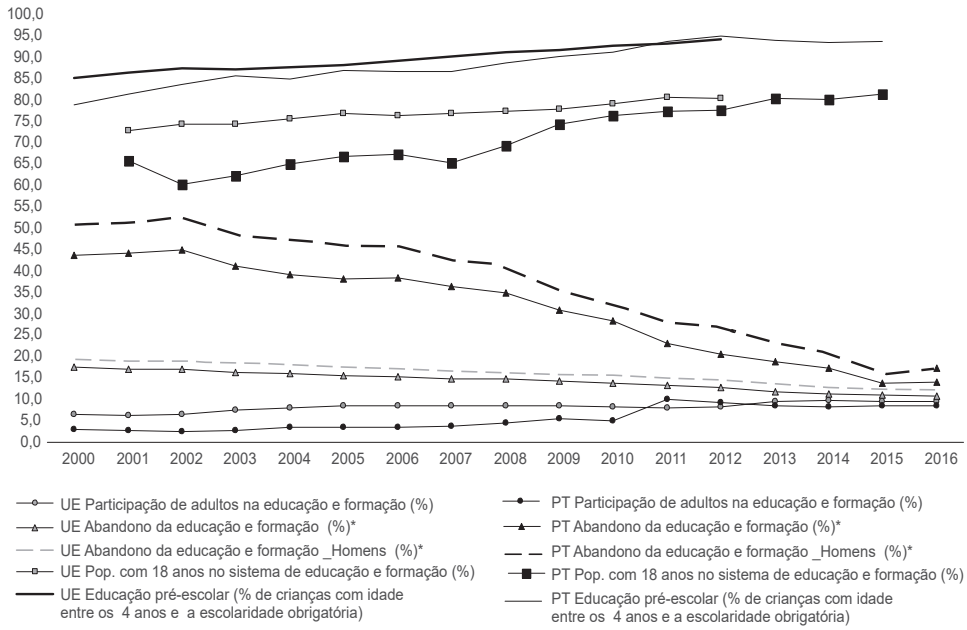

Figura 14.1 Indicadores de participação e abandono do sistema de educação e formação, em Portugal e na União Europeia (%)

(*) Abandono precoce da educação e formação: população entre os 18 e os 24 anos apenas com o ensino básico que não está no sistema de educação e formação.

Fonte: Eurostat (consultado em setembro de 2017).

Desigualdades educativas em Portugal e na Europa

A análise proposta neste ponto procura dar evidência a expressões de desigualdade nas concretizações e processos educativos dos últimos anos em Portugal e na Europa.

Este texto retoma o debate de que, apesar do aumento muito significativo dos níveis de escolaridade em grande parte dos países europeus — com um sublinhado reforçado sobre as populações mais jovens, protagonistas de dinâmicas educativas mais aceleradas e intensas —, o certo é que a verificação da existência alargada de desigualdade está, ainda, muito presente na construção de percursos escolares e nas oportunidades educativas reais. As desigualdades educativas, nas suas várias assunções, têm sido consideradas do ponto de vista do acesso, do sucesso, da concretização de níveis de escolaridade e de outros resultados educativos (nomeadamente a transição para a vida adulta). A perspetiva central deste ponto diz respeito aos efeitos das desigualdades nos *processos educativos escolares* (à semelhança do que propõem Schlicht, Stadelmann-Steffen e Freitag, 2010).

Para tal selecionaram-se um conjunto de indicadores que, num primeiro momento, darão conta de processos educativos e do alargamento da participação

no sistema educativo português, comparando-o com a União Europeia no seu todo.

É possível identificar a partir da figura 14.1 um conjunto de dinâmicas muito reveladoras do desempenho do sistema educativo português e da sua aproximação aos padrões europeus. Algumas merecem um especial registo:

a) A análise da participação do pré-escolar (desde 2000) dá conta de uma dinâmica de forte convergência com a Europa. Se a distância era relevante no ano 2000, nos últimos anos superou até a marca europeia. Trata-se de um processo de quase universalização e de garantias de possibilidade de melhores oportunidades neste acesso. Acrescente-se, contudo, que os anos de 2013 e 2014 trouxeram uma quebra, ainda que moderada, desta frequência.
b) Os processos de escolarização (potencialmente reconhecidos em taxas de escolarização) dão conta do grau de democratização do acesso e de possibilidades de permanência no sistema de educação e formação. O indicador relativo à percentagem de população com 18 anos inscrita no sistema é muito expressivo, já que Portugal se aproxima, a partir de 2009, dos jovens europeus, em termos da sua presença na escola. Tal traduz-se também numa inclusão mais alargada e prolongada de jovens nacionais no sistema. Esta dinâmica vai certamente ao encontro de aspirações das famílias e de pressões sociais sobre o sistema educativo e, também, como resultado de iniciativas políticas, nomeadamente o alargamento da escolaridade obrigatória (Lei de Obrigatoriedade Escolar de 2009). Noutras alturas, e sempre que se verificou um prolongamento da escolaridade obrigatória, aumentaram-se de forma considerável as taxas de escolarização e os níveis de escolaridade dos jovens portugueses (Sebastião e Correia, 2007).
c) O abandono precoce da educação e formação é um dos indicadores que melhor expressa as desigualdades nos desempenhos dos sistemas educativos. Os 10% colocados como meta da Estratégia 2020 (sendo já este o valor que servia de meta para a Estratégia de Lisboa) parecem estar ao alcance do conjunto da União Europeia. Como se dá conta na figura 14.1, verifica-se uma tendência de queda deste fenómeno na União Europeia nos últimos 20 anos. Portugal tem também evidenciado uma descida muito importante, embora nem sempre esta tendência tenha sido linear de 2000 ao presente, sendo essa redução mais intensa entre 2009 e 2012, com alguma moderação entre 2012 e 2014 e em 2015 uma nova descida acentuada. Um sinal de alerta fica, no entanto, registado, quando verificamos uma subida de abandono, ainda que ligeiríssima, entre 2015 e 2016, podendo-se dever não só à evasão do sistema escolar como, e provavelmente aqui de forma mais reforçada, ao sistema de formação e qualificação profissional. Se a medida política referida anteriormente pode ter tido um impacto positivo, como outras, nomeadamente a diversificação de percursos das ofertas profissionais no ensino secundário, o certo é que estas políticas funcionam de forma conjugada, e quando se imprimem marcas mais seletivas no sistema tornam possíveis recuos nas taxas de sobrevivência escolar entre os jovens até aos 18 anos. Este indicador, que reage em

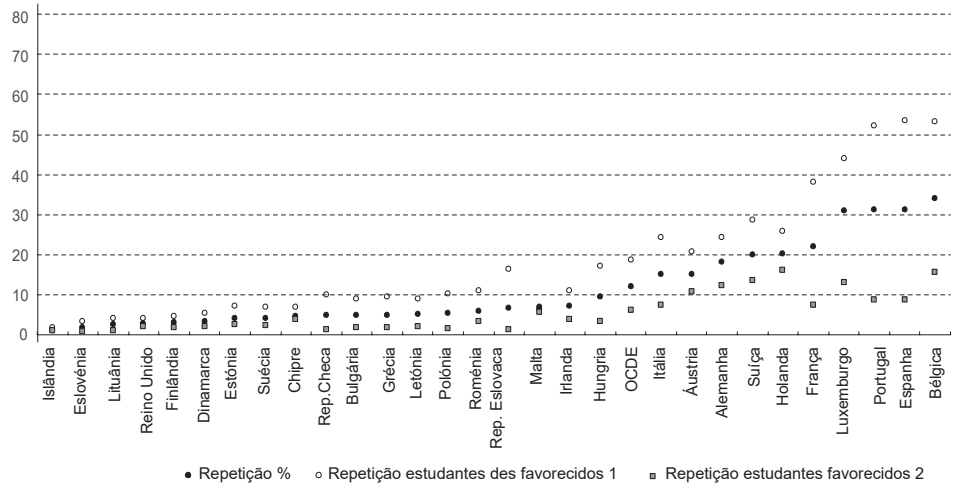

Figura 14.2 Taxa de retenção segundo estatuto económico, social e cultural, na UE (mais Islândia e Suíça), 2015 (%)
Estudantes que declararam ter repetido, pelo menos uma vez durante CITE (ISCED) 1, 2, 3.

Nota: O índice de estatuto social, económico e cultural, calculado no âmbito do programa PISA (OCDE), é obtido a partir de informações que compreendem o maior nível de educação adquirido pelos pais (medido em anos de escolaridade), o mais elevado estatuto profissional dos pais e bens no domicílio (incluindo livros). 1) estudantes que estão no quartil mais baixo deste índice; 2) estudantes que estão no quartil mais alto deste índice medido nos seus próprios países.

Fonte: OCDE (2016), PISA 2015.

diferido às políticas educativas, decorre de decisões tomadas, muitas vezes, no culminar de percursos escolares marcados pelo insucesso.

d) O anterior indicador coloca também em evidência a diferença entre os processos de escolarização de homens e mulheres. As taxas de abandono da educação e formação têm atingido, em termos relativos, muito mais homens do que mulheres — de 2004 a 2016 esta diferença vinha a diminuir de forma contínua, excetuando 2012, que surge como um ano de inflexão a um caminho de diminuição desta desigualdade. Os processos de democratização, expansão escolar e de mobilidade social, tendo por relação os recursos escolares, beneficiaram, nas últimas décadas, mais mulheres do que homens (Abrantes e Abrantes, 2014), mesmo reconhecendo-se que historicamente as mulheres partiram, pelo menos desde a primeira metade do século XX, de maiores desigualdades educativas do que os homens (Benaabdelaali *et al*., 2012) e que são ainda manifestos e diversificados os efeitos em muitos contextos sociais.

e) A evolução do indicador que serve para dar conta da participação em atividades de educação e formação ao longo da vida evidencia um percurso nacional de relativo afastamento, por relação à UE, entre 2002 e 2007, iniciando-se uma tendência de crescimento a partir de 2007, para a população empregada, tendo sido os últimos anos até de superação face ao valor de conjunto da UE. De

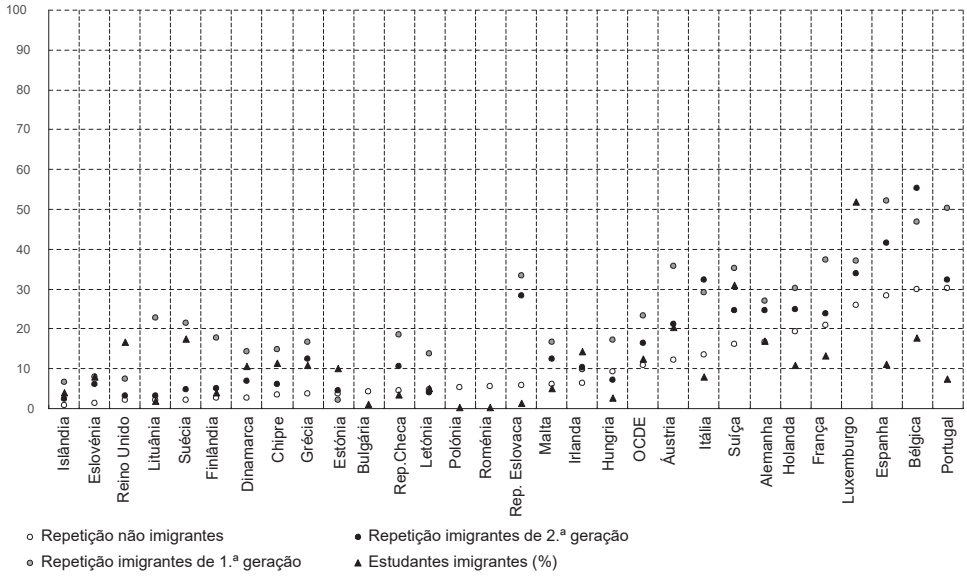

Figura 14.3 Taxa de retenção segundo a presença de alunos imigrantes, na UE (mais Islândia e Suíça), 2015 (%)
Estudantes que declararam ter repetido, pelo menos uma vez, durante as CITE (ISCDE) 1, 2, 3.

Fonte: OCDE (2016), PISA 2015.

facto, a dinâmica muito positiva verificada em Portugal (com reflexos mais nítidos a partir de 2010) esteve, com certeza, relacionada com políticas como a iniciativa Novas Oportunidades, implementada nessa década, que inclui processos de certificação ao nível do ensino secundário, e cujos efeitos se traduziram nas estatísticas oficiais até um pouco mais tarde. A partir de 2013 verifica-se, pois, um ligeiro decréscimo nessa tendência de inclusão educativa. Tal descida conjuga-se com um desinvestimento neste tipo de programas de educação e certificação da população adulta, contrariando algumas das orientações europeias e das próprias prescrições a que Portugal esteve sujeito a propósito do recente resgate financeiro.[1]

Genericamente, o que se observa é um sentido forte de convergência de Portugal com a UE num conjunto de indicadores decisivos para se analisar o desempenho dos sistemas de educação e formação. No entanto, a par de um alargamento e democratização do acesso e concretização de maiores níveis de escolaridade, observam-se ainda algumas desigualdades persistentes e de forma associada a mecanismos que tendem a obstruir percursos longos na escola.

1 Plasmadas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, em 2011.

A figura 14.2, a partir do indicador da reprovação escolar, permite discutir alguns dos efeitos dessas desigualdades nos percursos escolares:

a) A reprovação é particularmente elevada em países como a Bélgica, Espanha, Portugal e Luxemburgo, o que evidencia uma maior desigualdade social nestes sistemas, atingindo de forma mais preponderante os mais desfavorecidos — Portugal e Espanha tornam mais evidentes, ainda, tais contrastes.
b) Noutros países, como a Islândia, a Eslovénia, a Lituânia, o Reino Unido e a Finlândia, as taxas de reprovação são tão reduzidas (abaixo dos 2%), que a relevância de uma incidência socialmente desigual fica enfraquecida.
c) Alguns países com uma taxa de reprovação genericamente baixa (até cerca de 10%) mantêm uma expressão relativamente alta entre os mais desfavorecidos, como é o caso da Eslováquia ou da Hungria.
d) Por oposição, com taxas relativamente altas de repetição, mas com uma menor presença de desigualdade, vejam-se os casos da Holanda ou da Áustria.

Contudo, fica muito marcado nestes dados da figura 14.2 o peso dos valores da reprovação associados de forma muito flagrante a manifestações de desigualdade. Portugal, com uma dinâmica de expansão da escolaridade relativamente recente, é um dos países onde estas desigualdades jogam um papel ainda determinante, se já não tanto no acesso, pelo menos nas probabilidades de se obter sucesso (Mata, 2015). Tais traços de desigualdade mantêm-se nas texturas institucionais, nas práticas educativas (Martins, 2016), mesmo quando (como é assinalado em Rodrigues e outros, 2016: 9) os vários governos tenham pretendido responder aos "objetivos da democratização, procurando, através do mecanismo da escolaridade obrigatória, melhorar os níveis de qualificação da população e garantir igualdade de oportunidade, no acesso e no sucesso escolares".

Um outro aspeto prende-se com a presença de imigrantes nos sistemas educativos. Também a este respeito se evidenciam desigualdades no desempenho escolar, considerando novamente as taxas de retenção.

O que nos dizem os dados da OCDE (2016), tendo por referência os dados do PISA 2015, é que em todos os países europeus analisados existe uma maior incidência de reprovação ou de insucesso escolar entre os estudantes imigrantes. Trata-se de uma generalização, claro está, de grau e extensão muito variável — mais uma vez, países como Espanha, Itália e Bélgica, associando-se a outros de leste como a Eslováquia e a Bulgária; e destes o caso da Bélgica inspira maior atenção, pois é o país onde o segmento de alunos imigrantes inscritos no sistema é maior (OCDE, 2016).

Por outro lado, a leste, a Estónia, a Letónia e a Hungria configuram 3 casos onde tais diferenças são muito reduzidas, embora com significados diferentes. Por exemplo, a Hungria evidencia maior desigualdade de desempenho entre os estudantes imigrantes de 1.ª e 2.ª geração — embora o segmento de estudantes imigrantes não seja superior a 5%. No Reino Unido, onde existe uma grande presença de estudantes imigrantes, e na Islândia, as diferenças face à aprovação escolar entre imigrantes e não imigrantes são relativamente reduzidas.

Na figura 14.3 evidenciam-se a este respeito tendências e hierarquias muito vincadas, no que respeita ao sucesso distinguindo os estudantes que tiveram uma experiência migratória direta (os de 1.ª geração) dos de 2.ª geração que experienciaram já um processo mais longo e indireto de integração, nas suas biografias educativas, como as que se designam de seguida:

a) Com exceção da Bélgica, Itália, Irlanda e Estónia (países com mais de 8% de alunos imigrantes), os restantes em análise parecem evidenciar que a experiência de se ser imigrante de 1.ª geração os coloca numa posição de desvantagem à obtenção de percursos escolares de sucesso face aos de 2.ª geração.
b) Em muitos países os alunos de 2.ª geração de imigração parecem estar até em melhor situação no que respeita ao sucesso escolar face aos não imigrantes — vejam-se os exemplos da Hungria, Bulgária ou Letónia (embora sejam países com uma percentagem de alunos imigrantes muito reduzida, abaixo dos 5%). Outros apresentam-se com desempenhos muito equiparados quanto a este indicador — é o caso de Portugal, Chipre, Estónia, Suécia, Reino Unido, da Lituânia e da Islândia. Com exceção da Islândia e Portugal, este conjunto de países tem um segmento importante de imigrantes entre a sua população escolar — entre os 10 e os 20%.
c) Em Portugal, se entre os alunos filhos de imigrantes não existem grandes diferenças nos níveis de retenção escolar face aos restantes, em relação aos alunos que têm uma experiência direta de imigração essa desigualdade é muito evidente, pois cerca de 50% destes são atingidos pela reprovação.

As políticas educativas para a equidade com efeitos nos desempenhos

As respostas para moderar as desigualdades têm sido de vários tipos, designadamente as societais, institucionais e governamentais.

Sabemos que em países em que as desigualdades de rendimentos e das condições de vida das populações são muito vincadas, as mesmas tendem a ser vertidas e incorporadas nos tecidos e formas institucionais dos sistemas educativos (Martins, 2012 e 2016; Schlicht, Stadelmann-Steffen e Freitag, 2010). Voltado para os processos de aprendizagem, podemos seguir o roteiro das dimensões analíticas propostas pelo trabalho de Thijs Bol e Herman G. Van de Werfhorst (2013: 3) tendo em conta as principais diferenças verificadas nos sistemas de educação e formação, como as vias seguidas por alunos com diferentes níveis de aptidões escolares, a extensão das competências profissionais específicas proporcionadas pelos sistemas e o nível de padronização nacional de regulamentos, financiamento e exames.

No quadro da União Europeia, a intenção enunciada pela Comissão Europeia de melhorar a equidade nos sistemas educativos está muito relacionada com três objetivos de atuação mais vastos: a necessidade de maior harmonização e de redução nas disparidades educativas no espaço europeu; a importância das competências-chave

para o desenvolvimento das economias baseadas no conhecimento; e o acesso alargado a uma educação de alta qualidade (Ross e outros, 2009).

No contexto europeu, os anos 2000 traduzem-se por um novo começo. A Estratégia de Lisboa (2000) é um momento decisivo, com uma nova conceção e metodologia no que respeita à construção de diretrizes políticas. Na educação e formação, os principais desafios estratégicos implicados nesta agenda são, entre os mais relevantes, (a) antecipar a necessidade de criação de competências para uma economia (intensiva) de conhecimento; (b) generalizar o acesso à aprendizagem ao longo da vida; (c) universalizar a educação pré-escolar; e (d) reduzir o abandono e absentismo escolar (cf. Rodrigues, 2009). Da reflexão produzida sobre os objetivos e prioridades comuns resultou a aprovação no Conselho de Barcelona (2002) de um programa de trabalho, designado Educação & Formação 2010, o qual constitui uma referência das políticas europeias de educação.

É já no seguimento do espoletar da crise financeira internacional, desencadeada em 2008, que se torna premente uma resposta por parte da UE. É neste contexto que surge a Estratégia 2020, intitulada EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (CE, 2010). No que respeita à educação, estamos perante um conjunto de metas e *benchmarks* muito exigentes, sobretudo para os países como Portugal, ainda deficitários em termos qualificacionais. O relatório *Education and Training in Europe 2020: Responses from the EU Member States* (2013), da Rede Eurydice, procura salientar precisamente a forma como os Estados têm concretizado algumas das referências e metas propostas, e com que estratégias nacionais.

Alguns autores (nomeadamente Daniele Checchi, Herman van de Werfhorst, Michela Braga e Elena Meschi (2014), apenas para referenciar um trabalho relativamente recente), desenvolveram uma tipificação das políticas para a redução das desigualdades: as *políticas na aquisição de competências* e as *políticas para a concretização de níveis de escolaridade.* O contributo desta tipificação beneficia a definição de mapeamento analítico com duas valias: uma que se refere à forma como as políticas têm contribuído para o alargamento das escolaridades, enquanto recursos preponderantes nas sociedades e economias baseadas no conhecimento; outra que perspetiva a qualidade face à necessidade da sua aplicação e promoção num quadro de maior equidade nas aprendizagens e na aquisição de competências. Apesar dos pontos seguintes terem algumas afinidades com esta orientação global, a aplicação desta dualização pode ter também um resultado um tanto redutor numa configuração muito alargada de significados das políticas de educação. Assim, apresenta-se de seguida uma tipificação de políticas que se relacionam e interferem com as desigualdades educativas, tendo em conta alguns dos âmbitos de proposição e definição política. Deste modo, fez-se um reconhecimento das medidas orientadas para a moderação das desigualdades de acordo com três eixos de observação: as *políticas para a expansão e universalidade* da escolaridade, as *compensatórias e de redistribuição;* e as de *regulação e qualidade do sistema de educação.*

As políticas aqui evocadas referem-se, sobretudo, ao contexto português e, porventura, àquelas que têm uma atuação mais dirigida à moderação das desigualdades educativas.

Políticas para a expansão e universalidade

O alargamento da escolaridade em Portugal, reforçado nas últimas décadas, tem sido em parte um efeito da melhoria do acesso aos vários ciclos de escolaridade e sua respetiva certificação.

Começando pelo pré-escolar, de acordo com alguns autores (cf. Checchi e outros, 2014), tem-se insistido na existência de uma relação forte entre a sua frequência alargada e uma maior eficiência e equidade na educação. Como se viu na figura 14.1, Portugal acompanha hoje, ou mesmo supera, os padrões de frequência europeus. Os sucessivos governos, nomeadamente aqueles que se seguiram à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), têm tido a este respeito uma visão incremental continuada, pelo menos desde a aprovação da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro) até à decisão de universalização da educação pré-escolar aos 5 anos de idade (no âmbito da Lei n.º 85/2009, 27 de agosto).[2] Entre estes dois referentes legais foi notável o desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar, o que veio permitir (aliás bem patente na figura 14.1) "reduzir os défices de cobertura e diminuir as desigualdades no acesso em todo o território" (Rodrigues e outros, 2016: 48). No quadro da formulação política, caminha-se hoje com a pretensão da universalização do seu acesso para crianças com 4 anos.

Uma outra medida, muito presente pelos seus impactos em processos de reforma, ou pelo menos de grande transformação na organização dos sistemas educativos, é o prolongamento da escolaridade obrigatória. Uma boa parte da literatura (cf. Checchi e outros, 2014) evidencia que o aumento de anos da escolaridade obrigatória afeta a forma como se definem as escolhas individuais por relação à escola e que as populações tendem a acomodar a necessidade de cumprir com as exigências de tais normativos legais. Tal é verdade, embora se saiba que países com uma concretização educativa muito abrangente ao nível do ensino secundário e superior estão, em termos do uso deste instrumento, dispensados de uma escolaridade obrigatória, em termos relativos, tão elevada. No nosso país, e no período em análise (2000 até à atualidade), a escolaridade obrigatória estendeu-se até aos 18 anos ou ficou dependente da concretização do ensino secundário completo (definido na Lei n.º 85/2009, de 7 de julho). Tal revelou-se muito relevante, até porque neste nível de ensino era onde se verificavam as maiores dificuldades de universalização e onde o sucesso escolar tinha fortes marcas de desigualdade social (Sebastião, 2009; Martins, 2012). Como se viu nas figuras 14.2 e 14.3 algumas das suas marcas ainda estão bem patentes no final do ensino básico e no início do ensino secundário. No entanto, cabe-nos dar conta que nos últimos anos temos assistido a um alargamento muito significativo do ensino secundário entre a população mais jovem, em particular,

2 A Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, estabeleceram o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar e definiram o respetivo sistema de organização e financiamento. Ver também o Despacho n.º 5220/97, de 4 de agosto, que definiu as orientações curriculares, introduzindo uma mudança qualitativa na articulação entre a educação pré-escolar e a educação básica (Rodrigues e outros, 2016).

e, em termos gerais, entre a população em idade ativa (aliás como ilustram também os indicadores da figura 14.1).

Um outro aspeto, menos sublinhado pela tipificação de políticas face às desigualdades por Checchi e outros (2014), diz respeito à escolarização da população adulta. Neste caso foi notável o esforço empenhado por Portugal, que a partir de 2007 parece ter alcançado um outro patamar de concretização desta aspiração (acima dos valores médios europeus), embora apresente desde 2011 uma redução que começa a ser persistente (figura 14.1). A partir da década de 2000, o debate sobre a educação converge para a criação de nova instância de apoio à educação de adultos que terá reflexos educativos e organizacionais até bem mais tarde, é ela a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA).[3] Mais tarde, em 2005 (Resolução do Conselho Ministros n.º 183/2005, de 28 de novembro), é lançada a iniciativa Novas Oportunidades, que tinha como principal objetivo responder ao défice de qualificações da população ativa.[4] Em 6 anos (de 2005-2011), criaram-se 450 Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências de adultos (Centros Novas Oportunidades), com 750 mil jovens e adultos a concretizar uma certificação escolar de nível básico ou secundário (Rodrigues e outros, 2016).

O que se estava a verificar parecia enquadrável numa intervenção sistémica, em que o setor da educação começava a dar resposta a necessidades prementes de qualificação, como o acolhimento de percursos escolares distintos (contínuos ou intercalados com outras experiências, nomeadamente as de trabalho) e de trajetórias de vida, também elas diferenciadas, protagonizadas por homens e mulheres de várias origens sociais, e tanto por uma população jovem como adulta. Essa abertura, apesar de gradual, fazia um trajeto cada vez mais presente no acesso, frequência e certificação de qualificações. A partir de 2011, e até em contradição com as orientações e os programas centrais da UE, deixa de ser uma prioridade política e dá-se um forte desinvestimento que levou praticamente ao seu desaparecimento. Com a mudança de ciclo político, em 2015, foi relançada a formação de adultos no quadro do Programa Qualifica, que tem como principal mandato a melhoria dos níveis de qualificação da população e da empregabilidade dos indivíduos. No que respeita à educação de adultos, o período aqui em análise dá conta não só de uma intenção de requalificação da população ativa, mas também das metodologias educativas e da promoção de incorporação de competências. A partir de 2000, afirmou-se no nosso sistema de educação e formação uma nova lógica política e educativa. As mutações institucionais já descritas acabaram por ser expressão de orientações e metodologias de formação também diferenciadas.

---

3 Com uma dupla tutela entre os Ministérios da Educação e do Trabalho.

4 Depois vieram "Os despachos n.º 7794/2007, de 27 de abril, e n.º 11203/2007, de 8 de junho, que alargam a possibilidade de criação de Centros Novas Oportunidades nas escolas e agrupamentos de escolas e em entidades formadoras. O Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho, e a Portaria n.º 959/2007, de 21 de agosto, fixaram a orgânica e os estatutos da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), que substituiu a Direção Geral da Educação Vocacional, que por sua vez substituíra a ANEFA. A ANQ passou a coordenar a execução das políticas de educação e formação de jovens e adultos" (Rodrigues e outros, 2016: 63).

Nos últimos anos tem sido dada uma ênfase reforçada ao ensino profissional no plano europeu (Martins, 2012). Em Portugal, por exemplo, sensivelmente a partir de 2005, iniciou-se um movimento de transferência do ensino profissional para as escolas secundárias. Refira-se a este propósito que o perfil dos cursos profissionais conheceu um processo de mutação organizacional e funcional: anteriormente administrados por um subsistema de escolas profissionais e, depois, de forma predominante, nas escolas secundárias da rede pública. Outras iniciativas foram desenvolvidas no sentido de diminuir a evasão de jovens do sistema sem concluir o ensino básico, na altura com um segmento de excluídos do sistema que contribuía para que Portugal se afastasse de uma forma dramática dos padrões de escolarização europeus. A partir de 2005, no 3.º ciclo do ensino básico foram alargados os currículos alternativos e os cursos de educação e formação (CEF) para os alunos que atingiam a idade limite da escolaridade obrigatória sem concluir o 9.º ano — em 3 anos cerca de 30.000 jovens terminaram o ensino básico depois da idade de conclusão da escolaridade obrigatória (Rodrigues e outros, 2016).

Diga-se que, a partir de 2011, o modelo dirigido ao ensino profissional, bem como uma série de alternativas com vista a recuperar jovens e adultos para o sistema educativo, entrou novamente em definição, tanto do ponto de vista dos seus objetivos, como institucionalmente e de inflexão dos valores associados. Ao arrepio até do consagrado na Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), como a unificação das vias no ensino básico, a iniciativa para a criação de um sistema dual, que teria como ponto de partida uma experiência-piloto de oferta formativa de cursos vocacionais no ensino básico, foi avançada para que os alunos com insucesso escolar fossem encaminhados para vias vocacionais de ensino a partir dos 12 anos de idade.[5] No quadro europeu, o que se tem verificado é que em sistemas muito estratificados (por exemplo, Alemanha e Suíça), os alunos são precocemente separados por várias vias de ensino, que diferem muito nos currículos, bem como na probabilidade de progredirem para o ensino superior. Nesses países existe também pouca ou nenhuma mobilidade entre estes tipos de ensino (ou vias). Nos sistemas educativos menos estratificados, esta separação começa mais tarde, os currículos são mais aproximados e existe uma maior mobilidade entre eles e menores desigualdades entre as respetivas inserções profissionais e no prosseguimento de estudos (Martins, 2012, 2016).

Políticas de regulação e qualidade do sistema de educação

A forma como os sistemas educativos são administrados e regulados tem tido efeitos evidentes na equidade e na qualidade educativas.

Uma dimensão considerada influente na redução das desigualdades de concretização das escolaridades é a autonomia escolar. Existe atualmente um consenso muito generalizado que a autonomia das escolas favorece os desempenhos dos seus alunos (cf. Martins, 2012). Em Portugal, a legislação para uma nova

5 Através da Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de setembro.

abordagem da autonomia das escolas (Formosinho e Machado, 2014; Batista, 2014) teve lugar no final dos anos 90 (Decreto-Lei n.º 115-A/98), e só uma década depois, com o Decreto-Lei n.º 75/2008, não se reduzindo a uma atualização do anterior, foi proposto um novo governo para as escolas (em alguns casos acionando-se a figura dos contratos de autonomia) e uma abertura reforçada à comunidade.[6] Mais tarde, em 2012, houve uma nova revisão deste Decreto-Lei, retirando-se os representantes de pais e encarregados de educação de um dos principais órgãos na promoção de estratégias educativas das organizações escolares, como é o caso do conselho pedagógico (firmado no decreto-lei n.º 137/2012). Neste período, outros fatores contribuíram também para um enfraquecimento relativo dessa autonomia, como o reforço da externalização e centralização de provas de avaliação nacionais aos alunos do 1.º ciclo, um maior estreitamento curricular (convergente com as conceções do *back to basics*) e uma política de financiamento público assente numa visão de austeridade com reflexos na orçamentação, sobretudo, da escola pública.

As políticas de autonomia se, por um lado, permitem uma maior capacitação local para se desenharem estratégias adequadas a populações específicas (Formosinho e Machado, 2014), por outro, não deixam de perigar o agravamento das desigualdades sociais, com a transferência de recursos e competências para os atores escolares, contribuindo muitas vezes para a hierarquização da oferta e condicionamento da frequência de certos estabelecimentos escolares (Rodrigues, 2010).

No que diz respeito aos estudantes e à aferição da qualidade dos seus desempenhos e seus reflexos na equidade, existe, desde 2000, um programa internacional que tem permitido analisar um conjunto importante de informação para os países da OCDE. Essa informação, ao abrigo do PISA (um dos programas mais relevantes da OCDE), diz respeito, sobretudo, à avaliação de competências de alunos com cerca de 15 anos. Em termos substantivos e para a sua última edição, a média portuguesa a matemática supera, ainda que ligeiramente, os valores da OCDE e com uma trajetória de aproximação aos países mais desenvolvidos, deixando para trás as fortes diferenças nessas concretizações. Esta melhoria acompanhou certamente processos de reforma incidentes na organização do ensino e aprendizagem. Foi ainda na década passada, parcialmente como resposta a uma dificuldade persistente de aproximar os desempenhos nacionais aos de referência da OCDE, verificada até meados dos anos 2000, que se delinearam planos (já na segunda metade dos anos 2000) em áreas estratégicas de avaliação do PISA, nomeadamente o Plano de Ação para a Matemática, o Plano Nacional de Leitura e o Plano Tecnológico da Educação. Uma boa parte destas iniciativas para a melhoria da qualidade das aprendizagens e dos seus resultados foi interrompida pelo XIX Governo Constitucional, rejeitando conceções educativas orientadas para as competências, e retomando novamente os programas estritamente disciplinares e as metas de ensino (Rodrigues e outros,

6 O Decreto-Lei n.º 115-A/98 aprovou um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos.

2016). Foi também com o Ministério da Educação entregue a Nuno Crato que se reforçou a avaliação externa das aprendizagens, nomeadamente através das provas (exames) a Português e a Matemática, no 4.º ano do 1.º ciclo do ensino básico. Provas estas que foram eliminadas, numa pronta e simbólica medida do novo elenco ministerial, em 2015, substituindo-as por provas de aferição em anos intermédios dos primeiros ciclos do ensino básico.

No presente ciclo político, com o XXI Governo Constitucional (a partir de 2015), foram já consideradas iniciativas de diagnóstico e planos de ação para a promoção do sucesso escolar e melhoria das aprendizagens. A partir de uma resolução do conselho de ministros, foi então criado o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, assente na possibilidade de as escolas poderem definir soluções locais, com agentes educativos diversificados, baseando-se em processos de diagnóstico, conhecimento e medidas educativas e pedagógicas concretas promotoras de sucesso e da qualidade educativa.[7] Apesar de abrangente e de ter mobilizado não só um conjunto alargado de especialistas, mas também um leque vasto de experiências bem-sucedidas na promoção do sucesso, é ainda cedo para conhecer os seus reais efeitos.

Políticas compensatórias e de redistribuição

O movimento de autonomia das escolas referido anteriormente acompanhou a territorialização de uma série de políticas educativas, iniciada nos anos 90, nomeadamente com os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), onde se previa um reforço da capacitação de escolas e agrupamentos em territórios socialmente vulneráveis. Tal programa funcionou como uma política emblemática na intervenção adaptada e estrategicamente pensada pelos atores locais na moderação das desigualdades educativas em zonas socialmente problemáticas e com segmentos importantes de exclusão social. O programa, equacionado no quadro de uma medida compensatória para populações e territórios vulneráveis, foi tendo até à atualidade várias redefinições, quanto ao seu âmbito e objetivos, embora mantendo, no essencial, os seus objetivos originais. Alguns trabalhos de avaliação da medida assinalam como contributos de maior relevo a melhoria do planeamento e avaliação das organizações escolares, da oferta educativa e dos serviços de apoio e acompanhamento dos alunos.

Numa outra vertente, tem-se dado conta da importância da atuação do sistema de proteção social e de formas de ação social específicas de suporte a crianças e jovens, na inibição da saída precoce da escola por dificuldades financeiras. Em muitos países, nomeadamente naqueles que apresentam maiores desigualdades sociais, a forma como está orientado o sistema de apoios aos estudantes constitui um dos principais instrumentos para a continuidade de segmentos sociais mais desfavorecidos nas escolas. Em Portugal, no período analisado, e a propósito dos trabalhos preparatórios de alargamento da escolaridade obrigatória, em 2009, foi

7 Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016 — *Diário da República* n.º 70/2016, Série I de 2016-04-11.

definido um novo desenho para a ação social escolar (ASE) (Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março), tendo como referência uma correspondência direta com os escalões do abono de família. Com este procedimento alargou-se o número de beneficiários, cerca de 140%, se tivermos em consideração o período que vai desde o ano letivo 2007/2008 a 2009/2010 (Rodrigues e outros, 2016). Com o fim de interromper a corrente de atração que o mercado de trabalho joga na população jovem a frequentar o ensino secundário, sobretudo do sexo masculino, foram criadas bolsas de estudo (Decreto-Lei n.º 201/2009, de 28 de agosto) e passes escolares (através do Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro) para estes alunos. Este sistema procurou contribuir, no encerrar da década passada, para o aumento reforçado da população estudantil no ensino secundário (ver figura 14.1 para a população com 18 anos).

Parte deste apoio à família alargou-se nos seus pressupostos, atendendo a novas necessidades entretanto surgidas, e que nos últimos (quase) 20 anos transformaram os seus papéis tradicionais, os seus tempos e modos de conciliação com outras esferas da vida, nomeadamente o trabalho. Inaugura-se, pois, um novo paradigma que atende não só a dificuldades financeiras e materiais, como também à necessidade de a escola preencher tempos e funcionalidades, apoiando outro tipo de carências (Neves, 2014). É neste encalço que surge em 2005 aquilo que em Portugal ficou consagrado como o programa da Escola a Tempo Inteiro, que reunia a Componente de Apoio à Família e as Atividades de Enriquecimento Curricular, em que as escolas e agrupamentos teriam uma margem importante de autonomia para a decisão dos seus formatos educativos, organizativos e de gestão.

Notas finais

Desde pelo menos os anos 2000 que, de um modo geral, se têm conhecido processos de democratização e alargamento da escolaridade. Isso representou um esforço importante por parte de várias instituições implicadas, como o Estado, as escolas e as famílias.

Os feitos realizados pelo sistema educativo português foram muito relevantes, embora nem sempre lineares nos seus resultados. Por relação às desigualdades na educação, podemos dar conta de mecanismos de estratificação, que se repercutem tanto no acesso, como no sucesso e nas carreiras escolares, marcando aquilo que habitualmente apelidamos de desigualdades nos percursos e oportunidades escolares. Mas existem outros fatores relevantes quando relacionamos as desigualdades sociais com os efeitos das aquisições escolares enquanto recursos e oportunidades sociais, nomeadamente quando temos em conta a atuação de políticas públicas nesta matéria. Como aludia Stephen Ball (1994), as políticas, nos seus quadros de análise, devem ser interpretadas em termos do seu impacto e das suas interferências nas desigualdades (no contexto dos seus resultados), atendendo aos seus efeitos gerais e agregados. Os seus resultados são, em grande parte, um produto da interação entre as próprias políticas, tornando muito restritiva a sua atuação de modo isolado.

Quando consideramos as políticas educativas que operam na seletividade escolar, onde as dimensões organizacionais e pedagógicas das escolas são inclusivas no trato da diversidade e, não menos importante, se a par houver uma intervenção mais

sistémica de políticas públicas e sociais que contrariem condições de vida adversas, estas, como ficou bem patente, podem ter uma relação muito positiva com uma maior equidade no sistema. Com a consciência de que as políticas públicas, sociais e educativas não são o único elemento transformador das realidades educativas — veja-se o protagonismo crescente das famílias mais qualificadas e de classe média que, com as suas escolhas e intervenção, têm uma grande interferência na produção e no funcionamento dos sistemas de educação — são, certamente, um instrumento determinante no sentido da mudança desses sistemas. Exemplo, embora de sentido negativo, é a interrupção de lógicas políticas que vinham a produzir dinâmicas de criação de maiores oportunidades educativas, por outras conceções e lógicas de atuação mais seletivas, com consequências quase imediatas na equidade. Estas são apenas algumas pistas de análise que nos permitem analisar as desigualdades educativas no país, tendo por referência um contexto mais alargado, como o europeu, e, não menos relevante, descortinar modos de ação com efeitos na sua moderação.

Referências bibliográficas

Abrantes, P., e M. Abrantes (2014), "Gendering social mobility: a comparative perspective on the nexus of education and class across Europe", *Gender and Education*, 26 (4), pp. 377-396.

Ball, S. (1994), *Education Reform: a Critical and Post-structural Reform*, Londres, Routledge.

Ballarino, G., M. Bratti, A. Filippin, C. Fiorio, M. Leonardi, e F. Sceevini (2014), "Increasing educational inequalities?", em W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi., I. Marx, A. McKnight, I. G. Tóth e H. Van de Werfhorst (orgs.), *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford, UPO, pp. 121-145.

Batista, S. (2014), "Percursos das políticas para a autonomia das escolas num sistema educativo centralizado", em M. L. Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal (Vol. 2)*, Lisboa, Almedina, pp. 251-270.

Benaabdelaali, W., S. Hanchane, e A. Kamal (2012), "A new data set of educational inequality in the world, 1950-2010: Gini index of education by age group", *Cahiers du LEAD*, 2012-1, pp. 1-24.

Bernstein, B. (1975), *Language et Classe Social. Codes Socio-Linguistiques et Contrôle Social*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, P., e J. P. Passeron (1978 [1970]), *Reprodução. Elementos para Uma Teoria do Sistema de Ensino,* Lisboa, Editorial Veja.

Bol, T., e H. Van de Werfhorst (2013), "The measurement of tracking, vocational orientation, and standardization of educational systems: a comparative approach", AIAS, GINI Discussion Paper 81.

Checchi, D., H. Van de Werfhorst, M. Braga e E. Meschi (2014), "The policy response to educational inequalities", em W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi., I. Marx, A. McKnight, I. G. Tóth e H. Van de Werfhorst (orgs.), *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford, UPO, pp. 294-327.

Coleman, J. S. e outros (org.) (1966), *Equality of Educational Opportunity,* Washington DC, Government Printing Office.

Costa, A. F. (2012), *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Demeuse M., D. Frandji, D. Greger, e J-Y Rochex (eds.) (2012), *Educational Policies and Inequalities in Europe,* Londres, Palgrave Macmillan.
Eurydice (2013), *Education and Training in Europe 2020: Responses from the EU Member States*, Comissão Europeia, Bruxelas.
Formosinho, J., e J. Machado (2014), "Autonomia e gestão escolar", em M. L. Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal (Vol. 2),* Lisboa, Almedina, pp. 227-250.
Mata, J. T. (2015), *A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal,* tese de doutoramento em sociologia, Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL, Lisboa.
Martins, S. C. (2016), "Performance, organization and inequality in education systems: an international comparison of the dynamics of schooling*", International e-Journal of Advances in Education*, 2 (6), 374-382.
Martins, S. C. (2012), *Escolas e Estudantes da Europa: Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
Neves, A. (2014) "Programas de apoio à família", em M. L. Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal (Vol. 1),* Lisboa, Almedina, pp. 227-250.
OCDE (2016), *PISA 2015 Results (Vol. II): Policies and Practices for Successful Schools*, OECD Publishing Paris.
Rodrigues, M. João (ed.) (2009), *Europe, Globalization and the Lisbon Agend,* Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
Rodrigues, M. L. (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Lisboa, Almedina.
Rodrigues, M. L., J. Sebastião, J. T. Mata, L. Capucha, L. Araújo, M. V. Silva, S. C. Martins, e V. Lemos (2016), *Educação: 30 Anos de Lei de Bases*, Lisboa, Mundos Sociais.
Ross A. (2009), *Educational Policies that Address Social Inequality: Overall Report*, Londres, EPASI Project.
Schlicht, R., I. Stadelmann-Steffen, e M. Freitag (2010), "Educational inequality in the EU: the effectiveness of the national education policy", *European Union Politics*, 11 (1), pp. 29-59.
Sebastião, J. (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
Sebastião, J., e S. V. Correia (2007), "A democratização do ensino em Portugal", em J. M. L. Viegas, H. Carreiras, e A. Malamud (orgs.), *Instituições e Política* (*Portugal no Contexto Europeu*, *vol. I*), Oeiras, Celta Editora, pp. 107-135.

Agradecimento

Este trabalho foi desenvolvido, parcialmente, no âmbito das atividades de investigação de Susana da Cruz Martins, apoiada por uma bolsa *Gulbenkian Professorship* atribuída pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Publicação Original
Martins, Susana da Cruz, Sebastião, João, Abrantes, Pedro, e Rodrigues Maria de Lurdes (2018), "Desigualdades e políticas educativas: Portugal no contexto europeu", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 7-22.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 15

Imigração e escolaridade
Trajectórias, quotidianos e aspirações

Teresa Seabra e Sandra Mateus

Pode hoje afirmar-se que Portugal é, progressivamente, um país em que a diversidade étnica e a heterogeneidade cultural marcam, de modo transversal, os diversos espaços sociais de existência, entre os quais o sistema educativo. Este fenómeno circunscreve-se em grande medida aos grandes espaços urbanos e assume uma dimensão considerável, bem como uma forte dinâmica de crescimento.[1]

A imigração intensificou-se na última década, na qual se juntaram, às populações oriundas dos países africanos anteriormente colonizados (Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique), as populações do Leste europeu (Ucrânia, Moldávia, Roménia e Rússia) e da América do Sul (principalmente do Brasil). Apresentando uma intensa concentração no distrito de Lisboa (45%), seguido de Faro (11%) e Setúbal (9%), as populações mais representadas eram, em 2006, por ordem de grandeza, de Cabo Verde, Brasil, Ucrânia e Angola.[2]

A integração da população escolar decorrente de dinâmicas migratórias, quer do ponto de vista macroestrutural quer na sua expressão mais local e quotidiana, constitui uma temática com crescente visibilidade social, científica e política, nacional e europeia. Disso são exemplos a intensificação da produção sociológica neste domínio, bem como a recente publicação de dois estudos comparativos europeus (Eurydice, 2004a; e EUMC, 2004a), que revelam a existência de níveis diferenciados de reconhecimento, presença e integração da população imigrante nos sistemas de ensino dos estados-membros, ou a inclusão de capítulos subordinados à presença de alunos estrangeiros nos sistemas de ensino em documentos que analisam, de modo abrangente, a realidade educativa europeia

---

1 Dados provisórios do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) apontam para a existência de 409.185 estrangeiros em Portugal em 2006, contemplando autorizações de residência, autorizações de permanência e vistos de longa duração. Adicionando sensivelmente 60.000 indivíduos em processos de regularização específicos, pode cifrar-se em cerca de 5% a percentagem de imigrantes em território nacional.

2 Segundo os mesmos dados, em 2006 residiriam em território nacional 75.485 cabo- -verdianos, 65.463 brasileiros, 37.851 ucranianos e 33.215 angolanos (http://www.sef.pt/ documentos/59/Populacao_%20Estrangeiros_TN06.pdf).

(OCDE, 2004). Trata-se de uma produção condicionada por problemas como a ausência de informação estatística nacional, a heterogeneidade dos tempos de experiência de imigração, de implementação de políticas, de reconhecimento das categorias de imigrantes, entre outros, que afectam, aliás, cada país em particular. Não obstante, os estudos e documentos produzidos permitem uma aproximação às condições, trajectórias e experiências escolares dos descendentes de imigrantes. No texto que se segue sintetiza-se alguma da informação já existente, e produzida pela equipa, nesta temática.[3]

Medidas para a integração de alunos descendentes de imigrantes no sistema de ensino português

As condições de integração dos alunos de origem não nacional têm sido observadas, do ponto de vista estrutural, no contexto europeu, a partir do desempenho nacional num conjunto de dimensões, onde se encontram, entre outras, as especificidades do direito à educação, da aprendizagem da língua, o sistema de equivalências, as medidas de orientação e apoio, ou o modo como a interculturalidade está contemplada no currículo. Os estudos realizados dão conta de uma progressiva convergência da política europeia neste domínio, nomeadamente no assegurar dos direitos básicos de educação às populações imigrantes e seus descendentes e no reconhecimento da necessidade de medidas específicas de apoio. Uma revisão do posicionamento português nas dimensões assinaladas dá conta, no entanto, do carácter recente de grande parte das medidas existentes, da descoincidência entre dispositivos legais e práticas, bem como de lacunas na informação disponível.

À semelhança do que acontece em grande parte do espaço europeu, em Portugal o direito à educação abrange todos os alunos, ou seja, em termos formais, nenhuma escola pode recusar um aluno, independentemente da sua origem, do seu estatuto de imigração ou residência, valendo o mesmo princípio no acesso aos serviços escolares e apoio financeiro (Eurydice, 2004a).[4]

Relativamente à dimensão linguística, segundo os dados publicados pela Eurydice em 2004, a proporção de alunos estudantes cuja primeira língua não é a língua de instrução era, em 2002, de 1,5%, sensivelmente metade dos alunos cujos pais nasceram no estrangeiro (3,2%). Um estudo desenvolvido neste domínio pelo Departamento de Ensino Básico (ME) no ensino público, em 2001/02, revelou que existem cerca de 17.535 alunos com línguas maternas diferentes do português. Cerca de 8.076 alunos detinham como língua materna o crioulo (sem especificação adicional), seguindo-se o romani (1.338 alunos) e o francês (837 alunos). Cerca de 70% dos alunos cuja primeira língua não é o português residem na região de Lisboa (DEB, 2003).

---

3 As autoras agradecem a Fernando Luís Machado os pertinentes contributos dados na revisão final deste texto.

4 No entanto, países como a Dinamarca, a Polónia ou a Suécia restringem a admissão de alunos de origem estrangeira à apresentação de uma prova de estatuto residencial (Eurydice, 2004a).

Do ponto de vista legislativo, reconhece-se legalmente em Portugal, desde 2001, a consignação do ensino do português como segunda língua. O decreto-lei n.º 6/ME/2001 de 18 de Janeiro afirma, no seu artigo 18.º, que "as escolas devem proporcionar actividades curriculares específicas para a aprendizagem da língua portuguesa como segunda língua aos alunos cuja língua materna não é o português".[5] Prevê-se ainda o desenvolvimento de apoio curricular individual, tendo por base a realização de um diagnóstico e um plano individual de suporte educacional.[6] No âmbito do regime de autonomia das escolas, prevê-se também a redução do tempo de docência dos professores que assegurem o apoio específico a alunos imigrantes na aprendizagem do português.[7] Na prática, pouco se sabe quanto à aplicação concreta dos dispositivos legais disponíveis. No entanto, o estudo realizado pelo DEB (2003), mencionado anteriormente, inquiriu igualmente o tipo de apoios existentes na área da língua portuguesa. Agrupando quer a existência de apoio pedagógico acrescido, quer o apoio específico de português, concluiu que era na região Norte que estes apoios mais se verificavam, região essa que detém apenas 10% do total nacional de alunos identificados no ensino básico como possuindo outra língua materna que não o português, ou seja, que necessitam dos mesmos apoios, o que revela insuficiências a este nível.

Em 2006 surge um novo despacho normativo (n.º 7 de 6 de Fevereiro), que estabelece os "princípios de actuação e normas orientadoras para a implementação, acompanhamento e avaliação das actividades curriculares e extracurriculares específicas a desenvolver pelas escolas e agrupamentos de escolas no domínio do ensino da língua portuguesa como língua não materna" (artigo 1.º). Definem-se três grupos de nível de proficiência linguística (iniciação, intermédio, avançado), devendo os alunos integrar o grupo correspondente ao seu nível, mediante o resultado de um teste de diagnóstico. Os alunos inseridos no nível de iniciação ou intermédio deverão beneficiar de 90 minutos semanais de actividades de apoio à língua portuguesa como língua não materna, actividades de frequência obrigatória. Os alunos avaliados no nível avançado são considerados aptos para acompanhar o currículo nacional.

Outro indicador de integração consiste no sistema de equivalências estabelecido para os alunos de origem estrangeira, que se traduz na utilização de um conjunto de critérios a serem uniformemente aplicados no sistema de ensino, para determinar qual o nível onde o aluno deve ser posicionado.[8] A integração, no contexto português, é realizada em grupos turma (em grupo etário igual ou inferior ao do aluno), na educação regular, através do denominado modelo de submersão, no qual os alunos são expostos directamente à língua do país de

---

5 O decreto-lei n.º 6/ME/2001 aprova a reorganização curricular do ensino básico.

6 Decreto-lei n.º 219/97 de 20 de Agosto (que regula a equivalência e reconhecimento de habilitações estrangeiras de nível não superior).

7 O regime de autonomia das escolas é regulado pelo decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio.

8 Estabelecido no decreto-lei n.º 219/97 de 20 de Agosto (que regula a equivalência e reconhecimento de habilitações estrangeiras de nível não superior).

acolhimento, não havendo informação sobre a existência de ensino bilingue, quer da língua de origem dos alunos, quer de outras matérias. Este regime de concessão de equivalência de habilitações estrangeiras dos ensinos básico e secundário (decreto-lei n.º 219/97) foi revogado em 2005 (decreto-lei n.º 227 de 28 de Dezembro), com o intuito de rever, simplificar e descentralizar procedimentos administrativos, transferindo-se "para os estabelecimentos de ensino parte substantiva das competências em matéria de concessão de equivalências referentes a habilitações estrangeiras…"

As medidas de orientação e apoio revestem-se de formas específicas: o apoio linguístico e pedagógico, já referidos, a informação às famílias e a mediação cultural. Estas últimas começaram a ser recentemente desenvolvidas em Portugal através da produção de brochuras informativas sobre o sistema educativo (uma iniciativa do ACIME,[9] com edição em inglês e russo) e a integração de mediadores socioculturais que desenvolvem a articulação entre a família, a escola e a comunidade, embora esta se faça essencialmente por iniciativa de algumas escolas, na zona de Lisboa, com carácter esporádico e sem continuidade.[10]

Do ponto de vista curricular, a abordagem intercultural desenvolve-se transversalmente, focando-se, sobretudo no âmbito da escolaridade básica, na promoção da tolerância e no respeito pela diferença, nomeadamente através da realização de actividades extracurriculares de índole intercultural, como a organização de eventos e festivais temáticos e o intercâmbio de estudantes (Eurydice, 2004b). Na formação de professores a interculturalidade está assente num conjunto de iniciativas parcelares, desenvolvidas por sindicatos e associações, ou por uma oferta de pós-graduações especializadas. Algumas instituições superiores de formação de professores começam a integrar, no seu currículo, a temática, mas não existe uma orientação política explícita neste sentido.

Por último, neste breve relance sobre as condições estruturais de integração dos descendentes de imigrantes no sistema de ensino, pode destacar-se, ainda, a criação, em 1991, de um organismo tutelado pelo Ministério da Educação, o Secretariado Entreculturas (actualmente integrado no ACIDI), cuja acção se tem estendido da produção de informação estatística sobre a presença e os resultados escolares dos alunos membros das minorias etnicamente diferenciadas, à formação de professores e à produção de materiais promotores da integração da diversidade na escola.

---

9 Actualmente designado por ACIDI (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural).

10 Existem ainda outras medidas que não são desenvolvidas no contexto nacional apesar de serem praticadas noutros países europeus, tais como as reuniões específicas para famílias imigrantes, a disponibilização de intérpretes, ou de informação sobre os sistemas pré-escolares (Eurydice, 2004a).

A presença dos descendentes de imigrantes na escola: configurações territoriais e distribuição

No relatório *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe* (Eurydice, 2004a), tendo por base o inquérito internacional Pisa 2000,[11] é referido que a percentagem de alunos com 15 anos, em que ambos os pais nasceram num país estrangeiro, presentes no sistema educativo português, é de 3,2%, um valor pouco significativo por comparação com países como o Luxemburgo (34,2%) ou a França (12%), mas superior ao verificado em Espanha (2,0%) ou Itália (0,9%). De acordo com o mesmo relatório, 12% dos alunos inquiridos frequentam escolas onde a percentagem de alunos descendentes de imigrantes se situa entre os 10 e os 40%, e apenas um número muito residual (0,1%) está em escolas em que o nível de concentração atinge os 40% ou mais, em forte contraste com alguns países europeus, como o Luxemburgo e a Letónia, onde esta percentagem ronda os 30%.

Os dados disponíveis a nível nacional, relativos à presença dos alunos descendentes de imigrantes no ensino regular das escolas públicas do ensino não superior (do 1.º ao 12.º anos) são produzidos, como se referiu, pelo Entreculturas (entre 1994/95 e 1997/98) e pelo Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo (GIASE) (entre 1999/00 e 2003/04)[12] e, como é observável no quadro 15.1, a proporção de alunos descendentes de imigrantes sofre um aumento progressivo ao longo da década em análise (acréscimo de cerca de 9000 alunos em relação ao início), representando perto de 5% da população escolar dos ensinos básico e secundário.

A localização geográfica desta população segue uma distribuição territorial muito desigual, concentrando-se, quase exclusivamente, na região de Lisboa: em 2003/04, 68% do total de alunos descendentes de imigrantes encontrava-se nesta região.

Em relação aos países de proveniência existe uma supremacia dos alunos cujas famílias são oriundas das antigas colónias portuguesas de Angola e Cabo Verde, representando, no ano lectivo de 2003/04, respectivamente, 20% e 17% do total de alunos descendentes de imigrantes, seguindo-se aqueles cujas famílias têm origem em países da União Europeia (15%) e no Brasil (13%).[13]

Neste mapeamento, podem ainda acrescentar-se alguns dados relativos ao ensino superior, disponíveis para o ano lectivo 2000/01 (OCDE, 2004), que revelam a existência em Portugal de 2,5% de alunos de origem estrangeira matriculados, segundo a seguinte configuração: UE15 — 18 %; resto da Europa — 1%; África —

---

11 O inquérito Pisa foi utilizado neste relatório por ser a fonte que melhor assegura a comparabilidade, uma vez que procede à uniformização de critérios e instrumentos de notação aplicados nos países envolvidos. Em Portugal foi administrado entre Abril e Maio de 2000, em 149 escolas, abrangendo um total de 4604 alunos, a frequentarem a escola desde o 5.º ano ao 11.º ano (em ME, 2001, *Resultados do Estudo Internacional PISA 2000: Primeiro Relatório Nacional*, Dezembro 2001, ME/GAVE).

12 Para este trabalho em particular, foram seleccionados os dados que se reportam exclusivamente aos alunos oriundos do movimento imigratório, não contemplando por isso os alunos de etnia cigana ou ex-emigrantes, também incluídos nas estatísticas produzidas por esta instituição.

13 A expressão destas origens manteve-se ao longo da década em análise, com excepção para o Brasil, cuja expansão se tem dado desde o início deste século.

Quadro 15.1 Alunos descendentes de imigrantes e total de alunos matriculados no ensino básico e secundário, por ano lectivo (Continente)

Ano lectivo		94/95[a)]	95/96[a)]	96/97[a)]	97/98[a)]	99/00[a)]	00/01[b)]	01/02[b)]	02/03[b)]	03/04[b)]
Total	nº	53120	59252	58913	60975	50675	55223	60654	64779	62491
	%	3,7	4,2	4,3	4,6	4,0	4,0	4,5	49	4,8
Total de alunos		1424290	1409751	1369326	1339441	1265870	1382366	1338041	1310650	1301095

Nota: [a)] Só inclui o ensino público; [b)] Inclui ensino público e privado.

Fonte: Entreculturas, cedidos a pedido (para total de descendentes de imigrantes de 94/95 a 97/98); http: //w3. gepe. min-edu. pt/EstatisticasAnuais/estat/99_00/pdf/A. 1.2.1_A.1.2.10. pdf (8 de Julho de 2008) (para dados de 1999/2000); Giase/ME (2006) (para restantes dados).

56%; América do Sul e do Norte — 19%, Ásia e Oceânia — 1%; não especificados — 5%. Os cinco países de origem com maior expressão eram, no mesmo ano, Angola (3168 alunos), Cabo Verde (2486 alunos), Brasil (1510 alunos), França (1309 alunos) e Moçambique (1070 alunos).[14]

Resultados e trajectórias escolares

Apesar das medidas que, em todo o espaço europeu, se desenham e consolidam para apoiar os processos de escolarização de populações heterogéneas, os estudos internacionais apontam para uma penalização acrescida das populações imigrantes em termos de resultados escolares, não sendo, no entanto, contempladas variáveis relacionadas com estatuto socioeconómico das famílias (EUMC, 2004a). Dentro dessas populações, os piores resultados correspondem a migrantes não europeus e a minorias autóctones, com taxas de reprovação e abandono mais elevadas, frequência de opções vocacionais menos exigentes e de ensino especial. Em geral, os descendentes de migrações mais antigas têm mais sucesso que os descendentes de imigrantes de permanência recente. Existem, contudo, diferenças entre populações imigrantes no sucesso escolar, evidenciando-se algumas delas positivamente por comparação com a população não migrante, em alguns níveis educacionais.

Em Portugal o conhecimento disponível restringe-se aos níveis de ensino não superior e tem origem, sobretudo, na informação estatística disponibilizada pelo Entreculturas e nos dados de algumas teses de mestrado e doutoramento entretanto produzidas.

---

14 As percentagens segundo a origem correspondem aos alunos inscritos nos níveis ISCED 5 (bacharelato, licenciatura) e 6 (mestrado, doutoramento e pós-doutoramento). A percentagem total (2,5%) é calculada tendo como referência o número total de inscritos (384.322 alunos) nos graus de bacharelato, licenciatura, especialização de pós-licenciatura e mestrado, do ensino público e privado, no mesmo ano, não contemplando o grau de doutoramento, segundo a seguinte fonte: OCES/MCES (2004), *O Sistema do Ensino Superior em Portugal 1993-2003*, em http: //www.oces.mctes.pt/docs/ficheiros/SistemaESPTSet04. pdf

Estes estudos são escassos e sectoriais, tendo como alvo algumas das subpopulações de imigrantes. Deste modo, pouco se conhece, de forma integrada e convergente, sobre os processos de escolarização e trajectórias escolares que estes jovens protagonizam, a sua distribuição pelas diversas vias de ensino ou suas condições de transição e integração no mercado de trabalho.

Conhecemos, por um lado, a relevância da condição de classe das famílias imigradas nas estratégias educativas que desenvolvem (Seabra, 1999) e nos processos de socialização das crianças de origem africana (Santos, 2004) e, por outro, as tensões, decorrentes de relações de dominação cultural e social e da reacção à diferença por parte da sociedade de acolhimento, que atravessam os processos de construção identitária destas crianças (Gusmão, 2004).

No tocante especificamente à vivência da escolaridade, sabemos das dificuldades acrescidas que a escola proporciona aos alunos descendentes de imigrantes: o insucesso destes alunos tende a ser atribuído a causas exógenas à escola, gerando inércia institucional e expectativas negativas da parte dos professores, que afectam a relação pedagógica com os alunos (Paes, 1993; Angeja, 2000); existem representações negativas dos alunos de origem africana nos professores do 1.º ciclo do ensino básico (Cardoso, 1996); e, ainda, a escola pode ter um papel importante no reforço do processo de etnicização da exclusão social (Sousa, 2000).

As pesquisas têm contemplado, especialmente, os alunos dos PALOP (no seu todo ou por país de origem) e só mais recentemente se incluem os de origem indiana. O seu bom desempenho escolar, contrastante com o dos alunos de origem africana, motivou a realização de análises comparadas dos processos de integração ou exclusão social e escolar dos jovens de ascendência cabo-verdiana e indiana/hindu. As conclusões destes estudos apontam para a importância do factor étnico que, associado ao estatuto racial e social, parece vantajoso no caso indiano/hindu e desvantajoso no caso cabo-verdiano. Apontam ainda para padrões diferenciados de educação familiar, de redes sociais, de experiências migratórias, de capitais humanos e sociais das famílias e, ainda, para o contexto estrutural — económico, político e social, na sociedade de acolhimento em que se inserem (Pires, 2000). A consistência do sucesso escolar dos alunos de origem indiana (que é sempre superior ao dos alunos de origem cabo-verdiana, mesmo mantendo constantes a classe social e a escolaridade dos progenitores) não aparece associada ao maior uso ou melhor domínio da língua portuguesa, falada ou escrita (Seabra e Mateus, 2004).

Os dados estatísticos disponíveis em Portugal permitem avaliar os resultados escolares dos alunos descendentes de imigrantes através das taxas de diplomação em cada ciclo da escolaridade (quadro 15.2).[15] Observa-se que, no ensino básico, ao longo dos quatro anos lectivos em análise, a média de desempenho escolar dos alunos descendentes de imigrantes é menor do que a dos alunos autóctones. A distância sofreu alguma oscilação ao longo deste período, conforme o ciclo de escolaridade: no 1.º ciclo, os resultados dos alunos descendentes de imigrantes pioraram, aos dos

15 A taxa corresponde ao número de alunos aprovados no último ano de cada ciclo, em relação ao número de alunos que foram sujeitos a avaliação no mesmo ano de escolaridade.

Quadro 15.2 Taxas de diplomação por ciclo de escolaridade e origens nacionais (2000/01 a 2003/04) (ensino regular no Continente)

	1.º ciclo (4.º ano)				2.º ciclo (6.º ano)				3.ºciclo (9.º ano)			
	00/01	01/02	02/03	03/04	00/01	01/02	02/03	03/04	00/01	01/02	02/03	03/04
Total	90,2	90,4	92,0	92,8	87,6	84,2	85,8	86,6	84,6	83,6	85,4	87,5
Autoct.	90,9	91,2	93,1	94,0	88,1	84,6	86,4	87,1	85,0	84,1	85,9	88,0
TotalIMI	77,0	77,7	75,6	75,6	74,2	74,5	73,8	74,9	72,1	72,7	72,1	75,1
Angola	80,6	80,8	78,4	78,5	76,1	75,0	77,8	75,5	72,9	73,1	74,1	72,4
C.Verde	76,5	76,4	74,6	76,2	67,4	69,7	68,3	73,7	73,4	73,7	74,2	76,0
S. Tomé	78,9	76,7	81,7	73,1	72,3	63,0	72,6	74,4	73,5	77,5	71,4	72,7
Guiné	76,4	76,6	76,2	75,5	78,7	75,0	74,6	71,5	64,2	72,6	67,9	74,9
Moçambique	77,4	78,0	73,4	62,9	74,4	79,7	77,0	73,3	76,5	68,4	67,2	75,0
Índia/P.	75,3	85,4	86,8	81,8	71,4**	77,3*	76,9*	73,5*	72,7*	72,1*	72,7*	75,6*
Brasil	71,1	74,2	72,0	73,5	67,0	68,4	68,4	69,9	67,3	65,9	70,5	70,2
U.E.	75,0	75,7	73,5	75,0	80,3	82,6	79,3	80,5	74,5	76,3	71,1	80,3

Legenda: * n.º < 100 d; ** n.º < 30.

Fonte: Giase/ME (2006).

alunos autóctones melhoraram e, assim, a distância entre os grupos aumentou em cerca de 4%; os resultados mantiveram-se estáveis no 2.º ciclo e a distância entre os grupos reduziu-se ligeiramente (menos cerca de 2%); no 3.º ciclo não se registaram alterações significativas ao longo do tempo.

Do ponto de vista da diferenciação interna à população imigrante, aponta-se desde logo uma diversidade de situações entre os países de origem. Os resultados menos satisfatórios correspondem, na grande maioria dos casos, às populações escolares oriundas do Brasil e, no pólo oposto, encontramos os alunos com origem nos países da União Europeia, na Índia/Paquistão e em Angola. Em algumas origens nacionais verifica-se, ainda, uma variação consistente entre os diferentes ciclos de estudos: no caso dos alunos com origem angolana, os padrões de sucesso escolar reduzem-se à medida que progridem na escolaridade; os alunos com origem cabo-verdiana têm o pior desempenho no 2.º ciclo da escolaridade; os de origem indiana e os de origem brasileira obtêm os melhores resultados no final do 1.ºciclo, enquanto os alunos oriundos dos países da União Europeia têm neste ciclo o seu pior desempenho.

Infelizmente, estes padrões diferenciados de sucesso não podem ser analisados, considerando as variáveis relativas à condição social das famílias destes estudantes que, como todos os estudos têm demonstrado, são muito afectados por estas condições. Um artigo recente, onde se analisam de modo sistemático e multidimensional os resultados de um inquérito aplicado a 1000 jovens descendentes de imigrantes africanos, conclui justamente que os resultados escolares dos mesmos não se diferenciam significativamente das trajectórias dos jovens em geral, e que são os factores de desigualdade social que distinguem notoriamente esses resultados (Machado, Matias e Leal, 2005).

Uma abordagem rigorosa da relação dos alunos em causa com a escolarização terá, assim, de superar visões apriorísticas deterministas e pouco fundamentadas,

atribuições precipitadas a "primados explicativos" parcelares e assumir uma perspectiva multidimensional em que factores sociais e culturais, trajectórias e experiências subjectivas sejam equacionados de modo convergente.

A perspectiva sustentada aplica-se na concepção e confirma-se nos resultados de um inquérito aplicado recentemente junto dos alunos do 2.º ciclo da escolaridade básica (5.º e 6.º anos de escolaridade) em áreas de forte concentração de alunos descendentes de imigrantes (concelhos de Lisboa e de Loures) — IALL.[16] Este abrangeu 827 alunos de diferentes condições sociais e com diferentes ascendências,[17] sendo 360 destes alunos descendentes de imigrantes e, de entre estes últimos, 104 alunos de origem indiana e 107 de origem cabo-verdiana.[18]

No conjunto dos alunos inquiridos, destaca-se, primeiramente, a forte incidência do insucesso escolar em alunos que se encontram apenas no 2.º ciclo do ensino básico: a terça parte já reprovou (uma ou mais vezes) ao longo da curta trajectória escolar percorrida. Podemos ainda constatar que esta ocorrência é similar quer consideremos os alunos "autóctones" ou os descendentes de imigrantes,[19] agravando-se, neste caso, em apenas 1% (quadro 15.3).[20]

Como referimos, nesta pesquisa procurou controlar-se o efeito de outras variáveis que de forma consistente e sistemática têm revelado afectar a dinâmica das trajectórias escolares dos alunos: o sexo do aluno, a classe social[21] e os níveis de instrução atingidos pelos progenitores (quadro 15.4).

Primeiramente, corroboram-se as persistentes diferenças entre os resultados escolares dos rapazes e das raparigas: eles reprovam sempre com mais frequência sendo ou não descendentes de imigrantes.

Também no sentido do que múltiplos estudos têm documentado, estes dados revelam, de forma muito expressiva e inequívoca, a reprodução da estrutura de oportunidades nas trajectórias escolares: os alunos de famílias com maiores recursos obtêm os melhores resultados e o decréscimo no volume dos diferentes capitais disponíveis pela família é acompanhado da redução sistemática de sucesso escolar. No caso das famílias de empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL) e de profissionais técnicos de enquadramento (PTE), os seus filhos nunca reprovaram em

---

16 O inquérito foi aplicado de Abril a Junho de 2003 no contexto do projecto trianual "Condições e processos de integração ou exclusão dos descendentes de imigrantes na escola: o caso dos cabo-verdianos e indianos em Portugal", financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, integrado no programa Sapiens (38835/SOC/2001).

17 Estas foram definidas por relação com a naturalidade dos progenitores e, excepcionalmente, no caso dos alunos com origem indiana, considerou-se ainda a naturalidade das gerações anteriores.

18 A sobrerrepresentação destes subgrupos de alunos foi intencional por se tratar da população alvo do estudo. À selecção das escolas presidiu a mesma intenção.

19 Por não ser objectivo desta análise, não se contemplou a diversidade de situações presentes nos alunos descendentes de imigrantes considerando, por isso, o grupo no seu conjunto, apesar de estarmos conscientes da heterogeneidade que encerra.

20 Não fosse a forte incidência de reprovações nos alunos de origem cabo-verdiana, a trajectória escolar seria mais favorável para os alunos descendentes de imigrantes: 51% destes alunos já tinham repetido algum ano de escolaridade, enquanto para os descendentes de indianos esta taxa era de 26%.

21 Para a definição de classe foi utilizada a matriz de construção do indicador socioprofissional de classe proposta por António Firmino da Costa (1999).

Quadro 15.3 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo a trajectória escolar

	Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Sem reprovações	61,3	61,7	60,7
Com reprovações	38,7	38,3	39,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

cerca de 80% dos casos. Seguem-se as famílias de trabalhadores independentes (TI e TIpl) e de empregados executantes (EE), em que essa percentagem decresce para valores que rondam os 65%. Em situação muito desfavorável encontramos os alunos inseridos em famílias operárias, cuja maioria (60%) já reprovou ao longo da curta trajectória escolar realizada. Se verificarmos as alterações ocorridas com o acréscimo de escolaridade obtida pelos progenitores, verificamos também uma significativa amplitude na variação do sucesso escolar, no sentido já detectado em todas as pesquisas que têm precedido esta: quanto maior a escolaridade maior a probabilidade de se realizar uma escolaridade de sucesso.

Quando diferenciamos os alunos "autóctones" dos alunos descendentes de imigrantes não se verifica alteração desta realidade, mas destacam-se, na comparação dos subgrupos, algumas especificidades:

— os resultados escolares dos alunos descendentes de imigrantes são melhores quando as famílias são socialmente desfavorecidas (de empregados executantes, de operários ou de assalariados executantes pluriactivos) e quando os pais são pouco escolarizados (sem diploma ou apenas com o 1.º ciclo);
— inversamente, os resultados escolares dos alunos descendentes de imigrantes são piores quando os pais são profissionais técnicos e de enquadramento, ou trabalhadores independentes, ou quando atingiram níveis de instrução mais elevados.

Em suma, os dados indicam que, na generalidade, os alunos descendentes de imigrantes não têm trajectórias escolares específicas e podemos colocar a hipótese de nas situações mais adversas (pertença a grupos sociais mais desfavorecidos), as suas trajectórias serem melhor sucedidas do que as dos colegas autóctones inseridos em famílias com idêntico perfil social. Estaremos perante um investimento acrescido por parte dessas famílias na escolaridade, pelas fortes aspirações de mobilidade social ascendente próprias da situação de migrante? E porque será que não é igualmente compensadora a vantagem da escolarização acrescida por parte dos progenitores ou a inserção destes em classes sociais com mais recursos? O que podemos saber sobre a relação destas famílias com a educação escolar?

Apesar de serem mais frequentes entre os alunos descendentes de imigrantes as situações de monoparentalidade ou de recomposição familiar, não temos indicação de existir diferença significativa no acompanhamento que as famílias fazem da

Quadro 15.4 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o sexo, a classe social e o grau de escolaridade atingido pelos progenitores

		Total		Autóctones		Descendentes de imigrantes	
		Total (100%)	Sem reprovações	Total (100%)	Sem reprovações	Total (100%)	Sem reprovações
		nº	%	nº	%	nº	%
Sexo	Feminino	384	65,9	213	66,7	171	64,9
	Masculino	435	57,2	252	57,5	183	56,8
	Total	819	61,3	465	61,7	354	60,7
Classe social do grupo doméstico*	EDL	86	77,9	49	77,6	37	78,4
	PTE	103	81,6	67	89,6	36	66,7
	TI	58	62,1	24	66,7	35	57,1
	TIpl	47	68,1	27	70,4	20	65,0
	EE	199	62,3	118	60,2	81	65,4
	O	89	39,3	44	31,8	45	46,7
	AEpl	184	54,3	106	51,9	78	57,7
	Total	767	62,3	435	62,8	332	61,7
Grau de escolaridade atingido pela mãe	Nenhum ou 1º ciclo	286	49,3	169	47,3	117	52,1
	2º ou 3º ciclos	218	70,2	124	72,6	94	67,0
	Secundário ou superior	156	81,4	93	81,7	63	81,0
	Total	660	63,8	386	63,7	274	63,9
Grau de escolaridade atingido pelo pai	Nenhum ou 1º ciclo	230	44,8	158	39,2	72	56,9
	2º ou 3º ciclos	195	73,3	110	78,2	84	67,9
	Secundário ou superior	180	76,1	88	84,4	91	67,0
	Total	605	63,3	356	62,9	247	64,4

Notas: * EDL — empresários dirigentes e profissionais liberais; PTE — profissionais técnicos de enquadramento; TI — trabalhadores independentes; TI pl — trabalhadores independentes pluriactivos; EE — empregados executantes; O — operários; AEpl — assalariados executantes pluriactivos

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

escolaridade. Estas controlam igualmente a execução dos trabalhos de casa (TPC) e as pequenas diferenças são ao nível da maior frequência das conversas sobre a escola, do menor apoio na realização dos mesmos trabalhos e da menor frequência das reuniões escolares (quadro 15.5). Estes últimos aspectos podem, no entanto, traduzir-se numa grande desvantagem para os alunos descendentes de imigrantes por constituírem, justamente, indicadores centrais do interesse das famílias, do ponto de vista dos professores.

As aspirações da escolaridade a atingir, expressas pelos familiares junto dos alunos, não variam em função dos grupos em análise — em ambos os casos, a maioria das famílias deseja que os filhos atinjam o ensino superior. No entanto, a situação de inexistência de um projecto escolar definido é mais frequente entre os alunos descendentes de imigrantes.

Quadro 15.5 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o tipo de família, as práticas de apoio à escolaridade e as expectativas de escolaridade (%)

		Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Tipo de família	Nuclear	68,3	74,5	60,3
	Recomposta	7,9	6,0	10,3
	Monoparental	19,1	14,8	24,7
	Outros	4,7	4,7	4,7
	Total	100,0	100,0	100,0
Apoio à escolaridade	Presença nas reuniões escolares	89,8	92,2	86,7
	Diálogo em casa sobre a escola	74,7	73,9	75,8
	Controlo TPC	89,6	89,7	89,3
	Apoio na realização dos TPC	83,9	85,0	82,5
	Total	100,0	100,0	100,0
Expressão da escolaridade desejada para os filhos	Até 9º ano	6,4	6,4	6,4
	Até 12º ano	11,4	12,6	9,7
	Até universidade	57,3	57,6	56,9
	Até o(a) filho(a) querer	12,1	12,6	11,4
	NS/NR	12,8	10,7	15,6
	Total	100,0	100,0	100,0
A profissão desejada pela família exige formação superior		41,7	37,9	46,7

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

Vivências do quotidiano escolar

A informação recolhida no IALL aponta no sentido de os alunos descendentes de imigrantes viverem um quotidiano escolar atravessado pelos mesmos problemas, tensões e (in)satisfações dos seus colegas autóctones — não têm acrescidos problemas disciplinares nem experimentam sentimentos significativamente diferentes dos seus colegas, mesmo no tocante à discriminação que sentem existir na escola. As especificidades detectadas indicam algum acréscimo na valorização dos aspectos relacionais, uma visão menos crítica das condições materiais e dos aspectos mais directamente relacionados com a aprendizagem. Face aos seus colegas "autóctones", os alunos descendentes de imigrantes gostam mais dos seus professores e, no entanto, sentem-se menos considerados e apoiados por estes.

Em relação ao comportamento (tendo como indicadores as faltas e os processos disciplinares de que são alvo), destaca-se, especialmente, a forte incidência dos problemas indisciplinares no conjunto da população inquirida — 36% dos alunos já tinha tido faltas de comportamento no ano lectivo em curso (tinham decorrido entre 7 a 9 meses de aulas) e 9% dos alunos tinham sido alvo de processo disciplinar (quadro 15.6).

Na comparação dos subgrupos em análise, os alunos descendentes de imigrantes não apresentam diferenciações significativas; apenas se constata ser ligeiramente superior a percentagem dos que viram os seus comportamentos sancionados como falta grave (deu lugar a um processo disciplinar), apesar de ser menor o número de

Quadro 15.6 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo o comportamento na escola (%)

		Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Sem faltas disciplinares		64,0	62,4	66,0
Com faltas disciplinares	1-3 faltas	22,8	24,0	21,2
	4 ou mais	9,0	9,2	8,7
	Total	36,0	37,6	34,0
Total		100,0	100,0	100,0
Sem processos disciplinares		90,8	91,1	90,4
Com processos disciplinares	1 processo	5,1	4,8	5,6
	2 ou mais	3,2	3,2	3,1
	Total	9,2	8,9	9,6
Total		100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

faltas, ou seja, cometeram menos faltas mas foi-lhes atribuída, em comparação, maior gravidade.

Os sentimentos que experimentam e as apreciações que fazem da escola também não variam de modo expressivo entre os dois grupos de estudantes (quadro 15.7). Em ambos, as crianças sentem existir discriminação na vida escolar (por parte dos professores, dos funcionários ou dos colegas) mas muito raramente sentem *medo* ou *vergonha.* O sentimento vivido com mais frequência é o *aborrecimento*.

Nos alunos descendentes de imigrantes é possível assinalar ligeiras diferenças: são mais os que ocultam a sua opinião sobre a eventual existência de discriminação na escola,[22] estão com menos frequência *aborrecidos* e experimentam a *vergonha* mais vezes.

Na eleição do aspecto que mais lhes (des)agrada na escola e o que entendem ser mais urgente alterar, encontramos, de um modo geral, bastante insatisfação com as condições materiais da escola, menos sentida pelas crianças inseridas em famílias de imigração, e algum desagrado com os seus colegas de escola, especialmente apontado pelos descendentes de imigrantes. Ressalta, de facto, uma particular importância atribuída ao "lado humano" da escola (às pessoas que dela fazem parte) por parte destes alunos e é curioso, ainda, assinalar o desagrado que sentem em relação à alimentação oferecida pela escola.

Os aspectos mais especificamente relacionados com a aprendizagem (tempos, horários, disciplinas…) aparecem com menos referência na crítica dos

22 Uma parte significativa dos alunos não respondeu a pelo menos uma das questões relativas à discriminação sentida na escola: 8,4% dos alunos autóctones e 12,8% dos alunos descendentes de imigrantes.

Quadro 15.7 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo os sentimentos na escola e a apreciação da escola (%)

			Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Sentimentos na escola	Grau de discriminação*	Muita discriminação	8.0	7.5	8.6
		Alguma discriminação	66.2	66.8	65.3
		Nenhuma discriminação	25.8	25.7	26.1
		Total	100.0	100.0	100.0
	Emoções	Nunca sente raiva	41.8	42.0	41.5
		Nunca sente medo	59.2	59.1	59.2
		Nunca sente tristeza	44.7	44.5	45.0
		Nunca sente aborrecimento	24.8	21.2	29.4
		Nunca sente vergonha	56.6	63.8	60.7
Apreciação da escola	Melhor coisa da escola	Convívio/lazer	29.7	33.4	24.5
		Condições materiais	25.1	21.7	29.9
		Actividades desportivas	17.8	18.4	17.0
		Professores	21.7	21.7	21.7
	Pior coisa da escola	Condições materiais	38.5	38.2	39.0
		Colegas	17.7	15.2	21.2
		Professor	6.2	5.3	7.5
		Aprendizagem	6.2	7.7	4.1
	O que mudava	Condições materiais	42.2	43.2	40.7
		Colegas	16.6	15.5	17.9
		Professores ou funcionários	7.4	6.5	8.5
		Tempos (aula, lazer)	7.2	8.8	5.2
		Alimentação	3.6	2.5	5.2

Notas: Muita discriminação: sente existir discriminação por parte dos professores, dos funcionários e dos colegas; Alguma discriminação: sente existir discriminação da parte dos professores ou dos funcionários ou dos colegas; Nenhuma discriminação: afirma não existir discriminação em nenhum dos domínios considerados.

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

alunos descendentes de imigrantes (e são menos valorizados o convívio e o lazer), dada a importância que assume a aprendizagem neste grupo específico de estudantes.

A relação com os saberes curriculares e com os professores foi outra dimensão inquirida no âmbito das vivências do quotidiano escolar (quadro 15.8).

De entre as disciplinas mais referidas pelos estudantes inquiridos, a educação física, a educação visual e tecnológica e a língua portuguesa são mais apreciadas que depreciadas. Pelo contrário, a relação com a matemática, o inglês e a história de Portugal salda-se pela negativa. Comparando os dois grupos de alunos em análise, destaca-se a mais favorável relação que os descendentes de imigrantes têm tanto com o inglês como com a matemática e o particular desagrado que revelam no caso da aprendizagem da história de Portugal.

Com uma relação com os professores, em todos os aspectos diagnosticados, mais difícil e apesar do menor afecto que dizem sentir dos professores relativamente a eles, os alunos descendentes de imigrantes revelam uma superior

Quadro 15.8 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo a relação com os saberes disciplinares e com os professores (%)

			Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Disciplina que mais/menos gosta	Língua Portuguesa	(+)	12,5	11,6	13,6
		(-)	9,3	8,1	10,8
	História de Portugal	(+)	9,8	9,6	10,0
		(-)	20,2	16,9	24,4
	Matemática	(+)	13,4	12,0	15,3
		(-)	21,6	22,9	20,0
	Inglês	(+)	10,3	7,3	14,2
		(-)	17,8	20,1	14,7
	Educação visual e tecnológica	(+)	13,2	14,1	11,9
		(-)	4,7	4,7	4,7
	Educação física	(+)	25,2	27,6	21,9
		(-)	1,9	2,1	1,7
Relação com os professores	Entendem a explicação dada pelos professores		76,7	78,2	74,7
	Sentem incentivo à participação nas aulas		76,3	80,3	71,1
	Sentem ajuda em caso de resposta errada		52,6	54,6	50,0
	Sentem-se respeitados		73,7	78,6	66,4
	Sentem existir discriminação		32,0	31,0	33,0
	Sentem que os professores são seus amigos		64,2	68,7	58,3
	Gostam dos professores		68,6	67,5	70,0

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

afeição por estes. A aprendizagem e os professores a ela associados podem não ser perfeitos mas, no fundo, são "inquestionáveis" ou "incondicionais".

Projectos e aspirações escolares dos alunos

Em relação ao projecto de escolaridade a atingir e às possibilidades de concretização do mesmo, os alunos descendentes de imigrantes distinguem-se dos seus colegas apenas pela maior incerteza (mais 10%) e uma menor convicção (menos 9%) na concretização do seu projecto (quadro 15.9).

É interessante confrontar estes projectos e expectativas com os dos seus progenitores (observados no quadro 15. 5): por um lado, os filhos têm projectos de escolaridade menos ambiciosos e, por outro, a indefinição/ausência dos projectos de escolaridade expressa pelos progenitores imigrantes (27%) não parece ser decisiva na elaboração dos projectos dos filhos. Por oposição, no caso dos alunos autóctones, a ausência de uma meta precisa a atingir afecta mais os alunos que os seus familiares.

Quadro 15.9 Alunos autóctones e descendentes de imigrantes, segundo representações e expectativas da escolaridade (%)

		Total	Autóctones	Descendentes de imigrantes
Projecto escolar	Até 9º ano	10,4	10,5	10,2
	Até 12º ano	14,0	13,9	14,2
	Até universidade	49,9	49,5	50,6
	Até onde for possível	21,3	22,7	19,4
	NS/NR	4,4	3,4	5,6
	Total	100,0	100,0	100,0
Expectativas de concretização do projecto escolar	Sim	55,6	58,9	51,4
	Não	2,5	3,4	1,4
	NS/NR	41,8	37,7	47,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Importância da escolaridade para o futuro		34,8	36,6	32,5

Fonte: Inquérito aos alunos do 2.º ciclo do Ensino Básico (Lisboa e Loures) — IALL (2003).

Notas conclusivas

A população escolar proveniente das dinâmicas de imigração tem-se vindo a constituir como objecto privilegiado de atenção nas agendas mediáticas, políticas e científicas, nacionais e europeias. Do ponto de vista político, foi possível enumerar e reconhecer a existência avulsa de iniciativas e mecanismos legais disponíveis em Portugal visando a integração desta população, embora se desconheça o seu impacto real.

O diagnóstico da situação nacional é particularmente difícil, pois à reduzida produção de dados e à fluidez da produção dos mesmos, acresce a variação nos critérios de categorização, o não tratamento de grande parte dos dados recolhidos (por insuficiência de meios humanos e técnicos do Ministério da Educação) ou por desadequação da formulação das questões no recenseamento da população escolar.[23] Os poucos dados disponíveis oficialmente revelam uma diversidade acentuada nas trajectórias escolares dos alunos descendentes de imigrantes.

As escassas pesquisas que têm sido desenvolvidas sobre a temática em análise só muito recentemente começaram a integrar perspectivas de banda larga, em que factores sociais e culturais são equacionados de modo convergente. Na análise dos resultados do inquérito IALL, em que se combinou a ascendência dos alunos com a condição social das suas famílias, foi possível demonstrar não existir nos descendentes de imigrantes qualquer tendência generalizada para a realização de trajectórias escolares menos sucedidas. Os melhores resultados que, pelo contrário, obtêm no caso de as

23 A aplicação do IALL tornou possível constatar a acentuada diversidade de critérios adoptados pelas escolas no preenchimento dos instrumentos de notação do Entreculturas, imprecisão que é favorecida pelos termos propostos pelo Ministério da Educação: entre 1992/93 e 1998/99 pedia-se que fosse identificada a nacionalidade do aluno ou a dos seus ascendentes e a partir desse ano lectivo solicita-se a nacionalidade do aluno.

suas famílias terem um menor capital cultural indiciam o sobreinvestimento que estes alunos (e suas famílias) farão na escolaridade. Nem os alunos auscultados nem as suas famílias (segundo eles) têm expectativas diferenciadas em relação à escolaridade a atingir. Quanto à frequência dos comportamentos sancionados pela escola também não se registaram diferenças significativas de acordo com os grupos de alunos. A breve análise realizada permitiu apreender que, na comparação com os seus colegas autóctones, os alunos descendentes de imigrantes sentem-se um pouco menos apoiados pelos professores, mais desagradados com o comportamento dos colegas e menos críticos em relação às condições materiais da escola que frequentam e à aprendizagem, atribuindo a esta maior centralidade no contexto escolar.

Referências bibliográficas

Angeja, Maria Olinda (2000), *Inserção de Jovens de Origem Africana na Escola*, Mem Martins, Associação dos Professores de Sintra.

Cardoso, Carlos Manuel (1996), *Educação Multicultural: Percursos para Práticas Reflexivas*, Lisboa, Texto Editora.

Costa, António Firmino da (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.

Departamento da Educação Básica (DEB) (2003), *Caracterização Nacional dos Alunos com Língua Portuguesa como Língua Não Materna*, em ttp: //www. deb. min-edu. pt/fichdown/caracterizacao_naciona_2002_lp2. pdf

Diário Digital/Lusa (2005), "Existem 465.454 estrangeiros a residir em Portugal", 4 de Maio, consultado a 19 de Julho de 2005, http: //diariodigital. sapo. pt/news_history. asp?section_id=0&id_news=171610.

EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) (2004a), *Migrants, Minorities and Education: Documenting Discriminations and Integration in 15 Member States of the European Union*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) (2004b), *Analytical Report on Educatin: National Focal Point for Portugal*.

Eurydice (2004a), *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe,* European Commission, Directorate — General for Education and Culture.

Eurydice (2004b), *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe: Portugal — National Description,* European Commission, Directorate — General for Education and Culture.

GIASE/ME (2006), Alunos matriculados por grupo cultural/nacionalidade (00/01-03/04), GIASE/ME).

Gusmão, Neusa Maria Mendes de (2004), *Os Filhos de África em Portugal. Antropologia, Multiculturalidade e Educação*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Machado Fernando Luís, Ana Raquel Matias, e Sofia Leal (2005), "Desigualdades sociais e diferenças culturais: uma análise extensiva e multidimensional dos resultados escolares dos filhos de imigrantes africanos em Portugal", *Análise Social*, XL (176), pp. 695-714.

Martins, Joana Lopes (2004), *Escolarização: Um Projecto de Mobilidade Social, para Quem?*, SociNova Working Papers, em http: //www. socinovamigration. org.

OCDE (2004), *Education at a Glance: 2004 Edition*, Paris, OCDE.

Paes, Isabel Sasseti (1993), "Crianças de imigrantes: que oportunidades?", em *Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Actas do 2.º Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Editorial Fragmentos e Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 296-316.

Pires, Sónia Brigite da Rocha (2000), *A Segunda Geração de Imigrantes em Portugal e Diferenças do Percurso Escolar: os Jovens de Origem Caboverdiana Verso Jovens de Origem Hindu-Indiana,* dissertação de mestrado em sociologia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Santos, Irene (2004), *Quem Habita os Alunos? A Socialização de Crianças de Origem Africana*, Lisboa, Educa.

Seabra, Teresa (1999), *Educação nas Famílias: Etnicidade e Classes Sociais*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, Ministério da Educação.

Seabra, Teresa, e Sandra Mateus (2003), "Os descendentes de imigrantes na escola portuguesa: contingente, localização e resultados*", Revista de Estudios e Investigación en Psicoloxía e Educación,* 10 (8), pp. 820-833.

Seabra, Teresa, e Sandra Mateus (2004), "Etnicidade e 'excelência escolar': caboverdianos e indianos na AML", *Actas do V Congresso Português de Sociologia: Sociedades Contemporâneas, Reflexividade e Acção*, Braga, 12 a 15 de Maio de 2004 (edição em CD-ROM).

Sousa, Joana Campos (2000), *Vivências da Multiculturalidade numa Escola Urbana. Representações Sociais dos Alunos: Um Estudo Etnográfico* ,tese de mestrado em ciências da educação, Lisboa, Universidade Católica.

Publicação Original

Seabra, Teresa, e Mateus, Sandra (2007), "Imigração e escolaridade: trajetórias, quotidianos e aspirações", em Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Luís Capucha (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Quotidiano e Qualidade de Vida*, vol. III, Oeiras, Celta Editora, pp. 219-238.

Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 16

Práticas comunicacionais na sociedade em rede

Gustavo Cardoso, Maria do Carmo Gomes e Cristina Palma Conceição

Introdução

As rápidas transformações que têm vindo a ocorrer à escala mundial nas esferas da tecnologia, da economia, da cultura, da comunicação, da política e da relação entre as pessoas são entendidas por Manuel Castells como fazendo parte do processo de transição das sociedades industriais para as sociedades em rede de base informacional.

Este processo de mudança, sendo particular e assumindo configurações específicas em cada contexto sociocultural, é simultaneamente global e irreversível. Para os indivíduos que se movem nas sociedades baseadas no conhecimento surgem novos desafios de integração social, novas competências a adquirir, novas tecnologias a manusear, novas formas de participação cívica e social, às quais se têm de adaptar ou as quais têm de adoptar. Portugal encontra-se, por várias razões que se explicam adiante, num momento decisivo da sua história face a muitos destes aspectos.

A novidade da organização social em rede reside, essencialmente, no desenvolvimento acelerado das tecnologias baseadas na microelectrónica, e nas consequências sociais que o seu uso provoca nas relações entre as pessoas, e nos modos de interacção que estas estabelecem com as diferentes instituições que fazem parte das nossas sociedades.

Pretende-se assim analisar as práticas comunicativas na sociedade em rede em Portugal,[1] tendo como principal base o conjunto de dados estatísticos obtidos através de um inquérito, correspondente a uma amostra de 2.450 pessoas representativa da população portuguesa, no qual se analisou o que fazem hoje os portugueses, em que trabalham, como vivem, com quem se relacionam, o que pensam, com quem comunicam, como participam politicamente, como constroem a sua identidade e a que dedicam o seu tempo.

O nosso desafio é o de analisar como se comunica no contexto de uma sociedade em transição para uma sociedade em rede, como é o caso português.

A sociedade em rede num contexto de transição

A presente publicação ilustra de forma bastante evidente as profundas transformações vividas, no final do século XX, nas sociedade contemporâneas, no âmbito da tecnologia, da economia, da cultura, da comunicação, da política ou da vida quotidiana em geral, dando também conta de algumas das conceptualizações teóricas que a este propósito têm sido avançadas. Manuel Castells é um dos analistas que mais intensamente se tem debruçado sobre as mudanças em curso, procurando compreender aquilo que designa como a transição para a sociedade em rede, forma emergente de organização social, potenciada pelas novas tecnologias de base microelectrónica, e caracterizada por uma maior complexidade e flexibilidade das relações, aos mais variados níveis (Castells, 2002, 2003a, 2003b e 2004a; Mitchell, 2003).

Neste sentido, às novas tecnologias de informação, e muito em particular à internet, tem sido atribuído um papel chave na emergência e afirmação da sociedade em rede. Isto na medida em que a ligação em rede proporcionada pela *world wide web* se afirma como um instrumento fundamental para o desenvolvimento de novas modalidades de relação entre pessoas, empresas e instituições, permitindo uma coordenação e eficácia não antes possível. Mas Castells salienta também que, embora a internet tenha constituído uma das principais bases para novas formas de organização societal, ela está longe de poder ser entendida como a causa final das transformações registadas. As novas tecnologias terão certamente impactos relevantes nas relações sociais, mas são também elas produto dessas mesmas relações, sendo a sua apropriação sempre pautada por uma adaptação particular às necessidades, interesses e valores vigentes em cada contexto (Cardoso, 1998; Dutton, 1999; Wellman e Haythornwaite, 2002; Katz e Rice, 2002a e 2002b; Woolgar, 2002).

A par da introdução da internet verificam-se, muito em especial nos países mais desenvolvidos, outras mudanças relevantes, de que são exemplo a emergência de novas actividades económicas; a afirmação de um corpo de profissionais altamente qualificados, cujos conhecimentos se baseiam não só nos avanços da ciência e da tecnologia como também num corpo de saberes indissociáveis dos novos instrumentos de gestão; a expansão de novas modalidades de governação e de novos movimentos sociais; a reconfiguração dos meios de comunicação social e sua articulação à escala global. Igualmente manifestas são algumas alterações

---

1 A conceptualização teórica que orienta a apresentação dos dados empíricos é baseada no livro de Castells e outros (2003), dedicado à análise da sociedade em rede na Catalunha. Em Portugal, a análise da sociedade em rede foi realizada por Gustavo Cardoso, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes, no âmbito do projecto desenvolvido no CIES-ISCTE, entre 2002 e 2004, e cujos resultados se encontram no livro entretanto publicado (Cardoso e outros, 2005). Este estudo resultou de uma múltipla génese — do projecto desenvolvido no CIES, dos cursos de pós-graduação do ISCTE (através do mestrado de Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação), e da participação em redes internacionais de I&D — concretizada através da colaboração que se estabeleceu, desde 2002, com a Universitat Obierta de la Catalunya, através de Manuel Castells e Imma Tubella.

ainda mais prementes ao nível do quotidiano das populações, como a afirmação de novas práticas culturais, a reconfiguração dos padrões de evolução demográfica, a expansão de novos modelos de relacionamento familiar ou a crescente concentração urbana. Ou seja, se nalguns aspectos as transformações em curso parecem remeter para um nível macrossocial, noutros elas revelam-se na acção quotidiana do cidadão anónimo, mostrando que a sociedade em rede se constrói também a partir dos indivíduos, e da forma particular como estes se têm vindo a apropriar dos novos desafios e dos instrumentos ao seu dispor para gerar novas formas de relacionamento, aos mais variados níveis. Neste contexto, diversas têm sido as chamadas de atenção para a emergência de renovadas modalidades de exclusão social, baseadas não só na questão da propriedade, mas também do acesso a outros recursos centrais da sociedade em rede, designadamente ao conhecimento e aos recursos necessários para a construção das novas literacias informacionais (Cardoso, 2005).

A transição para a sociedade em rede tem tido assim contornos bastante diferenciados nas diversas regiões do globo, ou entre os diversos estratos sociais. Tem estado longe de ser uma mera reprodução dos processos de organização gerados em Sillicon Valey, tantas vezes entendidos como ícone das transformações em curso. "De facto, não existe uma sociedade em rede única (…). Da mesma forma que a sociedade industrial não foi a cópia de Inglaterra do séc. XIX e foi muito diferente no Japão e nos EUA, em França ou na Suécia, a sociedade em rede desenvolve-se em cada país consoante a cultura, a história, a identidade e o modo de vida desse país" (Castells, 2005).

Veja-se, por exemplo, os modelos de desenvolvimento adoptados nos Estados Unidos da América e nos países escandinavos, nomeadamente na Finlândia. Em ambos os casos se verificam elevados níveis de difusão das tecnologias de informação e uma forte dinamização de novas actividades económicas suportadas pelo investimento em inovação e qualificação dos recursos humanos. Mas o entendimento do papel do estado e a importância atribuída à coesão social são claramente diferenciados, privilegiando a Finlândia, ao contrário do que acontece na Califórnia, a manutenção de elevadas taxas fiscais e de um estado-providência forte, que se traduz em elevados níveis de protecção social e numa política activa de defesa da identidade nacional. Noutros contextos, as diferenças a assinalar reportam-se à manutenção de determinados traços culturais, de que são exemplo as densas redes de sociabilidade e apoio familiar que caracterizam sociedades como a catalã, ao contrário do que se passa nos EUA. Noutras palavras, se alguns aspectos se afirmam como denominador comum dos modelos de desenvolvimento emergentes — designadamente a organização das actividades económicas, científicas ou da vida quotidiana em torno de redes de relações baseadas em tecnologias electrónicas — outros surgem como apropriações ou derivações particulares da cultura e da história de cada região, sem que isso constitua necessariamente um obstáculo à afirmação da sociedade em rede.

A sociedade em rede em Portugal

A análise da sociedade portuguesa na sua transição para a sociedade em rede, na dupla dimensão social e tecnológica, ganha neste quadro interesse redobrado.

Portugal tem vindo a conhecer nos últimos anos um significativo processo de modernização, traduzido em domínios tão diversos como a abertura e reestruturação da economia, o desenvolvimento da ciência, a difusão de algumas das novas tecnologias, a escolarização das novas gerações e a recomposição socioprofissional, a feminização e progressiva terciarização do trabalho, a urbanização da população e dos espaços, a alteração dos padrões demográficos e de vida familiar, a democratização das estruturas políticas, a liberalização dos meios de comunicação social e a mediatização do espaço público. As mudanças verificadas são, sem dúvida, assinaláveis, e o ritmo da mudança não terá tido paralelo em muitos países, pelo menos nos tempos mais recentes.

Todavia, tal processo de modernização está longe de ter sido linear, isento de obstáculos e contradições; e, acima de tudo, está longe de ter terminado. A análise de muitos dos indicadores disponíveis, nas várias dimensões enunciadas, revela ainda a considerável distância a que o país se encontra face aos padrões de desenvolvimento europeus ou ocidentais. O intenso ritmo das transformações verificadas explica-se não só pelas dinâmicas desencadeadas mas também pela própria debilidade da situação de partida, verificando-se situações em que, por vezes, não obstante as elevadíssimas taxas de crescimento, os valores alcançados se mantêm muito aquém das médias europeias.

Portugal encontra-se assim numa encruzilhada, associando traços e dinâmicas de modernidade a vestígios de uma sociedade mais arcaica, que tendem a persistir e a obstruir algumas das transformações em curso. Enfrenta, por um lado, muitos dos novos desafios e paradoxos das sociedades actuais — veja-se o envelhecimento populacional, a emergência de novas formas de pobreza, a crise das estruturas democráticas ou a mediatização do espaço político. Mas, por outro, suporta os atrasos induzidos pela manutenção de antigas estruturas e disposições sociais, obstáculos ao necessário, e tão comentado, processo de convergência. Exemplos desses atrasos são a especialização económica em sectores de fraca intensidade tecnológica, a manutenção de deficientes níveis de qualificação da população e de elevados índices de abandono escolar, a insuficiência dos apoios sociais ou o ainda limitado desenvolvimento das novas classes médias.

Os padrões de vida familiar aproximam-se rapidamente dos registados nos países do Norte da Europa — designadamente com a crescente emancipação feminina e com a emergência de novas formas de conjugalidade —, mas as diferenças salariais entre os sexos persistem e a divisão das tarefas domésticas continua fortemente desfavorável para as mulheres. Os níveis de consumo aumentam significativamente, as ofertas culturais expandem-se, mas os índices de endividamento das famílias disparam e muitas práticas culturais permanecem circunscritas a determinados estratos sociais. Estes são apenas alguns dos exemplos que permitem falar de Portugal como cenário de "processos de uma modernidade inacabada" (Machado e Costa, 1998), onde inovação e apego a antigos modos de estar e fazer se cruzam e sobrepõem.

Uma dualidade que acompanha também a transição para a sociedade em rede, já que, em termos geracionais, as gerações mais novas apresentam taxas de utilização de internet mais elevadas que as gerações anteriores, práticas culturais onde ocorre a mediação tecnológica mais frequentemente e também um nível de competências e rendimentos mais próximos das médias europeias.

Trata-se duma sociedade onde a manifestação de estruturas organizativas e de produção em rede despontam e convivem com os ainda dominantes modelos característicos das sociedades industriais. Tal é também particularmente evidente quando se observam alguns dos indicadores mais comuns no domínio da tecnologia. Segundo dados de 2000, o número de *hosts* de internet por 1.000 habitantes representa, em Portugal, cerca de 25% dos valores alcançados nas economias avançadas (UNDP, 2001). Mas já a penetração do uso de telemóveis atinge níveis consideravelmente altos, muito próximos dos verificados, por exemplo, nos países escandinavos (UNDP, 2003).

Quanto à utilização da internet, segundo dados apurados em 2003 junto de uma amostra representativa da população em Portugal continental, cerca de 29% dos portugueses consideraram-se utilizadores directos e regulares desta nova tecnologia, aos quais se juntam perto 6% que admitiram ter já acedido à *web* de forma mais esporádica (Cardoso e outros, 2005). Dados obtidos através de outras fontes, ainda que não totalmente coincidentes por motivos de ordem metodológica, confirmam em larga medida este panorama, permitindo ainda comprovar a evolução significativamente positiva registada a este respeito nos últimos anos em Portugal. Segundo dados da UMIC, a taxa de utilização da internet quase duplicou entre 2000 e 2003.

No entanto, os valores atingidos mantêm-se bastante aquém dos atingidos noutros países europeus, nomeadamente do Norte da Europa, onde a internet é usada por mais de metade da população, ou nos Estados Unidos da América, onde a taxa de utilização já se aproxima dos 70% (European Commission, 2002). Em Portugal a maioria da população mantém-se ainda afastada do universo da *web*, e aqueles que integraram já de algum modo a internet nos seus quotidianos apresentam um perfil social particular, o que deixa antever algumas oportunidades de crescimento, mas também alguns limites à difusão alargada da tecnologia a curto e médio prazo.

No entanto, fruto dessa mesma desigual distribuição das literacias necessárias à utilização da internet e à sua concentração junto de uma elite, Portugal apresenta um rácio de aproveitamento da disponibilidade de acesso à internet que nos coloca em quarto lugar entre os nossos parceiros da União Europeia, em igualdade com o Reino Unido e só atrás da Dinamarca, Noruega e Suécia (Cardoso, 2005). Ou seja, quem possui a literacia informacional necessária faz um uso intensivo dessa tecnologia e integra-a nas suas múltiplas dimensões de usos possíveis diários.

Perfil social dos utilizadores da internet e suas modalidades de utilização

O contacto dos portugueses com a internet — em termos gerais, escasso e recente, não obstante a considerável evolução positiva — está longe de ser uniforme nos diversos segmentos populacionais. A familiarização com este recurso tecnológico surge fortemente associada a competências e predisposições mais frequentemente presentes quer entre os jovens, quer entre os indivíduos mais qualificados (Rodrigues e Mata, 2003; Cardoso, 2005). É aliás bastante interessante notar a natureza independente da influência destas duas variáveis, patente no quadro 16.1.

Nos escalões etários mais jovens, a ausência de recursos escolares significativos não conduz a um necessário afastamento face à internet. Embora relativamente mais rara, a adesão por parte de jovens pouco qualificados parece ser claramente favorecida pela socialização precoce com este meio ou pelas oportunidades de acesso facultadas, entre outros, pela escola ou pelos amigos. Já entre os mais velhos, a ausência de recursos escolares significativos revela-se fortemente inibidora de um contacto, necessariamente mais tardio no seu percurso de vida, com esta nova tecnologia. Mas estando presentes tais recursos, a idade não constitui um obstáculo intransponível. Entre os detentores de diplomas de ensino superior com 50 e mais anos a taxa de utilização da internet é ainda superior à média nacional.

De referir que são precisamente os utilizadores de meia-idade e os mais qualificados aqueles que mais intensamente integraram o uso da internet no seu quotidiano, não obstante a significativa difusão do uso — mais ocasional — desta tecnologia entre os mais jovens. Tal dever-se-á ao facto de os mais velhos e qualificados acederem mais frequentemente ao universo *web* no contexto laboral, meio mais propício a acessos continuados, ao contrário das escolas ou noutros locais como cibercafés ou bibliotecas públicas, espaços de acesso privilegiados para muito dos jovens.

De qualquer forma, em termos genéricos, o contexto doméstico é o principal ponto de acesso à internet entre os portugueses, ao contrário do que acontece noutros países mais desenvolvidos, onde a primazia vai para os contextos profissionais e escolares. Contudo, os dados recolhidos confirmam que a familiarização com este novo meio tende a iniciar-se em espaços extradomésticos — no trabalho para os mais velhos, na escola ou entre amigos para os mais jovens —, assumindo estes, assim, um papel fundamental na expansão do uso da internet no nosso país, muito em especial entre os indivíduos menos dotados de recursos económicos e qualificacionais.

Já no que respeita às actividades desenvolvidas através da rede, verifica-se em geral que, não obstante a intensa utilização com intuitos informativos que continua a ser a maioritária nas escolhas dos portugueses, a internet está longe de ser, em Portugal como noutros países, apenas um meio de circulação de informação. É, muito em particular para os mais jovens, um espaço de lazer, entretenimento e sociabilidade, bem como um recurso fortemente mobilizado, especialmente pelos mais velhos e mais escolarizados, para fins de ordem prática, profissional e cultural (quadro 16.2). Um lazer fortemente associado a uma prática de

Quadro 16.1 Utilização da internet segundo nível de escolaridade e idade, 2003

(%)

Nível de escolaridade concluído	Escalões etários		
	15-29 anos	30-49 anos	50 e mais anos
Ensino básico ou menos	44,1	10,4	1,8
Ensino secundário	74,7	57,1	40,0
Ensino superior	90,7	79,2	37,0

Nota: percentagem de utilizadores em cada categoria; p<0,01 em todas as categorias.
Fonte: CIES, Inquérito Sociedade em Rede em Portugal, 2003.

Quadro 16.2 Incidência dos domínios de uso da internet, segundo escalões etários e níveis de escolaridade, 2003

(%)

	Lazer	Prático	Sociabilidade	Informativo (cultural e educativo)	Informativo (actualidade)	Profissional	Tecnológico	Comercial	Informativo (politico-sindical)
Escalões etários		p<0,01	p<0,01			p<0,01			p<0,01
15-29 anos	81,8	49,8	64,1	47,2	45,3	37,8	30,8	25,2	6,3
30-49 anos	76,8	76,3	50,9	49,6	47,1	55,7	31,1	30,3	16,7
50 e mais anos	74,4	74,4	27,9	46,5	53,5	34,9	15,9	25,6	11,6
Escolaridade (completa)		p<0,01		p<0,04		p<0,01	p<0,05	p<0,01	p<0,01
Superior	77,8	72,9	56,5	54,8	48,8	64,7	31,4	33,9	20,6
Secundário	78,4	68,0	60,9	48,2	45,0	40,6	34,9	30,6	7,3
Básico	81,7	44,6	55,5	42,8	45,9	31,4	25,1	18,9	5,4
Total	79,6	59,9	57,6	47,9	46,4	43,4	30,0	26,7	10,1

Nota: percentagem de utilizadores que declararam pelo menos uma actividade no domínio.
Fonte: CIES, Inquérito Sociedade em Rede em Portugal, 2003.

exploração desse espaço, muitas vezes sem um fim previamente definido, uma prática que em muito se assemelha ao "ver montras" característico dos momentos de lazer da população que se desloca até uma artéria comercial da sua cidade ou até ao centro comercial.

Práticas comunicacionais: o impacto da internet

A utilização da internet, como se viu, reforça, pois, a cisão existente entre dois grupos por demais identificados na sociedade portuguesa. Por um lado, um conjunto de indivíduos mais velhos, com baixas qualificações escolares e inserções

profissionais desqualificadas, com menores recursos económicos, culturais e informacionais, a que correspondem mais frequentemente os não utilizadores de internet, e que, ainda assim, constituem uma maioria da população portuguesa. E por outro, uma significativa parte dos portugueses com qualificações escolares mais elevadas, profissões mais qualificadas e/ou mais jovens, que dispõem de (e utilizam) competências várias para uma integração mais facilitada na vida moderna — utilizam a internet como ferramenta quotidiana, mobilizam-se para a acção colectiva, desenvolvem um conjunto de práticas comunicativas e possuem equipamentos para usufruir dos média mais sofisticados, têm redes de sociabilidade mais numerosas e densas, entre outras dinâmicas que configuram aquilo que se designou por sociedades informacionais ou sociedades em rede.

Ora, esta cisão encerra em si mesma a dinâmica de Portugal na transição para a sociedade em rede. E se alguns perigos e alertas têm vindo a ser dados no que respeita às fragilidades desta nova forma de organização social, importa, ainda assim, contrariar alguns dos argumentos mais pessimistas a este respeito, trazendo os dados empíricos para o confirmar.

Na conceptualização de sociedade em rede de Manuel Castells, uma das dimensões de maior importância é a análise das práticas comunicativas (Castells e outros, 2003). Entende o autor que esta dimensão analítica deve comportar de modo integrado e abrangente múltiplas variáveis que trespassam as clássicas práticas de relação com os média. Na pesquisa realizada em Portugal (Cardoso, 2005) alargaram-se também os conteúdos analíticos desta dimensão, na mesma perspectiva de Castells. E por esta razão, incluem-se nas práticas comunicativas quaisquer formas de relação social que têm por base a comunicação (seja a interpessoal, a telefónica, a conferida pelos média mais tradicionais como a TV, rádio e jornais, ou a tecnologicamente mediada através da plataforma *web*, como o *e-mail*, os *chats* ou *newsgroups*). É com este ponto de partida que se inicia então a análise da situação portuguesa a este respeito.

Comunicação interpessoal e sociabilidades

Da pesquisa realizada em Portugal, uma conclusão sobressai de modo evidente — os utilizadores da internet desenvolvem sempre de modo mais intenso e frequente o conjunto das práticas comunicativas analisado do que os que não utilizam esta tecnologia. Na verdade, ao contrário do que se poderia supor e que, muitas vezes, se vê difundido nos média como imagem dos que fazem uso dessa tecnologia, a internet não restringe os indivíduos ao isolamento e à solidão, mas antes alarga os contactos que se têm com outras pessoas (desde a família aos amigos) e incrementa a densidade, tanto a nível local como global, desses contactos. São, por isso, os utilizadores da internet os que afirmam terem-se sentido menos deprimidos, isolados ou desesperados no último ano.

A internet alarga e intensifica as possibilidades de contactos, principalmente aqueles que se fazem com as pessoas que estão menos próximas fisicamente. Essa abertura aos contactos globais toma, em Portugal, especial significado (Cardoso e outros, 2005).

Em países mediterrâneos, como é o caso português, em que os contactos pessoais e telefónicos com os familiares e amigos mais próximos adquirem valores muito significativos, a internet possibilitou ainda mais a intensificação desses contactos. À excepção dos pais — com quem se declara ter contactos pessoais diariamente de modo muito frequente — todos os outros contactos se intensificam recorrendo também ao uso da internet.

Como meio de comunicação a internet possibilita aos utilizadores portugueses, tal como se registou na Catalunha (Castells e outros, 2003), uma nova forma de contacto a adicionar aos meios tradicionais já consolidados — as relações interpessoais e os contactos telefónicos. Estes últimos continuam a ser, aliás, os meios de contacto preferencial da maioria dos portugueses, não se tendo dado, por isso, a potencial transferência da utilização maciça do telefone para a internet como plataforma comunicacional.[2]

As sociabilidades densas preexistentes na sociedade portuguesa, ao invés de sofrerem diminuições abruptas com a introdução do uso da internet na vida das pessoas, intensificaram-se e alargaram-se. Esta é, sem dúvida, uma das características específicas dos contextos mediterrâneos nos seus processos de transição para a sociedade em rede. A internet é assim um meio de reforço das relações sociais e não de enfraquecimento, como algumas análises previam.

Comunicação e quotidiano

Mas, se às redes de sociabilidade e aos contactos interpessoais se adicionar a análise das práticas quotidianas na sua diversidade, uma outra vez se conclui que são os utilizadores da internet que maior diversidade de actividades desenvolvem e com mais frequência.

À excepção da hegemónica prática de ver televisão (quase 100% dos portugueses a declaram fazer, com uma ligeira distinção entre utilizadores e não utilizadores de internet), são os que utilizam a internet que também ouvem mais rádio, lêem mais jornais, vão mais ao cinema, lêem mais livros, frequentam mais museus, assistem a mais espectáculos, têm mais *hobbies*, etc. São, portanto, um conjunto de pessoas com um espectro de interesses mais alargado e que desenvolvem práticas de fruição comunicacional, informativa, recreativa e cultural mais diversificadas. A internet é, muitas vezes, um recurso onde se pode obter informações sobre diversos interesses, como, por exemplo, reservar bilhetes, marcar viagens, combinar encontros com amigos, entre outros. Mais uma vez, adiciona-se aos interesses preexistentes um novo meio de informação que veio facilitar a realização de algumas dessas actividades.

Entre as que surgem como as actividades menos preferidas dos portugueses estão as que envolvem a participação social e política, tal como assistir

2 Há ainda a salientar, a este respeito, a elevadíssima taxa de penetração do telemóvel na população portuguesa (mais de 70%), em particular junto das camadas mais jovens.

Quadro 16.3 Práticas comunicativas e vida quotidiana, segundo utilização da internet, 2003

(%)

Práticas comunicativas e vida quotidiana	Utilizadores (n=711)	Não utilizadores (n=1739)	Total (n=2450)
Ver TV	98,9	99,4	99,3
Ver vídeos ou DVD	79,3	27,3	42,4
Passear	96,4	83,2	87,1
Ouvir rádio	95,1	82,6	86,2
Ouvir música	97,2	70,0	77,9
Ler jornais ou revistas	94,0	70,8	77,5
Ler livros	78,5	30,5	44,4
Não fazer nada	40,5	38,2	38,9
Ir a bares, restaurantes, discotecas	85,0	49,9	60,1
Ir ao cinema	75,7	23,1	38,4
Ir ao teatro, ópera ou concertos	32,8	7,5	14,9
Ir a museus, exposições ou conferências	37,7	8,2	16,8
Encontrar-se com familiares ou amigos	98,7	91,8	93,8
Jogar com o computador ou consola	57,2	6,8	21,5
Falar com as pessoas da casa, brincar com as crianças, etc.	91,0	81,1	84,0
Assistir a espectáculos ou competições desportivas	57,8	27,0	36,0
Praticar algum desporto ou actividade física	49,0	11,7	22,5
Assistir a manifestações ou reuniões de sindicatos, partidos políticos, associações, etc.	11,0	2,6	5,0
Ir à igreja ou lugar de culto religioso	38,5	52,6	48,5
Assistir a acontecimentos populares, festas ou feiras	63,2	50,7	54,4
Praticar algum *hobby*	24,7	9,2	13,7
Actividades em casa relacionadas com o trabalho profissional	31,0	12,4	18,8

Fonte: CIES, Inquérito Sociedade em Rede em Portugal, 2003.

a manifestações ou reuniões de sindicatos, partidos políticos ou associações, a prática de *hobbies* e as actividades mais eruditas — assistir a espectáculos de teatro, ópera e concertos ou ir a museus, exposições e conferências. Cada uma destas não atinge ainda 1/4 da população portuguesa.

Estas práticas evidenciam, por um lado, alterações significativas nos estilos de vida quotidianos dos portugueses, ressaltando uma maior diversidade de actividades e interesses, em especial no grupo dos mais jovens, acompanhada da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação.

Para além destas transformações, importa perceber qual o impacto do uso da internet nas restantes práticas comunicativas. Será que o uso da internet provoca alterações nas práticas comunicacionais, nomeadamente na realização de actividades quotidianas que impliquem a utilização de outros média?

De facto, a principal conclusão é que o uso da internet não provoca alterações significativas nas actividades quotidianas. A grande maioria dos utilizadores de internet portugueses que referiram desenvolver cada uma das actividades analisadas, afirmou que estas se mantiveram iguais após o início do uso de internet. Há, porém, a evidenciar que as alterações, quando existem, são, maioritariamente, no sentido da diminuição da prática dessas actividades, excepto em casos pontuais.

A maior referência à diminuição surge no visionamento televisivo (19,2%) ou nas actividades que fazem uso do interface TV, isto é, ver DVD ou vídeo.

Se o quotidiano contemporâneo é hoje pautado por uma multiplicidade de meios e práticas comunicacionais, tendo os indivíduos uma muito maior escolha entre várias opções de tempo, espaço e modos de interagirem, uma conclusão é clara: quando se comparam utilizadores e não utilizadores de internet, são os primeiros que ao mesmo tempo mais usam todo o aparato tecnológico disponível, maior participação social, cívica e política desenvolvem, de referências identitárias mais amplas e globais usufruem, e mais autonomia possuem em diversos campos individuais e sociais, como o profissional, a saúde, a política, entre outros.

Sendo também este grupo caracterizado, como se viu, por algumas dinâmicas sociográficas específicas, tais como serem mais jovens, mais escolarizados e mais qualificados, com melhores recursos sociais e cognitivos à sua disposição, prevê-se que as alterações demográficas permitam uma evolução a médio prazo mais facilitada em Portugal para uma sociedade informacional assente numa sociedade articulada em rede e numa economia do conhecimento.

Comunicação, média e internet

Perspectivando as práticas comunicativas no seu sentido mais clássico, ou seja, as práticas que envolvem os meios de comunicação social de massas, como o são a televisão, a rádio, a imprensa e a internet, existem alguns traços característicos da sociedade portuguesa que importa salientar.

Um primeiro, como já se referiu, é a prática hegemónica de fruição televisiva entre os portugueses. As preferências relativamente aos media passam depois pela rádio e, em terceiro lugar, pela imprensa, nomeadamente pelos jornais. Esta é a sequência de preferências dos portugueses pelos três média tradicionais.

Se aprofundarmos a nossa análise, sobre a transição para uma sociedade em rede em Portugal, ao campo das representações sobre os meédia e a sua dimensão geracional, há também a registar uma nova dualidade.

Ao tomarmos como base de análise uma dada situação comum a várias sociedades desenvolvidas — a chegada da informatização num momento histórico partilhado — poderíamos porventura encontrar noutras sociedades resultados similares aos encontrados em Portugal (quadro 16.4).

Aquilo que se verifica é que, quando questionados sobre o interesse que associam a diferentes tecnologias de informação e comunicação, diferentes gerações partilham entre si alguns pontos mas fornecem também respostas diferenciadas, as quais permitem identificar representações identitárias singulares face aos média. Embora a televisão partilhe a primazia de todas as escolhas das diferentes gerações aqui apresentadas, há que notar também que as gerações que conviveram com a internet na sua infância e adolescência têm valorizações muito mais baixas do interesse conferido à televisão do que aquelas que apenas conviveram com a informatização em fases mais avançadas da idade adulta (41,2% *versus* 80,4%).

Quadro 16.4 Actividade que considera mais interessante por geração, 1.ª escolha, 2003

(%)

Actividades	Escalões etários			
	15-25	26-37	38-50	>50
Jogar jogos de vídeo	6,7	0,7	0,6	0,1
Falar ao telemóvel	6,7	4,3	1,9	1,0
Ouvir música em CD	15,3	9,5	4,9	1,6
Ouvir rádio	9,3	9,5	9,3	7,1
Ver televisão	41,2	54,9	66,0	80,4
Ler jornais	3,9	8,3	11,3	8,3
Utilizar a internet	16,7	12,8	5,8	0,7
NS/NR	0,4	0,0	0,2	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: CIES, Inquérito Sociedade em Rede em Portugal, 2003.

Em relação ao segundo nível de valorização de interesse, é possível dividir as gerações em dois grupos: aquelas que conheceram computadores pessoais na infância e que consideram em segundo lugar ser a internet a tecnologia mais interessante, e as que, não tendo lidado com tecnologias pessoais informatizadas, apontam a leitura de jornais.

Há assim lugar à constituição de dois grupos claramente diferenciados, aqueles cuja idade vai dos 15 aos 37 anos e os que, em 2003, tinham entre 38 e mais de 50 anos.

Igualmente diferenciadora é a forma como diferentes gerações lidam com as tecnologias sonoras, como a rádio e os CD. Assim, parece existir uma divisão geracional baseada na valorização da escolha individual da música. Ou seja, se a geração dos 26 aos 37 se encontra numa posição de fronteira, em que valoriza de igual forma a rádio e a escolha musical oferecida pelos CD, já a geração dos 15-25 claramente opta pela individualização musical, conferindo maior valor à audição de música em CD, bem como aos canais televisivos temáticos de música e ao P2P de troca e audição de MP3.

Por seu lado, as gerações mais velhas olham para a rádio, com a sua pré-definição musical, como uma tecnologia claramente definida, como uma escolha de interesse, embora não muito distante da leitura de jornais.

A geração dos 15-25 é também a que maior importância concede à música, conferindo no total das suas escolhas cerca de 25% do seu interesse à audição de música em CD e à rádio é também a única que considera jogos de vídeo e telemóvel no mesmo plano de interesse, apenas se encontrando na geração dos 26 aos 37 anos alguma similitude face ao interesse concedido ao telemóvel.

Uma terceira dimensão de análise dos média é referente às práticas de uso destes média na internet. Aí, a ordenação traz para primeiro lugar os jornais como sendo os mais consultados na internet, quando comparados com a rádio e a televisão. Esta última surge mesmo como a menos referida pelos utilizadores de internet como meio de informação usado na plataforma *web* (de notar que todas estas práticas são referidas por menos de 1/5 dos utilizadores, não sendo, portanto, uma das actividades

privilegiadas pelos cibernautas quando utilizam a internet). Não se pode esquecer também que a maioria dos *sites* televisivos apostam essencialmente na disponibilização de conteúdos associados à informação, como a actualização permanente das notícias, propondo simultaneamente algumas condições para o desenvolvimento da interactividade, como as sondagens e concursos, e pouco mais. De referir ainda os baixos valores de participação dos portugueses em programas interactivos, seja qual for o meio utilizado (carta, *e-mail*, telefone, SMS ou internet).

Mas, independentemente da consulta aos *sites* dos média tradicionais ser bastante baixo em Portugal, uma ampla maioria (cerca de 3/4) dos utilizadores de internet tem bastante confiança nos conteúdos disponibilizados na *world wide web*. Valores que são bastante próximos dos que se encontram na população em geral para a televisão, a rádio e os jornais. A primeira é, sem dúvida alguma, a que apresenta maiores índices de confiança na informação disponibilizada. Estes valores têm claramente a ver com as práticas de consumo dos média. Na pesquisa realizada na Catalunha, os valores relativos a ver televisão, sendo significativamente mais baixos, fizeram também descer o nível de confiança que a população catalã tem, em geral, nesse meio. Tendo valores superiores, por exemplo, para os jornais, os quais são também mais lidos na Catalunha do que em Portugal. Pode aqui argumentar-se que algum efeito de proximidade à televisão pelos portugueses influencia fortemente a confiança que se tem na informação por ela difundida. O mesmo se passa em relação à internet quando percebemos os níveis de confiança dos utilizadores em comparação com os não utilizadores — os dos segundos são muitíssimo baixos, quer por desconhecimento quer por afastamento deste meio.

De qualquer modo, a internet configura-se como uma fonte de informação fidedigna para uma ampla maioria da população, mesmo para os que a ela ainda não tenham recorrido ou que não a utilizem frequentemente.

Conclusão

Em Portugal, tal como será possível argumentar para a maioria das sociedades contemporâneas desenvolvidas, ocorre uma clara articulação da internet com os outros meios de comunicação e não uma substituição ou anulação de determinadas práticas comunicativas.

Os utilizadores de internet são mais polivalentes e *multi-tasking*, ou seja, utilizam a internet ao mesmo tempo que a televisão está ligada, oferecendo um som e imagem de fundo, e interligam ambos os usos consoante as suas preferências ou o aparecimento de conteúdos mais apelativos em cada um dos media. Tal atitude parece não ser tão evidente nos não utilizadores de internet.

Na sociedade em rede a organização do sistema dos média, e consequentemente também das nossas práticas comunicativas, gira em torno de duas redes de interactividade diferenciada. Uma rede que tem a internet como nó central, a de alta interactividade, e outra de baixa interactividade, centrada no nó televisão. No entanto, ambas as redes comunicam entre si e com outros média através de tecnologias de comunicação interpessoal, como o telefone, o SMS ou o *e-mail*.

É o surgir da internet e a nossa apropriação dela que faz com que hoje se assista a um novo sistema dos média, mas também a uma organização social em rede produto de uma tecnologia que resulta de uma determinada apropriação social contextualizada especificamente, de uma dada relação tecnológica com outros média e outras plataformas, e de uma organização económica que caracteriza a contemporaneidade do nosso mundo e das nossas vidas.

Referências bibliográficas

Cardoso, Gustavo (1998), *Para Uma Sociologia do Ciberespaço. Comunidades Virtuais em Português*, Oeiras, Celta Editora.

Cardoso, Gustavo (2004), "Trends and contradictions in the broadcasting system: from interactive to networked television", em Fausto Colombo (org.), *TV and Interactivity in Europe. Mythologies, Theoretical Perspective, Real Experiences*, Milão, Vita e Pensiero.

Cardoso, Gustavo (2005), *Os Media na Sociedade em Rede. A Cidadania entre Montras, Filtros e Notícias*, Lisboa, ISCTE (tese de doutoramento).

Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.

Castells, Manuel (2002), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, Manuel (2003a), *O Poder da Identidade. A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, Manuel (2003b), *O Fim do Milénio. A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, Manuel (2004a), *A Galáxia Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, Manuel (2005), "A sociedade em rede", em Gustavo Cardoso, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes, *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.

Castells, Manuel (org.) (2004b), *The Network Society. A Cross-Cultural Perspective*, Londres, Edward Elgar.

Castells, Manuel, e Pekka Himanen (2002), *The Information Society and the Welfare State. The Finnish Model*, Oxford, Oxford University Press.

Castells, Manuel, Imma Tubella, Teresa Sancho, Maria Isabel Díaz de Isla e Barry Wellman (2003), *La Societat Xarxa a Catalunya*, Barcelona, Editorial UOC.

Dutton, William (1999), *Society on the Line. Information Politics and the Digital Age*, Oxford, Oxford University Press.

EC, European Commission (2002), *Towards a European Research Area. Science and Innovation*, Bruxelas, European Commission – Research DG

Katz, James E., e Ronald E. Rice (2002a), "Syntopia: access, civic involvement, and social interaction on the net", em Barry Wellman e Caroline Haythornwaite, *The Internet in Everyday Life*, Malden/Oxford/Melbourne/Berlin, Blackwell.

Katz, James E., e Ronald E. Rice (2002b), *Social Consequences of Internet Use. Access, Involvement, and Interaction*, Cambridge, MIT Press.

Machado, Fernando Luís, e António Firmino da Costa (1998), "Processos de uma modernidade inacabada", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

Mitchell, William J. (2003), *Me++: the Cyborg Self and the Networked City*, Cambridge, MA, MIT Press.

OIC, Observatory for Innovation and Knowledge (2003), *Treading the Path to the Knowledge Society. Patterns of ICT Diffusion in Portugal*, Lisboa, Innovation and Knowledge Society Unit (UMIC).

Oliveira, José Manuel Paquete de, Gustavo Cardoso e José Jorge Barreiros (orgs.) (2004), *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa, Quimera.

Rodrigues, Maria de Lurdes, e João Trocado da Mata (2003), "A utilização do computador e da internet pela população portuguesa", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 43.

UNDP (2001), *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*, Nova Iorque, Nações Unidas.

UNDP (2003), *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals. a Compact among Nations to End Human Poverty*, Nova Iorque, Nações Unidas.

Wellman, Barry, e Caroline Haythornwaite (2002), *The Internet in Everyday Life*, Malden/Oxford/Melbourne/Berlin, Blackwell.

Woolgar, Steve (org.) (2002), *Virtual Society? Technology, Cyberbole, Reality*, Oxford, Oxford University Press.

Publicação Original

Cardoso, Gustavo, Gomes, Maria do Carmo, e Conceição, Cristina Palma (2007), "Práticas comunicacionais na sociedade em rede", em António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs.), P*ortugal no Contexto Europeu: Sociedade e Conhecimento,* vol. II, Oeiras, Celta Editora, pp. 45-60.

Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 17

Práticas culturais e acesso à cultura

José Soares Neves e Rui Telmo Gomes

A problemática das desigualdades está no centro da sociologia das práticas ou consumos culturais cultivados (teatro, música, obras de arte), legítimos (Bourdieu, 1979), que enfatiza a distribuição desigual das obras, das competências (do capital cultural) e das práticas culturais (Lahire, 2009). É uma sociologia crítica que ressalta as desigualdades sociais no acesso à cultura e os obstáculos materiais e simbólicos que todas as políticas culturais enfrentam e, nesse sentido, que aponta os limites e os desafios das políticas de democratização (Donnat, 1996).

Importa ter em conta a ambiguidade de que se reveste o termo "acesso" em virtude dos diferentes sentidos que lhe são atribuídos nas políticas, em especial dois: no sentido de *tornar disponível* (*e. g.* descentralizar eventos e equipamentos aproximando-os das populações que visam servir, esbater as barreiras espaciais) e de *tornar acessível* (*e.g.* minimizar, suprimir os obstáculos de ordem sociocultural, de escolaridade, esbater as barreiras sociais) (Donnat, 2007). É este segundo sentido o que aqui nos ocupa, não sem deixar uma breve nota sobre o primeiro. Porque não devemos perder de vista a articulação fundamental entre aqueles dois sentidos, haverá que referir o desenvolvimento cultural do país por via da descentralização de eventos e de equipamentos que se verificou até ao início da década de 2010, ou seja, nas décadas que antecederam aquela marcada pela crise financeira e económica de 2008, na qual a divergência da realidade cultural em Portugal face à dos demais países europeus de novo se manifestou (Garcia *et al.*, 2016).

No presente capítulo abordamos as desigualdades do acesso às atividades e instituições culturais em Portugal segundo dois pontos de vista: das práticas culturais e das competências.

A perspetiva adotada é comparativa, de Portugal com outros países da União Europeia, com base em fontes quantitativas, de inquérito por questionário, quanto a um conjunto alargado de consumos culturais por parte das populações — abordagem que destaca também a evolução das taxas de penetração de tais consumos de 2007 para 2013. Num segundo momento, a perspetiva foca-se nos públicos dos museus — abordagem que destaca a estrutura social da sua composição. Em qualquer caso discutimos as desigualdades sociais no acesso aos consumos culturais

cultivados, tal como noutras abordagens (Garcia *et al.*, 2014: 148-155; Neves, 2015) com especial atenção ao nível de escolaridade.

Desigualdades de práticas culturais na Europa

As taxas de práticas culturais em Portugal situam-se normalmente entre as mais baixas dos países europeus. Contudo essa constatação deixa frequentemente na obscuridade uma realidade europeia marcada pelas desigualdades. Os inquéritos do Eurobarómetro sobre participação cultural, ainda que não substituam os inquéritos de âmbito nacional, em geral mais detalhados e adequados às realidades dos diversos países, constituem uma fonte relevante, eventualmente em articulação com outras, para o estudo das desigualdades dos consumos culturais (Van Hek e Kraaykamp, 2013). O inquérito de 2013 sobre "acesso e participação cultural" (Eurobarómetro 399, 2013) foi realizado na sequência de um outro tematicamente mais vasto, em 2007 (Eurobarómetro 278, 2007), sobre "valores culturais dos europeus". Ambos incluem questões sobre atividades de cultura cultivada, parte das quais comparáveis, umas predominantemente realizadas em espaço doméstico, outras em espaços públicos ou semipúblicos, formalizadas em nove questões de grande generalidade, ou seja, com agregação de domínios artísticos e culturais e sem detalhar as modalidades ou os contextos em que são realizadas: ver ou ouvir um programa cultural na TV ou na rádio; ler um livro; assistir a um espetáculo de *ballet*, dança ou ópera; ir ao cinema; ir ao teatro; ir a um concerto; visitar uma biblioteca pública; visitar um monumento ou local histórico (palácios, castelos, igrejas, jardins, etc.); e visitar um museu ou galeria.

Uma das vertentes mais relevantes do Eurobarómetro para a análise das desigualdades é o Índice de Prática Cultural. Construído a partir da intensidade de realização das nove atividades atrás referidas (Eurobarómetro 399, 2013: 9), este índice reflete outras duas importantes dimensões da relação das populações com as atividades culturais: a taxa de realização e a acumulação de atividades realizadas.[1]

A esse propósito será importante chamar a atenção para as disparidades nas distribuições *intranacionais* (figura 17.1). Quanto a Portugal, a maioria situa-se no tipo "baixo" (59%), ao passo que o tipo "muito alto" é residual (1%). Mas são também evidentes as desigualdades *interpaíses*. Em vários países — incluindo Portugal — o tipo "baixo" é aquele que tem maior peso percentual. As menos evidentes

1 A realização das atividades nos últimos 12 meses (período de referência), agrupadas nas referidas nove questões, é apurada segundo uma escala que varia entre "nenhuma vez" e "mais de 5 vezes". A cada resposta foram então atribuídos entre 0 e 3 pontos: nenhuma, 0 pontos; 1-2 vezes, 1 ponto; 3-4 vezes, 2 pontos; mais de 5 vezes, 3 pontos. A pontuação resultante do conjunto das atividades consideradas deu lugar ao Índice de Prática Cultural, que varia entre 0 (totalidade das respostas "nunca") e 27 (correspondente à resposta "mais do que 5 vezes" em todos os nove indicadores). Os resultados assim obtidos foram depois sintetizados em quatro tipos de práticas culturais: "muito alto", 21-27 pontos; "alto", 14-20 pontos; "médio", 7-13 pontos; "baixo" (ou inexistente), 0-6 pontos.

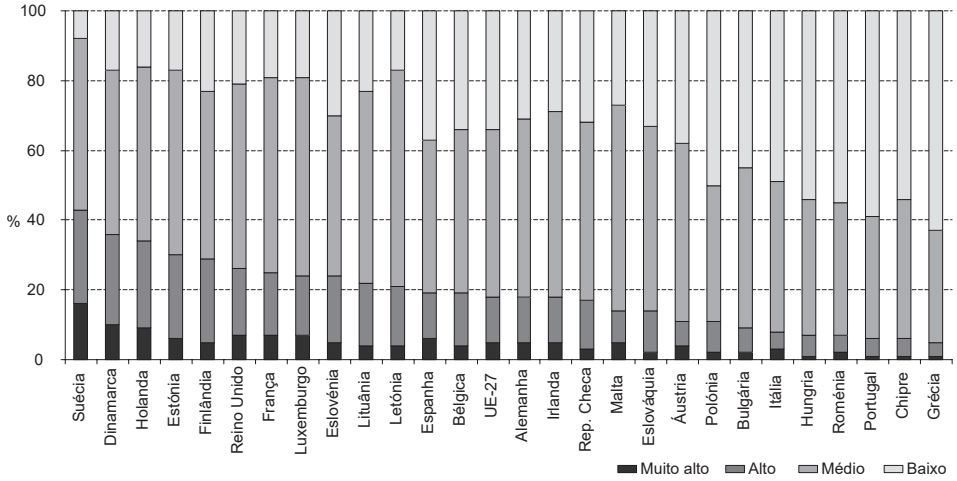

Figura 17.1 Índice de prática cultural dos países da UE-27, em 2013 (%)
Fonte: Eurobarómetro 399, 2013: 10.

reportam-se ao tipo "médio" que ainda assim variam entre 32% (Grécia) e 62% (Letónia). Por outro lado, se é claro que o tipo de participação "muito alto" é minoritário, não deixa de ser igualmente claro que regista enormes desigualdades uma vez que oscila entre 16% (na Suécia) e 1% (em vários países, incluindo Portugal).

De um modo geral verifica-se que os cidadãos dos países do norte da Europa são mais envolvidos nas várias atividades e, portanto, estes países têm índices de prática cultural mais elevados do que os dos países do sul e do leste.

Por facilidade de exposição procedeu-se à agregação dos tipos "muito alto" e "alto". Esta agregação corresponde a consumos culturais mais regulares por contraposição a outros mais ocasionais ou fugidios, erráticos, referem-se a estratos populacionais quantitativamente mais restritos e a perfis sociais que acentuam as características normalmente associadas aos públicos da cultura (Silva, Luvumba e Bandeira, 2002).

As disparidades são, também deste ponto de vista, enormes: para uma média de 18% no conjunto dos países considerados, a variação é de trinta e oito pontos percentuais, entre 43% da Suécia e 5% da Grécia (figura 17.2). No grupo com os níveis mais elevados incluem-se, para além da Suécia, a Dinamarca, a Holanda, a Estónia e a Finlândia, todos acima dos 28%. Por outro lado, vários países situam-se abaixo dos 10%, mais precisamente sete, entre eles Bulgária, Itália e Portugal (com 6%).

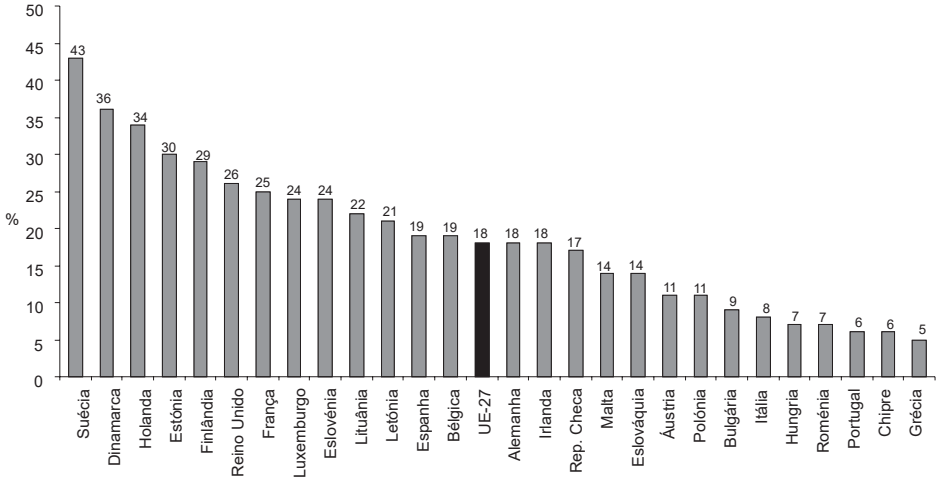

Figura 17.2 Participação cultural regular nos países da UE-27, em 2013 (%)

Nota: os valores resultam da soma dos tipos "muito alto" e "alto" do índice de prática cultural.

Fonte: Eurobarómetro 399, 2013.

A evolução da participação em atividades culturais de 2007 para 2013

Na maioria dos países, e na generalidade das atividades consideradas, no período em análise, subsequente à crise, diminuíram os níveis de práticas culturais.[2] Isso fica patente, quanto à participação cultural regular, desde logo na média do conjunto dos países que baixa de 21% em 2007 para 18% em 2013 (figura 17.3).

Mas a observação das evoluções registadas por país mostra que são variadas e, em alguns deles, mesmo de sentido contrário. A tónica das variações é de decréscimo, embora com diferentes amplitudes: valor máximo negativo de onze pontos percentuais na Hungria, com Portugal a registar uma quebra de seis pontos (de 12% para 6%). Mas alguns países registam acréscimos, entre eles, destacada, a

2 A propósito da evolução dos níveis de práticas culturais da população portuguesa deve notar-se que outros dois estudos europeus, mais recentes, mostram que o retrocesso verificado no período de crise terá sido superado em várias atividades. De facto, tanto o Inquérito à Educação e Formação de Adultos (IEFA) como o Eurobarómetro sobre património cultural mostram crescimentos nos referidos níveis. De acordo com o IEFA (2011 e 2016 como anos de referência), assistir a espetáculos ao vivo passou, respetivamente, de 59% para 67%; visitar locais culturais de 43% para 46%; e ir ao cinema de 41% para 46% (INE, 2017: 21; 2015: 39). Segundo o Eurobarómetro (2013 e 2017 como anos de referência), a visita a bibliotecas ou arquivos passou de 15% para 18%; a monumentos ou sítios históricos de 27% para 45%; e a museus ou galerias de 17% para 27% (Eurobarómetro 466, 2017: T8-T10). No conjunto das práticas culturais comparáveis, apenas na leitura de livros como atividade de lazer se confirma a evolução de decréscimo, de 42% para 39% no IEFA (de 2001 para 2016, como antes referido).

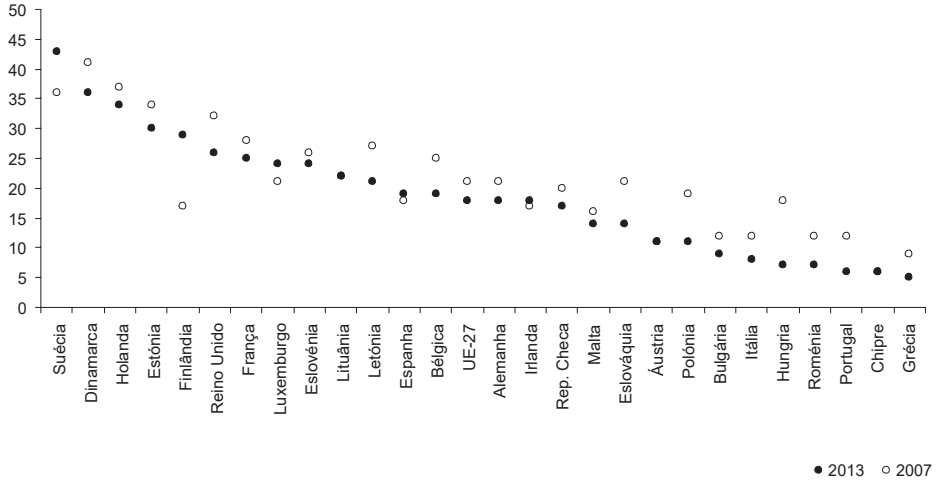

Figura 17.3 Participação cultural regular nos países da UE-27, em 2007 e em 2013 (%)

Nota: os valores resultam da soma dos tipos "muito alto" e "alto" do índice de prática cultural.

Fonte: Eurobarómetro 399, 2013; Eurobarómetro 278, 2007.

Finlândia, com mais doze pontos percentuais e, embora a larga distância, a Suécia, com mais seis pontos percentuais.

Entre os países sujeitos a resgate na sequência da crise económica e financeira de 2008 notam-se evoluções diferentes: por um lado de acréscimo, embora muito ligeiro (de apenas um ponto percentual) da Irlanda e, por outro, de diminuição significativa da Grécia (menos quatro pontos) e sobretudo de Portugal (menos seis pontos percentuais, como atrás referido). Constata-se assim que, nestes dois países, o contexto de crise teve consequências particularmente gravosas e levou a que se acentuassem as posições relativas mais baixas e, por isso, também as desigualdades face aos demais países. De resto, por norma, no período de seis anos que medeia entre os dois estudos, os níveis de participação agravaram-se negativamente em países do sul e do leste europeu, em que eram já débeis.

Desigualdades culturais e escolares

Um outro ângulo de abordagem refere-se às desigualdades de competências a partir dos perfis sociais predominantes dos consumidores culturais regulares. Também neste plano a análise dos dados disponibilizados pelo Eurobarómetro — de novo tomando como base apenas o de 2013 — permite avançar elementos relevantes.[3] Os

3 Fonte: base de dados do estudo, Comissão Europeia, Bruxelas, Eurobarómetro 79.2, abril-maio 2013, TNS Opinion, Bruxelas, GESIS, Colónia: ZA5688, *data set version* 2.0.0. Será designada abreviadamente por: Eurobarómetro 79.2 (Bdados).

resultados a que se chega confirmam, em geral, que os indivíduos com níveis de práticas culturais mais elevados são tendencialmente mais jovens, incluindo os que ainda frequentam o sistema de ensino, mais escolarizados e mais qualificados em termos da ocupação profissional (Van Hek e Kraaykamp, 2013).

Contudo, estas tendências gerais são suscetíveis de deixar na obscuridade fatores significativos para entender as diferenças sociais entre países e que os dados disponíveis permitem esclarecer. De facto, quanto à idade, constata-se que a tendência atrás referida (e que se manifesta por exemplo em Portugal) se altera significativamente em países com índices de prática cultural regulares mais elevados, como a Suécia e a Holanda. Nestes, é entre os mais idosos que as práticas abrangem proporções mais alargadas. De certo modo, o mesmo se pode dizer quanto ao sexo, embora aqui não se verifique propriamente uma alteração da tendência geral. De facto, a média na UE-27 indica apenas uma ligeira predominância feminina (o que significa, portanto, que praticamente replica o seu peso na população), mas nos países com índices de prática cultural mais elevados essa predominância é muito significativa. [4] E quanto à ocupação profissional confirma-se que é entre aquelas ocupações com mais recursos educativos (seguindo as categorias utilizadas no Eurobarómetro, os quadros médios e superiores) que os índices são mais elevados, embora de novo com grande variação entre países, tal como, aliás, as demais ocupações, refletindo com grande probabilidade os diferentes perfis educativos das classes sociais nas sociedades do conhecimento (Costa, Machado e Almeida, 2007).

Contudo, no conjunto das variáveis suscetíveis de constituir o perfil social predominante dos praticantes culturais regulares aqui abordadas, a escolaridade é a que mais claramente contribui para explicar as desigualdades culturais na UE ou, dito de outro modo, desigualdades culturais e desigualdades educativas estão mais diretamente relacionadas.

As distribuições dos níveis de escolaridade nos países em análise evidenciam com clareza as desigualdades em presença e sugerem que incidem na população que já abandonou o sistema de ensino, não naqueles que ainda o frequentam. [5] Tomando como ilustração a Suécia e Portugal, ao passo que naquele país o nível mais baixo (relativo aos que deixaram o sistema de ensino até aos 15 anos) representa 5%, em Portugal este mesmo nível significa metade da amostra (note-se que a média da UE-27 é 20%). Por outro lado, as percentagens daqueles que ainda frequentam o sistema de ensino evidenciam menores disparidades devido à convergência das políticas educativas nacionais. Para retomar os exemplos referidos anteriormente, na Suécia o valor correspondente é de 10%, em Portugal é 7%, sendo que a média da UE-27 é 9%.

Importa, portanto, aprofundar a influência da qualificação escolar nos níveis de práticas culturais na população que já abandonou o sistema de ensino. A observação da figura 17.4 sugere a este respeito três notas. A primeira, relativa ao

4 Quanto à idade e ao sexo, omitem-se aqui comparações mais detalhadas, uma vez que para parte substancial dos países os resultados não são estatisticamente significativos.

5 Este indicador reflete diferentes evoluções históricas no acesso ao ensino e a estrutura das qualificações escolares nos vários países patentes em estudos transnacionais (OCDE, 2014).

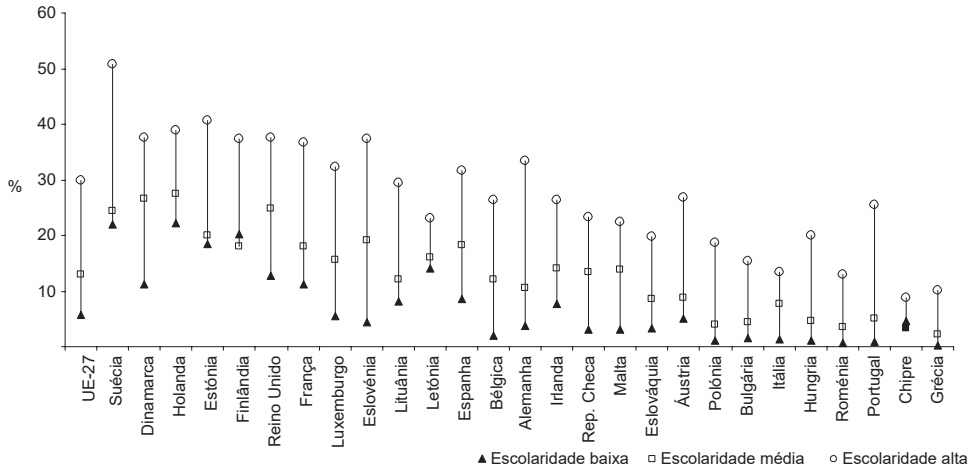

Figura 17.4 Níveis de escolaridade da população com participação cultural regular nos países da UE-27, em 2013 (%)

Notas: (i) as bases quantitativas em análise resultam da soma dos valores do índice de prática cultural "muito alto" e "alto" e que frequentaram mas já saíram do sistema de ensino; (ii) escolaridade baixa, terminaram ou interromperam a frequência do sistema de ensino a tempo inteiro até aos 15 anos; média, entre os 16 e os 19 anos; alta, com 20 ou mais anos; (iii) exemplo de leitura dos dados: em Portugal, perto de 26% daqueles que têm escolaridade alta têm índice de prática cultural regular ("muito alto" ou "alto"); (iv) qui-quadrado estatisticamente significativo para todos os países ($p < 0{,}001$; Malta $p < 0{,}01$) exceto Chipre ($p = 0{,}12$).

Fonte: Eurobarómetro 79.2 (Bdados).

conjunto dos países da UE-27, confirma o que seria esperável, ou seja, as práticas culturais regulares têm maior expressão quanto mais elevados os recursos escolares detidos: com escolaridade alta, 30%; média, 13%; baixa, 6%.

Estes valores permitem assinalar a presença de desigualdades significativas de acordo com a escolaridade. Mas a observação das distribuições numa ótica transnacional (segunda nota) evidencia bem como se manifestam essas desigualdades nos vários países. Deste ponto de vista são patentes nos países com menores índices de prática cultural regulares as fraquíssimas percentagens dos que têm escolaridade baixa. São vários aqueles em que tal se verifica, incluindo Itália, Hungria, Roménia e Portugal, para citar apenas o grupo cuja percentagem se situa em torno de 1%. Porém, em diversos outros países as percentagens correspondentes são significativamente mais altas. Por exemplo, na Suécia e na Holanda a esse mesmo nível de escolaridade correspondem 22% de praticantes culturais regulares. Conclui-se, portanto, que a baixos níveis de escolaridade não correspondem, necessariamente, baixos índices de prática cultural. De facto, a desigualdade na escolaridade (e na distribuição da riqueza) evidencia-se menos nos países ricos e com maior mobilidade social (Van Hek e Kraaykamp, 2013). Assim, como se ilustrou com aqueles dois países, mas poder-se-iam referir vários outros, chegam a ser muito expressivos. Por outro lado, embora estejam igualmente patentes, as desigualdades entre os países nos estratos populacionais com escolaridades elevadas

são mais atenuadas, mesmo considerando os casos extremos da Grécia (10%) e da Suécia (51%).

A terceira e última nota reporta-se à expressão das desigualdades em cada país. Elas são também aqui muito diversificadas, mas Portugal é um dos países em que são mais visíveis. Para além dos baixos índices globais de prática cultural regular, evidenciam-se em Portugal fortes desigualdades entre a população menos escolarizada — como atrás se referiu — e a mais escolarizada (e mais jovem). Ao passo que entre aquela os níveis de práticas são quase inexistentes, entre a população mais escolarizada a percentagem registada é superior à de vários países, ainda que continue ligeiramente abaixo da média da UE-27.

No seu conjunto, estes resultados sugerem a importância de políticas culturais públicas em Portugal de duplo sentido: atenção acrescida quanto ao acesso à cultura e às práticas culturais por parte da população com níveis de escolaridade mais baixos; sem descurar, contudo, medidas direcionadas para aqueles com escolaridade alta. Importância que sai reforçada devido às consequências do contexto de crise.

Desigualdades e públicos de museus nacionais

Uma outra ilustração das desigualdades sociais no acesso à cultura cultivada é a dos museus de arte, objeto de um outro estudo seminal de Bourdieu (Bourdieu e Darbel, 1969[1966]). Realizado num contexto marcado pela crescente afirmação das políticas públicas de democratização impulsionadas em França e noutros países, este estudo mostrou como o acesso aos museus, apesar de supostamente aberto a todos, se restringia quase totalmente a uma "classe cultivada" em termos de escolaridade própria e familiar, bem como mostrou as barreiras colocadas ao acesso às obras pelas classes populares, já de si residuais entre os públicos, manifestas designadamente pela ausência de textos explicativos.

Independentemente dos significativos desenvolvimentos quer por parte das instituições museais — diversificação tipológica, sendo os museus de arte um entre diversos tipos, embora importante em termos de número de instituições e de visitantes,[6] e acrescidas preocupações com o papel social,[7] a inclusão e as desigualdades sociais (Sandell, 2002) — quer por parte das abordagens críticas da homogeneidade do perfil social predominante (elevados níveis de escolaridade e pertença às classes média e alta) dos públicos dos museus de arte — Laurie Hanquinet por exemplo mostra, com a sua tipologia de seis perfis culturais, como à homogeneidade de *perfis sociais* corresponde heterogeneidade de *perfis culturais* de gostos, atividades culturais e criativas e conhecimentos sobre arte, os quais não são redutíveis às determinantes sociológicas da educação e da classe (Hanquinet, 2013:791) — os referidos

6 Um exemplo para Portugal: em 2016, os museus de arte representam 31% dos visitantes e 21% dos museus (INE, 2017).

7 No plano internacional a UNESCO reafirmou recentemente a importância da função social dos museus, da inclusão social e contra as desigualdades (UNESCO, 2015).

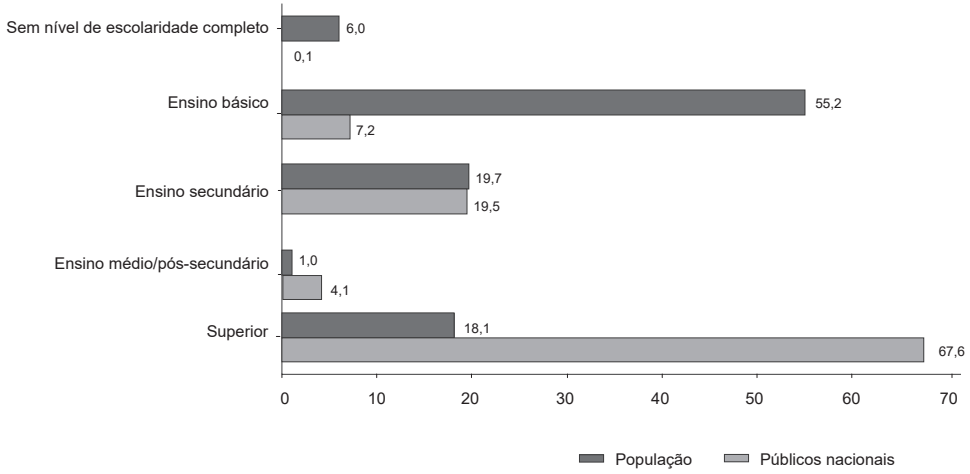

Figura 17.5 População portuguesa e públicos dos museus por escolaridade (%)

Fontes: Estudo de Públicos de Museus Nacionais, DGPC, 2015 (públicos de nacionalidade portuguesa); INE, Censos 2011 (maiores de 15 anos).

desenvolvimentos não são de molde a questionar, no essencial, as desigualdades sociais no acesso aos museus de arte evidenciadas por Bourdieu e Darbel (1999[1996]).

Os dados do Estudo de Públicos de Museus Nacionais — promovido pela Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) com coordenação científica no CIES-IUL — em que participaram 14 dos 15 museus com tutela da DGPC, maioritariamente de arte, confirmam, para Portugal, a homogeneidade do perfil social dos públicos (Neves e Mourão, 2016).

Dois indicadores deste estudo por inquérito extensivo, cujo trabalho de campo decorreu ao longo de 12 meses entre dezembro de 2014 e dezembro de 2015 e do qual resultou uma amostra representativa de 13.853 respostas válidas, permitem ilustrar as duas dimensões das desigualdades aqui referidas: grau de escolaridade dos públicos por comparação com a estrutura das qualificações escolares da população portuguesa (desigualdades sociais, de competências); e aquele que compara a realização de práticas culturais por nacionalidade (desigualdades de práticas).

Quanto à escolaridade destaca-se com clareza o contraste das (relativamente) baixas qualificações da população portuguesa com as elevadas qualificações dos públicos nacionais (figura 17.5), conclusão que está em linha com a anterior constatação quanto à relação entre os mais baixos níveis de escolaridade da população e baixos níveis de práticas, aqui ilustradas com a visita aos museus nacionais.

A segunda abordagem reporta-se à segmentação por nacionalidade (figura 17.6). Deste ponto de vista serão de destacar duas leituras: por um lado, os níveis de práticas culturais dos públicos dos museus de nacionalidade portuguesa não se distinguem significativamente dos de outras nacionalidades; por outro lado, há práticas em que os níveis são mais baixos, mas — o que talvez não fosse esperado —

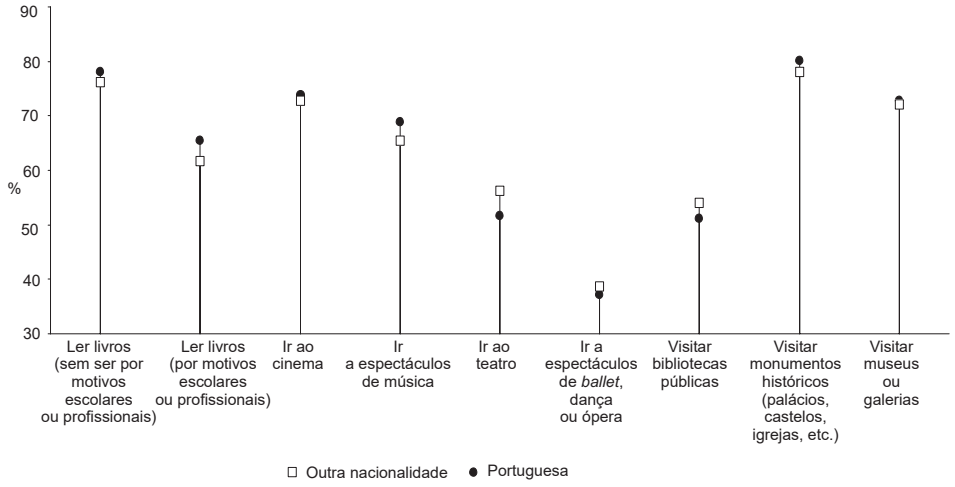

Figura 17.6 Práticas culturais realizadas por nacionalidade (%)

Nota: os dados reportam-se à realização pelo menos uma vez nos últimos 12 meses.

Fonte: Estudo de Públicos de Museus Nacionais, DGPC, 2015.

em algumas delas, ainda que sempre pouco significativo em termos quantitativos, distinguem-se porque são mais elevados. É o caso, por exemplo, da leitura de livros, ir a espetáculos de música e visitar monumentos históricos. Tendo em conta que o perfil dos públicos dos museus nacionais é altamente escolarizado (atributo que se acentua nos públicos estrangeiros), confirma-se o peso das desigualdades educativas como determinantes das práticas culturais dos portugueses.

Conclusão

Os dados aqui mobilizados mostram a persistência das desigualdades de práticas culturais entre os países da UE-27. A evolução dos níveis de acesso às atividades culturais no período de crise financeira e económica foi, em termos globais, negativa, tendência que se manifestou particularmente em Portugal. O seu impacto tende não só a manter as desigualdades entre os países, mas também a agravá-las nos países em que os níveis eram já dos mais baixos da UE — como é, também deste ponto de vista, a situação de Portugal.

As desigualdades nas práticas culturais e as desigualdades sociais, aqui ilustradas do ponto de vista da escolaridade, estão diretamente relacionadas. Se esta conclusão se mantém atual para a generalidade dos países, numa perspetiva internacional, ganha contornos mais específicos em alguns deles, designadamente em Portugal, uma vez que aqueles que têm muito baixos níveis são os principais excluídos da participação cultural, ao passo que a população com qualificações mais elevadas se situa perto da média europeia.

Seja do ponto de vista das desigualdades de práticas culturais, como do ponto de vista das desigualdades sociais, os resultados cruzados dos estudos aqui mobilizados sugerem a relevância da atuação, na perspetiva da democratização, das políticas públicas, culturais e educativas, que ganham maior relevo num contexto de saída de crise económica como a vivida em Portugal na última década.

Referências bibliográficas

Bourdieu, Pierre (1979), *La Distinction: Critique Social du Jugement*, Paris, Minuit.

Bourdieu, Pierre e Alain Darbel (1969[1966]), *L'Amour de L'Art: Les Musées D'Art Européens et Leur Public*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado, e João Ferreira de Almeida (2007), "Classes sociais e recursos educativos: uma análise transnacional", em António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, e Patrícia Ávila (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu vol. II, Sociedade do Conhecimento*, Lisboa, CIES-ISCTE e Celta, pp. 5-20.

Donnat, Olivier (1996), "Les enquêtes de public et la question de la démocratization", em Jean-Paul Baillargeon (dir.), *Les Publics du Secteur Culturel: Nouvelles Approches*, Quebeque, IQRC/PUL, pp. 9-19.

Donnat, Olivier (2007), "Painel democratização cultural hoje: histórico do conceito", em AAVV, *Acesso à Cultura e Promoção da Cidadania, Seminário Internacional de Democratização Cultural*, São Paulo, Instituto Votorantim, pp. 6-14.

Eurobarómetro 278 (2007), *European Cultural Values*, Bruxelas, Comissão Europeia, pp. 167, disponível no endereço http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc958_en.pdf.

Eurobarómetro 399 (2013), *Cultural Access and Participation. Special Eurobarometer 399*, Bruxelas, Comissão Europeia, pp. 111, disponível no endereço http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#399.

Eurobarómetro 466 (2017), *Cultural Heritage. Special Eurobarometer 466 Report*, Bruxelas, Comissão Europeia, pp. 125, disponível no endereço https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2150_88_1_466_ENG.

Garcia, José Luís (coord.), João Teixeira Lopes, José Soares Neves, Rui Telmo Gomes, Teresa Duarte Martinho, e Vera Borges (2014), *Mapear os Recursos, Levantamento da Legislação, Caracterização dos Atores, Comparação Internacional*, Lisboa, SEC/GEPAC.

Garcia, José Luís, João Teixeira Lopes, Teresa Duarte Martinho, José Soares Neves, Rui Telmo Gomes, e Vera Borges (2016), "Mapping the culture policies in Portugal. From incentive to crisis", *International Journal of Cultural Policy*, pp. 1-17.

Hanquinet, Laurie (2013), "Visitors to modern and contemporary art museums: towards a new sociology of 'cultural profiles'", *The Sociological Review*, 61 (4), pp. 790-813.

INE (2015), *Estatísticas da Cultura 2014*, Lisboa, INE.

INE (2017), *Estatísticas da Cultura 2016*, Lisboa, INE.

Lahire, Bernard (2009), "Entre sociologie de la consommation culturelle et sociologie de la réception culturelle", *Idées Économiques et Sociales*, 155, pp. 6-11.

Neves, José Soares (2015), "Práticas culturais e desigualdades na Europa", em Renato Miguel do Carmo e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades em Questão: Análises e Problemáticas*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 31-41.

Neves, José Soares, e Teresa Mourão (2016), "O estudo de públicos nos museus nacionais", *Revista Património*, 4, pp. 140-144.

OCDE (2014), *Education at a Glance 2014, OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing.

Sandell, Richard (ed.) (2002), *Museums, Society, Inequality*, Londres e Nova Iorque, Routledge.

Silva, Augusto Santos, Felícia Luvumba, e Graça Bandeira (2002), "A arte de ser culto: a formação e as práticas dos consumidores regulares", em Carlos Fortuna e Augusto Santos Silva (orgs.), *Projecto e Circunstância: Culturas Urbanas em Portugal*, Porto, Afrontamento, pp. 163-210.

UNESCO (2015), *Recomendação Relativa à Proteção e Promoção dos Museus e das Coleções, da Sua Diversidade e do Seu Papel na Sociedade*, Paris, UNESCO, pp. 9, disponível no endereço http://icom-portugal.org/multimedia/documentos/UNESCO_PMC.pdf.

Van Hek, Margriet, e Gerbert Kraaykamp (2013), "Cultural consumption across countries: a multi-level analysis of social inequality in highbrow culture in Europe", *Poetics*, 41 (4), pp. 323-341.

Publicação Original

Neves, João Soares, e Gomes, Rui Telmo (2018), "Práticas culturais e acesso à cultura", Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), em D*esigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 41-52.

Republicado nesta obra com autorização.

Parte IV | Instituições, política, cidadania

Capítulo 18

Estado, modernidade e cidadania

Juan Mozzicafreddo (in memoriam)

Introdução

Num recente trabalho sobre a modernidade do Estado, Offe (1996), assinala que um *Estado forte* não é desejável enquanto tal, pois, a menos que seja constrangido pela lei e pelos mecanismos democráticos, é uma ameaça sobre os cidadãos e os seus direitos. Mas, por outro lado, um *Estado fraco* não é igualmente uma melhor alternativa, na medida em que a *estrutura política* — governo, partidos, instituições e actores colectivos — é crucial para a protecção dos interesses colectivos e para uma estratégia de reformas e mudança social. Os actuais estudos sobre o Estado têm vindo a equacionar mais a capacidade de acção enquanto actor social do que as filosofias que lhe determinam a sua posição, seja de subordinação às estruturas económicas, seja de neutralidade ou de distanciação relativamente à sociedade.

Assiste-se actualmente a um centramento da questão do Estado enquanto processo que remete para várias dimensões da vida social e onde a preocupação é a de testar as capacidades de autonomia do sistema político e, consequentemente, do funcionamento do Estado como configuração política de organização da sociedade. Parece-nos que o que está a ser debatido é a perspectiva weberiana do Estado equacionado como algo mais do que o governo e os aparelhos estatais, Estado visto como um sistema que não apenas estrutura as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas que, e sobretudo, estrutura as relações de poder no interior da sociedade. Nesse sentido, esta concepção do Estado extravasa a ideia de ser um espaço institucional em que os grupos sociais formulam as suas exigências e se empenham em lutas políticas. Pensamos, por isso, que o problema que se coloca actualmente nas complexas sociedades democráticas é a possibilidade que o cidadão e a própria sociedade têm de utilizar a autonomia que o sistema político vai adquirindo em benefício de uma maior capacidade de acção democrática.

Pela nossa parte, nos trabalhos que realizámos sobre a sociedade portuguesa a preocupação foi a de proceder, em termos gerais, a uma análise concreta de determinados aspectos da realidade social e do funcionamento do sistema

político e do Estado. Assim, no que se refere ao do sistema político local, procurou-se analisar o modo de acção do poder local — as suas políticas de reorganização da sociedade local — e, nesse sentido, observar a transformação da realidade social, nomeadamente em termos de intervenção e de gestão autárquica. No trabalho sobre o Estado-Providência e a cidadania em Portugal, a preocupação em analisar o funcionamento do sistema político e do Estado e a transformação da realidade social também esteve presente. Neste caso, o objectivo principal centrou-se no papel que o Estado desenvolveu, nomeadamente na área social, económica e laboral. Tratou-se igualmente do processo de expansão dos direitos de cidadania e as suas implicações políticas, em especial nos planos da reorganização das relações sociais e da redistribuição do poder político. Em ambos os estudos pretendeu-se evidenciar o papel que o Estado — central e local — ocupa na sociedade e salientar o desenvolvimento da sua autonomia de acção e do sistema político relativamente aos outros sistemas sociais (Mozzicafreddo, 1991 e 1997a). No que se refere mais especificamente ao papel do Estado e capacidade de regulação das relações do mercado e das orientações da actividade económica, bem como as relações entre esse Estado e os parceiros sociais, os trabalhos sobre o processo português de integração comunitária e sobre as políticas de relações laborais e do diálogo social em Portugal (Mozzicafreddo *et al*., 1996 e 1997b) tiveram por objectivo sintetizar e analisar as características, funções e limites da acção estatal e dos parceiros sociais no contexto das transformações das relações sociais e económicas.

Afigura-se-nos necessário observar, com o intuito de introduzir inicialmente a matéria, que quando se fala de Estado, em termos de interpretação corrente na sociedade, não se está a relacioná-lo directamente com o sistema político. O primeiro aparece, em termos muitos gerais, como um conjunto de aparelhos, instituições e regras que determina uma certa unidade, e o segundo é perspectivado como um conjunto de poderes, valores e comportamentos inscritos nas instituições políticas e nas relações sociais. Consideramos, ao contrário desta ideia corrente, que existe uma estreita relação, política, cultural e institucional entre estas duas dimensões da política, relação esta que se torna cada vez mais estrutural à medida que se consolida o sistema democrático de governo das sociedades. Pensamos assim que quando se trata de reflectir sobre as condições da autonomia de acção política do Estado, é preciso equacionar a autonomia de acção deste enquanto atributo político e institucional resultante do desenvolvimento do sistema política democrático.

Reflectir sobre esta ideia de relação entre o sistema político e o Estado parece-nos importante na medida em que este é comummente perspectivado como um lugar ou espaço — *arena*, dizem os teóricos mais influenciados pelas tradições anglo-saxónicas — no interior do qual os comportamentos e estratégias políticas, interpretadas pelos actores sociais, acontecem. Perspectiva analítica esta que, ao reduzir o funcionamento político do Estado a uma resultante das forças e interesses da sociedade civil, pensa a vida política como uma realidade não institucional (March e Olsen, 1989). A política e em especial a estrutura do Estado, enquanto caracterização de formas institucionais estáveis e complexas, teria por função

operacionalizar a dimensão política que radica na sociedade e, portanto, exterior e independente da estrutura política. A perspectiva que visa compreender o funcionamento do Estado a partir da acção e da predominância política dos grupos e classes sociais é uma das dimensões mais recorrentes na análise do fenómeno político. A organização política e institucional aparece assim como um derivado dos efeitos da estrutura social e das posições que os actores ocupam na sociedade.

A organização política e institucional é certamente influenciada pelo contexto que envolve a acção do sistema político, mas é sobretudo constituída pela estrutura institucional na qual a acção acontece (March e Olsen, 1989; Dahrendorf, 1990). A nossa perspectiva neste texto é de situar o problema da autonomia do Estado, para além da sua componente contextual, em torno das dimensões constitutivas da acção política institucional, nomeadamente as regras e os procedimentos do próprio sistema político, a lógica organizacional da instituição política e a especificidade dos mecanismos de poder do Estado. A reflexão da sociologia política acerca do fenómeno político tem, como sugere Fernandes (1988), um carácter indeterminado: enquanto área de saber preocupa-se com a compreensão do sistema político e da sua construção analítica. A ideia é a de delimitar analiticamente *a vida política como sistema*, situando-a no centro da reflexão de um conjunto de fenómenos identificado como político por um número muito alargado da comunidade de indivíduos (Lagroye, 1991).

Este posicionamento parece-nos necessário quer para delimitar o campo de análise dos fenómenos políticos institucionais, quer, e sobretudo, para compreender as implicações que a acção política do Estado tem sobre a sociedade. O que está em causa, quanto a nós, é esclarecer o grau de autonomia e consequentemente de democraticidade da acção política institucional relativamente aos grupos de interesses e as forças sociais e económicas da sociedade.

Assim, o objectivo deste texto é apenas o de ilustrar um quadro de referência conceptual que nos permita reflectir sobre o Estado, particularmente sobre a questão da capacidade de autonomia de acção política do mesmo, e consequentemente sobre a possibilidade de o cidadão aumentar a capacidade de influenciar ou de determinar o sentido e a orientação da acção política. Pensamos que quanto maior é a autonomia de acção do Estado, maior será a capacidade que os cidadãos têm, num sistema político democrático, de decidir sobre a organização colectiva da sociedade. Significa isto que quanto maior for a autonomia de acção política, maior será a legitimidade democrática e o reconhecimento social do funcionamento do sistema político. É possível perguntarmo-nos se, em consonância com esse processo de autonomia, não estamos em presença do surgimento de elementos que actuam no sentido de introduzir limitações políticas e institucionais ao exercício da capacidade que o cidadão tem de orientar e decidir acerca da organização da sociedade. Nos nossos trabalhos referidos, procurámos desenvolver elementos, empíricos e conceituais, que nos permitam reflectir sobre a questão das possibilidades de autonomia de acção do sistema político e do Estado, bem como das limitações que o próprio funcionamento do sistema político e da lógica do Estado impõem ao exercício do poder político do cidadão. Neste texto, o nosso objectivo, tendo presente a realidade da estrutura institucional política portuguesa, centra-se na sistematização e na

conceitualização dos elementos que incidem sobre a questão do grau de autonomia possível da acção política do Estado.

Diferentes perspectivas de análise do Estado

Interessa discutir, embora de maneira sucinta, algumas das diferentes perspectivas sobre o Estado e a estrutura do político, a fim de, por um lado, compreender como é tratada a questão da capacidade ou não de acção política autónoma do Estado e, por outro, integrar elementos de análises divergentes que se nos afigurem de interesse para a construção de um modelo de estudo relativo à autonomia política do Estado. Mal-grado as divergências, parece possível apresentar um enquadramento analítico que permita aprofundar essa questão, retendo aquilo que na acumulação de conhecimentos analíticos e empíricos vai formando um conjunto de saber explicativo. Parece-nos possível agrupar as diferentes perspectivas sobre o Estado em três grandes correntes que, se bem que não esgotem as análises produzidas, ilustram, pelo menos, as principais matrizes de reflexão política.

A análise da estrutura social e a teoria do Estado

Em primeiro lugar, podemos organizar as perspectivas que estudam as características e funções do Estado a partir da análise da estrutura social, como é o caso das teorias inscritas nas correntes pluralistas e neomarxistas. Na perspectiva pluralista, a estrutura política do Estado é equacionada, além das bases democráticas em que assenta o poder, como um espaço de recepção da pluralidade de jogos de influência, interesses e pressões dos diversos sectores da sociedade civil. O Estado é considerado como autoridade legítima, liderando com base no consenso alcançado sobre a diversidade de opções e interesses. A estrutura do poder nos sistemas democráticos funciona, neste caso, como espaço que transforma as políticas resultantes das forças sociais e decisões obrigatórias a serem implementadas.

Pensamos que, do ponto de vista dos mecanismos políticos, esta observação é pertinente, embora incompleta na medida em que retira especificidade à própria estrutura do sistema político. É, contudo, necessário observar que esta perspectiva, se bem que não atribui especificidade singular ao Estado, entende que o regime democrático assenta na divisão no sistema político (legislativo, judicial e executivo), na dispersão de poderes na estrutura social e ainda nas possibilidades de controlo da acção do Estado. Neste último caso, é de referir a importância que é atribuída às posições das instituições políticas da sociedade, tais como associações políticas e sociais, partidos políticos, grupos de interesses, etc. A ideia é a de que, nesta situação, a existência de uma multiplicidade de poderes organizados na sociedade limita o poder do Estado e o posiciona, enquanto Estado liberal, como *árbitro* que regula e harmoniza a competição entre os diferentes grupos políticos, sociais e económicos da sociedade (Fernandes, 1997). A acção do Estado é, neste caso, entendida como reflectindo os diferentes interesses da sociedade, sendo que esta detém a natureza do poder e das diferentes opções, enquanto o Estado não seria um

actor independente, no sentido de dispor do poder específico e próprio no conjunto dos grupos organizados que compõem a sociedade.

Mais recentemente a perspectiva pluralista tem vindo a complementar a análise no sentido de observar que o Estado desempenha papel significativo tanto nos efeitos das estratégias da estrutura política, como nos da organização da sociedade, considerando que a acção governativa nem sempre é tão consensual e aberta como pensada inicialmente. Dentro da pluralidade de situações e da multiplicidade de grupos de interesse, alguns desses grupos de pressão e de influência estão mais privilegiados nas relações institucionais com o Estado que outros, os quais, com menor peso na sociedade, encontram-se mais afastados nesse relacionamento. Mesmo assim, a perspectiva pluralista entende que, apesar de se observar a existência de uma maior proximidade institucional entre grupos de interesse e Estado, nenhum deles tem uma predominância permanente e estrutural sobre o Estado.

Nesta óptica, o Estado continua a desenvolver funções de representação e de harmonização dos diferentes interesses e poderes presentes na estrutura social (Marsh e Stoker, 1995; Held, 1987). Retenha-se, contudo, que esta perspectiva analítica tem vindo a integrar observações mais aprofundadas sobre o aumento do poder dos organismos e das agências do Estado no sentido de definir as orientações políticas a implementar no campo do social e do económico (Sckocpol 1989). Este aprofundamento das considerações analíticas surge tanto em função da realização de análises concretas sobre a intervenção do Estado nas relações sociais e económicas, como em consequência das críticas dirigidas ao funcionamento dos regimes políticos pluralistas pelas correntes elitistas e neocorporativistas.

No que se refere agora às perspectivas mais críticas do papel desempenhado pelo Estado nos regimes democráticos, pensamos que o quadro de referência relativamente às funções e especificidade do mesmo, tem igualmente por base as determinações enraizadas na estrutura social. Nesta perspectiva e ao contrário da pluralista, o Estado não é um aparelho neutro que represente os diversos interesses, mas um instrumento de reprodução das relações de domínio de classe. Para esta perspectiva, a actividade política e a liderança governativa actuam no contexto de um Estado definido como uma organização que funciona para sustentar a posição de supremacia de classe ou dos grupos dominantes. O papel do Estado resulta das funções que a divisão social do trabalho, numa sociedade de classes, atribui à autoridade política do conjunto social, no sentido de assegurar a reprodução dessa organização social (O'Connor, 1973; Gough, 1979; Holloway e Picciotto, 1978; Wright, 1983).

Esta fórmula linear é posteriormente moderada nas análises que integram a complexidade dos regimes democráticos das sociedades capitalistas avançadas. As opções democráticas, as alianças de classes e o jogo conflitual das relações de poder possibilitam que o Estado actue com alguma margem de manobra na definição e implementação das políticas. Como assinala Jessop (1978), o Estado é uma relação social e o seu poder é uma condensação dos equilíbrios entre as forças sociais e políticas. O Estado como tal não tem poder, é simplesmente um conjunto institucional, onde o seu poder é o das forças que actuam no seu interior. Neste caso, no entanto, a questão central são as relações entre o poder de classe e o poder do

Estado: são as mesmas, mas distintas. Nesta interpretação encontra-se alguma observação relativamente à possibilidade de esse Estado dispor de uma autonomia relativa face à estrutura social.

Nas sociedades complexas, esta autonomia relativa resulta da não coincidência entre o poder político e o poder económico assente nas classes dominantes da sociedade. As relações de poder entre forças e classes, as alianças de classes e fracções de classe e a própria especificidade *da matriz institucional do Estado* (Poulantzas, 1978) possibilitam a emergência desse grau de autonomia relativa do Estado em relação às funções de reprodução da divisão social do trabalho numa sociedade de classes. A matriz institucional do Estado, segundo esta óptica, condensa o campo relacional do poder social: as estratégias políticas, os objectivos programáticos e o funcionamento dos aparelhos e das agências institucionais exprimem, nos seus mecanismos de poder, as formas de representação que o poder político efectiva na sua função de sustentar a reprodução da unidade social. Mas é precisamente nesta forma de representação que o poder político obtém capacidade de negociação e de margem de manobra para se impor aos interesses imediatos que podem pôr em causa essa função de representação da estrutura social e das relações de dominação de classe (Poulantzas, 1968). Essa capacidade de autonomia relativa está, contudo, estruturalmente limitada, em última instância, pela *não intervenção específica* no centro propriamente dito das relações de produção capitalista. Os limites não surgem de constrangimentos exteriores, mas dizem respeito à própria estrutura material do Estado na medida em que este é a condensação das relações de dominação de classes nas sociedades capitalistas (Poulantzas, 1978).

A determinação estrutural do político pelas relações de dominação de classe não se equacionam em termos directos e imediatos: a não coincidência entre o domínio político da autoridade legítima nos regimes democráticos e a determinação económica da sociedade de classes permite que o Estado ganhe especificidade e margem de intervenção sobre as relações de dominação. Nesse sentido, a concepção da autonomia relativa permite, no contexto da acção política e do equilíbrio entre os interesses e forças sociais, que o Estado responda a algumas das exigências de representação do interesse geral da sociedade. Contudo, essa representação do conjunto da sociedade corresponde, no longo prazo, à defesa dos interesses e necessidades do sistema de acumulação privada do capital, mesmo se se repercute negativamente sobre os interesses de curto prazo dos capitais individualmente considerados (Esping-Anderson, 1991).

Numa análise mais abrangente, Offe (1979) entende que o Estado não é um inequívoco agente do capital, pois a sua principal característica é a de estar inserido nas *contradições do capitalismo*. Em resultado desse facto, o poder político obtém uma margem de manobra — simbólica e real — para tomar decisões que lhe permitem introduzir alguma equidistância face aos interesses das classes em presença. A actividade do Estado moderno, nomeadamente do *welfare state*, torna compatível a lógica do mercado (exigências da acumulação privada) com a lógica da democracia (exigências de legitimação política e social do poder). Nesse papel, o Estado moderno realiza uma série de políticas sociais e económicas que beneficiam não apenas o capital, mas também as organizações sindicais

e certos segmentos dos assalariados. Por outra parte, essa medidas promovem igualmente a qualificação e a formação profissional dos indivíduos, os equilíbrios entre os sectores privados e públicos da economia e ainda estabelecem medidas institucionais de alargamentos dos direitos de cidadania. Contudo, na medida em que os principais recursos financeiros do Estado dependem da riqueza e dos rendimentos gerados pela acumulação privada do capital, o Estado tem um interesse geral em sustentar esse processo de acumulação, dado que ele é um dos elementos que permitem a implementação de medidas compensatórias e reguladoras do funcionamento do mercado (Offe, 1984 e 1985).

Nesse sentido, a autonomia do Estado é mesmo relativa, pois as necessidades do mercado e as exigências impostas pela lógica da acumulação privada constrangem os governos e limitam a acção do sistema político e do Estado. A democracia, assinala Held (1992), está inserida num sistema socioeconómico que sistematicamente assegura a posição privilegiada dos interesses dos negócios privados. É de notar, por outro lado, que nos estudos mais renovadores que se inscrevem na corrente pluralista a observação do condicionamento da actividade política por parte do sistema económico também está presente. Dahl (1985) sustenta que, face aos constrangimentos que a acumulação privada põe à escolha pública, se torna necessário limitar o poder das corporações económicas privadas, se o que se pretende é realizar as promessas da democracia. A capacidade de os cidadãos poderem exercer efectivamente o direito de opinião e de escolha sobre as orientações do sistema político depende da limitação da proximidade estrutural e, portanto, do poder de pressão e de influência dos agentes económicos privados.

A perspectiva analítica da especificidade do Estado

Nos estudos que pretendem renovar as análise do Estado atribui-se especial significado à capacidade de este, enquanto actor, intervir de maneira autónoma na reorganização e orientação das sociedades. Esta capacidade é, no entanto, construída histórica e socialmente, dependendo tanto das conjunturas, como do grau de diferenciação alcançado pelas sociedades.

A preocupação analítica de dar conta da especificidade do Estado resulta, igualmente, das insuficiências das anteriores perspectivas na compreensão das acções e do sentido das suas políticas. Após a fase de predomínio dos estudos sobre as funções do Estado, resultantes da diferenciação e da determinação económica ou como representação da conflitualidade dos poderes sociais, iniciaram-se trabalhos de características mais empíricas que pretendem dar conta da autonomia e da especificidade do Estado relativamente ao seu papel de reorganização das relações sociais (Skocpol, 1989).

Digamos, muito brevemente, que estes estudos abarcam realidades muito diversas, mas que, no entanto, têm em comum o facto de serem sociedades que sofrem processos de reorganização e transformação social. Dentro desta perspectiva, podemos incluir os trabalhos em que se analisam as capacidades de intervenção das elites profissionais ou militares, em conjunturas muito particulares de ruptura social, enquanto grupos políticos actores da dinamização do desenvolvimento

económico e social (Trinberger, 1978; Skocpol, 1985; Carrilho, 1994). Trata-se igualmente de estudos que incidem prioritariamente sobre a capacidade de o Estado e de as elites políticas, profissionais e burocráticas, intervirem nas relações sociais e laborais, desenvolverem estratégias de implementação de objectivos macroeconómicos e orientarem os sistemas sociais. Neste caso, encontram-se os trabalhos sobre o desenvolvimento do Estado-Providência e das políticas keynesianas de reorganização a longo prazo das estruturas sociais (Flora e Alber, 1984; Weir e Skocpol, 1985; Rueschemeyer, 1985; Rosanvallon, 1992).

Em Portugal, o processo político de transformação social, iniciado com a ruptura política de 1974-76, inscreve-se, em parte, neste contexto, nomeadamente no que se refere à mobilização social e política e ao papel que o Estado e as elites políticas e militares foram desempenhando nesses anos de transformação das relações sociais. À medida que o Estado Português foi reorganizando as relações sociais aumentaram as suas funções de regulação e de intervenção social, obtendo cada vez mais poder de selecção e de orientação: quanto maior é a centralidade das suas acções, mais é, ele próprio actor do processo de modernização. Pela nossa parte, temos analisado esse processo de ruptura política, sublinhando o papel central do Estado, mesmo que nesses momentos ele mesmo tenha sofrido um processo interno de reorganização, na orientação e intervenção nas relações sociais (Mozzicafreddo, 1985). Dentro desta perspectiva encontramos ainda os estudos em que o principal enfoque é dado pela revalorização das instituições políticas relativamente às forças sociais e grupos de interesses estabelecidos. Isto na medida em que esta revalorização indica a importância, na organização das sociedades, da centralidade institucional da estrutura política orientada, tanto com base nos papéis e deveres institucionais, como assumindo o sentido da escolha pública da acção política (Badie e Birnbaum, 1979; March e Olsen, 1989). O Estado enquanto configuração política do conjunto da sociedade, na formulação de Norbert Elias, não apenas estrutura as relações entre a sociedade e a autoridade política, mas também, e sobretudo, as relações no interior da própria sociedade, nomeadamente na influência que exerce na estrutura e no sentido da acção colectiva.

Segundo estes estudos, as capacidades de autonomia de acção do Estado assentam predominantemente na especificidade das formas de tomada de decisões e na estrutura institucional que, no contexto de complexidade crescente das sociedades industriais, desenvolvem mecanismos de decisão que afectam fortemente as relações sociais e económicas da sociedade. Na evolução do Estado moderno e dos seus mecanismos institucionais, aquele aparece como um actor com vontade política e meios para se comprometer numa acção racional que, de alguma maneira, efectiva a capacidade de autonomia de acção política (Mann, 1984). O poder, como refere Luhmann (1985), é sobretudo a capacidade de excluir alternativas, ou seja, é a escolha de combinações de hipóteses avaliadas de modo relativamente positivo ou negativo. Esta capacidade de acção indica que as decisões podem ser temporariamente dissociadas no seu processamento, e assim, a estrutura política, com base nessa possibilidade, pode ganhar tempo na ordenação da complexidade social. Esta capacidade de acção selectiva indica, por um lado, que a estrutura política e institucional não está desprovida de condicionantes e limitações e, por outro, que é

nessa função de selecção e de organização da complexidade que obtém capacidade de autonomia face às exigências da sociedade. Esta capacidade de o poder redistribuir e reorganizar os recursos e resultados, afectando a natureza e o volume desse poder fora da estrutura política, tem por efeito neutralizar a sua importância existente fora do âmbito do Estado.

A implementação dos mecanismos de concertação social — no contexto da configuração política do Estado-Providência — é um bom exemplo da função de neutralização e de integração de poderes sociais e, por essa via, da potencialidade de autonomia de acção do Estado. Nesse sentido, este, enquanto instituição política, não é um simples espaço de representação das forças sociais onde competem os diferentes interesses. As instituições públicas não apenas respondem ao contexto, como criam o contexto mediante a distribuição de preferências entre os actores sociais, pela redistribuição de recursos e de estatutos de legitimidade de participação nas decisões e ainda mediante a definição de políticas de organização da complexidade social (March e Olsen, 1989). Nos estudos que revalorizam as competências autónomas do Estado, assinalam-se alguns dos indicadores, se assim se pode dizer, que caracterizam a capacidade de autonomia de acção do Estado e que se reportam à especificidade institucional da estrutura política.

Em primeiro lugar, um dos aspectos que mais ressaltam desta perspectiva analítica sobre a especificidade do Estado é o facto de dispor de capacidade e competências para *formular objectivos* que não sejam apenas resultado das exigências e interesses sectoriais, mas que se referem directamente às estratégias políticas de modernização das sociedades (Evans *et al*., 1985). A definição de estratégias de acção autónoma é uma das características da escolha pública que o Estado encarna na sua acção organizadora e que, no fundo, implica a necessidade de uma decisão colectiva e, consequentemente, de uma selecção de alternativas.

Em segundo lugar, essa capacidade de formular objectivos está associada, no nosso entender, a um outro elemento que contribui para a definição da especificidade do Estado e se refere concretamente à *capacidade de regulação política e administrativa*, à captação de recursos financeiros e à definição das normas de execução orçamental. Por outra parte, a acção e a existência de um corpo de funcionários e técnicos especializados que definem o planeamento da acção institucional e contribuem para a selecção das alternativas a implementar são igualmente outra das principais características que definem a especificidade da acção do Estado. Nesse sentido, é do interesse deste, a fim de possibilitar a capacidade de autonomia de acção política, providenciar ao regular crescimento das competências e dos recursos organizacionais e burocráticos sobre a sociedade. Quanto maior é o volume de recursos financeiros e de meios técnicos de regulação, maior é a capacidade de definir orientações colectivas e racionais e, portanto, maior será a base institucional e social em que essa capacidade de autonomia do poder assenta (Korpi, 1989).

Em terceiro lugar, uma outra dimensão que confere especificidade de acção ao Estado refere-se à *capacidade infra-estrutural* de actuar junto da sociedade civil e de implementar decisões políticas obrigatórias. Esta capacidade resulta da utilidade social da configuração política e administrativa da centralidade espacial, função

esta que não pode ser fornecida por qualquer outra instituição da sociedade civil (Mann, 1984). A tradução dessas características concretiza-se basicamente nas políticas de regulação e de integração social e económica. A regular expansão dos gastos públicos, nas diversas áreas da sociedade, e o aumento das políticas de regulação laboral e de crescimento económico evidenciam o alargamento das zonas de organização da complexidade social em que o Estado fundamenta a sua autonomia de acção. Isto é tanto mais importante quanto ele detém, como a tradição clássica weberiana o assinala, o monopólio legítimo da violência, e assim essa centralização do poder, em termos administrativos e coercivos, assegura a especificidade de acção da estrutura política.

Parece-nos que algumas dessas dimensões da capacidade de acção autónoma do Estado se encontram em Portugal, sobretudo nas funções que o Estado tem vindo a desempenhar relativamente à reorganização das relações sociais. Aqui também se pode dizer que o processo de modernização da sociedade foi — e ainda é — concomitante com o de modernização da própria estrutura institucional política, muito embora o quadro normativo e jurídico que orienta essa modernização da sociedade, produto, em grande parte, da acção racionalizadora do Estado e do sistema político, não se traduza da mesma maneira no conjunto social. Assinale-se, porém, que, mal-grado a positividade desta acção política racionalizadora e dinamizadora da sociedade, a própria estrutura institucional política portuguesa não está isenta de elementos menos racionais e menos transparentes, em termos de democraticidade dos actos públicos, em relação à persistência das clientelas políticas e relativamente a algumas das medidas que afectam as relações sociais.

O modelo sistémico da análise política

Uma outra perspectiva de interesse para o nosso objectivo de delimitar modelos teóricos e de sistematizar indicadores ou dimensões que dizem respeito ao grau de autonomia de Estado encontra-se nas análises sistémicas dos fenómenos políticos. Estes estudos do funcionamento do sistema político, iniciados, em termos gerais e do ponto de vista da teoria social, pelas análises de Parsons e posteriormente aprofundados, entre outros, pelos trabalhos de Easton, constituíram uma ruptura na análise dos fenómenos políticos, na medida em que a compreensão do funcionamento do sistema político é perspectivada, por um lado, a partir do conjunto de interacções do sistema político com o sistema social envolvente e, por outro, com base na análise dos mecanismos de funcionamento do próprio sistema político.

Para Easton (1965 e 1976), o sistema político faz parte integrante do sistema social, do qual é apenas uma peça, e está dotado de propriedades específicas e de mecanismos de tratamento e transformação das informações em decisões, mas sempre como parte do todo com que interage. Nesta perspectiva, o Estado não é equacionado como a representação universal e neutra dos diferentes interesses dos sectores sociais ou como um instrumento de luta de classes, mas sim como um mecanismo de processamento das informações entre os sistemas. Esta perspectiva é um contributo importante para a compreensão do Estado enquanto sistema político que funciona com base na reconversão das influências sociais em decisões

políticas. O sistema político, e com ele, o Estado, importa pelo que faz e não pelo que é (Schwantzenberg, 1994): a análise funcional do sistema político consiste, portanto, em partir da função social da estrutura institucional em vez de começar pela análise da estrutura e da sua especificidade (Cot e Mounier, 1976). Delimitando-se as funções que o sistema político deve desempenhar na interacção com o sistema social, estudam-se depois quais as estruturas que melhor desempenham essas funções.

Assim, o sistema político é definido como um conjunto de atribuições e de interacções com o meio ambiente, com base num sistema de transformação dos impulsos sociais. A delimitação das fronteiras do sistema político — o que é desde já um importante contributo para a especificidade do funcionamento da estrutura institucional — corresponde, em primeiro lugar, ao mecanismo de processamento das exigências dirigidas pela sociedade ao sistema político e à produção de decisões, que assim recebem ou não os apoios dos diferentes sistemas ou grupos sociais. Este mecanismo de processamento dos impulsos sociais, que parece funcionar em circuito fechado, está, no entanto, aberto às interacções com o meio ambiente do qual se realimenta. Em segundo lugar, o mecanismo de funcionamento do sistema tem por função adequar as exigências às capacidades do sistema mediante a regulação e a redução das mesmas, a fim de evitar a sobrecarga. Em terceiro lugar, a delimitação da especificidade do dito sistema resulta das funções gerais de regulação, manutenção e adaptação desse sistema aos outros (Almond e Powell, 1992).

Neste contexto, a característica principal atribuída ao sistema político é, em termos de função da estrutura institucional do político, a de adequar o seu papel às necessidades de integração social e de consenso entre os diferentes sistemas. As disfunções institucionais e a conflitualidade entre os subsistemas sociais e entre estes e o sistema político são tratadas mais em termos de ajustamentos e consensos do que em termos de tensão conflitual ou de rupturas políticas. Assinale-se que, mal-grado o avanço que esta perspectiva representa na análise política, ela, no entanto, reduz o funcionamento do sistema político a um mecanismo descritivo da acção política e do tratamento da influência dos poderes sociais. O estudo das transacções do sistema com o meio ambiente circunscreve-se a um conjunto de variáveis isoladas ou sistemas equivalentes. As assimetria entre estes e as forças sociais, as clivagens sociais e económicas, as quais afectam de maneira diferente os resultados em termos de decisões produzidas e apoios obtidos à acção política, não são, no nosso entender, suficientemente tidas em conta na ideia básica de analisar as funções que permitem a persistência do sistema (Cot e Mounier, 1976).

Apesar da validade de algumas das limitações atribuídas a esta perspectiva analítica, parece-nos necessário realçar os aspectos que se nos afiguram importantes para a questão da autonomia da acção política do Estado. Por um lado, o tratamento do sistema político enquanto mecanismo que responde às suas próprias regras de funcionamento favorece a delimitação do objecto de estudo dos fenómenos políticos enquanto campo de estudo próprio e autónomo. O modelo de processamento dos impulsos ou das transacções do sistema com o meio ambiente tem valor heurístico para as pesquisas empíricas. Por outro lado, o facto de se insistir em analisar a função antes da estrutura, se bem que esta opção possa retirar

singularidade ao próprio mecanismo de funcionamento desta última, contribui, no entanto, para o estudo da especificidade da mesma, partindo, portanto, das funções que desempenha e dos seus modos de acção e interacção com outras dimensões. Isto porque a natureza de uma estrutura institucional, nomeadamente da estrutura política, vai mudando segundo as funções que incorpora. A forma política do Estado-Providência é um exemplo deste modelo de transformação da estrutura institucional (o Estado) com bases nas funções que é chamado a desempenhar. Pensamos que este processo é adequado à compreensão das características do Estado em Portugal na medida em que as funções que tem vindo a desempenhar e as variadas exigências sociais e políticas que uma sociedade pouco desenvolvida, mas em rápida mutação, foi colocando induziram transformações na própria estrutura institucional, em termos de regras, processos e mecanismos de acção.

Acrescente-se, por último, que a ideia de definir o sistema político como um conjunto de interacções contribui, apesar da insuficiência de precisão dessas interacções, para que a análise do sistema político e, portanto, do Estado seja equacionada no contexto da interacções com a sociedade e não apenas como um instrumento dos poderes existentes fora do sistema político. Neste ponto é justo lembrar que, quando Parsons analisa a relação de poder, assinala que o importante não é reter a concepção do poder *soma-zero*, mas sim averiguar a maneira como ele é produzido na sociedade. O poder tem certamente de ser atribuído e dividido, mas igualmente de ser produzido: as interacções entre o sistema político e o meio ambiente são uma forma de produzir poder enquanto meio de interacção e negociação entre os sistemas sociais e o sistema político (Parsons, 1967). É nessa produção de poder ou, como veremos mais a frente, na *construção social* do poder, que se encontra uma das dimensões da especificidade da estrutura política institucional e da autonomia do poder de Estado.

Elementos da autonomia de acção do Estado

Pré-condições para a autonomia do Estado

As diferentes abordagem relativas à capacidade de acção do Estado e do funcionamento do sistema político referidas têm em comum o facto de reflectir, em termos gerais, sobre a possibilidade que o cidadão dispõe de escolher a orientação da sociedade de que faz parte. O surgimento da categoria de cidadania acompanha o desenvolvimento da sociedade industrial e a predominância que o Estado de direito adquire enquanto forma e processo de estruturação das relações sociais, isto na medida em que as alterações na estrutura social, com a consequente acção dos grupos e classes sociais, fornecem o contexto necessário à aplicação e exigências de direitos por parte dos indivíduos. O quadro normativo que possibilita esta extensão dos direitos de cidadania resulta, por outra parte, do processo de separação das esferas do político, do económico e do social, que é igualmente característico da modernidade das sociedades.

O que está em discussão nas diferentes perspectivas sobre a relação do Estado com a sociedade é, com efeito, a capacidade de o cidadão exercer os seus direitos de

escolha pública. Melhor dizendo, o que está em causa é o alcance de o regime democrático possibilitar ao indivíduo poder e influência sobre as estruturas sociais e económicas, e simultaneamente a possibilidade de exercer controlo sobre as decisões da estrutura política institucional da sociedade. Pensamos que o alcance da democracia assenta, no essencial, na capacidade de autonomia dos indivíduos na escolha pública e na decisão sobre a organização das sociedade. A este respeito, Held (1995) formula uma questão basilar: qual é a relação entre o Estado, enquanto conjunto independente de instituições e leis, e a democracia, enquanto determinação autónoma das condições de associação colectiva? Fernandes (1997), numa formulação mais abrangente, assinala que é pela democracia que o poder político se transforma em meio de criação de uma efectiva liberdade. Contudo, continua o autor, não se trata unicamente de um regime político capaz de garantir as liberdades dos indivíduos, mas de uma organização do poder susceptível de abrir espaço a novas liberdades: o indivíduo liberta-se na participação desde que dotado de autonomia. Pela nossa parte, consideramos que a importância da questão da autonomia de acção do Estado e do sistema político democrático diz respeito precisamente ao alcance da democracia como base da capacidade de autonomia dos indivíduos na determinação da forma organizacional da sociedade.

Esta formulação analítica do problema não pode deixar de fazer referência ao contexto em que se coloca, contexto esse que é o momento histórico e o espaço social específico no qual a acção individual e colectiva *forma as relações sobre as estruturas* institucionais e onde, por sua vez, essa acção é condicionada. O problema do grau de autonomia de acção do Estado é, além de um quadro normativo, um resultado da situação concreta em que os indivíduos, a acção colectiva e as instâncias políticas actuam. Nesse sentido é pertinente situar a questão do aumento da margem de manobra do Estado numa conjuntura específica, como, aliás, é assinalado pelas perspectivas teóricas referidas. Cada reforma social ou ruptura política, feita em nome da democratização das sociedade, faz necessariamente aumentar o poder de regulação e de orientação do Estado sobre essa sociedade (Jouvenel, 1945).

A referência ao contexto do desenvolvimento do Estado e do sistema político é igualmente uma referência aos condicionantes mais estruturais quer do ponto de vista da organização social, quer do lado da dimensão do *mundo de vida* dos cidadãos (Habermas, 1996). O sistema político está fortemente inserido no contexto do mundo de vida, ou, como refere Rawls, imerso na estrutura básica do regime democrático em que assenta a organização política (Rawls, 1996). Estrutura básica essa que, enquanto método de organização da sociedade, envolve os objectivos de participação dos indivíduos nas decisões políticas colectivas, de controlo das acções do poder e, ainda, de prossecução da ideia de igualdade entre os cidadãos. Igualdade, como refere Dahl (1989), não no sentido de similitude nas condições de propriedade, mas no sentido em que quaisquer que sejam as diferenças entre os cidadãos estas não têm valor relativamente à participação no processo democrático. No entanto, essas diferenças têm valor desigual no momento concreto de influência no processo de tomada de decisões. A questão que se põe no quadro de referência normativo democrático é a possibilidade de essas diferenças não se traduzirem

— demasiadamente, digamos — em poder político diferenciado. Dai que, num sistema democrático, os grupos sociais ou segmentos da população que estão em inferiores condições de organização e de influência junto do poder utilizem a quantidade de poder político adquirido através da participação eleitoral e da inserção nos mecanismos do Estado, a fim de limitar os efeitos das desigualdades de condições económicas na organização política (Poggi, 1990). O grau de autonomia da estrutura política institucional é um processo em que, com base no sistema político democrático, essa possibilidade vai sendo construída.

Esta possibilidade de autonomia de acção do sistema político relativamente ao sistema social está igualmente relacionada com o processo de *modernização das sociedades*. O aumento da diferenciação social — divisão social do trabalho, processo de urbanização e industrialização e consolidação das hierarquias funcionais e profissionais — exige a criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos. Quanto maior é a diferenciação, maior a necessidade de organização institucional que assegure a integração e a interdependência dos indivíduos. As formas desta organização institucional resultam principalmente das opções colectivas e dos processos de organização das necessidades e dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais. A expansão das sociedades de mercado e a consequente individualização exigem igualmente a instituição de um novo tipo de solidariedade que, nas sociedades mais diferenciadas e segmentadas, se materializa na institucionalização da solidariedade contratual regulada pela norma, pelos procedimentos e pelas funções da administração central. O Estado-Providência, enquanto configuração política do Estado de direito instituído nas sociedades democráticas, sobretudo europeias, materializa esse tipo de solidariedade contratual, basicamente regulado a partir do sistema político. Em Portugal, o tipo de Estado que se foi construindo nos últimos anos, como temos analisado no nosso trabalho (Mozzicafreddo, 1997a), partilha dessas mesmas características, muito embora com diferenças em termos de quantidade e qualidade, resultantes do funcionamento do regime democrático e das características do desenvolvimento económico português.

Quando as sociedades instituem colectivamente a procura de desenvolvimento económico e social, no contexto do processo de modernização das relações sociais, colocam-se problemas de regulação política dos sistemas sociais. As exigências que a política, e consequentemente a sociedade, colocam ao Estado resultam da crescente complexidade que o processo de mo-dernização impõe às estruturas sociais e aos agentes nela inseridos. A diferenciação social e institucional e as situações e os conflitos que a mo- dernização das estruturas económicas e sociais implicam produzem uma multidimensionalidade de factores que estruturam o sistema político. Nas sociedades modernas, *a cidadania* surge a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e, como tal, têm capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais (Marshall e Bottomore, 1992; Barbalet, 1989; Bendix, 1974). Essa capacidade formal aparece quando os indivíduos são sujeitos de atribuição de estatuto legal, enquanto entidades individuais em que se divide e se constitui a sociedade. O alargamento da categoria de cidadão através da estrutura social significa

assim que todos os indivíduos, enquanto cidadãos, são iguais perante a lei. O surgimento da categoria de cidadania acompanha, por um lado, o desenvolvimento da sociedade industrial e, por outro, a predominância que o Estado de direito vai adquirindo enquanto forma e processo de estruturação das relações sociais. Isto na medida em que as alterações na estrutura social, com o consequente aparecimentos dos grupos e classes sociais, fornecem o contexto necessário à aplicação e exigências de direitos por parte dos indivíduos.

O desenvolvimento da cidadania teve como consequência não apenas a igualdade perante a lei, mas sobretudo a consolidação da lei como instituição formalmente separada da esfera da propriedade privada e das suas relações sociais. O advento da cidadania política teve igualmente como resultado a separação formal da esfera do político — escolha e exercício do poder — da esfera da propriedade privada e dos detentores do poder económico e social. Os direitos de cidadania operam assim como mediadores entre a acção dos indivíduos e as estruturas sociais: nesse sentido, a progressiva constituição da categoria de cidadania configura, nas sociedades democráticas e industrializadas, uma forma especial de organização do espaço político. A institucionalização dos direitos de cidadania acompanha o desenvolvimento da indústria e do mercado e a formação de um espaço social e político onde a lei e, portanto, a legalidade das relações sociais estruturam o Estado de direito.

O Estado não é, contudo, apenas o resultado da diferenciação, mas, igualmente o processo estruturador dessa diferenciação através e com base na *regulação da conflitualidade social*. O Estado é o objecto visado pelos diferentes interesses sociais e a consequente diferenciação de opções resultante da diversidade, a fim de influenciar ou impor uma determinada orientação sobre a estrutura social. A formação de um centro político de monopólio da violência e de administração da lei, no contexto do processo de diferenciação, acelera o desaparecimento das antigas estruturas e poderes sociais, possibilitando assim que as forças políticas e sociais participem na luta política. A regra de direito que cristaliza um consenso e a representação de uma ordem desejável, necessita, no entanto, de uma vontade que a imponha e de um constrangimento que a sancione: o poder é essa vontade que sanciona. A relação entre o poder e a regra de direito é o Estado, enquanto instituição jurídica e normativa, é ele o titular do poder de dominação, mas o fundamento e o limite é a regra de direito (Burdeau, 1970).

A questão é como controlar ou limitar a possível arbitrariedade do uso do poder de Estado, essa possibilidade que só tem sido alcançada no contexto do funcionamento do sistema político assente no *Estado de direito*. Olhando para atrás, assinala Luhmann (1990), o mecanismo mais importante que foi inventado para esse efeito é a instituição parlamentar. Nesta questão da autonomia, a regra de direito e os procedimentos de actuação estabelecem a relação entre o Estado e o sistema político, sendo este relacionamento entre o sistema político e o Estado que torna possível dar força de lei aos efeitos obrigatórios das decisões políticas. Na medida em que o Estado reforça os seus poderes, aumentam as necessidades da sua legitimação. Os critérios de funcionamento do sistema político, na sua diferenciação e especificidade de procedimentos — regras, processos eleitorais, divisão de poderes —, fornecem essa necessária legitimação.

Estado e sistema político: diferenciação, especificidade e autonomia

A lógica argumentativa da diferenciação social surge como condição do aumento da especificidade e autonomização dos diferentes sistemas sociais. O aumento da complexidade e da diferenciação da sociedade é paralelo à emergência de um sistema legal que especifica direitos, regras e deveres dos indivíduos que desempenham papéis funcionais. O sistema político, neste aspecto, diferencia-se dos outros no sentido da especialização na capacidade de tomar *decisões vinculativas*, a fim de resolver conflitos, coordenar as actividades em sistemas complexos e diminuir a tensão resultante da interacção entre sistemas (Luhmann, 1982).

Num sentido mais genérico, podemos dizer que o sistema político, em articulação funcional com a sociedade, como diz Parsons (1967), desempenha a função de organizar e mobilizar os recursos com vista à constituição de uma efectiva acção colectiva no sentido de atingir objectivos globais. Parsons, onde uma parte significativa das elaborações analíticas de Luhmann encontra antecedentes, entende que o sistema político assenta numa relação de interacção entre este e os outros subsistemas sociais, da mesma maneira que o subsistema económico interage com os outros subsistemas (Parsons, 1984). Nesse sentido, Parsons considera o poder como uma capacidade que está em permanente circulação. O poder não é uma massa estável e fixa na sociedade, pode crescer ou diminuir — tal como o dinheiro no sistema económico —, consubstanciando a ideia da construção social ou produção social de poder enquanto objectivo que uma colectividade se coloca e onde a noção de eficácia na realização dos objectivos colectivos baliza o funcionamento do sistema político (Parsons, 1967; Savage, 1978; Rocher, 1972).

A evolução do Estado moderno como criação de mecanismos de poder é um elemento fundamental para compreender a questão da autonomia de acção política desse Estado. A consolidação dos mecanismos de poder como rede institucional e política de interacção com a sociedade diz respeito ao desenvolvimento do sistema democrático, onde as regras e os procedimentos, as funções de selectividade das acções e a multiplicidade das funções de regulação fundamentam a sua especificidade como estrutura base do Estado. É nesta configuração política que este surge como um actor com vontade política e meios para se comprometer numa acção racional (Badie e Birnbaum, 1979). Neste sentido, equacionar o Estado como uma estrutura política de mecanismos de poder e como actor político da acção racional, com competências próprias nas escolhas públicas e na selectividade das decisões, é muito diferente de pensá-lo como uma *arena* ou lugar onde os poderes conflituais da sociedade interactuam. A diferença assenta na especificidade própria da estrutura institucional do Estado e no grau de autonomia que essa especificidade — mecanismos, regras e procedimentos — pode conferir-lhe.

A revalorização das instituições políticas e a própria estrutura organizacional do sistema político estão na base desta especificidade e capacidade de acção política do Estado. A discussão sobe a sua autonomia necessita de ser perspectivada no contexto do sistema político no qual ele se insere. Quando se trata de reflectir sobre o Estado e o sistema político, não é claro, nas diversas perspectivas teóricas, a sua distinção: o que acontece normalmente, sugere Luhmann (1990), é uma certa

identificação entre ambas as realidades: esta identificação é relativamente normal nas actuais sociedades onde o Estado desenvolve e estende as suas actividades e competências, subsumindo, às vezes, o sistema político. O poder político, sugere Fernandes (1997), encontra a sua forma mais acabada no Estado contemporâneo, que, seja como for, enquanto configuração política de organização da sociedade, actua com base em determinadas características do sistema político. No caso em questão, é um contexto de funcionamento democrático que se reflecte sobre as possibilidades de autonomia de acção do Estado, pressupondo naturalmente que o sistema político é dotado de determinadas características que o diferenciam dos outros sistemas da sociedade.

Assim, na óptica de Luhmann (1982), a diferenciação interna do sistema político assenta na capacidade de produzir critérios de auto-regulação das suas funções e de validação legítima das suas acções na interacção com os outros sistemas da sociedade. O sistema político institui os seus próprios critérios de auto-referência — regras de direitos e procedimentos de acção — a fim de traduzir a sua autonomia em diferenciação e em decisões. Nesta argumentação a autonomia do sistema político refere-se ao grau de liberdade com base no qual os critérios de selectividade do sistema podem regular as relações entre os sistemas e o seu contexto. Essas formas de regulação dos sistemas, essencialmente dos mecanismos do poder e os critérios de selectividade politicamente realizáveis, assentam no funcionamento do sistema democrático e na subordinação às regras de procedimentos, ou seja, à democracia e ao Estado de direito. Nesta dimensão analítica, o sistema político e o Estado recobrem-se enquanto estrutura institucional de acção da esfera do político.

Numa sistematização da perspectiva analítica de Luhmann (1980, 1982, 1985), e recuperando algumas das observações referidas nos modelos teóricos apresentados, parece-nos possível alinhavar alguns dos elementos mais significativos que potenciam a autonomia de acção política do Estado e do sistema político. Pensamos que as seguintes dimensões analíticas podem ser referidas a fim de delimitar os elementos que caracterizam o funcionamento do sistema político e actuam no sentido de potenciar a autonomia de acção política do Estado.

Num primeiro nível, podemos situar a *diferenciação funcional e a especialização das competências do sistema político* que sustentam o mecanismo das transacções das solicitações e exigências que os diferentes subsistemas põem ao processo de tomada de decisões. Este nível concreto de especialização abrange os mecanismos de conhecimento técnico e de avaliação política da selecção de alternativas e os processos de articulação com os outros sistemas que interagem com o sistema político. A diferenciação funcional em termos de papéis, regras e procedimentos integra as instituições especializadas do sistema político, como sejam a administração, o parlamento, os departamentos do executivos e os aparelhos de Estado. As instituições especializadas, os seus procedimentos e as medidas propostas permitem o desempenho das funções e a regulamentação das decisões obrigatórias, a qual, como refere Parsons (1967), consiste no estabelecimento de normas e regras que compõem o quadro explícito de controlo social no conjunto da sociedade.

O sistema de procedimentos em que estas instituições actuam, ao regular a criação de alternativas no interior do sistema político, permite avaliar as decisões

de maneira instrumental, ou seja, em termos de resultados relativamente aos objectivos colectivos que o sistema político se dota. Esta especificidade das instituições políticas e a diferenciação funcional de papéis — organizadas em termos de regras e procedimentos — potenciam, com base na especificidade dos mecanismos de poder, a autonomia de acção política das decisões vinculativas do sistema político. A competência técnica, a capacidade de diagnóstico e sobretudo *o tempo* para o processo de selecção das decisões e preparação dos consensos são importantes: quanto maior for o tempo para tomar decisões e consolidar as funções, maior será a capacidade de autonomia do sistema face às exigências dos outros sistemas (Luhmann, 1982). A auto-suficiência do sistema político assenta igualmente em elementos que, embora de carácter mais institucional e administrativo, consolidam a especificidade de estrutura política, dentro dos quais salientamos, na esteira de Lehman (1988), os seguintes: (i) existência de pessoal e secções especializadas; (ii) articulação e coerências entre esses elementos; (iii) centralização administrativa sobre um dado território e regulamentação no que toca à captação de recursos financeiros; (iv) capacidade e competência monopólica, em termos de regras de direito, na implementação de objectivos colectivos; e (v) monopólio de uso da violência legítima.

Acrescente-se a estes elementos institucionais uma dimensão fortemente política e que se refere a funções de integração política e institucional de objectivos de organização social inicialmente incompatíveis, provenientes tanto dos grupos e forças sociais exteriores ao sistema político, como das diferentes opções e proposições canalizadas do interior da estrutura política institucional. Esta situação é politicamente importante na medida em que a capacidade do sistema político para absorver a conflitualidade cresce na medida em que a complexidade e a conflitualidade entre os sistemas aumenta. As formas de transacção dessa conflitualidade em actos de regulação, imposição e/ou negociação permitem limitar as tensões sociais. Por outra parte, a definição do objecto do conflito como assunto político ou como matéria merecedora de uma definição política significa que esses conflitos são passíveis de regulação e, a este propósito, de estarem sujeitos às decisões vinculativas do poder. O Estado não tem apenas capacidade de representar (*arena*) as exigências dos grupos de interesses e forças sociais, possui sobretudo capacidade, recursos e estratégias de resolução dos conflitos e das solicitações incompatíveis, o que faz aumentar o poder de arbitrar e, portanto, de decidir com especificidade (e interesse) próprios os assuntos colectivos. A estabilidade do regime democrático depende não apenas do desenvolvimento económico, mas, como diz Lipset (1963), da eficácia e da legitimidade do funcionamento do sistema político, eficácia medida em termos de satisfação das funções básicas da governação e igualmente em termos da relação com os diferentes grupos sociais e económicos. A legitimidade, por outra parte, envolve a capacidade do sistema para manter o quadro normativo segundo o qual as existentes instituições políticas são as mais apropriadas para a sociedade.

O segundo nível de compreensão dos elementos potenciadores de autonomia de acção do Estado que interessa reter diz respeito precisamente à questão *da legitimidade e da decisão política*. A criação de alternativas no interior do sistema político permite avaliar as decisões, como referimos, de maneira instrumental, ou seja, em termos de resultados relativamente aos objectivos colectivos. Contudo, a legitimidade do sistema

político deve igualmente avaliar-se em termos específicos. A validade e a legitimidade das decisões do sistema político encontram-se nas regras e procedimentos que regem o funcionamento do sistema, mas a primeira não se refere aos elementos intencionais ou subjectivos, nem à equivalência de legitimidade com base em outros critérios exteriores ao sistema em causa, como sejam correspondências às ideologias políticas ou religiosas ou às preferências subjectivas. Na dimensão que estamos a tratar, a legitimidade depende da observância dos procedimentos de acção e da justificação da tomada de decisões. O poder e a decisão vinculativa são legítimos, não apenas em termos de resultado, como referimos no nível anterior, mas sim em termos de correspondência aos procedimentos próprios do sistema.

Do ponto de vista da legitimidade pelo procedimento, a autoridade política e as decisões colectivas podem, neste contexto, ser reconhecidas como justas e legítimas quando: (i) a autoridade e as consequentes decisões pressupõem o procedimento de sufrágio individual e geral que neutraliza as consequências indirectas das influencias assimétricas sobre o poder; (ii) transformam os afectados pelas decisões em participantes das decisões, ou seja, a regra da decisão maioritária compensa politicamente o défice do poder social da maioria; e (iii) pressupõem uma periodicidade definida: nunca é a última vez ou a definitiva escolha da autoridade política (Luhmann, 1980). Duas observações são necessárias a esta argumentação. A primeira é que a legitimidade pelo procedimento actua no interior da regra de direito, isto é, o sistema regula o uso do poder mediante os mecanismo da *lei que produz lei* — a regra de direito é a base que sustenta a especificidade do sistema político. A segunda observação refere-se ao facto de o sistema da regra maioritária introduzir um máximo de critério de empiria e qualidade heterogénea, não hierarquizável, na medida em que representa uma pluralidade de indivíduos enquanto eleitores diferenciados, assegurando-se assim, segundo Luhmann (1980), a justeza da decisão resultante.

É, portanto, o funcionamento normal dos mecanismos internos ao sistema — regras de direitos e procedimentos de acção — que conduz ao reconhecimento social necessário do poder político. A legitimação assenta no funcionamento do sistema e não nos conteúdos das decisões que são a consequência desse funcionamento: *a legitimidade é a predisposição generalizada para aceitar as decisões de conteúdo ainda indeterminado dentro de certas margens de tolerância* (Luhmann, 1980). Observe-se, a este propósito, que a legitimidade pelo procedimento, se bem que essencial e indubitavelmente pertinente no exercício actual dos modernos regimes democráticos, necessita, quanto a nós, de ser completada, isto, na medida em que o sistema político funciona no regime democrático, onde a formação da vontade política e os valores comuns são produzidos tanto nas instituições do sistema político como na esfera pública. Por esse facto, pensamos que se estabelece uma correspondência entre as funções e actividades do sistema político e os valores comuns partilhados pela sociedade.

Esta legitimação social (Habermas, 1996) não é uma alternativa à legitimidade pelo procedimento, mas introduz uma dinâmica valorativa, em termos de conteúdo, nos objectivos colectivos e, portanto, no reconhecimento social do poder. O sistema político e o Estado actuam no contexto da relação com os outros

subsistemas da sociedade e, nesse sentido, as funções, as respostas e o processamento das decisões institucionais interagem com a esfera pública, a vontade política e as orientações colectivas. Significa isto que a legitimidade pelo procedimento, apesar de ser um elemento essencial da especificidade e autonomia do sistema político, como referimos, não deixa de estar relacionada com a apreciação social ou colectiva dessa dimensão processual. O conteúdo da acção não é superior ao procedimento, mas qualifica-o: na orientação colectiva e na vontade política, a apreciação da justeza das alternativas é concomitante com a validação da regra processual.

Pensamos que, dado o papel que o Estado desempenha nas actuais sociedades complexas, a extensão das suas actividades e a necessária coordenação entre os sistemas sociais e o sistema político, como é o caso da configuração política do Estado-Providência, aprofundam a necessidade de conteúdo da regra processual. É nesse sentido que se nos afigura pertinente considerar que a autonomia do funcionamento do sistema político e da acção do Estado assenta nesta dupla dimensão da legitimidade, hierarquizada, com certeza, mas indissociável, tal como a concepção da liberdade em Rawls é indissociável da concepção da justiça. Pensamos que esta situação está presente em Portugal, onde o funcionamento das regras e dos procedimentos democráticos do sistema político, e, portanto, a legitimidade das decisões vinculativas, tem vindo a consolidar-se. No entanto, a crescente expectativa de uma maior autonomia no exercício do poder do cidadão e de uma relação menos assimétrica na determinação política da orientação colectiva coloca a sociedade numa reflexão sobre um novo ponto de equilíbrio entre a liberdade política e a justiça social.

No terceiro nível de análise, a discussão sobre a potencialidade de autonomia de acção do Estado diz respeito, por um lado, aos *resultados do funcionamento dos regimes democráticos* e, por outro, à tendência para o aumento da *centralidade do poder político institucional* relativamente aos diferentes poderes sociais. Assim, em primeiro lugar, consideramos que o exercício de poder do sistema democrático é utilizado para introduzir direitos que capacitam os indivíduos para accionar os mecanismos de redistribuição de recursos, o qual afecta a distribuição de poder e, portanto, a escolha individual das orientações colectivas (Esping-Anderson, 1991). Isto na medida em que esses direitos possibilitam quer as escolhas públicas sobre as orientações governativas, quer o posterior desenvolvimento e a dimensão — abrangência, acessibilidade — da aplicabilidade dos direitos individuais. O poder político democrático é utilizado para limitar e, às vezes, transformar o poder resultante das regras do mercado (Twine, 1994; Close 1995). O processo resultante da tensão entre os direitos, no contexto do modelo de acção do Estado-Providência, implica uma significativa alteração das condições sociais e da distribuição de poder nas relações laborais. Mas esse facto não indica que, como pensa Esping-Anderson (1991), o desenvolvimento da lógica da cidadania leve a uma mudança radical dos princípios básicos da estruturação da sociedade. O mesmo autor considera que o critério principal de avaliação da efectividade dos direitos sociais deverá ser o grau com que esses direitos permitem que os indivíduos tornem o seu nível de vida independente das forças do mercado. Isto é, esta evolução deve possibilitar uma "desmercadorização" do estatuto dos indivíduos face a esse

mercado, sendo os direitos sociais, nesta perspectiva, um desafio directo à estrutura de classes das actuais sociedades industriais.

Pela nossa parte, e dentro do contexto do processo de evolução da categoria de cidadania, consideramos que os direitos sociais, em conjunto com os civis e políticos, constituem certamente um instrumento de modificação da estrutura do poder político e das relações que estruturam a sociedade de mercado, cujo principal desafio é tornar compatíveis os princípios da liberdade individual com os da justiça social. Mas, nesse sentido, não se nos afigura possível equacionar as consequências do processo de cidadania e igualmente a configuração política que o concretiza, como um processo tendente quer a legitimar a sociedade capitalista, quer como um processo de constituição de estruturas sociais básicas independentes da sociedade de mercado. O desenvolvimento da lógica da cidadania e a tensão imanente entre os seus elementos apresentam-se-nos, sobretudo, como uma auto-reflexão e uma prática de aprofundamento dos princípios básicos da *legitimação pelo procedimento* dos regimes democráticos, cuja consequência é a de reorganizar os princípios de poder que estruturam as sociedades.

Em segundo lugar, consideramos que, em relação à observação anterior, o modelo de acção do Estado-Providência é a configuração política que mais tem favorecido o alargamento da margem de manobra e, portanto, da capacidade potencial de autonomia do Estado. A multiplicidade dos poderes sociais e o aumento da interacção — funcional e institucional — entre os poderes da sociedade civil e o Estado têm vindo a evidenciar a relativa desagregação ou, pelo menos, a dispersão dos poderes sociais, facto este que possibilita o confronto e a interacção entre o sistema político e uma variedade de poderes e subsistemas sociais necessitados de apoios, negociação e regulação. Assim, quanto maior seja a dispersão de poderes sociais, maior será a capacidade de regulação e equilíbrio e, portanto, maior pode ser a possibilidade de autonomia de acção do Estado na realização dos objectivos colectivos. A expansão dos mecanismos de negociação funcional e de concertação estratégica com os parceiros sociais é disso um exemplo bem ilustrativo. Por outra parte, parece-nos necessário referir que, com o aumento da complexidade dos sistemas sociais, aumentam as capacidades — quase monopólicas — de avaliar tecnicamente as alternativas possíveis aos problemas da sociedade. Acrescente-se ainda que, devedoras a esse facto, as capacidades de imposição e selecção de alternativas, de formulação de objectivos e de escolhas públicas aumentam em proporção maior que a dos outros sistemas sociais, tornando assim o Estado num actor principal na reorganização das relações sociais.

Consideramos novamente que esta dimensão está presente no tipo de Estado e de sistema político que se desenvolvem em Portugal, como temos tido oportunidade de o analisar nos nossos trabalhos já referidos. Tal situação política e institucional de regulação e negociação — e mesmo de imposição — caracteriza o tipo de Estado em Portugal tanto ao nível informal, como ao nível formal de concertação institucional. Por outra parte, a situação de dispersão de poderes sociais tanto pela própria acção do Estado, como das insuficiências do desenvolvimento autónomo da denominada sociedade civil tem vindo a contribuir significativamente para conferir poder arbitral e, portanto, capacidade de autonomia política ao Estado.

A consolidação do espaço de relativa autonomia da estrutura política do Estado, surgido com a centralização institucional do poder e do alargamento do enquadramento normativo da sociedade, propicia o estabelecimento de mecanismos institucionais de intervenção e de regulação das relações sociais face aos diversos interesses dos grupos sociais, económicos e profissionais. A dispersão dos poderes sociais, devido ao peso que o funcionamento do sistema político e da acção do Estado tem sobre a sociedade, concorre igualmente para este reforço da centralidade institucional do poder político. Por outra parte, os procedimentos jurídicos e legislativos, as rotinas administrativas, o crescimento da burocracia e as diversas medidas de regulação de problemas específicos — tais como o desemprego, o aumento da procura global efectiva, as medidas de compensação social, etc. — contribuem para estabelecer o primado da lei, e, portanto, do poder político colectivo, sobre os interesses sectoriais, com implicações positivas do ponto de vista da implementação dos direitos dos indivíduos e do reforço da tendência para a autonomia do poder de Estado.

A lógica do Estado e as limitações aos direitos políticos do cidadão

A relação entre o exercício de direitos políticos do cidadão e a lógica de funcionamento do Estado, cada vez mais autónomo na sua acção, é uma outra dimensão que se nos afigura pertinente na reflexão sobre a questão da autonomia de acção do Estado e do sistema político. A situação é contraditória e complexa. Por um lado, a expansão dos direitos e a lógica do processo de cidadania aumentam a capacidade de poder dos indivíduos na escolha pública e nas orientações colectivas das instituições políticas. A oportunidade de participação e os direitos do cidadão remetem para o regular funcionamento dos procedimentos democráticos e do enquadramento jurídico e normativo dos direitos dos indivíduos. Queremos com isto salientar a importância que adquirem, para as oportunidades de participação e de integração dos indivíduos, as bases institucionais e organizacionais dos sistemas políticos. Nesse sentido, o desenvolvimento da cidadania produz, ao nível da estrutura do poder político, formas institucionais de atribuição, acessibilidade e garantias de mecanismos processuais aplicáveis aos indivíduos por igual.

O desenvolvimento dos direitos políticos de cidadania e do quadro normativo e institucional resultante dos direitos sociais limita a margem de autonomia das relações de mercado. Num sistema político constituído com base num estatuto de igualdade legal e política, o critério de distribuição dos rendimentos desloca-se das relações de poder do mercado para as estratégias políticas baseadas nas necessidades de integração e de justiça social (Korpi, 1989). Isto não significa certamente que as relações de poder, resultantes da sociedade de mercado, deixem de ter influência sobre as orientações que afectam a colectividade, indica, sim, que com o recurso à lógica da cidadania se constrói um determinado equilíbrio político entre as necessidades das relações de mercado e as de maior justiça social. Pensamos que as análises relativas às formas de regulação das condições laborais e das situações de trabalho em Portugal, analisadas no nosso trabalho (Mozzicafreddo, 1997a, 1997b),

se inscrevem nesta tendência para a expansão institucional dos direitos de cidadania e regulação das relações do mercado.

Mas, em contrapartida, o mesmo processo de modernização das estruturas políticas institucionais, que, como referimos, potencia a capacidade de decisão política autónoma do cidadão, vem introduzindo limitações significativas ao poder de o cidadão determinar a escolha pública das orientações colectivas. Esta situação de limitação do exercício de cidadania, e, portanto, das escolhas, inscreve-se, no nosso entender, nas características de funcionamento relativamente autonomizado do poder político que o modelo de acção do Estado-Providência foi desenvolvendo na sua função de regulação e de implementação de medidas de reorganização das relações sociais e de implementação dos direitos dos cidadãos. Por autonomização da acção do Estado, no sentido de autofechamento, entendemos o processo de funcionamento — na administração central e local — mais centrado nas exigências técnicas e administrativas e nas respostas às solicitações imediatas e de gestão instrumental (Mozzicafreddo, 1991 e 1997a) e, por outro, resultante de formas processuais que, na rotina e no constrangimento das regras, limitam as capacidades de iniciativa dos cidadãos. Consideramos ainda que esse fechamento político assenta igualmente nos constrangimentos resultantes das exigências de estabilidade parlamentar da acção governativa e da gestão do equilíbrio entre os diferentes grupos e sectores de interesses. Este modo de acção introduz alguma distância entre o funcionamento do sistema político, o exercício de poder dos cidadãos e os princípios de igualdade de oportunidades.

O problema, em síntese, situa-se, no nosso entender, nos elementos que no interior do funcionamento da estrutura política institucional condicionam a capacidade do poder político autónomo dos cidadãos. O facto de pretendermos reflectir sobre as limitações à autonomia, ou, melhor dizendo, a tendência para o autofechamento do sistema político, não implica que não seja necessário observar que existem limitações contextuais, como sejam os constrangimentos políticos e económicos internacionais, à autonomia política do Estado. Parece-nos, no entanto, que esse condicionamento é uma questão de análise concreta de uma dada situação. Pela nossa parte, interessa-nos, neste ponto, delimitar algumas das situações que, no seguimento da lógica da autonomia do sistema político — regras e procedimentos —, condicionam a capacidade de acção do próprio sistema e do Estado e, portanto, a situação do poder político do cidadão na orientação colectiva da sociedade. Como temos anteriormente referido, as observações acerca da limitação das capacidades de autonomia da acção política do Estado circunscrevem-se à própria estrutura política e às particularidades do sistema político. Um outro conjunto de elementos pode ser referido, como sejam os grandes grupos económicos e sociais, o tipo de cultura política e social predominante e as instâncias internacionais: seja como for, trata-se, neste caso, de matéria para uma análise concreta e singular. O nosso objectivo é o de analisar os aspectos que potenciam ou limitam as possibilidades da autonomia de acção política, com base na especificidade da própria estrutura política institucional.

Problemas sociológicos à regra maioritária

A questão das regras e dos procedimentos que estruturam a autonomia do sistema político não deixa de levantar problemas em termos de consequências para o exercício do poder político dos cidadãos. O regular funcionamento da regra maioritária pressupõe, por um lado, que a capacidade política dos indivíduos para influenciarem ou determinarem as orientações colectivas seja distribuída de forma igualitária entre os cidadãos. Por outro lado, esse funcionamento é a garantia institucional que os efeitos resultantes, em termos de escolha pública, derivam da opção que os cidadãos expressam nas instâncias políticas. A obtenção da maioria de votos em consequência do funcionamento dos procedimentos eleitorais é essencial e definitório do regime democrático. No entanto, é possível observar alguma disfuncionalidade a este respeito.

Um dos efeitos da regra maioritária é que a competição partidária induz uma uniformização das alternativas possíveis, aproximando as orientações partidárias ao "centro político" a fim de captar o máximo de apoios (Offe, 1984). Esta situação de indiferenciação política, nomeadamente entre os partidos com possibilidades de atingir maioria eleitoral, é característica do *esvaziamento programático*, na expressão de Villaverde Cabral, e repercutem-se na diminuição do interesse público em razão, precisamente, da limitação das alternativas apresentadas aos cidadãos. Esta relativa indiferenciação dos objectivos e propostas de acção política partidária tem por efeito o surgimento de uma certa *desidentificação* dos indivíduos com a actual oferta político- -partidária (Cabral, 1995b). É necessário assinalar que com estas observações não entendemos negar a validade essencial e de funcionamento das regras processuais, pretendemos apenas salientar os efeitos negativos e, porventura, resolúveis desta situação. Consideramos, no entanto, necessário, para os objectivos deste texto, sintetizar alguns desses efeitos negativos. Assim, pensamos que a imposição da lógica da competição eleitoral aumenta a importância das elites dirigentes partidárias na definição das alternativas possíveis e nas tomadas de decisão, generalizando a percepção de que as decisões e a definição dos objectivos se distancia da vontade geral. A lógica de funcionamento das regras e dos procedimentos impõe uma orientação *oportunística* dos partidos políticos (Offe, 1985), no sentido de uma adequação ao mercado eleitoral na procura de captação das preferências imediatas. Negligencia-se, desse modo, a função política de orientação, a médio ou longo prazo, dos objectivos colectivos e limita-se a necessidade de reflexão e de debate político sobre as questões polémica e que suscitam clivagens sociais.

Esta adequação *oportunística* às tendências do eleitorado encontra correspondência nas atitudes e comportamentos dos cidadãos, numa fase de expansão dos direitos e benefícios sociais, concomitante com uma situação centrada nos interesses privados e sectoriais. A tensão entre os direitos sociais, civis e políticos repercute-se, porém, nos comportamentos ambivalentes dos cidadãos, particularmente entre os benefícios e interesses individuais e a solidariedade colectiva. Os direitos sociais, enquanto instrumentos de realização de maior justiça social distributiva, são considerados como a base legal necessária para alcançar a independência

social que capacite o efectivo exercício dos direitos políticos. Esta relação é, porém, contingente e sujeita a uma constante reformulação, isto na medida em que a expansão dos direitos sociais e dos benefícios individuais resultantes pode propiciar um comportamento de retraimento privado do exercício da cidadania (Habermas, 1994). O retraimento para a esfera privada — atitudes mais centradas no interesse profissional e individual — pode ser uma das consequências da dificuldade e da ambígua relação entre a cidadania política e a cidadania social na medida em que a primeira exige participação no interesse público e na solidariedade social, enquanto a segunda induz um comportamento menos interessado nessa participação, com base nas expectativas de benefícios a obter, através de posições mais orientadas para os interesses e recompensas privadas (Silva, 1995). Esse retraimento para a esfera do privado e o aumento de comportamentos mais individualistas acentuam-se em momentos de maior desenvolvimento económico e social e, portanto, de melhoria das condições de vida dos indivíduos. Ora essa melhoria nas condições sociais resulta também deste modelo político de organização das sociedades, o que, por sua vez, implica custos acrescidos para os indivíduos, particularmente em termos de obrigações contributivas.

A definição de alternativas realistas na competição pelo poder, no contexto do funcionamento da regra maioritária, limita a apresentação de diferentes opções políticas e restringe o campo das instâncias de mediação entre os grupos sociais e o poder instituído. Os próprios movimentos sociais, outrora fortemente críticos, evidenciam uma tendência para se transformar em *grupos de interesse público* (Eder, 1996a). Estes grupos de interesse, inseridos no sistema político institucional, actuam com base no que se denomina situação de *negociação horizontal*, ou seja, através de mecanismos de negociação, avaliação, fóruns, comissões de inquéritos e de trabalhos integrando departamentos do Estado. O poder e a influência que se obtêm com a integração institucional perde-se com a diminuição da pluralidade de perspectivas e de variedades de formas de mobilização e de participação (Wilson, 1990). Esta tendência para a institucionalização responde a uma necessidade social de integração, possibilitando-lhes assim um reconhecimento das suas especificidades e das suas exigências públicas. A integração na *política normal* acrescenta maior peso às suas exigências nas instâncias do poder e maior possibilidade, em termos de recursos e estratégias, em consolidar uma rede de relações e apoios à acção colectiva (Offe, 1990). Contudo, a integração na *política normal* põe limites à gramática política de intervenção no social e de reflexão sobre novas formas de organização da sociedade. A perspectiva política que sobressai nestas formas de acção colectiva ou deste grupo de interesse público assenta sobretudo na expansão dos limites da política institucional, posicionando-se dessa maneira não como uma forma de participação alternativa, mas como uma forma política de acção que visa a aplicação dos princípios democráticos nas actuais sociedades desenvolvidas (Eder, 1996b).

Este aumento de importância da estrutura institucional política significa uma retracção da esfera pública enquanto dimensão contributiva para a formação da vontade política e de expressão da acção colectiva. Quanto menor for o peso da esfera pública na formulação das oportunidades políticas, menor será o campo de expressão política do cidadão e, portanto, menores as capacidades de determinação

autónoma das orientações colectivas. Esta situação é particularmente significativa em Portugal, onde a estrutura política é predominante, relativamente à sociedade civil, na formulação dos aspectos políticos e na organização da sociedade. A institucionalização da concertação social, sem com isto querer significar nenhuma diminuição do papel positivo que tem vindo a desempenhar, contribui igualmente para a retracção da esfera pública e da acção colectiva. O campo de expressão política do cidadão restringe-se assim às estruturas políticas institucionais, nomeadamente o parlamento, e às instâncias de mediação política e de comunicação social, particularmente os partidos políticos, grupos de pressão e de expressão pública dos cidadãos.

Legitimidade pelo procedimento versus legitimidade funcional

A modernização e especialização funcional das sociedades induz elementos de desagregação dos referentes tradicionais de identidade social e profissional. As relações entre os grupos sociais e a estrutura política institucional tornam-se, neste contexto, mais instrumentais e imediatas. A diminuição da importância dos mecanismos de mediação, tanto institucionais como sociais, no processo de decisão e de aplicação pode tornar-se disfuncional para a capacidade de os cidadãos exercerem poder e influência na determinação política da orientação colectiva.

Entendemos que essa situação de desagregação identitária se relaciona com uma relativa diminuição das formas de participação, nomeadamente, ao nível das instituições intermédias, tais como as associações socio-profissionais e económicas, os grupos e associações culturais e sociais, as instituições políticas e, mesmo, instituições públicas de nível local e regional. Vários trabalhos de investigação têm vindo a constatar a diminuição tendencial da participação social em Portugal. Como assinala Braga da Cruz (1995b), os índices de associativismo e de activismo, enquanto formas de participação social, têm vindo a decrescer regularmente após a forte mobilização que se seguiu ao processo de ruptura social e política de 1974. Pela nossa parte, temos verificado que, ao nível local, as associações que mais se destacavam em termos de pertença e de activismo eram as de tipo recreativo e desportivos, seguidas das associações culturais e de vizinhança. As associações ou instituições mais vincadamente políticas, profissionais ou sociais e económicas conseguiam, em todas as autarquias analisadas, deter o menor número de membros e de activistas relativamente às outras associações presentes na sociedade local (Mozzicafreddo *et al*. 1991).

Assinale-se, contudo, que no caso das associações sindicais e empresariais as formas de participação, ao nível político e institucional central, têm vindo a aumentar, em consequência dos mecanismos de concertação social, muito embora este tipo de participação, de significativa importância para o funcionamento do sistema político e de regulação das relações sociais, não indiquem necessariamente um aumento nos níveis de pertença e de participação dos respectivos membros, sejam eles instâncias sindicais e empresariais regionais ou membros individuais. Os níveis de participação e de filiação nas diversas associações profissionais referidas têm vindo, nos últimos anos, a descer regularmente, limitando dessa maneira as

potencialidades da acção colectiva (Cerdeira e Padilha, 1988 e 89, 1990; Stoleroff e Naumann, 1993; IAPMEI, 1983, 1995; Cardoso *et al*., 1990).

Pensamos que uma das razões deste desinteresse e desmotivação pela pertença e pela participação nas associações da sociedade civil pode encontrar-se no facto de ser relativamente indiferente, para a obtenção de respostas às solicitações, a maior ou menor participação dos indivíduos nas respectivas associações. As relações entre o Estado e as associações e instituições da sociedade civil, sejam de natureza sindical, empresarial, social ou, ainda, de nível regional ou local, pautam-se por uma forma de relação assistencial, instrumental e de negociação, a maior parte das vezes, num contexto conjuntural de compensação ou de subsidiação. Ora esta situação contribui para uma diminuição da autonomia de acção e particularmente, da reflexão política e pública dos problemas com que estas associações e instituições se defrontam.

As formas de concertação social desenvolvidas no modelo político de Estado-Providência afectam, de alguma maneira, o exercício dos direitos de cidadania nos regimes democráticos. As formas de legitimidade funcional são uma das instâncias políticas que capacitam, com efeitos positivos, os indivíduos e sobretudo os grupos sociais nos processos de orientação e redistribuição dos recursos sociais e económicos. Nas actuais sociedades democráticas, a institucionalização da pluralidade de interesses é constitutiva do funcionamento dos regimes políticos. No entanto, essa pluralidade dos grupos e interesses é fortemente diferenciada tanto nas capacidades de acção, como nas oportunidades de integração nos processos decisórios. Postulando a igualdade do que é diferente, numa sociedade fragmentada e diferenciada, a capacidade de influenciar as decisões políticas, por parte dos grupos sociais com maiores possibilidades de mobilização e de negociação, predomina no contexto institucional de concertação social (Young, 1995; Olson, 1998). Neste caso é de toda a importância o enraizamento da prática institucional no pluralismo social, isto na medida em que o Estado dificilmente pode desenvolver uma prática de arbitragem dos interesses em conflito, que procura reduzir *a multiplicidade à unidade* (Fernandes, 1997). Os grupos sociais e os interesses ou as reivindicações que não se inscrevem nesse quadro de distribuição do poder negocial são preteridos nas capacidades de influenciar as orientações públicas e na redistribuição positiva dos benefícios sociais resultantes do processo de concertação social, como temos constatado nos nossos trabalhos sobre Portugal já referidos.

Acrescente-se, por outra parte, que o desenvolvimento com o Estado-Providência, com os seus mecanismos de regulação laboral, social e económica e a institucionalização dos direitos de cidadania, foi alterando a agenda política. Com este processo, emergiram novos actores sociais e novas agências de negociação colectiva e de participação nas tomadas de decisão. Surgiram igualmente *novos clientes* em consequência dos mecanismos de regulação, como é o caso das afectações de subsídios, benefícios e compensações sociais. Trata-se, como referimos anteriormente, da *criação social de poder* por parte da estrutura política institucional, como uma das dimensões de aumentar a margem de manobra de autonomia do poder político. A questão é que, para este novo grupo de *clientes* da estrutura política institucional, o seu estatuto político e a redistribuição de poder e de recursos é mais importante

do que as suas bases sociais, económicas ou regionais (March e Olsen, 1989). O controlo democrático deste tipo de funcionamento do Estado e a assimetria em termos de oportunidades políticas de poder, entre os grupos institucionalmente integrados e o comum dos cidadãos, começam a tornar-se uma preocupação que se exprime como *um défice de democracia*.

Parece-nos assim que, mal-grado as consequências positivas da institucionalização da concertação social na melhoria das condições de vida dos cidadãos, não se pode negligenciar alguns dos efeitos que limitam a capacidade de exercício de poder desse cidadão e, portanto, da autonomia do sistema político na determinação das orientações colectivas. O funcionamento da legitimidade pelo procedimento, que actua no espaço da definição eleitoral das orientações colectivas, pode sofrer alterações por via das formas e dos resultados da concertação social. As escolhas e as expectativas dos cidadãos podem vir a ser frustradas em sede de negociação, onde prevalece a regra do equilíbrio de poder e de redistribuição de recursos entre os sectores de maior peso sociopolítico e económico. Nesse sentido, a tendência para o autofechamento do sistema político e a acomodação dos parceiros sociais a essa situação podem limitar o alcance democrático das escolhas públicas. Uma das consequência do funcionamento deste modelo de legitimidade funcional é a tendência para a perda de importância da regra de decisão maioritária e consequentemente a introdução de uma perturbação no funcionamento da legitimidade democrática.

Poder do cidadão e poder da estrutura institucional política

Neste último ponto pensamos que é necessário assinalar alguns dos elementos que, no seguimento da argumentação da tensão existente nos direitos de cidadania e a estrutura institucional, favorecem as condições de autonomização da lógica de acção política do Estado e, portanto, introduzem, igualmente, outros factores de limitação do exercício da cidadania. As condições da autonomia do político face aos outros sistemas sociais foi sendo estruturada tanto com base nos procedimentos eleitorais dos regimes democráticos, como com base nas formas de regulação e de integração social que o Estado-Providência foi instituindo na lógica dos direitos de cidadania. Estas observações têm por base, como referimos, as análises do caso português, muito embora pensemos que são igualmente comuns às sociedades europeias.

Nesse sentido, julgamos que o desenvolvimento da legitimidade processual, responsável certamente pela consolidação da democracia e da capacidade efectiva da cidadania, envolve situações que introduzem limitações ao exercício político da cidadania. Assim, parece-nos, por um lado, que as necessidades de assegurar a estabilidade política e a eficácia governativa constrangem os governos à definição de estratégias políticas de consenso parlamentar, privilegiando, por esse facto, os objectivos e as propostas que, em termos de alcance e de tempo de implementação, suscitam menos divergências e polémicas políticas e sociais. Por outro lado, a criação de condições necessárias que viabilizem propostas de acordos sociais e económicos, em sede de concertação, obriga à procura de equilíbrios entre os interesses

divergentes, mas consensualmente integráveis nas modalidades de acção e de orientação do poder político. A procura de estabilidade e de consenso político é um factor positivo em si mesmo e do qual resultam certamente efeitos benéficos para a sociedade em geral e para a actividade económica e socioprofissional em particular. Trata-se, apenas, de observar que a tendência para o autofechamento do sistema político pode levar a dar primazia a esta lógica de entendimento, onde os ciclos políticos eleitorais não estão alheios, e, dessa maneira, introduzir motivos institucionais que se sobrepõem às razões e às expectativas das escolhas públicas dos cidadãos.

Por outro lado, a diminuição da importância política do Parlamento, como sede de decisão maioritária das diferentes opções e orientações políticas, parece-nos resultar do peso predominante do poder político e legislativo do governo e do facto de o Parlamento se instituir sobretudo como base de sustentação maioritária do Governo. O predomínio político da regulação instrumental e pragmática das relações sociais e a necessidade de sustentar uma maioria governamental que caucione as políticas do executivo relegam para um segundo lugar as competências formalmente atribuídas ao Parlamento enquanto órgão de representação do cidadão e de controlo da actividade governativa (Fernandes, 1997; Vitorino, 1995). Observe-se, no entanto, que a diversidade de centros de poder, central e local, de negociação dos diferentes interesses sociais e económicos contribui — independentemente da própria realidade do funcionamento do Parlamento — para a diminuição do peso político deste, como entidade de representação e decisão dos interesses colectivos.

Por último, um outro elemento de limitação do exercício efectivo da cidadania refere-se a algumas das características de funcionamento dos partidos políticos e do Parlamento enquanto formas de representação dos cidadãos. Não se trata de pôr em causa o seu papel positivo, mas apenas de observar alguns dos efeitos disfuncionais da sua acção enquanto canais privilegiados da representação dos cidadãos e de formação do espaço público. Parece-nos que certas características de funcionamento dos partidos políticos, tais como o fechamento na escolha de apresentação de candidatos às eleições, o predomínio de clientelas partidárias, políticas e sociais, tanto na escolha como na acção e na reflexão política necessária à governação, bem como a fragilidade dos seus mecanismos de funcionamento democrático, constituem alguns dos obstáculos a uma efectiva escolha por parte dos cidadãos que, mesmo assim, demonstram preferências partidárias. A relativa desadequação das ofertas partidárias aos novos problemas da sociedade, a diminuição do interesse suscitado junto dos eleitores e o aumento da taxa de abstenção encontram certamente alguma explicação nas particularidades do funcionamento acima referido.

A partidarização do parlamento, como refere Braga da Cruz, é uma consequência relativamente normal no funcionamento dos regimes democráticos, onde os partidos políticos detêm um significativo peso político. Daí que alguns dos traços que caracterizam o funcionamento dos partidos se encontrem também na instituição parlamentar. A regular utilização da disciplina de voto por parte das direcções partidárias, necessária certamente a fim de assegurar alguma estabilidade política, mas que diminui o papel de autonomia política do parlamento é igualmente um factor

que pesa na credibilidade dos órgãos de representação do cidadão e, portanto, do poder político do Parlamento (Cruz, 1995a; Vitorino, 1995). Esta situação de limitação do exercício da cidadania — motivada, entre outros factores, pelas modalidades de acção dos regimes políticos democráticos e, como observa Villaverde Cabral, pelo *esvaziamento programático* dos maiores partidos políticos portugueses e consequentemente pela ausência de reflexão política acerca dos novos problemas da sociedade — repercute-se na tendência para a diminuição do interesse público e no crescente alheamento relativamente às situações de escolha eleitoral. A crescente importância que, nos últimos anos, têm vindo a adquirir os comportamentos de pendor mais individualista e de retraimento para a esfera privada reforça aquela tendência para o desinteresse pela coisa pública. O regular aumento na taxa de abstenção verificado nos actos eleitorais nacionais ou locais é um dos elementos que evidenciam essa situação de desmotivação pelo interesse público (Cruz, 1995b).

Digamos, em síntese, que a crise de representação política dos cidadãos não indica que o regime democrático e o funcionamento das instituições políticas não desenvolvam um papel determinante quer na estabilidade governativa, limitando a fragmentação dos interesses partidários e sectoriais, quer, e sobretudo, na consolidação dos direitos dos cidadãos. A questão está antes na reformulação dos processos que introduzem efeitos disfuncionais no regime democrático e no aperfeiçoamento dos mecanismos de representação política e de exercício do poder político da cidadania, a fim de diminuir a distância entre as razões da lógica política e institucional e as escolhas públicas dos cidadãos. Os processos de limitação do exercício da cidadania, bem como a diminuição do papel político das instituições de representação dos cidadãos, reforçam a tendência para o autofechamento elitista do funcionamento do sistema político português e induzem problemas de reconhecimento da legitimidade democrática.

Referências bibliográficas

Adair, Philipe (1991), "La théorie de la justice de John Rawls — contrat social versus utilitarism", *Revue française de science politiques*, XLI (1).

Almond, G: A., e G. B. Jr. Powel (1992)., *Comparative Politics Today — A World View*, Nova Iorque, Harper Collins Publishers.

Amado, Juan A. Garcia (1989), "Introduction à l'oeuvre de Niklas Luhmann", *Droit et Société*, 11-12.

Badie, Bertrand, e Pierre Birnbaum (1979), *Sociologie de l'Etat*, Paris, Editions Grasset.

Barbalet, J. M. (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa (ed. orig. 1988).

Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadania*, Buenos Aires, Amorrortu Editores (ed. orig. 1964).

Burdeau, George (1970), *L'Etat*, Paris, Editions du Seuil.

Cabral, Manuel Villaverde, Eduardo de Freitas e Maria de Lurdes Rodrigues (1993), "Atitudes da população portuguesa perante o desenvolvimento", *in* Teresa Patrício Gouveia (coord.) *Sociedade, Valores Culturais e Desenvolvimento*, Lisboa, Publicações D. Quixote.

Cabral, Manuel Villaverde (1995a), "Grupos de simpatia partidária em Portugal: perfil sociográfico e atitudes sociais", *Análise Social*, XXX (130).

Cabral, Manuel Villaverde (1995b), "Equidade social, 'Estado-Providência' e sistema fiscal: atitudes e percepções da população portuguesa (1991-1994)", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 17.

Cardoso, J. Luís *et al*. (1990), *Empresários e Gestores da Indústria em Portugal*, Lisboa, D. Quixote.

Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa — Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote.

Cerdeira, Conceição, e Edite Padilha (1988/89), *As Estruturas Sindicais Portuguesas (1933-1985),* 3 vols., Lisboa, MESS, Série C — Trabalho.

Cerdeira, Conceição, e Edite Padilha (1990), *A Sindicalização e Alguns Comportamentos Sindicais*, Lisboa, MESS, Série C — Trabalho.

Close, Paul (1995), *Citizenship, Europe and Change*, Londres, The Macmillian Press.

Cruz, Manuel Braga da (1995a), "Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária", in *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Lisboa, Bertrand Editora.

Cruz, Manuel Braga da (1995b), "A participação social e política" *in* Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato (orgs.), *Portugal hoje*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.

Cot, Jean Pierre, e Jean-Pierre Mounier (1976), *Para Uma Sociologia Política*, Lisboa, Livraria Bertrand.

Dahl, R. A (1985)., *A Preface to Economic Democracy*, Cambridge, Poliy Press, citado por David Held (1987), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Dahl, R. A. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven e Londres, Yale University Press, citado por John Schwarmantel (1994), *The State in Contemporary Society*, Nova Iorque, Haverster-Wheatsheaf.

Dahrendorf, Ralf (1990), "A new social contract", in *The Modern Social Conflict — An Essay on the Politics of Liberty*, Berkeley and Los angeles, University of California Press.

Easton, David (1965), *A Systems Analisys of Political Life*, Nova Iorque, Wiley and Sons Inc.

Easton, David (1976), *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores (ed. orig. 1965).

Eder, Klaus (1996a), "Social mouvements organizations as a democratic challenge to institucional politics? And what does this have to do with political citizenship?", conferência sobre Social and Political Citizenship in a World of Migration, European University Institute, Florença, Fevereiro de 1996.

Eder, Klaus (1996b), "The institutionalisation of environmentalism: ecological discourse and the transformation on the public sphere", in Lash *et al*. (eds.), *Risk, Environmen and Modernity*, Londres, Sage Publications.

Esping-Anderson, Gosta (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Londres, Polity Press.

Esping-Anderson, Gosta (1997), "The sustainbility of welfare states into the 21 st Century", relatório para a European Commission Conference on Made in Europe, institute for Prospective Technological Studies, Sevilha, Outubro 6-7.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985), *Bringing the state Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
Fernandes, António Teixeira (1988), *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Edições Afrontamento.
Fernandes, António Teixeira (1997), *A Sociedade e o Estado — Sociologia das Formações Políticas*, Porto, Edições Afrontamento.
Flora, Peter, e Jens Alber (1984), "Modernization, democratization, and the development of welfare state in Western Europe", *in* Flora, Peter, e Arnold Heidenheimer (orgs.) (1984), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
Gouhg, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, The Macmillan Press, 1979.
Habermas, Jurgen (1973, 1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardio*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, ed. orig.
Habermas, Jurgen (1994), "The new obscurity: the crisis of the welfare state and the exhaustion of utopian energies", in *The New Conservatism*, Cambridge, Polity Press (ed. orig. 1989).
Habermas, Jurgen (1992, 1996), "Civil society and the political public sphere", in *Between Facts and Norms Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Massachusetts Institute of Technology, edição original, Suhrkamp Verlag.
Held, David (1987), *Models of Democracy*, Cambridge, Politiy Press.
Held, David (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.
Holloway, J., e S. Picciotto (1978), *State and Capital — A Marxist Debate*, Londres, Edward Arnold.
IAPMEI (1983.), *Inquérito aos Empresários das Pequenas e Médias Empresas Industriais*, Lisboa.
IAPMEI (1995), *Portugal, Estrutura Empresarial*, Lisboa.
Jessop, Bob (1982), *The Capitalist State*, Oxford, Martin Roberston.
Jouvenel, Bertrand de (1945), *Du Pouvoir — Histoire Naturelle de sa Croissance*, Genebra, Les Editions du Cheval Ailé.
Kelsen, Hans (1934), *Teoria general del Estado*, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor.
Korpi Walter (1989), "Power, politics and state autonomy in the development of social citizenship: social right during sickness in eighteen OECD countries since 1930", *American Sociological Review*, LIV (3).
Kukathas, C., e P. Pettit (1995), *Rawls 'Uma teoria da Justiça' e os seus críticos*, Lisboa, Gradiva.
Lagroye, Jacques (1991), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques e Dalloz.
Lehman, Edward W. (1988), "The theory of the state versus the state theory", *American Sociological Review*, LIII (6).
Lipset, Seymour Martin (1963), *L'homme et la politique*, Paris, Editions du Seuil (ed. orig. 1960).
Luhmann, Niklas (1980), *Legitimação pelo Procedimento*, Brasília, Editorial Universitária de Brasília (ed. orig. 1969).
Luhmann, Niklas (1982), *The Differentiation of Society*, Nova Iorque, Columbia University Press.

Luhmann, Niklas (1975, 1985), *Poder*, Brasília, Editorial Universitária de Brasília, ed. orig.
Luhmann, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Berlim-Nova Iorque, Walter de Gruyter.
Mann, Michael (1984), "The autonomous power of the State: its origins, mechanism and results", *Archives europennes de sociologie*, XXV.
March, G., e Johan P. Olsen(1989), *Rediscovering Institutions — The Organizational Basis of Politics*, Nova Iorque, The Free Press.
Marsh, David, e Jerry Stoker (1995), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, The Macmillan Press.
Marshall, T. H., e Tom Bottomore (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
Miliband, Ralph (1969), *The State in Capitalist Society*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
Mozzicafreddo, Juan (1985), "Etat, mouvements et luttes sociales — processus politique portugais 1974-1976", doutoramento de Estado, Université de Montpellier 1, França.
Mozzicafreddo, Juan (1991), *et al*., *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
Mozzicafreddo, Juan (1996), *et al*., "European integration and transformation of the State and social partner's role — the Portuguese case", relatório de trabalho, Volkswagen Fondation/ISCTE.
Mozzicafreddo, Juan (1997a), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
Mozzicafreddo, Juan (1997b), *et al*., *Policies on Labour Relations and Social Dialogue in European Countries: the Portuguese and German Cases*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nova Iorque, St. Martin Press.
Offe, Claus (1984), "Competitive party democracy and the keynesian welfare state", in *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson.
Offe, Claus (1985), "Political legitimation through majority rule?", *in Disorganized Capitalism — Contemporary Transformations of Works and Politics*, Cambridge, Polity Press.
Offe, Claus (1990), "Reflections on the institutional self-transformation of movements politics: a tentative stage model", *in* Russell J., *et al*. (eds.), *Challenging the Political Order -New Social and Political Movements in Western Democracies*, Londres, Polity Press.
Offe, Claus (1996), "Democracy against welfare state?", in *Modernity and the State — East, West*, Cambridge, Polity Press.
Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Acção Colectiva*, Oeiras, Celta Editora.
Parsons, Talcot (1967), "On the concept of political power", in *Sociological Theory and Modern Sociology*, Nova Iorque, The Free Press.
Parsons, Talcott, e Neil Smelser (1984), "The functional differentiation of society", in *Economy and Society*, Londres, Routledge and Kegan Paul (ed. orig. 1956).
Poggi, G. (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity, citado por John Schwarzmantel (1994), *The State in Contemporary Society*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
Poulantzas, Nicos (1968), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Librairie François Maspero.

Poulantzas, Nicos (1978), *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
Rawls, John (1997), O *Liberalismo Político*, Lisboa, Editorial Presença.
Rocher, Guy (1972), *Talcott Parsons et la sociologie américaine*, Paris, Presses Universitaire de France.
Rueschemeyer, Dietrich (1985), "The state and economic transformation: toward and analysis on the condition underlying effective intervention", *in* Evans, P., Rueschemeyer, D., e Skocpol, T., *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
Savage, Stephen P. (1978), "Political power and political subsystems: Parsons' anlaysis of politics", *Economy and Society*, VII (2).
Schawarzmantel (1994), John, *The State in Contemporary Society*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
Silva, Augusto Santos (1995), "Ideologias e novas cidadanias", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 17.
Skocpol, Theda (1989), "El Estado regresa al primer plano: estratégias de análisis en la investigación actual", *Zona abierta*, 50.
Skopcol, Theda (1985), *Estados e Revoluções Sociais. Análise Comparativa da França, Rússia e China*, Lisboa. Editorial Presença (ed. orig. 1979).
Stoleroff, Alan, e Reinhard Naumann (1993), "A sindicalização em Portugal: a sua medida e a sua distribuição", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 14.
Tarrow, Sidney (1996), "States and oportunities: the political structuring of social movements", *in* McAdam, Doug, D. MacCarthy, John, e N. Zald, Mayer (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambrigde, Cambrigde University Press.
Trinberger, Ellen Kay (1978), *Revolution from Above: Military Burocratas and Development inm Japan, Turkey, Egypt and Peru*, New Brunswick, Nova Jérsia, Transaction Books.
Twine, Fred (1994), *Citizenship ans Social Rights — The interdependence of Self and Society*, Londres, Sage.
Vitorino, António (1995), "A democracia representativa", *in* Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato (orgs.), *Portugal hoje*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
Weir, Margaret, Theda Skocpol (1985), "State structure and the possibilities for 'keynesian' responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States", *in* Evans, P., Rueschemeyer, D., e Skocpol, T., *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
Wilson, Frank (1990), "Neo-corporatism and the rise of new social movements", *in* Russell J., *et al*. (eds.), *Challenging the Political Order — New Social and Political Movements in Western Democracies*, Londres, Polity Press.
Wright, Erik Olin (1983), *Class, Crisis and the State*, Londres, Verso Editions (ed. orig. 1978).
Young, Iris Marion (1995), "Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship" *in* Ronald Beiner (org.), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York.

Publicação Original
Mozzicafreddo Juan (1998), "Estado, modernidade e cidadania", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 245-284. Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 19

Políticas de desenvolvimento social
Emprego e segurança social

Luís Capucha, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro

O campo das políticas sociais é, para além de vasto, delimitado por fronteiras relativamente fluidas. Geralmente definido a partir não de premissas conceptuais, mas do desenho institucional dos aparelhos administrativos, pode incluir áreas como a habitação, a saúde, o trabalho e a concertação social, o diálogo civil, a família, a educação, o emprego e a formação profissional, a segurança social, a acção social, o desenvolvimento comunitário, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, o combate à pobreza e à exclusão social, entre outras. Do conjunto reservamos o presente capítulo a dois dos domínios centrais da política social, nomeadamente o emprego e a segurança social enquanto instrumentos estratégicos de desenvolvimento social.[1]

Estes domínios serão analisados numa perspectiva evolutiva, tomando como referente temporal privilegiado a última década, embora a análise recue até ao processo iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974. Dessa data até Novembro de 1975 decorre a "fundação revolucionária" do embrião do estado-providência. Entre 1976 e 1986 o estado-providência português conheceu um segundo período, caracterizado pela introdução de reformas destinadas a preparar a adesão à Comunidade Económica Europeia, após a qual se seguiu um período de expansão que durou até meados da década de 1990, quando se inaugurou um quarto período, marcado por uma trajectória de transição para políticas sociais activas que configuraram as dinâmicas de recalibragem do modelo social europeu e de activação das políticas sociais. O último período correspondeu aos anos mais recentes, marcados por reformas de política com cariz mais próximo da orientação neo-liberal. O texto termina com um balanço de conjunto sobre os desafios que se colocam às políticas de desenvolvimento social em Portugal a partir da sistematização das principais fragilidades neste domínio.

---

1 O desenvolvimento social, conceito compreensivo que abrange uma diversidade de domínios ligados à qualidade de vida e do ambiente numa perspectiva alongada no tempo e no espaço, não pode resultar apenas destas duas áreas políticas, carecendo pelo contrário de intervenções integradas, concentradas e multidimensionais. A selecção aqui feita não tem, por isso, nenhum outro critério que não o da economia geral da publicação.

Período revolucionário pós-25 de Abril de 1974

A ruptura operada na sociedade portuguesa em 25 de Abril de 1974 foi profunda e global. Uma das principais forças condutoras dessa ruptura foi o objectivo, amplamente partilhado, de pôr termo a décadas de subdesenvolvimento, com consequências que se traduziam, por exemplo, em taxas de pobreza que abrangiam mais de 43% da população (Silva, 1984),[2] ou na inexistência de sistemas de protecção social ou de saúde que abrangessem a maioria da população.[3] Não existia desemprego propriamente dito,[4] mas a economia subdesenvolvida, com forte peso do campesinato, a indústria concentrada nalgumas pequenas áreas onde se verificou o investimento em unidades de médio e grande porte típicas da segunda vaga (no nosso caso tardia, já que o condicionamento industrial durou até aos anos 60) e com os serviços com peso muito reduzido e também eles na maior parte tradicionais, a situação de pobreza era uma condição normal para a maior parte da população. A sangria emigratória é um reflexo deste contexto.

O período revolucionário teve, entre outros traços característicos, o mérito de instaurar um sistema de medidas legais e de direitos, consagrados na Constituição de 1976, que estão na origem da criação do edifício legal do estado-providência em Portugal, embora sem base de sustentação económica e financeira que permitisse a efectivação das expectativas e o cumprimento de algumas das medidas criadas.

Para além do restabelecimento das liberdades políticas e associativas, da liberdade de organização e actividade sindical e da institucionalização do diálogo social (apesar de na prática prevalecer o conflito laboral), foi introduzido o salário mínimo nacional; foram duplicados os valores das pensões mínimas e estabelecidos tectos para as pensões maiores, ao mesmo tempo que os fundos de pensões se tornaram acessíveis aos trabalhadores rurais; estabeleceu-se um regime não contributivo, incluindo a pensão social, que universalizou a protecção social; tornaram-se extensivos a todos os membros das famílias dos contribuintes medidas como o subsídio de desemprego, a assistência médica e medicamentosa e o abono de família. Criaram-se os primeiros serviços médicos e sociais minimamente eficazes. Em 1975 os diversos regimes já abrangiam como contribuintes activos 78% dos activos e o número de pensionistas subiu para 861.700 (187.300 em 1970).

---

2 Valor calculado a partir do Inquérito Nacional às Despesas Familiares de 1973/74. O limiar de pobreza foi o de 75% do rendimento médio por adulto equivalente. Foram testados outros limiares, mais baixos, mas todos eles colocavam a pobreza absoluta acima da pobreza relativa, o que indicia a gravidade das carências generalizadamente sentidas pela população.

3 Os beneficiários dos organismos corporativos de previdência, os principais pilares do sistema, não eram mais do que 862.700 e 833.500 familiares em 1959 (em 1970 não mais de 60% da população estava coberta por algum esquema, ainda que minimalista). Mais de 30% dos trabalhadores dos diversos sectores encontravam-se desprotegidos e as receitas da protecção social não ultrapassavam 3,2% do PIB. Apenas 14,9% das despesas eram com pensões (17,8% em 1970, existindo apenas 187.300 pensionistas). Só em 1960 e 1961 foram introduzidas as pensões mínimas de velhice e invalidez. Os riscos de desemprego e acidentes de trabalho praticamente não estavam cobertos.

4 Embora, como em toda a Europa, as mulheres tivessem uma participação reduzida no mercado de trabalho, sendo a taxa de emprego feminino em 1960 apenas de 13,1%.

A despesa pública com a protecção social cresceu substancialmente, para 8,7% do PIB em 1975, e a despesa com pensões passou a ser 45% do total, ao mesmo tempo que o período de instabilidade económica fazia emergir o desemprego e o aumento da despesa com o respectivo subsídio.

Período de estabilização: 1976-1986

Acalmado o período de forte participação e agitação social, mas também de alguma instabilidade política e desorganização económica, que se seguiu à Revolução de Abril, o país passou a ser governado ao centro por um bloco partidário orientado para a Europa Comunitária. Conheceu entre 1976 e 1986 um período de austeridade e estabilização macroeconómica (associada às intervenções do FMI e do Banco Mundial), marcado por fortes restrições e recuos severos nas anteriores dinâmicas de melhoria das condições de vida das famílias, com perda acentuada do poder de compra dos salários e das pensões. A pobreza permanecia a níveis elevados, atingindo o valor de 35% em 1980 (Costa e outros, 1985),[5] e o desemprego subiu para níveis a que a sociedade portuguesa não estava habituada.

A austeridade não impediu contudo um conjunto de mudanças orientadas pela "europeização"[6] do país. O pedido de adesão à CEE implicou a adopção de um conjunto de instrumentos legislativos e de desenvolvimentos institucionais indispensáveis à aproximação ao *acquis communautaire*. Datam deste período a criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, dos Centros Distritais de Segurança Social, do Sistema Nacional de Saúde e do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado em 1979. Algumas medidas de protecção foram lançadas, incluindo a extensão da licença parental para 90 dias, a criação de um sistema de protecção para os trabalhadores independentes (cobrindo os riscos de doença e assistência médica e medicamentosa, subsídio de maternidade, subsídio por morte e pensões de invalidez e velhice), integração dos trabalhadores domésticos no sistema geral de protecção, e elevação das taxas contributivas pagas por trabalhadores e empregadores para o sistema.

Uma das mudanças mais importantes, pelo impacto estruturante que teve, foi a aprovação da Lei de Bases da Segurança Social em 1984. A lei estabeleceu a organização do sistema em torno de três componentes base: o regime contributivo, o regime não contributivo e a acção social. O primeiro tinha (e tem) natureza obrigatória e incluía diversos subregimes — alguns deles integrados no regime geral mais tarde — que cobriam os riscos típicos dos sistemas de segurança social na Europa, como os de doença, maternidade, acidente profissional, deficiência, velhice, morte e benefícios familiares. O regime não contributivo abrangia as famílias, pessoas com deficiência e pessoas idosas não cobertas pelo regime contributivo, atribuindo

5 O limiar da pobreza obedece aos mesmos critérios do referido em nota anterior.

6 Expressão que refere uma espécie de escolha das instituições e práticas tidas por comuns na Europa como referência de acção e de avaliação das mudanças em países menos desenvolvidos, como Portugal.

benefícios como abono de família, maternidade, pensão de sobrevivência, pensão para deficientes e pensão social. Por fim, a acção social, para além da atribuição de pequenos apoios monetários dependentes das dotações orçamentais destinadas a fazer face a situações pontuais e graves de risco social, incluía a regulação e financiamento de equipamentos sociais para as pessoas com deficiência, as crianças, os idosos e a comunidade, entre outros.

Por seu turno, lançaram-se nesta altura os principais programas e medidas de formação socioprofissional de pessoas com deficiência e também as principais iniciativas estruturadas e sistemáticas de formação contínua e para desempregados. Num contexto de forte depressão e contenção económica, persistindo a situação já verificada no período revolucionário de se criarem as políticas e os edifícios institucionais sem a disponibilidade dos correspondentes envelopes financeiros, a performance dos sistemas em referência mantinha-se extremamente baixa, sendo particularmente notório o raquitismo das políticas de inclusão e solidariedade, emergindo assim discrepâncias entre direitos consagrados e o efectivo acesso a eles por grande parte da população.

Período de extensão e crescimento: 1986-1994

Após a adesão à Comunidade Económica Europeia, inaugura-se um período de crescimento da cobertura e dos níveis das políticas sociais e de emprego. Numa conjuntura económica internacional favorável e num clima político estável, o apoio dos fundos comunitários permitiu a execução dos programas e medidas desenhados no período anterior, nomeadamente na área do emprego e da formação — desde a formação contínua nas empresas até à formação para desempregados e à disseminação das respostas e instituições do sistema de reabilitação socioprofissional de pessoas com deficiência (Capucha e outros, 2004). Apesar da prevalência da lógica de execução alargada das medidas existentes, verificou-se igualmente o lançamento das primeiras iniciativas de formação de grupos desfavorecidos.

Também na segurança social o principal sentido das prioridades no período foi o da expansão e crescimento das medidas existentes, de que são exemplo a criação do 14.º mês nas pensões e a criação de uma rede de equipamentos e serviços, muitas vezes geridos em parceria com os parceiros sociais e com ONG.

Assim, se em 1980 a despesa social não ultrapassava 12,8% do PIB (quando na Europa o valor era de 24,3%), tendo subido depois para 15% em 1990, verificou-se um novo salto para 23% em 1997. A intensidade do esforço, tendo por referência a média europeia, traduz igualmente de forma clara esta subida. Em 1980 a despesa social *per capita* em Portugal era apenas 31,4 % da da Europa, passando para 38% em 1986, 47,6% em 1990, 51,6% em 1995, 59,3% em 2000 e 63,69% em 2002 (European Commission, 2005).

Foi neste período que se criou a primeira política estável de luta contra a pobreza. Em 1987 estendeu-se ao nosso país o II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, assente em 10 projectos de investigação-acção de dimensão relativamente pequena e temática diversificada. A par dos projectos financiados pela

iniciativa comunitária, o governo financiou uma outra dezena de projectos nacionais. Mais tarde, em 1993, o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza financiou quatro projectos de maior dimensão em Portugal, assentes em princípios como o das parcerias, o do desenvolvimento local e o da participação das populações. Estes princípios foram transpostos para um Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PLCP) que, até à actualidade — em 2005 ainda se encontra activa a última vaga de projectos — constituiu um instrumento de intervenção territorializada de relevo, potenciadora de outras medidas, como o Programa Especial de Realojamento, assente em projectos multidimensionais de duração média de quatro anos, actuando em domínios como a criação de equipamentos sociais, a formação profissional especial, a educação, as iniciativas de emprego social ou no artesanato, a dinamização de actividades produtivas em decadência, a reconstrução habitacional, a animação cultural, entre outras. Entre 1996 e 2001 foram financiados 339 projectos com 84.134.295 euros em todo o país (OIT, 2003).[7] Projectos de cariz semelhante ou aproximado foram, neste período, também promovidos, primeiro pela Iniciativa Comunitária Horizon I, e depois, de forma alargada, pelo subprograma operacional "Integrar", que acrescentaram à animação comunitária e à acção social típica dos projectos do PLCP, um vasto número de iniciativas no âmbito do mercado social de emprego e da formação especial.

Nova geração de políticas sociais activas: 1995-2001

O ciclo político 1986-1995 conheceu dois períodos económicos diferenciados e essa realidade teve implicações importantes nas políticas sociais. Enquanto até 1990 se verificou uma taxa de crescimento económico médio superior a 5% ao ano, com a formação bruta de capital fixo (FBCF) a crescer acima dos 10%, entre 1990 e 1994, o crescimento médio desceu para 2,1%, tendo-se mesmo verificado um crescimento negativo em 1993, depois de uma queda de três pontos percentuais entre 1990 e 1991.

Em 1995 estavam a atingir o "pico" alguns dos piores efeitos da crise económica dos primeiros anos da década de 1990 e das respostas de cariz neoliberal adoptadas para lhes responder. O contexto económico voltou a conhecer um período de relativa eficiência, com o PIB a crescer à média de 3,5% ao ano entre 1995 e 2000, mas agora com a FBCF a dar um contributo menor (6,8%), sendo o crescimento em grande parte alimentado pelo aumento do emprego. A produtividade (PIB pm/população empregada) também cresceu, a um ritmo de 3,4% entre 1986 e 1990, 1,2% entre 1991 e 1994 e 2% ao ano entre 1995 e 2000. Neste ano a produtividade era cerca de 62,5% da média europeia (INE, *Contas Nacionais Anuais*).

A pobreza voltara a crescer e o desemprego atingia níveis elevados, mantendo-se a qualidade do trabalho e a capacidade de inovação empresarial muito baixas. Neste contexto o Partido Socialista venceu as eleições com um programa que

7 Uma das maiores fragilidades do programa consiste na dispersão e pequena dimensão de cada projecto (média de 248.184 euros, o que resulta em médias de apenas 62.045 euros/ ano/projecto, insuficientes para atacar a fundo os problemas nos territórios em que se localizam).

afirmava a prioridade que deveria ser conferida às políticas de educação, e utilizava a luta contra a pobreza como uma bandeira distintiva. Iniciou-se nesta altura um período de lançamento de uma nova geração de políticas sociais activas, noção que por toda a Europa se afirmava como alternativa às propostas neoliberais com vista a combinar a reforma do estado-providência do período fordista com a conservação de elevados padrões sociais típicos do modelo social europeu.

Os indicadores de emprego e desemprego conheceram uma melhoria acentuada neste período. Entre 1995 e 2000 foram criados 337 mil postos de trabalho, com diminuição dos "falsos trabalhadores independentes" e uma subida de 3.040,2 milhares de trabalhadores assalariados para 3.419,4 milhares. A taxa de actividade cresceu no mesmo período de 67,2% para 71,5% (63,6% para as mulheres), situando-se claramente acima da média europeia (DEEP/MTS, Plano Nacional de Emprego, 2001).

A taxa de emprego cresceu de 65,3% em 1995 (56,9% para as mulheres e 74,3% para os homens; 35,6% para os jovens entre os 15 e os 24 anos, sendo o valor para as jovens de 32,2%) para 68,3% em 2000[8] (60,5% para as mulheres e 42,0% para os jovens). Pelo contrário, o desemprego caiu de 7,2% em 1995 e 7,3% em 1996 (com as mulheres a conhecerem valores de 8% e os jovens 16,1%, no primeiro daqueles anos), para 3,9% em 2000 (4,9% no caso das mulheres e 8,6% no caso dos jovens). Por fim, o desemprego de longa duração atingia o valor de 2,8% em 1995 e passou para cerca de 1,5% em 2000 (Eurostat, *Labour Force Survey*).

Persiste porém um conjunto de problemas estruturais, cuja análise pormenorizada trataremos mais à frente, e que aqui deixamos apenas enunciado. Trata-se, desde logo, de um défice estrutural de qualificações da população em todos os segmentos de idade, registado apesar de um progresso entre os jovens, que se revela mais lento do que o dos nossos parceiros europeus; da existência de desequilíbrios da estrutura sectorial e da fragilidade dos factores de competitividade de um segmento relevante da economia, que apresenta baixa produtividade, organização do trabalho obsoleta e resistência à inovação, à melhoria da qualidade do trabalho e aos consequentes aumentos dos níveis das remunerações; e da persistência de níveis de pobreza e de exclusão elevados.

Num contexto em que, com o apoio dos fundos comunitários, se iam desenvolvendo acções de investimento meramente tecnológico nas empresas (isto é, sem interferir no conjunto dos factores de produtividade, nomeadamente nas qualificações e na organização do trabalho) e de formação profissional cuja eficácia está ainda por determinar, verificou-se um efectivo crescimento económico e do bem estar das famílias, o que de certo modo retirava visibilidade à persistência de problemas estruturais. Neste quadro o lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego, na

8 O cálculo da taxa de emprego conheceu uma alteração na fórmula em 1999, no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego. Enquanto antes o numerador incluía todas as pessoas empregadas e o denominador a população entre 15 e 64 anos, a partir daquele ano o numerador foi também limitado ao grupo de idades homólogo do denominador, o que para Portugal, com uma participação no emprego da população mais idosa relevante, representou uma diminuição no indicador de quase dois pontos percentuais.

Cimeira do Luxemburgo em 1997, implicou uma revisão mais ou menos acentuada da estratégia e das prioridades políticas do país em matéria de emprego.

Dos quatro pilares da estratégia europeia (empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres) foram assumidas prioridades que privilegiaram a empregabilidade. Esta passava pelo triplo objectivo de (i) prevenir o desemprego, (ii) prevenir o desemprego de longa duração e (iii) promover a reinserção dos grupos excluídos. A prevenção do desemprego acolheu um conjunto de medidas, cruzadas com as do pilar da adaptabilidade, visando desde logo a elevação das qualificações, quer dos jovens quer da população empregada, através de uma estratégia compreensiva para a aprendizagem ao longo da vida — incluindo a criação do pré-escolar, a diversificação da oferta de vias de ensino e de formação profissional para apoiar a transição mais qualificada dos jovens para a vida activa, a oferta da formação para desempregados e de formação contínua, e ainda a criação dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e conhecimentos adquiridos ao longo da vida, estreitamente articulados com os cursos de educação-formação de adultos, entre outras medidas com impacto e sucesso muito desigual.[9] A promoção de acções de preparação da reconversão sectorial dos sectores em risco de choque competitivo constituía igualmente uma medida de prevenção do desemprego, que não chegou porém a ser concretizada de forma alargada.

No campo da prevenção do desemprego de longa duração, são de destacar as iniciativas Inserjovem e Reage, postas em prática pelos centros de emprego do IEFP com vista a responder à meta europeia de fornecer uma resposta — de emprego ou, preferencialmente, de encaminhamento para formação — a todos os jovens e adultos antes de completarem respectivamente seis e doze meses de desemprego. Baseada numa metodologia inovadora de resposta multidimensional, pessoalmente traduzida num plano pessoal de emprego e negociada com os desempregados, estas medidas foram consideradas como uma boa prática a nível europeu.

Por fim, no campo da reinserção dos grupos em situação de exclusão, destaca-se a diversificação das medidas do mercado social de emprego, o aumento contínuo das pessoas abrangidas e a expansão da rede de organizações capazes de fornecer respostas de formação especial. A articulação entre os serviços de emprego

9 Por exemplo, pelo lado positivo, destaca-se o número de jovens no sistema de aprendizagem, que era de 16.792 em 1998 e passou para 26.078 em 2000; o número de desempregados que recebeu formação, que cresceu no mesmo período de 9.724 para 14.478; o dos adultos empregados em formação, que duplicou entre 1995 e 2000 (de 121.487 para 310.863). Em 2001 estavam em funcionamento 28 Centros RVCC, número que subiu para 56 em 2003. O número de adultos inscritos subiu, no mesmo período, de 7.019 para 28.636 (sendo o total, acrescentado 2002, de 60.130); os adultos com processo de reconhecimento em curso aumentaram de 2.952 para 19.404 (total de 35.840); os adultos com conhecimentos validados passaram de 496 para 8.300 (total de 12.476); com conhecimentos certificados de 467 para 7.734 (total de 11.488); e os adultos que frequentam formações complementares subiu de 130 em 2001 para 9.020 em 2003, somando no triénio o valor de 13.958 (Direcção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação, Dezembro de 2003). Do lado negativo, destaca-se a permanência do abandono escolar precoce e a dificuldade de abrir as empresas à formação contínua.

e os serviços de acção social responsáveis pelo rendimento mínimo garantido é outra das acções a salientar neste período.

A expansão dos serviços e equipamentos sociais de apoio à família e as majorações dos apoios ao emprego e formação no caso de estarem envolvidas mulheres foram os traços dominantes no pilar da igualdade de oportunidades. Se a segunda das abordagens deu substância ao princípio da transversalidade da igualdade de género em todas as políticas de emprego, a primeira apresenta-se particularmente relevante. Numa sociedade com elevados níveis de emprego feminino como a portuguesa, a carência de equipamentos de apoio à família, indispensáveis à conciliação do trabalho com a vida familiar, não poderia deixar de fazer sentir-se como uma área problemática. Ainda assim, o período de 1995-2000 foi de excepção neste campo, pois para além da criação do ensino pré-escolar, o ritmo de criação de novos equipamentos por ano, que vinha crescendo desde 1986, passou de 571 em 1995 para 721 em 2000, enquanto o investimento do estado na criação destes equipamentos passou de 34 para 47,4 milhões de euros entre aqueles dois anos, e o apoio ao funcionamento passou de 380.100 para 763.660 milhares de euros por ano (DEPP/MTS, *Carta Social 2002*).

No pilar da adaptabilidade, para além do objectivo de modificar o panorama das qualificações no nosso país, são de destacar as iniciativas para ultrapassar alguns bloqueios existentes no plano da concertação social, com vista à modernização do trabalho — no sentido de combinar maior flexibilidade e adaptação à mudança com maior segurança — e ao aumento da capacidade de inovação. Para além dos acordos estratégicos gerais e da declaração conjunta que suportou o lançamento do Plano Nacional de Emprego, salienta-se a assinatura de três acordos de médio alcance, nas áreas do emprego, educação e formação, da higiene e segurança no trabalho e da sustentabilidade do sistema de pensões, contendo pela primeira vez objectivos concretos em domínios de importância estratégica para o país.

No campo da empregabilidade, e não sendo aplicável ao caso português a prioridade de criação de auto-emprego (que existe já em excesso por comparação com os padrões europeus),[10] privilegiou-se o combate ao falso trabalho independente e a desburocratização dos procedimentos para a constituição de empresas, através dos centros de formalidades para empresas. Uma área em que se avançou muito pouco foi a da qualificação da função empresarial, talvez o domínio de maior vulnerabilidade do sistema de emprego português.

No conjunto, estas medidas permitiram aproveitar a conjuntura económica favorável e deram, além disso, um contributo próprio para a criação de emprego independentemente da dinâmica da economia. Um estudo econométrico de avaliação do PNE mostrou que o contributo líquido das políticas pode ter sido equivalente a perto de 50.000 empregos, e ainda que esse contributo foi particularmente relevante quando os indicadores económicos começavam a revelar abrandamento (Carneiro, 2003).

---

10 O peso do auto-emprego era de 25,4% em Portugal em 2002, contra 17,8% de média europeia (Comissão Europeia, 2004).

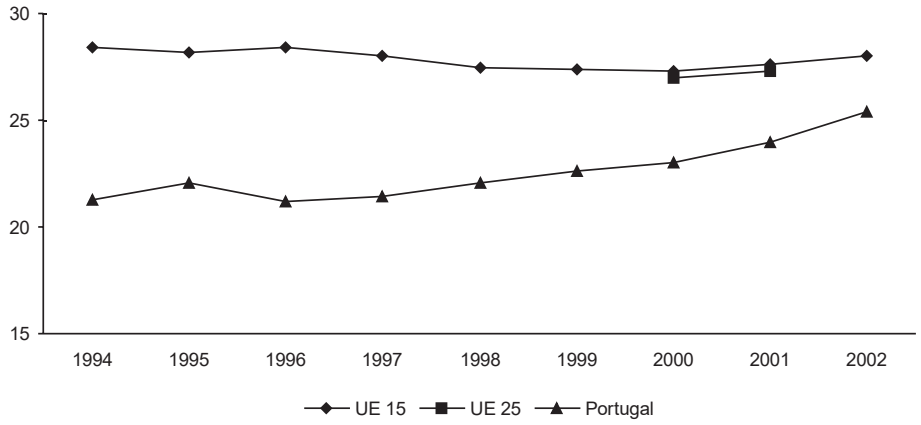

Figura 19.1 Despesa total em protecção social (em % do PIB), 1994-2002

Fonte: European Social Statistics Protection, Expenditure and Receipts, Data: 1994-2002, European Commission, Eurostat.

O sistema de segurança social é, para além de um pilar base da organização do estado e da sociedade, assegurando a solidariedade entre as gerações, o acesso aos recursos e a confiança das pessoas nos fundamentos políticos do sistema de governação, um instrumento fundamental de redistribuição de recursos. Essa redistribuição faz-se num sentido vertical, através da transferência de meios das gerações activas para as mais idosas, mas também num sentido horizontal, permitindo assegurar equidade em relação aos beneficiários mais pobres, através nomeadamente do crescimento "político" dos valores das pensões mais baixas.[11] Se o emprego conheceu no período 1995-2000 uma evolução positiva, o mesmo se passou com os principais indicadores do desempenho do sistema de protecção social.

Assim, a despesa total em protecção social subiu de 22,1% do PIB em 1995 para 23% em 2000 e 25,4% em 2002, o que representa um notável esforço de aproximação à média europeia, como se pode ver na figura 19.1.

Com estes valores Portugal situa-se ainda assim numa das posições do fundo da tabela no quadro europeu. Mesmo considerando os actuais 25 membros da UE, apenas a Hungria e a Eslováquia nos ficam atrás, como se pode ver na figura 19.2. Por outro lado, estamos próximos de países como a Espanha — em relação à qual temos tido uma progressão mais rápida (Guillén e Silva, 2001) —, a Irlanda, a Grécia e um conjunto de novos países aderentes, como a Eslováquia, a Hungria e a Eslovénia.

---

11 A "eficiência" das transferências sociais totais na redução da pobreza é de 61,5% na UE15 e de 49,5% em Portugal, ao passo que a eficiência das "outras transferências" para além das pensões, era a nível europeu de 37% e em Portugal 16,7%, em 2001 (Ferreira, no prelo).

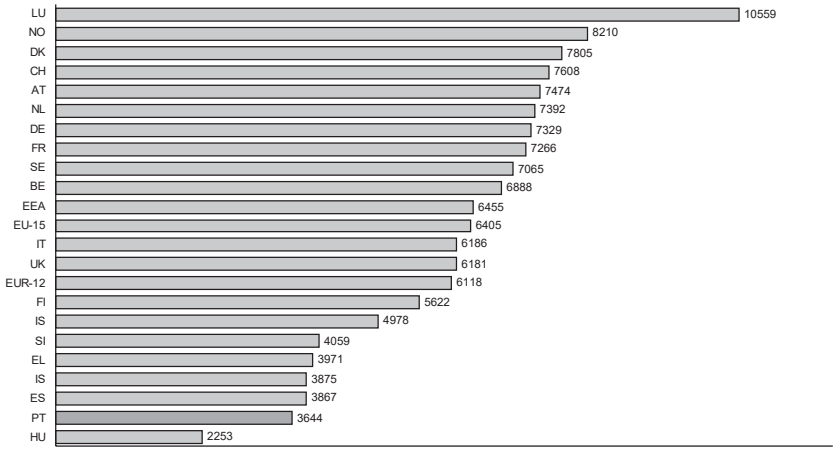

Figura 19.2 Despesa em protecção social (*per capita* em PPS), 2001

Fonte: Statistics on Focus, Population and Living Conditions, Social Protection, 2004.

A intensidade do esforço em protecção social é medida não através da proporção da despesa social total no PIB, mas sim pela despesa social *per capita*. A evolução portuguesa tem sido também positiva a este respeito. Em 1980 a proporção da despesa social *per capita* em relação aos países da actual União Europeia, em paridades de poder de compra, era de apenas 31,2%. Essa proporção mantinha-se em 31,4% em 1986, tendo depois subido para 38% em 1990 e para 48,2% em 1995. O valor em 2000 era já de 59,3% e subiu para 63,7% em 2002. Neste ano o valor em euros era de 4.298 por ano em Portugal e 6.748 na UE15. A figura 19.3 procura dar nota desta aproximação. A progressão foi notável, pese embora a diferença continue a ser demasiado marcada.

Como mostra a figura 19.4 a repartição da despesa pelas diferentes funções apresenta uma estrutura que aproxima Portugal dos restantes países europeus no que respeita às pensões de velhice e sobrevivência (respectivamente 46,0% e 45,8% na UE e em Portugal), uma proporção maior na doença e cuidados de saúde (28,2% e 31,3%) e nas pensões de invalidez (8% e 12,3%), ao passo que, compreensivelmente, Portugal gasta menos que os seus parceiros no subsídio de desemprego (6,2% e 3,6%), e incompreensivelmente, dada a taxa de pobreza infantil e a carência de equipamentos de apoio à família, e dado sermos o país com maiores níveis de desigualdades, também gasta menos nas medidas destinadas à família e às crianças (8% e 5,6%) e no alojamento e combate à exclusão social (3,6% e 1,3%).

A melhoria generalizada das condições de vida dos portugueses, de que o Inquérito aos Orçamentos Familiares do INE dá conta (Capucha, 2004b), não é estranha ao esforço de aumento da despesa social. O esforço teve efeitos na redução da pobreza, a qual constitui um dos melhores indicadores do desenvolvimento social.

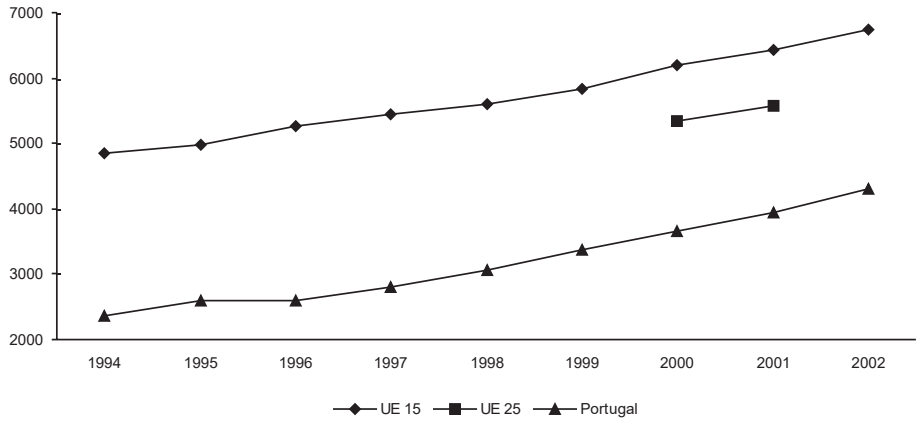

Figura 19.3 Despesa total em protecção social (*per capita* em PPS), 1994-2002

Fonte: European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts, Data: 1994-2002, European Commission, Eurostat.

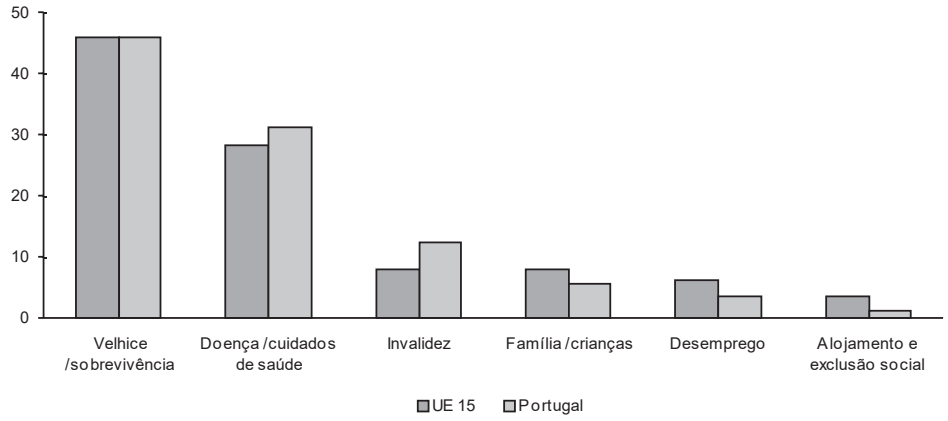

Figura 19.4 Protecção social por função (% da despesa total em benefícios sociais), 2001

Fonte: Statistics on Focus, Population and Living Conditions, Social Protection, 2004.

No período em referência, o sistema de segurança social parece ter entrado numa fase de maturidade. De acordo com dados do Centro Nacional de Pensões, o número de beneficiários da pensão de velhice era 1.518.689 em 2000 (60,9% do total dos beneficiários), os de invalidez 373.337 (15%) e os de sobrevivência 602.277

(24,1%). Os pensionistas eram 23,8% da população portuguesa, representando mais de metade (55%) de todos os beneficiários do sistema, sendo os restantes 45% beneficiários do subsídio de doença (33,5%), dos abonos familiares (5,2%) e desemprego (apenas 3,7%).[12]

Com a maturidade, e em relação à evolução previsível das dinâmicas demográficas,[13] do emprego, dos rendimentos do trabalho e da produtividade, o sistema português confronta-se com a necessidade de se reformar, de modo a manter a sustentabilidade futura. Confrontaram-se na sociedade portuguesa duas perspectivas, uma com uma tónica maior na limitação das responsabilidades do sistema público e o incentivo ao crescimento do pilar privado (Campos, 2000) e outra, que viria a prevalecer na nova lei de bases de 2000,[14] mais centrada no reforço do sistema público. Esta nova lei de bases reafirma, assim, o primado da responsabilidade do estado na provisão das medidas de bem-estar baseadas na solidariedade inter-geracional, bem como na responsabilidade nacional para com os mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que fixa um conjunto de princípios que foram sendo desenvolvidos nas políticas sociais, como o da diferenciação positiva[15] a favor dos mais carenciados, nomeadamente no sistema de pensões e nas prestações familiares; tornar o combate à exclusão social num dos objectivos centrais do sistema; e, por fim, a reorganização do sistema de modo a uniformizar procedimentos e fluxos de informação, aproximar os serviços dos cidadãos e criar aos diversos níveis nacional, regional e local[16] estruturas horizontais de coordenação inter-departamental.

A nova lei manteve as três bases (regime contributivo, regime não contributivo e acção social) e introduziu no sistema alterações de fundo, nomeadamente

---

12 O crescimento das pensões mínimas e dos seus efeitos foi objecto de análise pormenorizada num outro capítulo da trilogia agora apresentada.

13 O índice de envelhecimento da população passou de perto de 85% em 1995 para mais de 95% em 1999, indicando os Censos de 2001 que a população idosa pela primeira vez ultrapassou o peso da população de menos de 14 anos. O índice de dependência dos idosos (população com 65 ou mais anos/população entre 15 e 64 anos x 100) passou de 21,5 em 1995 para 22,8 em 1999.

14 Um estudo prospectivo realizado em 2001 mostrava que, naquela altura, apesar dos efeitos inevitáveis do envelhecimento e da maturação do sistema — com sistemáticos aumentos dos valores médios das pensões — a fase em que ele poderá vir a conhecer défices se encontra bastante distante, principalmente se as alterações introduzidas na lei forem cumpridas (nomeadamente as que respeitam à criação do fundo de reserva) e desde que o incumprimento verificado no período 2002-2004 seja rectificado. A sustentabilidade ficará melhor assegurada não tanto através da criação de *plafonds* que estimulem a procura dos esquemas privados, mas principalmente através do aumento da idade efectiva da reforma e do estímulo ao envelhecimento activo e, como condição deste, da melhoria da qualidade e atractividade do trabalho (Santos e Ferreira, 2002).

15 A via para o desempenho desta função é hoje também objecto de debate. Um dos tópicos respeita à lógica a que deve obedecer o crescimento das políticas redistributivas do rendimento. Se o objectivo é o da elevação dos padrões de vida dos pensionistas de pensões mais baixas, privilegiar-se-ão medidas — relativamente mais caras — de carácter universal, como será o caso da elevação do valor da pensão mínima do regime geral até ao valor do salário mínimo nacional. Se, pelo contrário, o objectivo é o da erradicação da pobreza, o aumento das pensões mais baixas — de todos os regimes — poderá assumir a forma de um suplemento, conferido sob condição de recursos, que assegure a ultrapassagem dos limiares de pobreza com maior economia de meios (Gouveia e Rodrigues, 2003).

(i) nos critérios de cálculo das pensões (opcional para quem já tinha direitos formados), de modo a valorizar a contribuição fazendo entrar toda a carreira contributiva no sistema de cálculo, (ii) estabelecendo a obrigação de financiamento da acção social pelo Orçamento de Estado e (iii) reforçando os fundos de capitalização públicos, medidas que, conjugadas, permitiriam, a ser cumprida a lei, o crescimento relativo das prestações e a viabilidade financeira a longo prazo.

Como vimos, a despesa com habitação e combate à exclusão social permanece limitada em relação ao padrão típico na Europa. É de destacar contudo que o período que estamos a analisar foi particularmente marcado pelo lançamento de um conjunto de medidas de combate à pobreza que representaram um salto em relação ao anterior Programa de Luta Contra a Pobreza.

Para além da incorporação de preocupações com a inclusão social dos grupos mais desfavorecidos nos sistemas de pensões e nas prestações familiares e do reforço do programa de luta contra a pobreza, foi criado o Programa da Rede Social, entre uma série de outras medidas que no conjunto constituem uma parte do processo de construção de uma nova geração de políticas sociais activas, cujos exemplos mais relevantes foram o rendimento mínimo garantido e o mercado social de emprego.

O rendimento mínimo garantido (RMG), criado pela Lei n.º 19-A/96, tinha constituído um dos tópicos de debate político durante a campanha eleitoral em 1995. Ganhas as eleições pelo Partido Socialista, que prometera a introdução da medida cumprindo assim uma recomendação do Conselho Europeu aprovada em 1992 no sentido de todos os estados-membros da UE completarem os seus sistemas de protecção com políticas de apoio ao rendimento dos grupos mais pobres da população, o RMG viria a tornar-se uma medida emblemática do período.

No fundamental, o esquema consiste numa prestação pecuniária do regime não contributivo da segurança social destinada, por um lado, a combater as formas mais extremas de carência económica e assegurar um mínimo de dignidade a todas as pessoas legalmente residentes em Portugal, sendo atribuído sob condição de recursos e, por outro lado, um programa de inserção destinado a resolver as situações que deram origem às situações de carência, o qual deveria ser oferecido, com a devida qualidade, em função das necessidades de cada pessoa ou agregado doméstico, pelas instituições com quem os beneficiários assinam um contrato. Sendo a disponibilidade para trabalhar uma condição de acesso à prestação por parte de todos os que possuíssem condições de idade e saúde para isso, os contratos de inserção envolvem muitas outras áreas, como a saúde, a educação, a formação profissional, o acesso a equipamentos sociais, a habitação ou a acção social.

---

16 Sendo este o nível onde se foi mais longe, graças ao lançamento do Programa da Rede Social, que para além de trazer novos parceiros, como as autarquias, ao sistema de acção social, visa promover uma actuação sistemática baseada em instrumentos racionalizados e negociados de diagnóstico e planeamento com vista à resolução, no plano local e com base nos contributos das entidades responsáveis, de todos os problemas que, a esse nível, numa lógica de subsidiariedade, puderem ser resolvidos.

Devendo os beneficiários esgotar previamente todos os direitos para que sejam elegíveis, o valor do subsídio a atribuir consiste na diferença entre os rendimentos do agregado doméstico por adulto-equivalente — sendo os rendimentos do trabalho objecto de um abatimento de 20% para incentivar a actividade económica[17] — e o rendimento mínimo, fixado no valor igual ao da pensão social.

Podiam ser requerentes todos os cidadãos em comprovada situação de necessidade económica legalmente residentes no país e maiores de 18 anos, e ainda menores com outros a cargo, grávidas, ou jovens com deficiência. Para a composição do agregado eram contabilizados o requerente, o esposo/a ou pessoa que com ele vivesse em união de facto há mais de um ano, parentes menores ou estudantes, filhos adoptados, crianças colocadas à guarda do requerente e outros parentes sem condições para o trabalho. O limite máximo do subsídio era 24 vezes a pensão social e o mínimo 5% dessa pensão.

Sendo uma medida nacional, o RMG era gerido a nível local pelas Comissões Locais de Acompanhamento (CLA), que integravam obrigatoriamente representantes locais da acção social, da educação, do emprego e da saúde, e opcionalmente autarquias, IPSS, parceiros sociais e outras organizações sem fins lucrativos. Às CLA competia o acompanhamento dos beneficiários (tarefa na maior parte dos casos desempenhada pelos serviços locais de acção social) e a construção e acompanhamento dos Planos de Inserção que deveriam ser assinados pelo representante da CLA e todos os membros do agregado envolvidos.

Para além dos princípios da gestão descentralizada e da contractualização entre o cidadão beneficiário e a sociedade, o RMG rompeu com anteriores medidas de acção social, por constituir um direito e não uma espécie de "benesse" eventual da acção social.

Existindo cálculos de que 5% da população poderia vir a ser beneficiada (Rodrigues, 2001), a taxa de *take-up* no RMG foi de 72% e a medida teve um impacto (que ultrapassou os seus objectivos) de redução de 1,6% na taxa de pobreza e de (aí sim, como se pretendia) 17,7% de redução da intensidade e de 36% de redução da severidade da pobreza (Rodrigues, 2004).

O valor médio dos subsídios atribuídos, segundo dados do IDS, era em Dezembro de 2002 de 150,1 euros por agregado e 51,3 euros por beneficiário. Os requerentes foram, segundo a mesma fonte, 479.657, sendo a taxa de rejeição de 40,5% (194.099 processos indeferidos, principalmente por rendimentos superiores aos mínimos ou por não apresentação de comprovativo de rendimento).[18]

O número de beneficiários começou por representar 1,2% da população portuguesa em 1997 (após o período experimental entre Julho de 1996 e Julho desse ano), crescendo para 3,4% em 1998 e atingindo o máximo de 4,3% em 1999. De então para a frente o número foi decrescendo para 4,2% em 2000, 3,4% em 2001 e 3,1% (320.155 pessoas e 109.579 agregados) em 2002. Até Dezembro deste ano tinham

17 Não eram igualmente contabilizados os abonos familiares e as bolsas de estudo.

18 A taxa de indeferimento parece indicar que os processos de controlo revelam algum rigor.

beneficiado 826.974 pessoas e 506.819 (pertencentes a 175.979 agregados) tinham já abandonado o benefício, 62,7% dos quais por terem deixado de se encontrar em situação de necessidade económica. As outras razões foram o não cumprimento ou a não subscrição do programa de inserção (respectivamente 11,5% e 7,9%), título de residência inválido (1,5%) e outras razões (16,4%).

Os contratos de inserção atingiram o número de 75.379, cobrindo 173.257 indivíduos e incluindo 229.853 acções. Destas são de salientar as acções na área da educação (14,8%), saúde (23,6%) e emprego (15,7%). Note-se, a propósito deste último valor, que 39,9% dos beneficiários tinham menos de 18 anos, que 8% tinham mais de 65 anos, que 24,4% eram pessoas empregadas, 9,1% pensionistas, 4,5% incapacitados para o trabalho e 23,8% estudantes. Os desempregados eram um grupo sobre-representado (19,8%), e as pessoas ocupadas com tarefas domésticas eram 14,7%.

Quanto ao tipo de famílias, verifica-se uma clara sobre-representação das monoparentais femininas (21%), sendo igualmente relevantes os 15% de mulheres isoladas e os 12% de homens isolados. As famílias alargadas contribuíam com 4% do total, os casais sem filhos com 14% e os casais com filhos com 33%.

O mercado social de emprego constitui um outro referencial de base da nova geração de políticas sociais activas, porque nele converge, talvez da forma mais clara, a cooperação entre uma lógica de compatibilização entre a prestação de serviços económica, social e ecologicamente relevantes, com a lógica da integração social de categorias e grupos sociais que, sem essas medidas, não poderiam aceder a um emprego — ao qual ou nunca tinham tido oportunidade de chegar ou só muito longinquamente o tinham feito —, adquirir competências para a empregabilidade e participar activamente no desenvolvimento social.

Sendo preferencialmente uma solução de transição de grupos excluídos para o mercado aberto (podendo nalguns casos constituir uma solução mais ou menos permanente), por via da aquisição de competências básicas, pessoais, relacionais e profissionais, o mercado social de emprego consiste num conjunto de actividades apoiadas pelo Estado para a satisfação de necessidades não atendidas pelas empresas normais. incluem-se entre essas medidas os programas ocupacionais para desempregados, as escolas-oficina, a formação profissional especial, as empresas de inserção e o emprego protegido para pessoas com deficiência.

Em 2000 participavam nos programas ocupacionais 44.631 desempregados de longa duração, nas escolas-oficina estavam inscritos 5.288 jovens, as empresas de inserção ocupavam 3.109 pessoas e 677 pessoas com deficiência estavam integradas em emprego protegido. O número de pessoas pertencentes a categorias como os jovens em risco, os sem-abrigo, ex-toxicodependentes, ex-reclusos, minorias étnicas e outras em situação de desemprego de longa duração envolvidas em actividades de formação profissional especial era cerca de 12.000 em 2002, ano em que as pessoas com deficiência em acções de formação-reabilitação socioprofissional eram cerca de 7.000.

Portugal encontra também neste campo um largo espaço para expansão, dado que em 2002, segundo o Relatório Conjunto da Estratégia Europeia para o Emprego, a percentagem do PIB de despesas em políticas activas do mercado de trabalho era de

apenas 0,2, contra 0,7 na UE15. Apresentávamos o pior desempenho nesse domínio, ao passo que nas medidas passivas nos aproximamos mais da média: 1,0% em Portugal, contra 1,3% na Europa comunitária, sendo que neste indicador nos encontramos acima do Reino Unido (0,4%), do Luxemburgo (0,5%), da Irlanda (0,7%), da Itália (0,6%) e da Grécia (0,4%).

O período de crescimento económico e do emprego e de renovação das políticas sociais colocou o governo português em posição de assumir durante a presidência da União Europeia no primeiro trimestre de 2000 o lançamento da que ficou conhecida como Estratégia de Lisboa (Rodrigues, 2003). No essencial essa estratégia consistiu num conjunto de objectivos e num método para os promover. Os objectivos, cada um deles desdobrado numa agenda de acção concreta, eram os de tornar a Europa na região mais competitiva do mundo baseada na economia do conhecimento até 2010 (o que implicaria taxas de crescimento médio anuais do PIB de 3%), com mais e melhor emprego (o que significava até àquela mesma data alcançar uma taxa de emprego de 70%, com 60% no emprego feminino e 50% de taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos)[19] e com mais coesão social.[20] O método para avançar seria o da coordenação de processos. O Conselho Europeu afirmava a importância de promover a transição para a economia do conhecimento num quadro económico sólido, mas preservando e promovendo a qualidade do modelo social europeu renovado, dado serem os recursos humanos o capital-chave para a estratégia. Assim, a vontade do Conselho deveria ser formada não apenas a partir dos ministros das finanças e economia, mas também das formações das áreas sociais.

Para promover os avanços das políticas europeias em áreas de subsidiariedade, como as do emprego e da coesão social, estabeleceu-se o método aberto de coordenação como uma nova ferramenta, que se viria juntar às formas da legislação e de regulação já existentes (Capucha, 2004a). É neste quadro que se decidiu lançar um processo de coordenação aberta para a promoção da inclusão social e outro para a promoção da sustentabilidade dos sistemas de pensões. Deste último não se registam consequências visíveis em Portugal, embora a Cimeira de Laecken tenha em 2001 fixado objectivos comuns europeus, alguns dos quais são parte do debate actual em Portugal, como sejam os da adequação dos níveis das pensões, a promoção de incentivos à manutenção no mercado de emprego tornando o trabalho compensador, assegurar medidas para uma melhor redistribuição dos custos do envelhecimento entre e nas gerações, e assegurar equilíbrios entre os níveis das prestações e os níveis das reformas, num quadro que assegure os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Já o objectivo da maior coesão social deu origem ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão, que responde aos objectivos comuns aprovados na Cimeira de Nice em Dezembro de 2000. O primeiro desses objectivos, no seu desenho actual, consiste na promoção da participação de todos no emprego, utilizando as diversas vias de

19 Esta última meta foi estabelecida um ano depois na Cimeira de Estocolmo.

20 Apenas para este objectivo não se estabeleceram metas concretas.

acesso, incluindo o mercado social de emprego, metodologias de orientação, formação e acompanhamento adaptadas às pessoas com particulares dificuldades, a conciliação do trabalho com a vida familiar, e a prevenção de rupturas profissionais, melhorando a gestão dos recursos humanos, promovendo a aprendizagem ao longo da vida e a organização do trabalho. O primeiro objectivo comporta ainda a promoção do acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, incluindo a protecção social, a habitação, os cuidados de saúde, a educação, a justiça e demais serviços públicos e privados, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres.

O segundo objectivo da estratégia para a inclusão consiste na prevenção dos riscos de exclusão, explorando plenamente o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurando que ninguém seja delas excluído. Uma atenção especial era dada às necessidades das pessoas com deficiência, aos riscos decorrentes do sobre-endividamento, à exclusão escolar, à perda da habitação. Por outro lado, visava-se preservar as diversas formas de solidariedade familiar. O terceiro objectivo tem um carácter reparador e visa agir em benefício dos mais vulneráveis, nomeadamente favorecendo a integração social das pessoas com deficiência ou pertencentes a outros grupos que por dificuldades especiais estejam expostos ao risco da pobreza persistente, eliminando as situações de exclusão social que atinjam as crianças e promovendo acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão.

Por fim, o último objectivo consiste na mobilização do conjunto das entidades com responsabilidades no processo, incluindo as próprias pessoas em situação ou em risco de exclusão, as autoridades nacionais e locais, os parceiros sociais e civis, e também as empresas — estimulando as condutas social e ecologicamente responsáveis —, entre os quais é suposto encontrar novas formas de coordenação e trabalho cooperativo.

A resposta do PNAI português a este conjunto de objectivos europeus foi atravessada por uma tripla estratégia de (i) promoção do desenvolvimento socioeconómico, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existentes em Portugal; (ii) actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; e (iii) actuação com vista à inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social. Esta estratégia dava particular relevo (i) à coordenação de políticas com vista a estimular o crescimento e o equilíbrio macroeconómico, condição necessária mas não suficiente do combate eficaz à pobreza no quadro da transição para a economia do conhecimento; (ii) a tornar as preocupações com a coesão social em princípio corrente no desenho e na gestão das diversas políticas sociais, de emprego e económicas; (iii) a melhorar o desempenho e a gestão dos sistemas de protecção social, incluindo a aplicação de princípios de justiça social implícitos na adopção de medidas de diferenciação positiva; (iv) a desenvolver as políticas activas de inserção, nomeadamente através da promoção de programas integrados de erradicação da exclusão — envolvendo a criação de equipamentos e serviços de apoio à família, o desenvolvimento da qualificação e da empregabilidade, do apoio à criação de emprego, da melhoria habitacional e das infra-estruturas básicas, a segurança, a prevenção de doenças e comportamentos de

risco, a animação comunitária e cultural — por via da concentração de recursos nos territórios mais desfavorecidos; e, por fim, (v) a incorporar o princípio da igualdade de género em todas as medidas de política e nas práticas de todos os agentes.

Uma viragem na orientação das políticas: 2002-2004

Os primeiros sinais de viragem na orientação das políticas sociais em Portugal foram dados com a proposta, pelo novo governo de centro-direita eleito em 2002, de um Código do Trabalho que, mesmo depois de fortemente modificado por pressão do movimento sindical, contém matérias por estes consideradas fortemente lesivas dos interesses dos trabalhadores. Entretanto, o processo de concertação social que tinha sido iniciado em 2000, com a assinatura dos já referidos acordos de médio alcance sobre temáticas específicas estratégicas para o emprego, a educação e a formação, para a saúde, higiene e segurança no trabalho e para a sustentabilidade do sistema de pensões não teve continuidade.[21]

Simultaneamente, foi posta em causa a nova lei de bases de segurança social, principalmente no sentido de baixar o plafonamento das contribuições, de forma a estimular o mercado privado. O resultado destas intenções acabou por ser mais reduzido do que se pretendia no plano formal. Porém, no plano das práticas, foram suspensas medidas de gestão política, como a modernização das organizações do sistema (consubstanciada, por exemplo, no lançamento das Lojas da Solidariedade destinadas a aproximar os serviços dos beneficiários e contribuintes da segurança social, ou na contratação de técnicos para renovação dos quadros da acção social) e gerou-se assim uma situação de um certo impasse: nem a lei mudou como o governo queria, nem se tornou efectiva na prática

Também o RMG sofreu alterações, nomeadamente com propostas de restrição nas condições de acesso. A inconstitucionalidade de grande parte das propostas de reformulação da lei limitou o alcance das modificações. Mas o processo acabou por anatematizar a medida, que entretanto mudou o nome para "rendimento social de inserção". Um dos preceitos que tem gerado mais críticas é a norma de contabilização dos 12 últimos meses de rendimento para efeito de cálculo do benefício, o que não permite dar resposta às necessidades das famílias que se vêem confrontadas, por exemplo, com o termo de subsídios de desemprego e têm de esperar durante longos períodos pelo direito à pensão. O outro é a necessidade de requerer todos os anos a renovação do benefício, processo que era automático no RMG, com consequências no aumento da burocracia. Ainda um terceiro consiste na utilização de critérios mais burocráticos para a apreciação das candidaturas, vendo-se os requerentes confrontados com pedidos de documentação que não conseguem satisfazer, sendo assim automaticamente indeferidos os seus

21 Faltava concluir o acordo sobre salários e produtividade e legislar sobre grande parte das matérias acordadas.

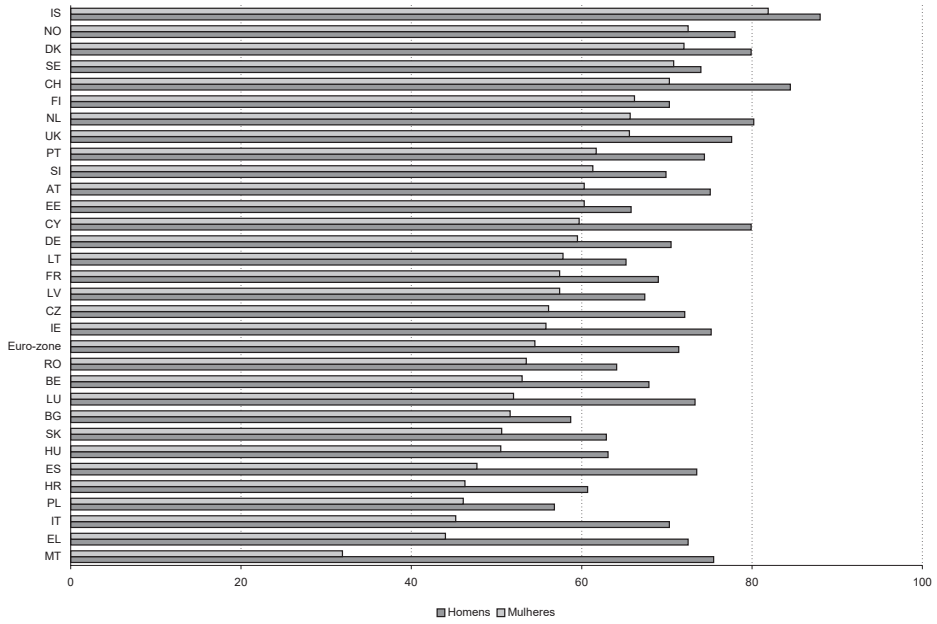

Figura 19.5 Taxa de emprego na UE25, segundo o sexo, 2004/Q2 (%)

Fonte: Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Main Results from the EU of Labour Force Survey.

requerimentos. Tais preceitos poderão ajudar a explicar a diminuição do número de beneficiários do RSI em relação ao RMG — 134.466 em Maio de 2005 e 286.491 em Maio de 2003, respectivamente —, facto que coloca sérias questões à eficácia da nova medida, que deveria constituir um mecanismo reparador dos efeitos de uma conjuntura socioeconómica que se agravou. De qualquer modo as informações estatísticas não permitem uma conclusão clara das dinâmicas em curso, dado que não são fornecidos elementos sobre o volume de ex-beneficários do RMG que requereram o RSI e cujos processos se encontram em apreciação.

Os dados disponíveis sobre a execução do RSI (a partir de um primeiro relatório internamente utilizado nos serviços de segurança social), embora de qualidade insuficiente, revelam uma estrutura da medida idêntica à do RMG. No RSI são 39% os que têm menos de 18 anos e 6% os que têm mais de 65 (no RMG os valores eram 40% e 8% respectivamente), são iguais as taxas de indeferimento (perto dos 40% em ambos os casos) bem como os motivos (78% no RSI contra 79,3% no RMG devido a rendimentos superiores), e ainda se verificam situações semelhantes perante o trabalho e valor médio do benefício (59,27 euros por mês e por agregado em Fevereiro de 2005). Já no que toca aos processos de inserção, e apesar de a sua melhoria constituir aposta simbolizada pela mudança de nome da medida, os beneficiários inseridos em programas de inserção desceram dos 54,1% de Dezembro de 2002 no RMG para apenas 20,2% no RSI em Fevereiro de 2005.

Quadro 19.1 Principais indicadores do mercado de emprego

	2000	2001	2002	2003	2003*	2004**
População activa (>= 15 anos)						
Total	5234,5	5314,0	5378,8	5408,8	5460,3	5471,9
Homens	2857,1	2892,8	2918,2	2915,7	2947,9	2953,5
Mulheres	2377,4	2421,2	2460,6	2493,1	2512,4	2518,4
Taxa de actividade (15-64 anos)						
Total	71,3	71,7	72,0	72,0	72,8	72,8
Homens	79	79,2	79,3	78,5	79,4	79,0
Mulheres	63,8	64,5	65,0	65,6	66,5	66,7
Pop. empregada (>= 15 anos)						
Total	5028,9	5098,4	5106,5	5064,2	5118,0	5124,6
Homens	2767,7	2799,7	2796,3	2753,8	2787,1	2787,6
Mulheres	2261,3	2298,7	2310,3	2310,4	2330,9	2336,9
15-24 anos	622,9	637,2	629,6	582,1	528,8	494,8
55-64 anos	562,2	558,4	572,1	577,9	584,4	571,0
Por conta própria	1184,2	1251,1	1256,1	1261,0	1227,6	1227,7
Por conta de outrem	3651,8	3705,2	3732,4	3699,4	3736,0	3798,8
- contrato permanente	2926,5	2948,8	2921,3	2919,8	2967,5	3044,5
- contrato não permanente	725,4	756,4	811,1	779,6	768,6	754,2
Taxa de emprego (15-64 anos)						
Total	68,3	68,6	68,1	67,1	68,0	67,9
Homens	76,4	76,5	75,7	73,9	74,8	74,3
Mulheres	60,5	61,0	60,8	60,6	61,4	61,7
15-24 anos	42,0	42,7	41,9	38,4	38,5	36,9
55-64 anos	50,8	50,1	50,9	51,1	51,6	50,1
TCO c/contrato não permanente/ Total TCO	19,9	20,4	21,7	21,1	20,6	19,9
Pop. desempregada (>= 15 anos)						
Total	205,6	215,6	272,3	344,5	342,3	347,3
Homens	89,4	93,2	122,0	161,9	160,9	165,9
Mulheres	116,2	122,5	150,3	182,7	181,5	181,4
15-24 anos	58,4	66,2	82,2	99,3	89,4	80,5
55-64 anos	18,9	18,5	22,2	26,2	26,3	34,7
Até ensino básico - 3º ciclo	160,9	168,1	209,9	258,3	255,5	268,1
Secundário e superior	44,8	47,6	62,4	86,2	85,9	79,3
Taxa de desemprego (>= 15 anos)						
Total	3,9	4,1	5,1	6,4	6,3	6,3
Homens	3,1	3,2	4,2	5,6	5,5	5,6
Mulheres	4,9	5,1	6,1	7,3	7,2	7,2
15-24 anos	8,6	9,4	11,5	14,6	14,5	14,0
55-64 anos	3,2	3,2	3,7	4,3	4,3	5,7
DLD/desemprego total						
Total	43,6	39,8	37,2	37,4	37,8	44,7
Homens	45,6	39,6	35,8	34,9	35,0	44,7
Mulheres	42,5	40,0	38,3	39,6	40,2	44,7

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego; * nova série; ** segundo trimestre de 2004.

A degradação do contexto socioeconómico fez-se sentir também de forma particular no mercado de emprego. Em 2001 e em 2002, apesar de o desemprego ter começado a crescer, a produtividade só aumentou 0,2% em cada ano. Em 2003 teve mesmo um crescimento negativo de -0,4%. No primeiro trimestre de 2004 o crescimento da produtividade voltou a ser positivo mas apenas 0,1% (DGEEP, *Relatório de Conjuntura*).

O sistema de emprego apresenta valores que continuam a ser, por comparação com a Europa, positivos, mas que têm vindo a piorar. Sendo o sexto país, na UE25, em termos de taxa de emprego total, Portugal apresenta a oitava maior taxa de emprego feminino, situando-se claramente acima da média em qualquer dos indicadores (figura 19.5).

A taxa de actividade é das mais elevadas e tem conhecido um crescimento contínuo — as variações homólogas situaram-se dentro de valores entre 1,5% em 2000 e 2001 e 0,4% em 2004, com o único valor negativo, de -0,1%, a verificar-se para os homens em 2003 (ver quadro 19.1).

Já a taxa de emprego teve uma evolução negativa nos últimos anos, apesar de manter, como se disse, níveis superiores à média europeia. Como vimos atrás, ela veio crescendo desde 1995 e manteve ainda um crescimento positivo em 2000 e 2001. Mas os valores inverteram-se e passaram a negativos em 2002, 2003 e 2004, nos dois primeiros anos devido à diminuição dos empregos dos jovens e em 2004 também dos maiores de 24 anos. Os homens foram bastante mais penalizados do que as mulheres, cuja evolução foi também negativa. Em suma, passámos de uma taxa de emprego de 68,3% em 2000 para 67,9% em 2004, tendo a taxa de emprego feminina subido de 60,5% para 61,7% e a taxa de emprego dos jovens passado de 42% para 36,9%.

Os contratos permanentes subiram 1,0% em 2000 e 0,8% em 2001, tendo depois decrescido -0,9% em 2002, -0,1% em 2003, e voltado a subir 2,9% em 2004. O peso dos contratos não permanentes, que atingiam já 19,9% dos trabalhadores por conta de outrem em 2000, aumentou ainda mais, dado o crescimento positivo de 8,9% em 2000, 4,3% em 2001 e 7,2% em 2002. Apenas em 2003 e 2004 decresceram respectivamente -3,9% e -1,9%. Neste último ano representavam outra vez 19,9% do total dos contratos de trabalho envolvendo trabalhadores por conta de outrem, depois de terem atingido o máximo de 21,7% em 2002, ano em que o valor médio na UE15 era de 9,7%.

Se a evolução do emprego foi negativa, a do desemprego foi ainda mais desfavorável. Em 2000 o desemprego atingiu uma taxa média historicamente baixa de 3,9%. Desde então passou a crescer, primeiro de forma lenta em 2001 (crescimento homólogo de 4,9%) e depois de forma acelerada (26,3% em 2002, 26,5% em 2003 e 4,2% em 2004). Neste último ano (segundo trimestre) a taxa de desemprego total era já de 6,3% (mais 2,4 pontos percentuais em relação a 2000). Globalmente, o período foi relativamente mais desvantajoso para os homens do que para as mulheres. As variações do desemprego masculino foram de -17,9%, 4,2%, 30,9%, 32,9% e 9,6% respectivamente em 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, enquanto do feminino, nos mesmos anos, foram de -1,4%, 5,4%, 22,7%, 21,5% e -0,3%. Deste modo, apesar de as mulheres continuarem a ser mais vulneráveis (a taxa de desemprego feminino era em 2004 de 7,2% contra 5,6% nos homens), o diferencial conheceu uma diminuição

(em 2000 as taxas respectivas eram de 4,9% e 3,1% respectivamente) de 0,l pontos percentuais entre 2000 e 2004.

Claramente mais atingidos são os jovens. A taxa de desemprego juvenil já era 8,6% em 2000 (quando representavam 28,4% dos desempregados), tendo subido para 14,5% em 2004 (23,1% do total).

Um último traço que salientamos dos indicadores de emprego em Portugal respeita ao peso elevado do desemprego de longa duração (DLD — população desempregada há mais de 12 meses). Eles eram 43,6% do total de desempregados em 2000, a proporção manteve-se perto dos 40% até 2004, altura em que atingiu o valor de 44,7%.

Os desafios para o futuro

Uma leitura conjugada dos indicadores de emprego e dos indicadores económicos apresentados acima e também dos indicadores da pobreza permite desenhar algumas fragilidades do sistema de emprego português, que constituem desafios às políticas de desenvolvimento social a empreender no futuro.

Uma primeira dessas fragilidades respeita ao défice estrutural de qualificações. Os níveis de escolaridade têm evoluído de forma positiva, mas de forma tão lenta que o nosso país prossegue a rota de afastamento em relação à UE. É certo que, tomando como referência a população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, decresceu o peso dos que não possuem qualquer nível de escolaridade, de 22,4% em 1991 para 11,3% em 2001, descendo também o dos possuidores do 1.º ciclo do ensino básico, de 44,4% para 35,9%. Por outro lado, subiu a proporção dos que completaram o 2.º e o 3.º ciclos do ensino básico (respectivamente de 10,8% para 15,1% e de 7,4% para 13,4%), dos possuidores do secundário (de 8,4% para 13%) e do ensino superior (de 6,7% em 1991 passou para 10,6% em 2001) (INE, Censos 1991 e 2001). Mas estes valores não resolvem a distorção da estrutura das qualificações escolares portuguesas — o que torna realmente insensato certo senso comum que afirma a existência de licenciados em excesso no nosso país — principalmente ao nível do peso dos possuidores do ensino secundário, como se pode ver no quadro 19.2.[22]

Uma oferta de emprego que não estimula a procura de qualificações intermédias ou superiores, porque nem sempre oferece percursos profissionais compatíveis com as habilitações adquiridas, e um sistema escolar e de formação desfasado em relação às necessidades reais — ainda que não manifestas — do mercado, são factores que contribuem para níveis de abandono escolar precoce,[23] da ordem dos 45,5% em Portugal, contra apenas 18,8% de média europeia (*Relatório Conjunto EEE*, 2004). Acresce que o

---

22 Os trabalhadores de qualificações elevadas passaram de 1062,4 milhares, em 1999, para 1083,5 milhares, em 2002; os trabalhadores de baixas qualificações subiram de 3829,3 milhares, em 1999, para 3993,1 milhares, em 2002 (INE, *Inquérito ao Emprego*).

23 Segundo o indicador oficial europeu, a proporção de jovens entre os 18 e os 25 anos que não se encontra a estudar nem em formação e não completou o ensino secundário.

Quadro 19.2 Nível de qualificação mais elevado (Portugal e UE15 2002) (%)

	Portugal	UE15
Até ao nível secundário inferior	79,4	35,4
Até ao nível secundário superior	11,3	42,9
Superior	9,4	21,8

Fonte: Labour Force Survey.

indicador está em redução mais acelerada na Europa do que no nosso país, o que cada vez mais nos fragiliza.

Este dado mostra que, se é sustentável a tese da existência de uma clivagem qualificacional entre as gerações, com os jovens a apresentarem-se mais escolarizados que a população activa adulta e os idosos, ela não nos pode tranquilizar. Tanto mais que o peso dos trabalhadores de baixas qualificações é 2,9 vezes superior ao dos de qualificações elevadas (3.759.300 para 1.331.900 no segundo trimestre de 2004) e que o indicador de participação em acções de formação contínua também se apresenta particularmente grave no nosso país,[24] com um valor de 2,9%[25] contra 8,5% na média da UE15 (Comissão Europeia, 2004). Embora a Grécia (1,2%) e a França (2,4%) apresentem níveis piores, a Espanha apresenta um valor quase duplo do nosso (5%), enquanto a Finlândia (18,9%), a Dinamarca (18,4%), a Holanda (16,4%), a Suécia (18,4%) e o Reino Unido (22,3%) se encontram nos patamares que Portugal necessita para recuperar este atraso, determinante na transição para a sociedade da informação e a economia do conhecimento.

Se o investimento do estado, com o apoio dos fundos estruturais, é equiparado à média europeia em termos de volume — apesar dos problemas de eficácia que têm sido identificados[26] — já as empresas portuguesas se mostram muito menos comprometidas com o investimento na formação contínua dos seus trabalhadores do que as suas congéneres europeias, como revela o já citado relatório da Comissão Europeia.

Uma segunda grande área de fragilidade do sistema de emprego em Portugal tem a ver com a estrutura sectorial. Vimos já como a evolução recente do PIB e da produtividade indicia essa fragilidade. Como se pode observar no quadro 19.3, Portugal diverge do padrão europeu pelo peso maior em sectores como a construção civil e a agricultura, silvicultura e pescas, e menor nos serviços, em particular nos serviços às empresas e nas actividades financeiras, imobiliárias e alugueres.

Por outro lado, o menor investimento em factores decisivos para a inovação e a transição para a economia do conhecimento, de que demos conta a propósito da

---

24 Este indicador corresponde à percentagem de activos que participaram em acções de educação ou formação no mês anterior à data da inquirição (INE, *Inquérito ao Emprego*)

25 À semelhança do que acontece na educação, as mulheres apresentam um comportamento mais positivo que os homens, com um valor de 3,3% contra 2,4%.

26 Sobre essa matéria, veja-se por exemplo a avaliação intercalar do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social e, de forma ainda mais nítida, do PRODEP.

Quadro 19.3 Estrutura do valor acrescentado bruto, por sector de actividade em Portugal e UE15, 1998

Sector de actividade	(%)
Agricultura, silvicultura e pescas	
Portugal	6,0
UE15	3,5
Indústria e energia	
Portugal	26,0
UE15	24,0
Construção	
Portugal	7,0
UE15	5,5
Comércio, restaurantes, hotéis, transportes e comunicações	
Portugal	21,0
UE15	21,0
Actividades financeiras, imobiliárias, alugueres e serviços às empresas	
Portugal	16,5
UE15	26,5
Outras actividades dos serviços	
Portugal	23,5
UE15	21,5

Fonte: Eurostat, Production and Productivity in the EU, Theme 2, 2000 Edition.

formação contínua e que também se manifesta na resistência à adopção de formas modernas de organização do trabalho, tornando-o mais compatível com a vida familiar, mais enriquecido do ponto de vista das tarefas, mais democrático do ponto de vista das relações humanas e mais eficiente no que respeita à orientação para objectivos e à participação dos trabalhadores nos processos de decisão e de modernização, explica-se pela infraqualificação dos empresários — que são globalmente menos escolarizados que os trabalhadores por conta de outrem — e pela reduzida dimensão das empresas.

Existiam em Portugal, para além do muito elevado número de trabalhadores por conta própria, cerca de 284.006 empresas registadas pelos quadros de pessoal em 2001, das quais 82,7% com dimensão inferior a 10 pessoas e 92,3% inferior a 20 pessoas. O facto de as matérias relativas à qualidade do trabalho e à "flexibilização e segurança" estarem praticamente ausentes na relação salarial na rarefeita contratação colectiva é um indicador inequívoco das dificuldades de transição de um modelo assente nos baixos salários para um outro assente na inovação empresarial e das organizações em geral.

No plano das políticas, este problema encontra-se espelhado no modo como das versões mais recentes do Plano Nacional de Emprego desapareceram as referências a objectivos relativos à reconversão sectorial e à actuação preventiva, por um lado apoiando a modernização das empresas não apenas no domínio tecnológico mas também nas áreas da organização do trabalho e da qualificação dos recursos humanos e, por outro lado, construindo programas de apoio à transição de trabalhadores em sectores em risco para outros, como o dos serviços pessoais e domésticos ou o do ambiente, com potencial de crescimento elevado.

Assim, as empresas menos competitivas têm sobrevivido à custa principalmente da compressão dos salários — cujo valor efectivo subiu 3,1% em 2000, tendo subido apenas 0,7% em 2001 e 0,8% em 2002, para descer cerca de -0,4% em 2003 (DGEEP, *Quadros de Pessoal*). Por isso o total de trabalhadores pobres em Portugal pode atingir, juntando os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria, um número próximo de 720.000 (Capucha, 2004a).

Este indicador remete-nos para uma terceira debilidade estrutural do mercado de emprego: a da pobreza[27] e da persistência de grupos com particulares dificuldades de integração. O peso do desemprego de longa duração no desemprego total traduz em parte esta situação, mas está longe de dar conta em toda a extensão e em toda a complexidade dos problemas do desemprego desencorajado ou da ausência de condições mínimas de empregabilidade, a que frequentemente se junta a discriminação, de que algumas categorias são vítimas.

Entre essas categorias encontramos as famílias monoparentais femininas cujas mães não possuem qualificações elevadas, não podendo por isso aceder a profissões que remunerem o suficiente para assegurar a guarda das crianças, o que explica a elevada prevalência de exclusão do mercado de emprego e do recurso a medidas como o RMG. Em 2001 tais famílias representavam 11,5% do total, sendo entre elas a taxa de pobreza de 37% e a taxa de inactividade de 26,9% (INE, Censos 2001; Painel Europeu de Agregados Familiares, 2001).

Outra categoria desfavorecida é constituída pelas populações migrantes que se integram nos sectores mais desprotegidos, mal remunerados e instáveis do mercado de emprego. Possuindo disposições positivas em relação ao trabalho, e em certos casos — como no dos migrantes de Leste — qualificações superiores às que são empregadas, concentram-se nas profissões operárias, em particular na construção civil, na hotelaria e turismo e nos serviços pessoais e domésticos (no caso das mulheres). Estes trabalhadores encontram-se, muitas vezes, discriminados nas remunerações, são vítimas do trabalho clandestino e sujeitos a grande precariedade nas relações laborais. Assim, a pobreza, a intermitência entre emprego e desemprego e a sujeição a condições de trabalho sem direitos nem condições de dignidade, caracterizam a relação de grande parte dos imigrantes com o mercado de emprego. Os números envolvidos estão em crescimento, assumindo o Plano Nacional de Emprego de 2003 que eles podem representar já 5% dos residentes e 9% dos activos em Portugal.

As pessoas com deficiência são outro dos grupos em particular situação de desfavorecimento. É certo que o sistema de reabilitação, com o apoio dos fundos estruturais e em particular do FSE (Capucha e outros, 2004) tem obtido alguns resultados, nomeadamente fazendo com que mais de 70% destas pessoas encontre empregos com qualidade compatível após a formação recebida. Mas também é certo que o desemprego atinge, entre os que foram sujeitos de intervenção reabilitadora, níveis próximos dos 20% e que a taxa de actividade neste grupo é de apenas 29% (INE, Censos 2001).

Poderemos ainda acrescentar os ex-toxicodependentes, as pessoas sem abrigo, os jovens em risco ou os ex-reclusos às categorias particularmente atingidas

27 Esta questão constitui objecto de análise num outro capítulo da trilogia agora apresentada.

pela exclusão profissional em Portugal, a qual, como vimos, se combina com a elevada proporção do desemprego de longa duração, os baixos níveis de qualificação e a baixa qualidade média do trabalho, para conferir grande complexidade à análise dos indicadores quantitativos do mercado de emprego, principalmente se tivermos em foco os desafios colocados pelo objectivo da transição para a sociedade da informação.

A questão que se coloca, portanto, actualmente, na óptica das políticas de emprego e de desenvolvimento social, é a da imaginação política e da negociação de interesses com vista à combinação de estímulos ao crescimento e modernização da economia, com a qualificação do trabalho, a manutenção de valores elevados de emprego e o desenvolvimento de políticas activas de protecção social e combate à pobreza que recoloquem o país numa trajectória de convergência com a Europa quanto aos níveis de coesão e qualidade da sociedade.

Referências bibliográficas

Campos, António Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*, Lisboa, Gradiva.

Capucha, Luís (2004a), "O método aberto de coordenação das políticas sociais na União Europeia: alcances e limites", em José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes,* Oeiras, Celta Editora.

Capucha, Luís (2004b), *Desafios da Pobreza* (tese de doutoramento), Lisboa, ISCTE.

Capucha, Luís, Miguel Cabrita, Ana Salvado, Maria Álvares, Ana Lúcia Paulino, Susana Santos e Rita Mendes (2004), *Os Impactos do Fundo Social Europeu na Reabilitação Profissional das Pessoas com Deficiência em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Centro de Reabilitação Profissional de Gaia.

Carneiro, Roberto (coord.) (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Estudo Econométrico com Aferição Qualitativa*, Lisboa, DEPP/MTS.

Comissão Europeia (2004), *Relatório Conjunto da Estratégia Europeia para o Emprego*.

Costa, Alfredo Bruto da, Manuela Silva, José Pereirinha e Madalena Matos (1985), *A Pobreza em Portugal,* Lisboa, Cáritas.

DEPP/MTS, *Carta Social 2002*.

DEEP/MTS, *Plano Nacional de Emprego 2001.*

European Commission (2005), *Social Protection, Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Eurostat, *Labour Force Survey*.

Ferreira, Leonor Vasconcelos (no prelo), *Social Protection for Chronic Poverty: Risk, Needs and Rights, Protecting What? How?* (policopiado).

Gouveia, Miguel, e Carlos Farinha Rodrigues (2003), *Para Que Servem as Pensões Mínimas?*, comunicação apresentada na 2ª Conferência do Banco de Portugal (policopiado).

Guillén, Ana, e Pedro Adão e Silva (2001), *Redesigning the Spanish and the Portuguese Welfare States: The Impact of Accession Into the European Union*, Working Paper 85, Florença, Centre for European Studies.

INE, *Contas Nacionais Anuais*.

INE, *Inquérito ao Emprego*.
INE, *Painel Europeu de Agregados Familiares*.
INE, *Recenseamentos Gerais da População*.
MTS, *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001*.
OIT, Organização Internacional do Trabalho (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal, Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.
Rodrigues, Carlos Farinha (2001), *Anti-poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income in Portugal*, ISEG, Departmento de Economia, Working Paper 08/2001/DE/CISEP.
Rodrigues, Carlos Farinha (2004), *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal,* ISEG, Departmento de Economia, Working Paper 09/2004.
Rodrigues, Maria João (2003), *A Agenda Económica e Social da União Europeia: A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
Santos, Nuno, e Carla Ferreira (2002), *Portuguese Pension Reform. A Preliminary Assessment*, Siguna, Suécia, Ninth International Research Seminar on "Issues in Social Security".
Silva, Manuela (1984), "Uma estimativa da pobreza em Portugal em 1974", *Cadernos de Ciências Sociais*, 1, pp. 117-128.

Publicação Original
Capucha, Luís, Pegado, Elsa, e Saleiro, Sandra Palma (2007), "Políticas de desenvolvimento social: Emprego e segurança social", em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política*, vol. I, Oeiras, Celta Editora, pp. 77-106.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 20

Elites e cultura política

Liberalização económica e políticas sociais no contexto da integração comunitária

José Manuel Leite Viegas

Introdução

O processo de liberalização económica, as políticas sociais e, ainda, a opção pela integração comunitária incluem-se nos vectores problemáticos mais importantes de mudança política depois do *25 de Abril*. Estamos a excluir, obviamente, o período revolucionário de 1974/75 em que a institucionalização da democracia, a descolonização, bem como as reivindicações e medidas de carácter laboral, se sobrepõem claramente a tudo o resto. Ainda que aquelas problemáticas tenham mantido a sua pertinência até aos nossos dias, a sua relevância relativa, bem como as posições dos protagonistas políticos face a elas, foi evoluindo ao longo deste período.

No referente às condições políticas e simbólico-ideológicas de evolução das questões enunciadas, iremos centrar a análise na transformação da cultura política das elites, em particular do sector político-partidário e governamental.

Convirá esclarecer, desde já, que não se pretende instituir a cultura política como factor explicativo único de mudança. As transformações políticas relevam, em primeiro lugar, da acção dos diferentes grupos e agentes sociais em resposta a situações de carácter estrutural ou conjuntural que objectivamente se lhes apresentam.[1] No entanto, esta visão explicativa tende a esquecer que a objectividade de situações e interesses é, ela própria, percebida e reinterpretada de acordo com os sistemas de crenças e valores dos indivíduos e grupos sociais, de carácter sedimentado e com origens socioculturais.

É neste sentido que a cultura política mantém o seu poder analítico e explicativo na medida em que permite compreender a continuidade e coerência das respostas diferenciadas dos grupos sociais relativamente a uma mesma problemática. No entanto, as crises pontuais e os bloqueamentos continuados da acção política questionam e põem em causa as estratégias seguidas pelas correntes políticas, bem

1 Para maiores desenvolvimentos teóricos em torno do conceito de cultura política, confrontar: Dion (1981); Pateman (1971; Schemeil (1985); Viegas (1996).

como os pressupostos interpretativos que lhes subjazem, criando as condições para a alteração, a prazo, dos modelos de cultura política.

A sucessão de graves crises político-sociais denuncia o esgotamento de um modelo político-ideológico até aí dominante, a que se seguem períodos de certa instabilidade em que as medidas tomadas pelos governos contradizem, por vezes, as orientações programáticas e de fundo. Os períodos mais estáveis permitem uma maior coerência entre as políticas prosseguidas e os modelos e estratégias de referência, criando simultaneamente as condições para a reformulação de concepções e princípios orientadores de todas as correntes políticas, agora de uma forma mais visível, coerente e formal.

Será este enquadramento teórico, resumidamente apresentado, que orientará a reflexão e exposição sobre o problema em causa.

No primeiro ponto da análise trataremos do modelo de forte intervencionismo de Estado decorrente da fase revolucionária e, de certa forma cristalizado no primeiro texto constitucional. Muito embora o desgaste, de facto, deste modelo remonte aos finais dos anos 70, as alterações de concepções e orientações políticas, nomeadamente em termos programáticos, foram-se processando ao longo dos anos 80. Convém salientar, desde já, que, verificando-se uma alteração de crenças sobre as modalidades de intervenção pública, permanecem, nestas corrente de pensamento político, a generalidade dos princípios e valores originários.

O segundo ponto incide no período que vai de 1976, altura em que toma posse o I Governo constitucional do Partido Socialista, até 1985, ano em que se constitui o I Governo do Partido Social-Democrata liderado por Cavaco Silva. Este período poderia também ser balizado pelo pedido de adesão de Portugal à Comunidade Europeia e a sua efectiva concretização Neste ponto trata-se menos da análise de um modelo político dominante do que, sobretudo, da sucessão de orientações, medidas, acordos e roturas que prefiguram um período de reformulação de concepções políticas. Interessa referenciar os grandes marcos e momentos de mudança, ainda que não consubstanciados nos textos programáticos dos partidos, bem como comparar a liberalização no campo económico e no campo social.

No terceiro ponto retornaremos à análise de um modelo político dominante que, neste caso, corresponde ao que prevaleceu durante os governos do Partido Social-Democrata liderados por Cavaco Silva. Sem dúvida que a vitória eleitoral e apoio obtido por esta corrente partidária resultaram também de condições económicas, quer internas quer externas. Não será, no entanto, este aspecto que iremos privilegiar. Interessa-nos, antes, definir as origens e os contornos deste pensamento político — não em todas as dimensões, mas especificamente sobre as problemáticas em análise —, bem como as crenças e valores que lhe estão subjacentes.

O último ponto incidirá nas concepções políticas que se manifestam na fase actual, cujo início corresponde ao declínio do modelo anterior nos inícios dos anos 90 e com ponto de viragem formal nas eleições legislativas de 1995. Por um lado, e primordialmente, interessa considerar as novas orientações de regulação económica e social, que, não estabelecendo uma rotura com o pensamento político dominante do período anterior, revelam novas prioridades e diferentes processos de intervenção. Por outro lado, algumas referências serão feitas às novas

formas de nacionalismo com forte incidência nas posições relativamente à União Europeia.

Se a análise apresenta um figurino de modelos e períodos com algum encadeamento cronológico, não deverá ser entendida como reportando-se, estritamente, à compreeensão de ciclos históricos definitivamente ultrapassados — que também, em parte, o é —, mas sobretudo a processos e formas de pensamento que, nos seus antecedentes, contribuem para a compreensão da sociedade portuguesa actual e, porventura, dos seus desenvolvimentos futuros.

O abandono das teses de forte intervencionismo de Estado e a opção comunitária

Nas análises rectrospectivas dos anos de 1974/75 é muitas vezes realçado o papel dos partidos e organizações de esquerda, nomeadamente o PCP e a CGTP e, por extensão, uma parte do Movimento das Forças Armadas, na configuração de um Estado fortemente interventor, particularmente na área económica. Na sequência deste entendimento, essas organizações, apoiando-se nas movimentações populares de intuitos reivindicativos, numa primeira fase, e de defesa dos direitos adquiridos, numa segunda fase, teriam criado uma situação de forte coercividade social e política sobre as diversas instituições e, em particular, sobre os membros da Assembleia Constituinte, de que resultou um modelo constitucional e uma prática política de forte intervencionismo de Estado.[2]

Sem querer negar em absoluto estes mecanismos, deverá salientar-se as contribuições da pesquisa social que, apontando para outros factores determinantes do processo, evidenciam o carácter redutor desta interpretação vulgar.

Em primeiro lugar, a renovação do pensamento político realizou-se antes do 25 de Abril, muito particularmente durante a década de 60, em sintonia, aliás, com o que se passava em muitos países da Europa ocidental.

A renovação do pensamento político não se restringiu ao campo estrito da organização democrática do Estado e de reafirmação dos direitos civico-políticos, mas estendeu-se à reforma da sociedade no seu todo e ao papel do Estado nesse processo. Pese embora a diversidade de correntes político-ideológicas então surgidas, poderá detectar-se alguma convergência de princípios e propostas.

A valorização da planificação económica e social, que incluía a intervenção directa do Estado em algumas áreas produtivas, corresponde a um dos vectores político-ideológicos de convergência. Este papel interventor manifestava-se mais radicalmente nas concepções do PCP — que advogava, no âmbito da "revolução democrática e nacional", a nacionalização do sector financeiro, os monopólios, a grande indústria, as minas e os transportes e comunicações —, mas também nos princípios e orientações do PS, que, no seu Programa de 1973, propunha "a

2 Em termos juridico-formais, o condicionamento dos constituintes pelo poder militar ter-se-ia realizado através do II Pacto Constitucional entre o MFA e os partidos políticos, assinado em 26 de Fevereiro de 1976.

colectivização dos meios de produção e distribuição e o planeamento económico com pluralidade de iniciativas", um "programa escalonado de nacionalizações" e a "reforma agrária", bem como o reforço da acção do Estado que possibilitasse a "institucionalização de um sistema de planificação económica democrático".[3]

As concepções quanto ao papel interventor do Estado na vida económica e social não se circunscreviam aos partidos ou correntes políticas consideradas de esquerda. De facto, o planeamento económico e social a intervenção directa do Estado nos sectores estratégicos e com funções complementares ao sector privado constituíam referências salientes do pensamento reformista e liberal. Documentos da Sedes, que reflectem as posições da corrente reformista menos comprometida com o regime, advogam "a propriedade e controlo do Estado dos sectores estratégicos da economia", a municipalização dos solos das zonas urbanas, bem como a constituição de empresas públicas ou de capitais mistos e, em alguns casos, a nacionalização de empresas existentes.[4]

Os pressupostos, limites e objectivos de intervenção distinguiam, no entanto, estas correntes políticas. Se, no campo da esquerda, o PS e o PCP compartilhavam algumas crenças quanto ao papel da colectivização na realização dos valores de igualdade e justiça social, distinguiam-se pela prioridade conferida pelo PS aos direitos cívico-políticos e pela oposição deste partido ao que era designado como os "modelos burocráticos e totalitários".

No campo liberal e reformista, a intervenção do Estado, principalmente na área económica, ancorava noutros princípios. Embora compartilhando algumas crenças quanto à insuficiência do mercado como factor único de regulação e desenvolvimento económico, não se visava uma nova ordem socioeconómica, mas fundamentalmente um estímulo ao crescimento económico, o que requeria a intervenção directa do Estado nas áreas sociais e infra-estruturais, mas também nos sectores estratégicos ou naqueles em que a iniciativa privada era insuficiente.

Estes antecedentes explicarão, também, a oposição e o confronto gerados com as nacionalizações de 1975. Para grande parte das correntes políticas que apoiaram o derrube do regime em 1974, as reacções às nacionalizações não resultaram directamente do reforço de intervenção do Estado na economia, pelo menos num primeiro momento, mas da lógica de concentração de poderes e de corrosão dos princípios de democracia política e pluralismo, num contexto revolucionário que suscitava a oposição não só das classes possidentes, mas também de grande parte das classes médias assalariadas de meio urbano. O simbólico político dominante dos segmentos sociais representados pelo PPD e PS, particularmente os de maiores recursos técnicos e científicos, incorporava a concepção de planeamento público da economia e de regulação social — que constava explicitamente dos programas desses partidos —, mas não era menos forte a ideia de democracia representativa, as liberdades políticas e os modelos culturais dominantes no ocidente europeu.

---

3 Os extractos citados não podem obviamente dar conta de todas as similitudes programáticas, bem como das diferenças de processos e objectivos que efectivamente existem. Para uma análise dos textos programáticos, consultar Viegas (1996).

4 Cf. Vilar e Gomes (1973: 99).

No pós-25 de Abril, os textos programáticos dos partidos políticos e a própria Constituição de 1976 não poderiam deixar de reflectir estes antecedentes ideológicos, agora reforçados por uma situação política que salientava os direitos sociais e económicos dos cidadãos, entendidos estes como constituintes do próprio conceito de democracia. Assim, a Constituição de 1976 afirma com igual veemência os princípios liberais democráticos, que se expressam nos direitos cívico-políticos e no respeito pelo pluralismo, e as concepções socialistas, que se expressam nos direitos económicos e sociais dos cidadãos e pelo papel que é conferido ao Estado na materialização desses direitos.

A análise das orientações políticas governativas subsequentes, em que o PS tem um papel predominante, revela-se bastante complexa devido à conjugação de dois factores: por um lado, a situação de grave crise económica, que condicionou a acção política no sentido de se privilegiarem as acções de curto prazo; por outro lado, o início de reorientação política no referente à intervenção do Estado, mais evidente no caso do PPD, mas que atravessa também o PS. Nestas circunstâncias seleccionaremos dois documentos de orientação estrutural que, pelos seus conteúdos e evolução, se revelam emblemáticos desta filosofia de intervenção política e da sua transformação: *o Plano de Médio Prazo 77-80* e a *Lei de Delimitação de Sectores* (Lei 45/77, de 8/7/77).

O *Plano de Médio Prazo 77/80* revelava propósitos bem vincados de intervenção e mudança económica e social, nomeadamente quando afirma "não se trata de manter ou reencontrar os equilíbrios do passado", mas sim de "consolidar uma nova estrutura produtiva e novas relações de produção e de definir um novo modelo de funcionamento da sociedade portuguesa".[5] A ideia nuclear do plano assentava na "vontade política de prosseguir um projecto de sociedade onde cada português veja garantidas condições de satisfação efectiva das suas necessidades e do exercício do direito ao trabalho remunerador e livremente escolhido". No desenvolvimento desta lógica privilegiava-se o mercado interno na produção de bens de consumo corrente, o que requeria um forte enquadramento da actividade privada, nomeadamente na orientação dos investimentos produtivos, e o reforço do controlo sobre o sector público da economia, que seria responsável pela dinamização da economia produtiva em geral.

O facto de o Governo ter desistido de apresentar este plano na Assembleia da República é revelador do afastamento da elite governamental e do PS relativamente a uma filosofia política com uma componente forte de intervencionismo e planeamento público da economia. É de salientar que as orientações do plano decorriam claramente dos princípios e normas constitucionais quer nas orientações económicas e sociais, quer no respeito pelo enquadramento político da democracia representativa e pluralista. Neste aspecto distinguia-se de outras propostas do período revolucionário, que, orientando-se igualmente por propósitos de mudança estrutural nas relações económicas, tinham subjacente um novo quadro de organização do poder político. Se tudo isto é verdade, não se poderá escamotear que a via

5 Este plano foi retirado pelo Governo, não chegando a ser apresentado na Assembleia da República. O seu abandono esteve na base da demissão da secretária de Estado do Planeamento, Manuela Silva.

proposta pelo referido plano apontava para um modelo tendencialmente autárcito e estatista que ia ao arrepio da opção da integração de Portugal na Comunidade Europeia.

A *Lei de Delimitação dos Sectores* (Lei 46/77), aprovada na Assembleia da República pelos deputados do PS e do PSD, com os votos contra do PCP e a abstenção do CDS, reservava às entidades públicas a actividade bancária e seguradora, a produção e transporte de energia, a captação e distribuição de água, o saneamento básico, as telecomunicações, os transportes aéreos e ferroviários, os transportes públicos e colectivos das zonas urbanas, a exploração de portos e aeroportos, bem como os designados "sectores industriais de base".

A confluência de posições na viabilização da Lei 46/77 não deverá elidir o facto de existirem diferentes pressupostos e posições tácticas na conjuntura por parte dos diversos partidos. Se para o PCP e o CDS o sentido de voto decorre de posições ideológicas cristalizadas sobre a matéria, já nos casos do PS e do PPD a situação é mais complexa.

Este último partido estipulava no seu programa originário que o Estado deveria intervir directamente no processo de produção e distribuição "quando se trate de sectores-chave, de indústrias básicas ou de actividades de tal modo importantes no campo económico que daí advenha um poder excessivo…". As posições assumidas na Constituinte, bem como na aprovação da Lei 46/77, iam no seguimento destes princípios programáticos.

No entanto, em finais da década de 70, o PPD inflecte a sua posição juntando os seus protestos às invectivas que, desde 1975, o CDS expressava sobre as nacionalizações e o sector público produtivo em geral. Neste sentido o Governo liderado por Sá Carneiro apresentou três propostas de alteração à Lei 46/77, que foram declaradas inconstitucionais pelo Conselho da Revolução. Posteriormente, durante o Governo de Pinto Balsemão serão elaboradas duas novas versões de alteração da referida lei que tiveram igual sorte.

Também o PS irá alterar a sua orientação relativamente ao papel interventor do Estado na economia, embora de uma forma mais faseada e com preocupações mais marcantes de recriar mecanismos substitutivos de regulação económica e social.

A revisão da referida lei no tempo do Governo de "bloco central" (Lei 11/83 e DL 406/83) permitiu o acesso do capital privado aos sectores bancário, segurador, cimenteiro e adubeiro. A mudança entretanto havida no PS poderá ser emblematicamente sintetizada pela intervenção do porta-voz desse partido, que, na discussão da referida lei, salientou que o essencial do projecto socialista não residia na estatização, mas sim num designado "socialismo de distribuição e de participação" em que a socialização do ensino e da segurança social e da saúde representavam um papel fundamental.[6]

O pedido de adesão de Portugal à Comunidade Europeia formulado pelo I Governo Constitucional do PS teve subjacente, primordialmente, razões políticas.

---

6 Transcrição não textual da intervenção do deputado do PS António Rebelo de Sousa na Assembleia da República aquando da discussão do projecto que iria dar a Lei 11/83.

Pretendia-se consolidar um novo quadro democrático não só nos grandes princípios de organização do poder político e estabelecimento dos direitos e garantias dos cidadãos, como na dimensão social e desenvolvimentista. Para além dos compromissos formais, que têm uma força efectiva, abria-se um largo campo de cooperação e interdependência com países que aliavam sólidas instituições democráticas com fortes tradições de intervenção no campo social.

Aceitando, embora, que as razões políticas foram determinantes na opção pela integração europeia, teremos de reconhecer que também existiram motivações e consequências no campo económico. De facto, as regras comunitárias impediam acções discricionárias do Estado no campo económico, que desde logo se fizeram sentir, bem como apontavam para a abertura de mercados, o que contrariava qualquer projecto autárcito para Portugal.[7] Presumivelmente, o apoio do CDS da altura à integração europeia derivava, em parte, deste compromisso de liberalização económica, que, na cirscunstância, dava garantias reforçadas aos capitais privados.

A oposição do PCP à integração europeia articula-se com a defesa continuada de uma filosofia de forte intervencionismo estatal, que dificilmente se compatibiliza com as orientações e regras comunitárias de abertura de mercados, sujeição do sector público produtivo às regras da concorrência, bem como os objectivos de competitividade e produtividade com implicações no campo laboral e social. Será esta corrente política que protagonizará, ainda hoje, os princípios e orientações que presidiram a este modelo de intervenção do Estado na economia e áreas sociais.

Liberalização económica e construção do Estado-Providência

O período que vai de 1976 a 1985 foi de grande instabilidade político-institucional. Relembremos a queda dos governos PS e PS/CDS e dos governos de nomeação presidencial, a ascensão e queda da Aliança Democrática e a curta vigência do Governo de "bloco central" (coligação do PS com o PSD).

Não serão, no entanto, estes aspectos estritamente político-partidários e de instabilidade governamental que nos interessam directamente, mas antes a reorganização das concepções e estratégias políticas que decorrem deste processo e sua incidência no sentido de actuação do Estado.

No período pré-constitucional tratava-se essencialmente de construir um Estado de direito democrático. No entanto, as polarizações políticas mais fortes foram-se deslocando para o campo dos direitos económicos e sociais, ou, mais precisamente, para a sua materialização em termos de um Estado fortemente organizador da vida económica e social. O abandono progressivo deste modelo nos

7 Referimo-nos a várias medidas tomadas pelo governos do PS, entre elas a publicação do I Código de Investimento Estrangeiro (DL 238/76), a liberalização de capitais (DR 51/77 e 55/77), a desintervenção do Estado nas empresas privadas (DL 422/76; DL 84/77; DL 714/77), a liberalização de preços do chamado "segundo pacote de medidas", no Verão de 1977, a lei das indemnizações (Lei 80/77). Os governos seguintes, de nomeação presidencial, irão continuar esta linha de abertura.

anos subsequentes a 1976 abre um largo campo de lutas políticas, mas no qual é possível detectar a construção do Estado-Providência em Portugal.

Antes de apresentar alguns traços desse processo convém esclarecer algumas questões.

O Estado-Providência não surge, neste período, como uma ideologia global e integrada, explicitamente invocada por qualquer corrente política. O que se pretende evidenciar é que as medidas sucessivamente tomadas pelos órgãos de poder político, executivo e legislativo, vão tendencialmente nesse sentido. Se as aproximações a este modelo são mais claras por parte do PS e do PSD — explicando assim a coligação havida no fim deste período —, tal não permite afirmar que se tenham elidido as diferenças ideológicas originárias entre estes partidos e as suas consequências no modelo de Estado-Providência a construir. A seu tempo retornaremos a esta questão.

Num outro aspecto, deve salientar-se que os princípios igualitários e de solidariedade social que subjazem ao modelo do Estado-Providência radicam no processo anterior de construção do Estado de direito democrático no pós-25 de Abril. No campo das políticas sociais, por exemplo, as medidas tomadas no período constitucional correspondem, em muitos casos, a desenvolvimentos de objectivos e acções pontuais anteriormente formulados e accionados.

Numa outras perpectiva, poderíamos também dizer que as políticas e normas económicas e sociais de construção do Estado-Providência completam o Estado de direito democrático. De facto, elas substituem, em muitos casos, as decisões discricionárias e pontuais do Estado por enquadramentos jurídicos genéricos e universais.

Para ajuizar da aproximação ao modelo do Estado-Providência neste período convirá distinguir as três dimensões principais que o constituem.[8]

Na área económica e financeira, este modelo caracteriza-se por políticas que procuram conciliar o crescimento económico com a regulação e integração social, accionando mecanismos de enquadramento e estímulo à actividade produtiva, de redistribuição de rendimentos através de políticas fiscais adequadas e de correcção das disfuncionalidades sociais geradas no funcionamento dos mercados.

Na área dominantemente social as políticas accionadas têm em vista a criação de condições de bem-estar e segurança social dos cidadãos através de mecanismos gerais e universais de redistribuição de bens e rendimentos, complementados por accções de protecção e compensação de segmentos sociais específicos.

Uma última dimensão tem a ver com a institucionalização da concertação entre os parceiros sociais, tendo em vista a discussão e definição de objectivos sociais e económicos a que contratualmente os parceiros ficam vinculados, num processo livremente participado e tendencialmente consensual.

O I e II Governos Constitucionais tomaram medidas no campo económico e financeiro tendentes a reconstruir mecanismos de mercado e, nesse sentido,

---

8 Dentre a vasta literatura internacional sobre o Welfare State tomámos especialmente em consideração as seguintes obras: Flora e Heidenheimer (1990); Mishra (1995); Trattner (1984); Rosanvalon (1981); Johnson (1990). Na literatura portuguesa, é de destacar: Cabral (1985); Mozzicafreddo (1997); Carreira (1996); Campos (1991).

liberalizadoras. Os seguintes, quer os de nomeação presidencial, quer os da Aliança Democrática, quer ainda o Governo de coligação PS/PSD continuaram esta política.[9] Foi, aliás, durante este último que foi alterada a Lei de Delimitação dos Sectores, permitindo a entrada dos capitais privados nos sectores bancário, segurador, cimenteiro e adubeiro.

Não se poderá deduzir que a filosofia política subjacente era, necessariamente e em todos os casos, liberal no sentido clássico do termo. Será necessário distinguir liberalização — que corresponde à criação de um quadro de actuação para os agentes sociais menos sujeito a medidas discricionárias e administrativas ou às relações de força geradas no mercado — de liberalismo, enquanto doutrina política, económica e social que concebe as relações sociais num puro jogo de mercado em que a intervenção do Estado é concebida como uma coercividade indesejável.

Na situação da altura tratava-se de pôr a funcionar mecanismos de regulação de mercado em áreas total ou fortemente sujeitas ao enquadramento administrativo estatal. A regulação económica do Estado-Providência pressupõe a existência de agentes com possibilidade de acção e autonomia, ainda que, em alguns modelos e circunstâncias históricas, essa regulação englobe a intervenção directa do Estado em alguns sectores económicos.

Será importante ter em consideração que as medidas liberalizadoras integravam-se em políticas mais amplas que, particularmente nos governos PS e de nomeação presidencial, contemplavam a reorganização do sector público da economia, o controlo de alguns preços, a regulação e intervenção no mercado financeiro, a orientação e o estímulo ao investimento, bem como um intervencionismo forte no sector social.

Nas áreas dominantemente sociais, as políticas prosseguidas apresentam o mesmo sentido de aproximação ao modelo de Estado-Providência e, simultaneamente, de vicissitudes de percurso. Vejamos sucintamente os campos laboral, da segurança social e da saúde.

As transformações do pós 25 de Abril atingiram as diversas áreas sociais, mas será pacífico afirmar que o sector laboral se distinguiu nesse processo quer pela profundidade das mudanças, quer pelos agentes envolvidos, quer ainda pela visibilidade das transformações. Embora os propósitos de actuação nessa área estejam bem presentes nos textos partidários, político-militares e governamentais do período revolucionário, as transformações havidas no campo laboral resultaram, em grande parte, do envolvimento e acção reivindicativa das classes trabalhadoras. Trata-se, neste contexto, de compreender o processo de institucionalização subsequente, explicitando o sentido de mudança.

---

9 Vários diplomas dos governos de nomeação presidencial procuraram reconstruir o mercado financeiro (DL 135/79; DL 136/79; DL 137/79; DL 145/79; DL 171/79); liberalizar o comércio externo (abolição dos boletins de registo de importação-BRI) e abolir o condicionamento industrial (DL 519/79). Com os governos da AD alarga-se e consolida- -se esse processo, com a publicação, nomeadamente, de legislação sobre as sociedades de investimento e desenvolvimento (DL 342/80 e 494/80), sobre a bolsa de valores (DL 161/81 e 253/82) e sobre os títulos de indemnização (DL 31/80 e DL 335/80); noutro aspecto, a RCM 344/80 determinava a cessação da intervenção do Estado em 27 empresas. Ver: Viegas (1996); Franco (1994).

A profunda alteração nas relações laborais ocorrida nos anos de 1974/75 reflecte-se na legislação então publicada, que abrange, nomeadamente, o associativismo sindical, o direito à greve, a proibição do *lock-out*, o estabelecimento do salário mínimo e dos subsídios de Natal e de férias, a proibição dos despedimentos e o regime jurídico dos contratos de trabalho.

Em muitos casos, invocando a conjuntura de crise económica, os governos constitucionais seguintes tomam medidas no campo laboral de sentido liberalizador. A flexibilização dos contratos a prazo (DL 781/76 e Lei 841-C/76), a sua extensão ao sector público (DL 280/85) e o alargamento dos motivos de justa causa de despedimentos (DL 841-C/76 e Lei 48/77) serão exemplos dessa linha de actuação. No entanto, analogamente ao que verificámos na área económica, essas disposições integram-se em políticas mais globais que consolidam direitos adquiridos, estimulam a criação e manutenção do emprego e procuram regular situações agora menos sujeitas a controlo administrativo. Saliente-se, neste aspecto, o estabelecimento de remunerações mínimas (DL 49-B/77), a proibição dos despedimentos por motivos políticos ou ideológicos (DL 841-C/76 e Lei 48/77), o reforço e generalização do subsídio de desemprego (DL 183/77; DL 297/83 e DL 20/85) e as medidas de estímulo à criação e manutenção dos postos de trabalho (DL 445/80; Portarias 735/81 e 802/82).[10]

No campo da segurança social e, saúde existe da maior continuidade de políticas e objectivos, com as vicissitudes de implementação a derivarem mais claramente da insuficiência de recursos. De facto, os grandes objectivos estabelecidos no programa do I Governo Provisório, de criação de "um sistema integrado de segurança social" e de "lançamento das bases de um Serviço Nacional de Saúde", irão ser assumidos pelos governos constitucionais seguintes.

Relativamente à segurança social, as políticas conducentes a esse objectivo — de reorganização orgânica dos serviços, alargamento e melhoria das prestações, carácter universal da cobertura complementado por prestações de protecção a segmentos sociais específicos — são, na generalidade, aceites pelas correntes políticas, culminando na aprovação da Lei de Bases da Segurança Social (Lei 28/84).[11]

Já no que se refere ao Serviço Nacional de Saúde as divergências foram mais visíveis. A respectiva Lei de Bases foi proposta pelo Governo do PS/CDS, tendo sido aprovada em 1979, com os votos favoráveis do PS e do PCP, votos contra do CDS e a abstenção do PSD.

O Governo da AD, na lógica da argumentação antiestatista, irá posteriormente desnacionalizar os hospitais anteriormente pertencentes às Misericórdias, celebrar convenções com a Ordem dos Médicos no sentido da privatização parcial da prestação de serviços, introduzir taxas moderadoras e diminuir as comparticipações do SNS nos medicamentos.[12] Estas mudanças, embora revelem alguma diferença de

---

10 Questões abordadas por Viegas (1996) e, com maior desenvolvimento: Mozzicafreddo, Viegas e Baptista (1997).

11 Sobre a evolução do sistema de segurança social, ver Guibentif (1995).

12 Confrontar Carapinheiro e Pinto (1987). Sobre o sistema de prestações de saúde ver, ainda Campos (1991), Pereira *et al*. (1991), Carreira (1996).

orientação relativamente às concepções que presidiram à criação do SNS, não correspondem ao desenvolvimento de um modelo alternativo global.

Finalmente interessa considerar o processo de concertação social. A sua institucionalização formal ocorre, em 1984, com a criação do Conselho Permanente da Concertação Social, onde estão representados o Governo, e as confederações patronais e sindicais.[13]

Também neste aspecto, haverá que ter em conta o processo de rotura de 1974/75, durante o qual se reconhece legitimidade às organizações de trabalhadores quer como interlocutores nas negociações e conflitos laborais, quer como parte interessada e que deverá ser ouvida na elaboração da legislação laboral. No entanto, os conflitos desse período caracterizavam-se, em muitos casos, pela irredutibilidade de posições — resultado combinado da crise económica e ausência do patronato ou sua incapacidade para aceitar as novas condições laborais —, o que redundou na predominância da intervenção estatal, actuando por via administrativa e centralizada.

O processo subsequente seguiu, também neste caso, uma via dupla. Por um lado, assistiu-se ao recuo do Estado em termos de intervenção directa nas empresas ou nas decisões puramente administrativas; por outro lado, incentivou-se o diálogo social, reconhecendo-se autonomia e representatividade aos parceiros sociais. No entanto, o Estado reservou para si uma participação activa no estabelecimento de consensos em torno dos grandes objectivos sociais e económicos a atingir. Havendo antecedentes nas comissões de conciliação e julgamento, o Conselho Permanente de Concertação Social só veio a ser institucionalizado em 1984, tendo-lhe sucedido o Conselho Económico e Social (Lei 108/91).

A interpretação acima exposta poderá dar a entender que as políticas accionadas se desenrolaram segundo um plano largamente consensual e sem grandes obstáculos de percurso. Ora tal não aconteceu. Por um lado, as graves crises económicas, quer nos finais da década de 70, quer durante o Governo de "bloco central", obrigavam a medidas de curto prazo, em muitos casos a contra-gosto das orientações gerais.[14] Destas questões não nos iremos ocupar. Por outro lado, as orientações político-partidárias sobre estas matérias apresentam divergências quer quanto aos princípios, quer quanto à sua concretização.

Em primeiro lugar, há que registar a permanência da defesa do modelo de colectivismo estatal por parte de algumas forças de esquerda, com saliência para o PCP. A actuação política decorrente desta lógica fez-se sentir, neste período, na oposição às medidas liberalizadoras, nomeadamente na abertura dos sectores à iniciativa privada, na entrega de terras aos antigos proprietários, na desintervenção do Estado nas empresas indirectamente nacionalizadas e na liberalização das relações laborais. A oposição à integração europeia decorre do apoio objectivo e simbólico desse

13 Ver Mozzicafreddo, Viegas e Baptista (1997).

14 Relembre-se, por exemplo, o primeiro e segundo "pacotes legislativos" de medidas de austeridade dos Governos PS, bem como a política de austeridade do Governo de "bloco central" e algumas medidas sociais então tomadas: alargamento do regime de contratos a termo para o sector público (DL 280/85) e as alterações ao regime de despedimentos (DL 398/83).

processo às medidas liberalizadoras, que põem em causa o projecto de mudança estrutural desde muito defendido por aquela corrente política.

O CDS cedo inflectiu da matriz originária democrata-cristã, expressa no Programa do partido de 1975, para as posições mais vincadamente liberais que assumiu neste período e que se expressarão no novo Programa partidário de 1993. Conceitos como o de "Estado social" e "economia social de mercado" são substituídos por "Estado útil" e "Estado supletivo", defendendo-se assim que se "privatize mais, melhor e mais depressa" não só as empresas anteriormente nacionalizadas, mas ainda "um vasto leque de serviços que são prestados sob tutela do Estado". A dimensão social do Estado tende a restringir-se a funções supletivas e assistenciais no Programa de 1993, quando no texto programático de fundação se apontava para responsabilidades gerais no campo da saúde (criação do Serviço Nacional de Saúde), da segurança social (sistema integrado e universal de segurança social), da habitação e do trabalho. Estas orientações vão, assim, num sentido diferente do que preside à criação do Estado-Providência.

O CDS mantém, neste período, o apoio à integração de Portugal na Comunidade Europeia por razões essencialmente políticas. De facto, essa integração apontava para a liberalização económica e a consolidação da legalidade pós-revolucionária, o que objectivamente ia de encontro à defesa dos interesses patrimonialistas em conjugação com as teses liberais.[15]

Apesar da intensa disputa eleitoral entre o PS e o PSD desde o 25 de Abril, foi-se definindo uma significativa área de convergência política entre esses partidos, que se concretizou, em termos governamentais, na formação do Governo de "bloco central" no final do período que estamos a considerar. Essa aproximação não se explicará apenas por razões conjunturais. De facto, quer nas posições relativamente à integração europeia, quer nas grandes opções constitucionais — em particular na área económica depois do acordo para a segunda revisão constitucional — existiu, ou veio a gerar-se, uma aproximação de concepções políticas.

Dito isto, convirá esclarecer dois pontos. Em primeiro lugar, as posições relativamente ao Estado-Providência, que são aquelas que estamos a tratar especificamente, não resumem os valores, crenças e atitudes que, no seu conjunto, definem uma cultura política. Em segundo lugar, verifica-se alguma divergência relativamente à materialização Estado-Providência, particularmente na sua dimensão social.

Se a controvérsia relativamente à dimensão do sector público da economia veio a esbater-se, permaneceu um diferente sentido da actuação do Estado na sua função reguladora. No caso do PSD, predominantemente orientado por razões pragmáticas de eficácia e crescimento económico, no caso do PS com mais vincadas intenções de mudança social quer em termos de participação e de redistribuição de bens e rendimentos, quer em termos de prioridades culturais. Estas divergências já se tinham manifestado anteriormente, relembremos a questão do SNS, mas irão manifestar-se posteriormente no empenhamento do

15 Para uma análise mais desenvolvida dos programas partidários, em particular do CDS, ver Viegas (1996).

PS no diálogo social, no combate à exclusão social e na prioridade conferida ao investimento "imaterial".

Integração comunitária, melhoria da competitividade e investimento nas infra-estruturas

As vitórias eleitorais do PSD, liderado por Cavaco Silva, em 1985, 1987 e 1991 e as políticas desenvolvidas pelos governos desse partido definem um novo quadro político e ideológico, cuja análise se revela fundamental para a compreensão das novas polaridades ao nível da cultura política.

Numa primeira fase, os programas governamentais e os discursos de responsáveis do PSD reflectem a oposição às estratégias de planificação do sector produtivo e o apoio a uma orientação mais liberal no campo económico. Faz-se a apologia da concentração do esforço financeiro público nas infra-estruturas materiais que, indirectamente, viesse a beneficiar o sector produtivo (Viegas, 1996).

No quadro de relações económicas e sociais proposto ganha maior relevância a concorrência e a individualização da acção. As crenças e valores subjacentes são explicitamente enunciados nos textos governamentais: "O gosto pelo risco, as capacidades de imaginação e de criação, bem como o talento para o desembaraço e para a negociação do elemento passado com o futuro são apenas algumas das qualidades mais necessárias a uma sociedade…" (Resolução do Conselho de Ministros de 12/1987). Nesse mesmo texto, e mais adiante, afirma-se que "o homem conta, antes do mais, *consigo mesmo* e com uma sociedade que, por sua vez, conta com *outros homens e mulheres como ele*". Estes princípios, juntamente com o critério de eficácia, enformam o modelo de individualismo liberal proposto, que foi glosado pelos sectores oposicionistas como a "ideologia do sucesso".

Esta matriz de valores e crenças sobre o social diverge quer da situação existente antes do 25 de Abril, em que se privilegiava o controlo e a ordem social em detrimento do risco, da competitividade e da liberdade individual, quer ainda das vivências e valores prevalecentes no pós-25 de Abril: da igualdade, da solidariedade e equilíbrio social, secundarizando a competitividade e o individualismo.

Convirá dizer, desde já, que a prática efectiva de governação apresenta, no seu desenvolvimento no tempo, significativos desvios à radicalidade daquela orientação — em alguns casos com carácter pragmático e para obstar a problemas de legitimação e de apoio político, nomeadamente nas intervenções pontuais em empresas ou sectores em crise e nas compensações sociais em regiões afectadas pelo desemprego alargado. Outras medidas, no entanto, revestem um aspecto mais estrutural: incentivos ao emprego e ao investimento, melhoria das prestações sociais, programas de formação profissional, apoio à modernização e internacionalização das empresas, valorização da concertação social nos aspectos mais directamente ligados aos salários e rendimentos.

A aceitação plena da integração de Portugal na CE corresponde a um primeiro referencial político das orientações seguidas pelo PSD depois de 1985. Constitui simultaneamente um princípio de legitimação da política financeira e económica

— nomeadamente no equilíbrio das contas públicas, controlo da inflação, estabilidade monetária e liberalização económica — e um meio de concretização da política de investimento nas infra-estruturas materiais, apresentada como factor decisivo para a modernização e o desenvolvimento, por via dos meios financeiros postos à disposição de Portugal através dos fundos comunitários.[16]

O programa do XI Governo Constitucional (Agosto de 1987) reafirma os grandes objectivos de orientação política, dizendo-se, especificamente sobre o papel dos diversos agentes económicos, que o "investimento será assegurado essencialmente pelo sector privado, devendo o contributo do sector público radicar na infra-estruturação geradora de economias externas para o investimento produtivo".

Sendo certo que os investimentos públicos em infra-estruturas tendem a melhorar a produtividade das empresas por ganhos de externalidade, não podem, no entanto, substituir os necessários investimentos internos, quer em equipamentos, quer em formação profissional ou organização interna. Acresce a esta situação o facto de as empresas terem de se mover num quadro de concorrência alargado quer aos países da CE, quer àqueles com os quais a Comunidade estabeleceu acordos comerciais.

Nestas circunstâncias se percebe a importância da política de alargamento do mercado financeiro, cujo objectivo principal será disponibilizar capitais em quantidade e baixo custo às empresas privadas para a realização dos necessários investimentos.

Neste campo, havendo antecedentes durante o governo da AD, e particularmente do "bloco central" — que possibilitou a criação dos títulos de participação, dos fundos de investimento mobiliário e imobiliário e autorizou os primeiros bancos privados —, a viragem mais significativa ocorreu depois de 1986, quando Miguel Cadilhe foi ministro das Finanças. Para além da publicação de novos regulamentos sobre os procedimentos e mecanismos financeiros já existentes, criou-se uma vasta gama de novos instrumentos financeiros no sentido da recolha das poupanças e sua canalização para o mercado de capitais.[17]

A privatização das empresas nacionalizadas depois do 11 de Março representará uma peça importante desta estratégia. Sob o ponto de vista financeiro, pretende-se atingir dois objectivos: por um lado, o Estado realiza encaixes monetários que permitem diminuir a dívida pública e financiar a reestruturação de empresas a privatizar; por outro lado, incentiva-se o mercado financeiro, em particular as transacções na bolsa de valores.[18] Sob o ponto de vista económico as privatizações têm como objectivo a

---

16 Para além da legislação e discursos oficiais, as orientações de política económica revelam-se claramente nas publicações de Cavaco Siva (1989 e 1995).

17 O conjunto de medidas é vasto, nomeadamente: renovação da legislação sobre os fundos de investimento (Portaria 41/86), sobre as operações em bolsa (DL 210-A e DL 229-F/88, bem como reajustamentos sobre os títulos de participação, sociedades de *leasing* e de seguros; criação das sociedades de capital de risco (DL 17/86), das sociedades de fomento empresarial (DL 248/88), dos fundos de investimentos fechados (DL 229-C/88), das sociedades gestoras de participações sociais (DL 495/88), bem como das sociedades gestoras de fundos de pensões, de patrimónios, de compras em grupo, de financiamento de aquisições a crédito, de corretagem, de *factoring* e mediadoras monetárias e cambiais.

reestruturação e modernização das unidades produtivas e a constituição de grupos empresariais fortes que possam competir num mercado alargado.

Esta dimensão liberalizante não resume a actuação no campo económico dos governos do PSD deste período. De facto, como já anteriormente foi referido, as políticas efectivas incluem uma dimensão planificadora do desenvolvimento, nomeadamente através do PDR-Plano de Desenvolvimento Regional, ou circunscritas a regiões em crise, como, por exemplo, as OID — operações integradas de desenvolvimento. É certo que a intervenção ao abrigo destes programas incidia primordialmente nas infra-estruturas, mas outros programas financiados pela União Europeia permitiam o estímulo e enquadramento do investimento privado.[19]

Considerando o volume de recursos e a profusão de mecanismos através dos quais o sector público enquadra e incentiva a actividade privada, dificilmente se poderá dizer que a política seguida neste período foi estritamente liberal no sentido da retracção, pura e simples, do Estado. Em termos globais, e para só referir um indicador, é de salientar que o peso do sector público administrativo em percentagem do PIB passa de 40,7%, em 1989, para 45,7%, em 1992 (dados do Banco de Portugal). O que se poderá dizer, é que as concepções de eficácia e competitividade prevalecentes orientaram o investimento público para as infra-estruturas que favorecem os ganhos de externalidade das empresas e, em complemento, canalizaram-se avultados recursos para as unidades produtivas, numa base pontual e de racionalidade microeconómica.

A orientação seguida pelo PSD na área das políticas sociais reveste um aspecto menos linear do que as políticas estritamente económicas. Para a sua melhor compreensão poderíamos distinguir duas vertentes de actuação.

Uma primeira corresponde à extrapolação para estes sectores dos princípios que informaram a actuação na área económica, isto é, diminuição da intervenção directa do Estado, predomínio dos critérios de racionalidade económica, produtividade e contenção de gastos. Decorreram, em parte, desta lógica os incentivos à entrada dos capitais privados na saúde, na segurança social e no ensino.[20]

Sendo certo que, nesta vertente de actuação, aumenta a mercantilização dos processos e a componente privada da prestação de serviços, o recuo do Estado é

---

18 Sobre as privatizações, consultar Viegas, 1996. Acerca das transformações económicas e financeiras em geral, ver ainda: Franco (1994) e Borges (1991).

19 Na área da reestruturação e modernização da indústria é de salientar os PEDIP I e II (Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa), mas também o SIBR (Sistema Integrado de Base Regional). Para a modernização do comércio foi concebido o Procom e para o turismo o Sifit. Poderiam ainda referir-se os programas de modernização de sectores económicos específicos, como o Retex para os têxteis, bem como as sociedades de capital de risco com capitais públicos. Sobre os instrumentos financeiros de apoio à indústria, ver, Amaral e Monteiro (1995).

20 Incluem-se nesta linha de actuação as seguintes medidas: criação dos PPR-Planos de poupança reforma (DL 205/89 e DL 145/90), dos seguros privados de saúde e das taxas moderadoras aplicadas aos serviços públicos, a adjudicação a entidades privadas de prestações de serviços cobertas pelo SNS, o incentivos aos estabelecimentos privados de ensino superior e o sistema de propinas dos estabelecimentos públicos de ensino superior (DL 20/92, Lei 5/94 e Portaria 267/94).

menor do que na área económica e só moderadamente atinge os segmentos sociais de menores recursos.

Uma segunda vertente de actuação tem a ver com a melhoria das prestações sociais já existentes e mesmo com a criação de novos instrumentos de benefícios sociais. De facto, as prestações sociais foram sucessivamente actualizadas, bem como o salário mínimo. Os novos benefícios incidiram especialmente na área do emprego, salientando-se o apoio aos jovens e desempregados de longa duração: subsídio de inserção dos jovens na vida activa (DL 156/87), incentivos fiscais às empresas que criem postos de trabalho permanente (DL 225/87 e DL 301/87), subsídio de desemprego aos jovens à procura do primeiro emprego (Lei 35/87), compensações de rendimentos familiares e pré-reformas (DL 206/87).

A importância conferida à concertação social insere-se na estratégia de proporcionar condições de estabilidade social para as empresas que permitam a sua viabilização e melhoria dos factores de competitividade. De facto, a existência de consenso sobre a política de rendimentos e preços constitui um requisito essencial para a confiança dos empresários no evoluir da situação económica e social, que irá propiciar o investimento na modernização, reestruturação e alargamento das actividades produtivas.

Analisando agora em termos globais poderíamos dizer que, depois de 1986, a orientação política dominante de retracção de intervenção directa do Estado quer no campo económico, quer social tem subjacentes princípios e valores de competitividade e racionalidade económica. No entanto, a importância conferida aos estímulos económicos à actividade privada, à concertação social às políticas sociais na área do emprego distinguem esta estratégia de actuação efectiva da doutrina liberal por vezes invocada.

Embora as questões ligadas à conjuntura económica não tenham sido abordadas, elas são de importância decisiva para compreender a sustentabilidade do modelo estratégico proposto. O acréscimo de competitividade, o aumento da mercantilização e componente privada das prestação de serviços sociais, a retracção do Estado na correcção das disfuncionalidades do mercado requerem — sob pena de perdas de legitimidade e apoio político — uma conjuntura de crescimento económico significativo, que permita a melhoria de salários e de compensações sociais pelo Estado. Ora essa conjuntura económica favorável verificou-se até início dos anos 90.

A extensão dos problemas de exclusão social, o aumento do desemprego e da insolvência das empresas mais débeis veio pôr em causa a sustentabilidade da estratégia política prosseguida. Num outro aspecto, é importante salientar que a concertação social, dominantemente assente nos salários e rendimentos, não tinha condições, em conjuntura de crise económica, de colmatar a perda de apoio político.

Integração comunitária e políticas públicas: continuidades e mudanças

A crise económica de 1993/94 e o subsequente agravamento da conflitualidade social e política criaram as condições para a mudança nas orientações políticas dominantes que, formalmente, irão ocorrer com as eleições para a Assembleia da República, de Outubro de 1995. O resultado mais saliente será a conquista pelo PS da maioria relativa na Assembleia da República e, consequentemente, a constituição de um novo executivo desse partido. A questão eleitoral será, nesta análise, apenas um indicador da possível mudança de estratégia e concepções políticas quer a nível governamental, quer partidário.

Em termos das grandes orientações estratégicas é de salientar a continuidade das políticas governamentais no que se refere à de integração europeia e à liberalização económica, o que se explica pela aproximação de concepções, neste domínio, entre o PSD e o PS.

Na situação actual, as duas questões mais importantes relativamente à União Europeia prendem-se com a introdução da moeda única e a reforma das instituições comunitárias. Se relativamente ao último ponto as posições políticas são mais expectantes, no que concerne à moeda única revela-se mais claramente a oposição do PCP — na lógica de uma filosofia já anteriormente analisada —, mas também do CDS/PP depois de uma inflexão de concepções introduzida com a nova liderança de Manuel Monteiro.

O CDS apresentou-se, no quadro dos quatro grandes partidos parlamentares, como aquele que assumia os valores do conservadorismo europeu de filiação democrata-cristã. A evolução posterior do partido evidenciou tensões latentes que se concretizaram em mudanças de liderança e na inflexão ideológica.

Uma das questões fulcrais, que não única, diz respeito ao radicalismo liberal. Numa primeira inflexão, distanciando-se do intervencionismo de Estado de inspiração democrata-cristã em favor da doutrina liberal clássica, e posteriormente assumindo uma filosofia nacionalista e proteccionista, de que se tornou o intérprete político mais evidente.[21]

Estas mudanças coexistiram com alguns factores de continuidade. Um dos mais salientes, no campo económico, centra-se na defesa da propriedade e capitais privados nacionais, que, na primeira década depois do 25 de Abril, se traduziu na oposição cerrada ao sector público da economia e, a partir de finais de 80, nas reservas, quando não oposição, relativamente à Comunidade Europeia. De facto, a liberalização de capitais, bens e produtos, com o inerente acréscimo de competitividade, representa uma ameaça dificilmente suportável por algumas fracções das classes possidentes nacionais.

As concepções liberais cedem assim o passo às teses nacionalistas no renovado CDS/PP. Será nesta lógica que se deverão entender as posições deste partido

---

21 A mudança passa por outros pontos que não estamos a considerar nesta análise. A referência emblemática a "partido popular" define não só um estilo político assumido pela liderança, mas também posições contra a designada "classe política".

relativamente à União Europeia, que vão no sentido de restringir os poderes dos órgãos próprios da União e de privilegiar as políticas de cooperação em detrimento das de integração.[22]

A aproximação entre o PS e o PSD em matéria económica remonta ao período do "bloco central", durante o qual se reduz a intervenção administrativa do Estado nas empresas de capital público a favor de princípios de racionalidade económica e se altera a Lei de Delimitação dos Sectores, o que permite o surgimento de bancos e seguradoras de capital privado.

A eleição de Vítor Constâncio para secretário-geral do PS e a subsequente mudança do programa partidário consolidam a viragem ideológica no referente à intervenção do Estado na economia. O acordo realizado com o PSD, em 1988, para a revisão constitucional incide particularmente na parte económica e questões ideológicas conexas. Fica então assente o fim da irreversibilidade das nacionalizações, a eliminação do *título* sobre a reforma agrária e a indicação de que o texto constitucional sobre o plano deverá "explicitar melhor a sua conformidade com os ditames de uma economia mista e aberta".

A situação actual releva ainda dos princípios acordados. O Governo do PS saído das eleições de 1995 continuou com o processo de privatizações e comprometeu-se com uma política macroeconómica de equilíbrio orçamental, compatível com os requisitos impostos pela introdução da moeda única na UE.

Também a política de incentivos à modernização e desenvolvimento do sector produtivo, nos seus grandes objectivos, corresponde a estratégias e modelos de actuação que não diferem substantivamente entre o PS e o PSD. O accionamento de programas gerais e específicos de modernização industrial, com financiamento da UE e do orçamento de Estado, bem como a cooperação com as organizações empresariais, revelou-se como factor de continuidade.

Isto dito, será necessário acrescentar que algumas diferenças existem nesta área. A intervenção reguladora do Estado, ainda que respeitando a lógica do mercado, continua a privilegiar, por parte do PS, objectivos de igualdade e participação social dos cidadãos, e de crescimento e racionalidade económica, por parte do PSD. Repare-se que, hoje em dia, não estão simplesmente em causa motivações económicas e sociais, mas culturais e ambientais. Dois exemplos permitem elucidar estas diferenças: a legislação aprovada pelo Governo do PS para a recuperação das empresas em dificuldades financeiras e a paragem das obras na barragem de Foz Côa.

No primeiro caso, criaram-se mecanismos de intervenção e apoio público a empresas com graves debilidades financeiras e que, no novo quadro de competitividade alargada, ameaçavam sucumbir, com os problemas sociais inerentes a esse processo. A análise da legislação respectiva permite captar a filosofia subjacente, distinguindo-a das intervenções do Estado nas empresas em crise realizadas depois do 25 de Abril.[23] Um princípio-base desse programa é que será o mercado, e

22 A proposta mais recente do PP para a reformulação das instituições comunitárias, em que sobressai a extinção do órgão Comissão Europeia sendo substituído por um conselho interministerial de carácter permanente, vai claramente no sentido indicado.

não qualquer organismo administrativo, que decidirá, em última instância, da viabilidade ou insolvência de uma dada empresa.

Sem dúvida que o objectivo principal deste processo é a manutenção e sustentabilidade do emprego — o que, em si mesmo, não introduz qualquer novidade relativamente às políticas anteriores. O significado político mais relevante advém-lhe de esse objectivo não ser prosseguido por meios puramente administrativos, ao arrepio da racionalidade económica, nem ser um processo meramente casuístico.[24]

A decisão de suster as obras da barragem de Foz Côa devido às descobertas arqueológicas na zona, embora revista um carácter pontual, será um bom indicador do sentido de actuação do Estado por razões socioculturais. Subjacente à decisão de intervenção do Estado estava a alternativa entre rentabilidade económica e valores culturais, dicotomia que se reporta à predominância de valores materialistas ou pós-materialistas (Inglehart: 1977) e é um factor decisivo de diferenciação das culturas políticas. Neste caso, como em muitos outros, não está simplesmente em causa a aceitação, ou não, do papel regulador do Estado, mas o sentido dessa intervenção e os princípios e direitos que a legitimam.

Ao analisarmos a conflitualidade social e política subsequente à crise de 1993/94 e que se reflectiu nas eleições parlamentares de 1995, facilmente nos damos conta da importância das questões sociais. O PS, partido vencedor dessas eleições, assentou o seu discurso nos temas da solidariedade social, diálogo e prioridade a ser conferida à educação. O apoio às suas propostas releva, em parte, dos antecedentes políticos e conjunturais. Relembremos o que foi dito sobre a prioridade conferida pelos governos do PSD à eficácia económica, abertura de mercados, investimento estrutural e políticas de competitividade que, particularmente em situação de crise, não dão resposta suficiente aos problemas sociais gerados.

A solidariedade e o diálogo social são, como já afirmámos, duas dimensões do Estado-Providência. A atribuição ao Estado das funções que lhe correspondem é claramente assumida no pós-25 de Abril, a que se seguiu um processo de alargamento e consolidação, muito embora tenham existido vicissitudes de percurso e a sua efectividade apresente amplas lacunas. A saliência política na situação actual terá, assim, de ser encontrada nas novas propostas e princípios legitimadores, questionando o que eles contêm de continuidade e de mudança.

A discussão em torno da reforma do sistema de segurança social em Portugal tem vindo a conquistar espaço no debate político, em grande parte estimulada pelas projecções de crise financeira do sistema. Sem pretendermos explanar esta

---

23 O pacote das medidas sobre a matéria, conhecido como "Plano Mateus", foi entretanto rejeitado pelo novo Ministro da Economia Pina Moura, mas interessa conhecer as principais peças que o constituem para apreender a sua filosofia, nomeadamente: RCM 100/96; DL 124/96; DL 125/96; DL 127/96 e Lei 37/96.

24 Neste, como nos outros processos referidos, não está em causa a avaliação efectiva dessas políticas, mas, tão-só, a análise dos princípios que os orientam. De facto, o abandono deste Plano, anunciado em Fevereiro de 1998, resultou do seu relativo fracasso em termos operacionais. Muito embora o novo plano anunciado pelo Ministro Pina Moura ponha o acento tónico na modernização e não na recuperação das empresas, este último objectivo não é abandonado mas prosseguido por outras vias.

problemática, pela incipiência de medidas estruturais já tomadas e extensão do problema, apenas se referirão as tendências de mudança de orientação que, desde já, se podem inventariar.[25]

A construção formal do sistema de segurança social depois do 25 de Abril regeu-se por princípios de universabilidade, integração orgânica e gestão dominantemente pública. Pretendeu-se instaurar um regime geral obrigatório de carácter contributivo, complementado por uma protecção social não contributiva, com suporte financeiro no orçamento de Estado, para as situações de maior carência económica não cobertas pelo regime geral.

A Lei de Bases do Serviço Nacional de Saúde, aprovada em 1979, definia um sistema universal e tendencialmente gratuito de serviços de saúde, financiado pelo Estado e, em grande parte, assente em instituições públicas fornecedoras desses serviços.

Quer no referente à segurança social, quer no tocante à saúde, a filosofia subjacente assentava na realização dos direitos económicos e sociais dos cidadãos e na crença da assunção pelas instituições estatais desses objectivos.

Decorridos estes anos detectam-se algumas modificações no pensamento político das elites relativamente a esta matéria. Em primeiro lugar, tem vindo a ganhar novos apoios, nomeadamente nas elites socialistas, a aceitação do papel das entidades privadas nestas áreas, particularmente na prestação directa de serviços, separando-a da provisão e gestão financeira dos sistemas, com responsabilidades primordiais do Estado. Esta tendência têm- -se manifestado no campo da saúde, com a crescente oferta de serviços por parte das entidades privadas quer directamente, quer por subcontratação das entidades públicas.

O modelo de articulação entre os objectivos sociais do Estado e a lógica do mercado prolonga-se para o campo da segurança social, respeitando, embora, as especificidades de cada sector.

As propostas de reorganização do sistema de segurança social têm vindo a convergir no modelo designado como dos *três pilares*. O primeiro pilar, de carácter obrigatório, definiria um patamar de segurança social universal quer com base contributiva, quer com suporte no orçamento de Estado. O segundo e terceiro pilares, com base, respectivamente, em regimes complementares de natureza colectiva ou seguros individuais de segurança social, envolveriam as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos.

A esta tendência para a aceitação, parcial e controlada, da mercantilização e privatização dos processos, soma-se o questionamento da universabilidade e gratuitidade dos serviços prestados. Registe-se, no entanto, que os objectivos a atingir com estas alterações não se circunscrevem ao controlo dos gastos, particularmente do orçamento de Estado, mas envolvem também um acréscimo do factor redistributivo na medida em que o sistema passa a fornecer serviços ou apoios financeiros diferenciados consoante o nível de rendimentos das famílias.[26]

Como interpretar estas tendências? Para muitos, quer agentes políticos, quer analistas, estamos simplesmente em presença de constrangimentos estruturais e

---

25 Sobre esta questão, consultar Neves (1993), Félix (1995), Carreira (1996), Mozzicafreddo (1997).

institucionais derivados do aumento de custos e das previsões quanto à evolução futura dos sistemas de protecção social. Em acréscimo a este cenário são invocadas as restrições financeiras impostas pela União Europeia, nomeadamente através dos critérios de entrada na moeda única.

Sem querer negar em absoluto estas determinações, convirá referir que será necessário considerar as diferenças ideológicas e de cultura política, para podermos compreender, na sua globalidade, as mudanças de orientação política.

A criação do Rendimento Minímo Garantido pelo governo do PS saído das eleições de 1995, evidencia a importância das orientações político-ideológicas que estão para além dos constrangimentos estruturais. De facto, esta medida contraria, em termos financeiros, os objectivos de contenção de gastos orçamentais quer por via directa, devido aos encargos com as prestações sociais, quer por via indirecta, pelos custos de alargamento das estruturas públicas envolvidas, ainda que minimizados por via da contratualização com entidades privadas de solidariedade social.

Nas alterações de orientação político-ideológica que efectivamente se detectam, particularmente nos sectores de esquerda socialista, são identificáveis factores de continuidade e de mudança.

As deficiências de funcionamento das macroestruturas públicas, regidas por lógicas administrativas e subalternizando princípios de racionalidade económica, em articulação com a revalorização da iniciativa e liberdade individual, foram corroendo as crenças mais radicais de carácter colectivista e estatal.

Esta mudança, inicialmente circunscrita aos sectores económicos produtivos, foi alastrando para as áreas sociais. Ela não prefigura, no entanto, um simples retorno às ideologias liberais clássicas no campo económico ou de assistencialismo no campo social. O papel regulador do Estado não só permanece forte nas áreas tradiconais, como conquista novos campos, nomeadamente nas questões ambientais e culturais.

A afirmação dos princípios de cidadania passa a englobar crescentemente os direitos económicos e sociais. Sem dúvida que neste processo se valorizou o papel do mercado e das organizações de intermediação social, bem como a aceitação do campo de liberdade e risco indivudual, mas em articulação com a dimensão política consubstanciada no Estado regulador.

Valerá a pena reafirmar, mais uma vez, que nem tudo depende da conflitualidade ou consenso ideológico ao nível das elites. A evolução futura será sempre condicionada por factores estruturais e institucionais quer do campo económico e social — como os que se prendem com os efeitos da globalização e competitividade alargada, o aumento ou controlo da exclusão e do desemprego —, quer do campo político, particularmente as soluções encontradas para a articulação entre os objectivos de

---

26 As medidas tomadas quer no sistema de segurança social, quer no Serviço Nacional de Saúde denunciam, desde já, este sentido de mudança. No entanto, as alterações estruturais mais profundas não foram ainda implementadas. As dificuldades de concretização relevam menos das divergências profundas entre as elites políticas — que também existem — do que das resistências que se antevêem por parte de alguns sectores sociais.

governabilidade e as novas formas de participação política, os modelos e objectivos da integração europeia e a legitimação política das suas instituições. Mas tudo isso reenvia para outros campos de análise.

Referências bibliográficas

Amaral, Luís Mira, e Luís Alves Monteiro (1995), *Os Instrumentos Financeiros de Apoio ao desenvolvimento empresarial*, Lisboa, IAPMEI.

Borges, António Castelo-Branco (1991), "A economia portuguesa de 1985 a 1991 — estabilização, crescimento, reformas estruturais e equidade", *in* Marcelo Rebelo de Sousa (org.), *Portugal em Mudança*, Lisboa Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Cabral, Manuel Villaverde (1985), "O Estado-providência e o cidadão", *Risco*, 1, pp. 17-35.

Campos, António Correia de (1991), "O Estado-Providência. Perspectivas e financiamento. O caso da saúde", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 9.

Carapinheiro, Graça, e Margarida Gameiro Pinto (1987), "Políticas de saúde num país em mudança: Portugal nos anos 70 e 80", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 3, pp. 73-109.

Carreira, Henrique Medina, "As políticas sociais em Portugal" (1996), in *A Situação Social em Portuga*l, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

Dion, Leon (1981), "Jalons theoriques pour l'étude des cultures politiques", *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadiennne de Science Politique*, XIV (4), pp. 701—724.

Felix, António Bagão (1995), *Políticas de Protecção social*, Matosinhos, Contemporânea Editora.

Flora, Peter, e Arnold Heidenheimer (org.) (1990), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Nova Jérsia, Transaction Publishers.

Franco, António Sousa (1993), "O Tempo Crítico (1976-1985) ", *in* A. Reis (org.) *Portugal — 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

Franco, António Sousa (), "O Período Europeu (1986-1993) ", *in* A. Reis (org.) *Portugal — 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

Guibentif, Pierre (1995), *La pratique du droit internacional et communautaire de la sécurité sociale — étude de sociologie du droit à l'exemple du Portugal*, Genéve-Lisboa, tese de doutoramento em Direito apresentada na Universidade de Genebra.

Inglehart, Ronald (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics,* Princeton, Princeton University Press.

Johson, Norman (1990), *Reconstruction the Welfare State — a Decade of Change 1980-1990*, Londres, Harvester Wheatshear.

Mishra, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan, José Manuel Leite Viegas e João Baptista (1997), *Policies on Labour Relations and Social Dialogue in European Countries: The Portuguese and German Cases*, Verlagsgrupe/Netherlands (no prelo).

Neves, Ilídio das (1993), *A Segurança Social Portuguesa — Problemas, Realidades e Perspectivas*, Lisboa, Editora Internacional.
Pateman, Carole (1971), "Political culture, political struture and political change", *British Journal of Political Science*", I (3), pp. 291-305.
Pereira, João, *et al.* (org.) (1990), *Desigualdades e Saúde em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
Schemeil, Yves (1981), "Les cultures politiques", *in* M. Gratwitz e Leca (orgs.), *Traité de science politique*, Vol. 3., Paris, Press Universitaires de France, pp. 237-307, 1985.
Rosanvalon, Pierre (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil.
Trattner, Walter I. (1984), *From Pour Law to Welfare State — A History of Social Welfare in America*, Nova Iorque, The Free Press.
Viegas, José Manuel Leite (1986), *Nacionalizações e Privatizações — Elites e Cultura Política na História Recente de Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
Vilar, Rui, e António S. Gomes (1973), *Sedes: Dossier 70-72*, Lisboa, Morais.

Publicação Original
Viegas, José Manuel Leite (1998), "Elites e cultura política", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 121-146.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 21

Identidades ideológicas na Europa
Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparativa

André Freire (in memoriam)

A importância da divisão entre esquerda e direita na política de massas

Desde a Revolução Francesa que a divisão entre esquerda e direita tem uma importância fundamental na política de massas, sobretudo na Europa continental (Laponce, 1981).[1/2] Tal clivagem política tem desde então servido como forma de categorizar as ideologias; enquanto instrumento de classificação das posições políticas dos diferentes partidos (e/ou candidatos/eleitos); como código de comunicação entre forças políticas, *mass media* e eleitores; e, finalmente, enquanto instrumento de orientação dos eleitores na interpretação dos fenómenos políticos e na tomada de decisões. A divisão entre esquerda e direita funciona, ao nível individual, como um instrumento para reduzir a complexidade do universo político e, ao nível sistémico, como um código de comunicação (Fuchs e Klingemann, 1990: 205; Luhmann, 1982).

Apesar de todas as teses sobre o "fim da ideologia" (por exemplo, Bell, 1960; Lipset, 1981), sobre o "fim da história" (Fukuyama, 1989), sobre uma certa superação da divisão entre esquerda e direita (Giddens, 1994), a verdade é que estas mesmas teses se revestem de um carácter ideológico e, pouco depois de serem formuladas/defendidas, foram sucedidas pelo aparecimento de novas formas ideológicas ou pela acrescida saliência de "velhas" ideologias (Heywood, 2003: 319-323; Eatwell, 2003: 279-290).

Mais, vários estudos têm documentado a importância crescente da posição dos eleitores na escala esquerda-direita enquanto factor explicativo da sua opção de voto. Gunther e Montero (2001: 124-126) revelaram que, entre as décadas de 1980 e 1990, se verificou um declínio do impacto das clivagens sociais no voto em Portugal, Espanha, Itália e Grécia, bem como nos vários países da Europa Ocidental e América do Norte usados como termo de comparação. Mas, no que respeita ao

---

1 O presente estudo foi extraído de uma investigação mais vasta sobre o significado da divisão entre esquerda e direita, na Europa, desenvolvida pelo autor ao nível da respectiva dissertação de doutoramento em ciências sociais (sociologia política): Freire, 2004b.

2 O autor agradece a António Firmino da Costa, bem como aos organizadores deste volume o amável convite que me fizeram para participar neste livro.

impacto das orientações esquerda-direita nas opções eleitorais, a conclusão foi precisamente inversa, quer para os quatro países da Europa do Sul, quer para vários outros (Gunther e Montero, 2001: 127; ver também Freire, 2004a). Outros estudos têm evidenciado uma tendência similar para a Bélgica, a Dinamarca, a Holanda, a Nova Zelândia e a Suécia (Franklin e outros, 1992). Também em termos absolutos, para cada eleição, a ideologia (medida da forma referida) se revela, geralmente, como o mais importante ou como um dos mais importantes preditores das opções partidárias (Franklin e outros, 1992; Gunther e Montero, 2001; Freire, 2003 e 2004a).

Tendo em conta a enorme importância do posicionamento na escala esquerda-direita para a orientação política dos eleitores europeus, bem como as várias lacunas na literatura existente sobre a matéria, neste trabalho temos quatro objectivos centrais. Primeiro, analisar a extensão e evolução das identidades ideológicas (posicionamento na escala esquerda-direita) para os eleitores europeus, entre 1976 e 2002, abordagem que nos permitirá, entre outras coisas, testar as teses sobre o "fim da ideologia". Segundo, a verificar-se, o crescimento da localização dos eleitores nas posições centrais do espectro ideológico pode ser interpretado como um indicador de crescente irrelevância da divisão esquerda-direita. Neste sentido, pretendemos aferir se há ou não um crescimento do centrismo ideológico, como pressupõem as teses do "fim da ideologia". Terceiro, pretendemos avaliar em que medida as orientações esquerda-direita dos eleitores estão mais ou menos sujeitas às influências das conjunturas, ou seja, a factores de curto prazo. Quarto, nas questões em análise, pretendemos aferir se há diferenças sistemáticas entre as novas democracias do Sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) e as antigas poliarquias da parte ocidental do Velho Continente. Ou seja, tendo em conta que a formação das identidades ideológicas está fortemente dependente da socialização dos indivíduos num ambiente de efectiva competição política e ideológica, será que há diferenças sistemáticas entre novas e antigas democracias? Voltaremos a este ponto.

Identidades ideológicas

Na senda do estudo seminal de Inglehart e Klingemann (1976), bem como dos seus vários continuadores (Freire, 2004b: 9-62), tem sido considerado que o posicionamento dos eleitores na escala esquerda-direita[3] tem basicamente três componentes: uma dimensão social, que tem a ver com as relações entre as orientações ideológicas dos indivíduos e a sua ancoragem no tecido social; outra valorativa, que respeita às associações entre as orientações dos indivíduos face aos diferentes sistemas de valores (socioeconómicos, religiosos e "nova política") e o seu posicionamento na escala esquerda-direita; em terceiro lugar, a componente partidária da ideologia refere-se à parte do posicionamento ideológico que, não sendo explicável pelas opções valorativas dos indivíduos, remete para a identificação destes com os

3 Sobre os diferentes formatos da escala esquerda-direita utilizadas no presente artigo, ver Apêndice, p. 55.

partidos políticos.[4] Ou seja, neste caso os indivíduos posicionam-se à esquerda ou à direita mais em função de se identificarem com partidos de esquerda ou de direita, respectivamente, do que por partilharem determinadas preferências em matéria de políticas públicas e/ou dos sistemas de valores que lhes estão subjacentes.

Nas novas democracias, não é muito plausível que as identidades ideológicas reflictam *sobretudo* as lealdades partidárias, já que estas ainda não estão completamente sedimentadas, pelo menos nos primeiros anos dos novos regimes. Assim, uma das alternativas possíveis é considerar a componente partidária da ideologia como um mecanismo que funciona de modo semelhante à identificação partidária, mas que consiste mais numa espécie de identidade espacial que depois se converte num guia para as opções partidárias, nomeadamente em termos de voto (Sani e Montero, 1986). É pois nesta última acepção que adoptaremos o conceito de componente partidária da ideologia: uma identidade espacial (com determinada área do espectro ideológico) que funciona de modo semelhante à identificação partidária e que não tem necessariamente associado um conjunto estruturado de atitudes sobre as políticas públicas/sistemas de valores, podendo portanto funcionar independentemente destas orientações.

Razões para uma análise da evolução das identidades ideológicas na Europa

A análise aprofundada dos três países do Sul da Europa tem uma relevância teórica própria para a análise dos fenómenos da formação, natureza e evolução das identidades ideológicas, já que se trata de novas democracias (Converse, 1969; Barnes, McDonough e Pina, 1985; Niemi e outros, 1985; Gunther e Montero, 2001: 88 e 92-94; Barnes, 2002). Primeiro, porque os processos de formação das identidades ideológicas (e partidárias) se vão desenvolvendo ao longo dos percursos de socialização (primária e secundária) dos indivíduos (Campbell e outros, 1960; Converse, 1964 e 1969; Niemi e outros, 1985; Barnes, McDonough e Pina, 1985).

Segundo, porque a formação daquelas identidades está fortemente dependente da existência de um ambiente de diferenciação partidária e ideológica efectiva, associado à existência de livre competição política. Nos regimes autoritários existentes até ao início dos anos 1970 no Sul da Europa, os partidos políticos eram uma realidade proscrita e a diferenciação ideológica reprimida. Na segunda metade do século XX, e exceptuando a Grécia, só a partir das transições democráticas dos anos 70 foi aí implantado o pluralismo partidário e ideológico.

Apesar de o pluralismo (partidário e ideológico) ser reprimido nos regimes ditatoriais do Sul da Europa, tal não significa que o mesmo não existisse, de alguma maneira. De qualquer modo, era muito limitado. Por outro lado, durante os interregnos ditatoriais, as experiências e contactos com as noções e forças associadas a

4 Sobre o conceito de identificação (ou simpatia) partidária, ver Campbell, e outros, 1960; Freire, 2001, cap. 2.

tal pluralismo, seja por via das correntes oposicionistas, seja por via de contactos com nações democráticas estrangeiras, atingiram sempre segmentos limitados das populações de Portugal, Espanha e Grécia (Freire, 2004b). Portanto, as condições para a formação de identidades ideológicas (e partidárias) eram bastante reduzidas, sobretudo quando comparamos estes novos regimes com as democracias mais antigas da Europa Ocidental.

Mesmo em ambientes políticos competitivos, para que os indivíduos se identifiquem com determinados partidos e áreas ideológicas é preciso que essas organizações e noções, bem como as imagens e conteúdos que as definem e/ou que lhes estão associadas, consolidem sua presença na arena política (Converse, 1969; Barnes, McDonough e Pina, 1985; Niemi e outros, 1985; Gunther e Montero, 2001: 88 e 92-94; Barnes, 2002).

Por tudo isto, em primeiro lugar, espera-se que os níveis de identificação ideológica nas novas democracias apresentem inicialmente valores mais baixos do que nas poliarquias mais antigas, especialmente em Portugal e Espanha. Tendo em conta que o interregno ditatorial foi mais reduzido na Grécia (1967-74), e que existiram vários elementos de continuidade nos objectos políticos — correntes ideológicas, partidos e líderes —, antes e depois do regime dos coronéis (Freire, 2004b), espera-se que neste país as diferenças face às democracias mais antigas sejam menos salientes do que nos casos de Espanha e Portugal. Em segundo lugar, é expectável que as novas democracias apresentem uma tendência de subida nos níveis de identificação ideológica, pelo menos durante as primeiras décadas do regime democrático, sobretudo em Portugal e Espanha. Ou seja, pelo menos nos períodos iniciais de vida democrática não se espera que as novas democracias sejam afectadas pelo declínio das identidades ideológicas. Em terceiro lugar, espera-se que nas novas democracias as orientações esquerda-direita dos eleitores sejam menos estáveis. Dito de outro modo, espera-se que nos novos regimes as identidades ideológicas sejam mais permeáveis a factores de conjuntura do que nas democracias mais antigas.

Mas a análise da evolução das orientações ideológicas não é apenas relevante em matéria das novas democracias do Sul da Europa. Em primeiro lugar, porque o estudo comparativo e actualizado da evolução das identidades ideológicas, em termos de esquerda e direita, está, tanto quanto é do nosso conhecimento, claramente por fazer ao nível da sociologia e da ciência política internacionais.[5] Em segundo lugar, porque a análise comparativa da evolução das orientações esquerda-direita na Europa Ocidental permitirá submeter a prova empírica as teses sobre o "fim da ideologia". Em terceiro lugar, porque a verificar-se um crescimento sistemático e linear do posicionamento dos eleitores nos pontos centrais da escala esquerda-direita, poderemos considerar que estamos perante uma crescente irrelevância da dimensão esquerda-direita (Knutsen, 1998: 303-304). Portanto, testando se existe efectivamente um crescimento linear do centrismo ideológico na Europa Ocidental

5 O único estudo comparativo que recenseámos (Knutsen, 1998) está claramente datado — abrange o período que medeia entre os anos 70 e o início dos anos 90 —, para além de que não inclui Portugal, Espanha e Grécia.

podemos, mais uma vez, escrutinar se há evidência empírica que sustente as teses sobre o "fim da ideologia".

Declínio das identidades ideológicas na Europa?

A "teoria do desalinhamento partidário" (Dalton, 2000) prevê um declínio (estrutural) da identificação dos indivíduos com os partidos políticos. Muitos dos factores que explicam esse declínio tenderão a influenciar também as identidades ideológicas no sentido do seu decréscimo. Tanto mais quanto é sabido que estas têm também uma forte componente partidária. Por exemplo, os aumentos dos níveis de instrução e de informação política dos eleitores poderão também tornar as identidades ideológicas menos funcionais enquanto instrumentos de redução de custos para a tomada de decisões políticas e eleitorais. Adicionalmente, a personalização da política, a redução das diferenças ideológicas entre os partidos, com a passagem do predomínio dos partidos de massas ao predomínio dos partidos *catch-all*, o crescimento do *marketing* político, etc., são factores que apontam para um declínio das identidades ideológicas dos cidadãos.

As ideologias são fenómenos típicos das sociedades industriais, entroncando claramente na tradição iluminista (quanto mais não seja como reacção a ela: caso da direita reaccionária) (Bell, 1960: XI-XVIII e 393-407; Freire, 2004b, capítulo I). Contudo, desde os anos 50 que nas sociedades industriais vários autores têm observado (e/ou defendido, no caso das perspectivas mais normativas) o declínio ou mesmo o fim das ideologias, pelo menos enquanto sistemas estruturados e fechados de pensamento, ou seja, enquanto ideologias totais (comunismo, nazismo, etc.) (Bell, 1960, especialmente pp. 409-447; Lipset, 1981).

Mais recentemente, seja numa perspectiva mais normativa, no caso dos teóricos da terceira via (Giddens, 1994, 1998 e 2000), seja numa abordagem empírica, no caso das análises sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos (Mair, 1998: 131-136), alguns cientistas sociais têm defendido e/ou observado a existência de um declínio da importância da diferenciação entre a esquerda e a direita.

Todavia, estas posições estão longe de ser consensuais. Primeiro, as teses sobre o "fim da ideologia" são elas próprias ideológicas (Eatwell, 2003; Heywood, 2003). Segundo, após serem formuladas, têm sido sucedidas por renovações dos espaços ideológicos, tais como a "nova esquerda" e a "nova direita", dos anos 60 ao presente, e o recrudescimento do nacionalismo e do fundamentalismo, em períodos recentes (Eatwell, 2003; Heywood, 2003).

Numa perspectiva mais normativa, Norberto Bobbio defende que as desigualdades sociais persistem no mundo de hoje, sobretudo entre os países ricos (do primeiro mundo) e os restantes (do terceiro mundo) e, por isso, considera que há claramente espaço para uma renovada importância da diferenciação entre esquerda e direita, ainda que em novos moldes (Bobbio, 1994: 95-101). Numa vertente mais empírica, um estudo recente baseado em análises de conteúdo dos manifestos eleitorais dos partidos políticos nas democracias ocidentais, 1945-1998, está longe de corroborar as teses do "fim da ideologia", fundamentalmente por dois motivos. Primeiro, não há tendências gerais em matéria da evolução das propostas dos

partidos políticos. Segundo, a variabilidade é não só entre países mas também no seio de cada país, com oscilações nos níveis de polarização ideológica entre eleições (Budge e Klingemann, 2001: 19-50).

Numa análise sobre os tipos de partidos, desde meados do século XIX até final do século XX, Gunther e Diamond (2003, especialmente pp. 187 e 191-193) evidenciam que, ao nível do perfil dos partidos, a tese do declínio ou fim das ideologias tem uma base empírica limitada, exemplificando tal argumento com o aumento da ideologização do Partido Republicano durante os anos 80, com Ronald Reagan, e do Partido Conservador durante os anos 70 e 80, com Margaret Thatcher.

Finalmente, a grande (e em muitos países crescente) importância da divisão entre esquerda e direita para explicar o voto dos eleitores nas democracias da nossa área geocultural (Franklin e outros, 1992; Gunther e Montero, 2001; Freire, 2003 e 2004a) aponta também em sentido oposto ao das teses sobre o "fim da ideologia".

Portanto, se é verdade que há um relativo consenso quanto ao declínio das identidades partidárias no Ocidente (Schmitt e Holmberg, 1995; Dalton, 2000; Freire, 2004b, cap. 4), especialmente no que respeita às democracias mais antigas, como tivemos oportunidade de evidenciar, tal não se verifica em matéria de identidades ideológicas. Efectivamente, em matéria de identificação com os partidos políticos, as controvérsias quanto ao seu declínio centram-se fundamentalmente no seu grau de generalidade (em termos de democracias ocidentais mais antigas) e nas causas de tal fenómeno, estando as duas questões interligadas. Pelo contrário, as posições sobre a evolução das identidades ideológicas são bastante mais controversas. De qualquer modo, a existir erosão no autoposicionamento ideológico dos eleitores da Europa Ocidental, nas novas democracias (onde tais identidades estarão ainda em fase de sedimentação) tal não se deveria verificar, ou pelo menos, a verificar-se, deveria ocorrer num grau muito menor. Passemos pois aos dados empíricos para aferir qual o grau de sustentação destas diferentes posições.

Na figura 21.1 apresentamos as percentagens médias, por década, de indivíduos em diferentes países europeus que foram capazes de se posicionar no esquema esquerda-direita. Em cada país, as percentagens em falta para perfazer 100% dizem respeito aos indivíduos que não responderam à pergunta ou que recusaram responder, isto é, àqueles que não reconhecem ou não consideram relevante a divisão entre esquerda e direita. Note-se que em vários países a série não abrange todos os anos incluídos, sobretudo entre as novas democracias do Sul da Europa.[6]

De acordo com os dados presentes na figura 21.1, os países com os níveis mais elevados de identificação ideológica são a Holanda, a Dinamarca, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Irlanda. Pelo contrário, os países com níveis mais baixos de identificação ideológica são, por ordem crescente, Portugal, a Espanha, a Bélgica e a Grécia. Situação intermédia ocupam a França e a Itália, cujo estatuto se deve ao carácter

6 Para a década de 1970, os anos considerados são: 1976, 1977, 1978 e 1979. Nos casos de Portugal e Espanha, apenas foi possível recolher dados para o ano de 1978. Para a Grécia não foi possível recolher dados para a década de 1970. Para a década de 1980, os anos considerados são: 1982, 1984, 1985 e 1987. Para o período de 1990-2002, os anos considerados são: 1990, 1991, 1994, 1999 e 2002.

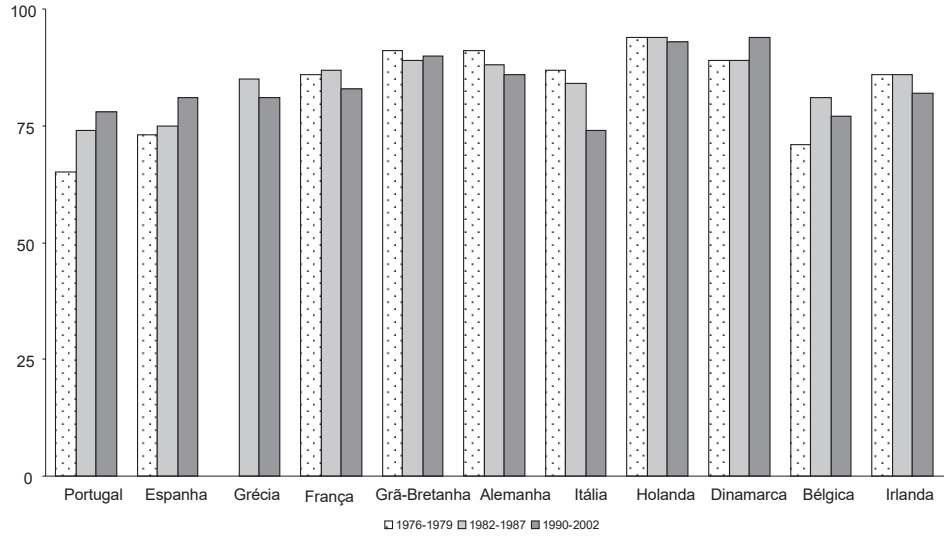

Figura 21.1 Autoposicionamento no esquema esquerda-direita, na Europa, 1976-2002 (percentagens médias por década)

Fontes: dados elaborados pelo autor a partir de *European Community Studies: Cumulative File, 1970-92* (1976-91); Eurobarómetro 44.1 (1994); *European Election Study* 1999; Eurobarómetro 57.1 (2002); Espanha e Portugal, só 2000 e 2002, respectivamente: *Comparative Study of Electoral Systems*, Módulo 2; só para Portugal em 1978-1984: Bacalhau, s.d., p. 47, e Bacalhau, 1994: 58; Espanha, 1982: Eurobarómetro 18, em Barroso e Condomines, 1985: 43; Espanha em 1978 e 1984, Barnes, McDonough e Pina, 1985: 701.

Notas: (1) as distribuições pormenorizadas da variável por países e anos, as quais estão subjacentes às médias apresentadas na figura, poderão ser consultadas em Freire, 2006, apêndice III; (2) dados ponderados (algumas diferenças nas distribuições perante Freire, 2004b, devem-se ao uso dos ponderadores em Freire, 2006).

variável dos níveis de identificação ideológica em cada um dos períodos em análise. No primeiro caso, os valores para os anos 80 estão ao nível dos do primeiro grupo, ainda que ligeiramente abaixo, mas na década de 1970 e, sobretudo, na de 1990 são mais baixos. No caso da Itália, os valores para as identidades ideológicas estão ao nível do grupo com maior extensão da ideologia nos anos 70 e 80, mas desta década para a seguinte há um declínio abrupto que coloca a nação transalpina no escalão intermédio de países.

Grosso modo, podemos dizer que as nossas expectativas se confirmam, ou seja, os níveis mais baixos de identificação ideológica concentram-se nas novas democracias do Sul da Europa. Contudo, o caso belga evidencia que nem tudo se resume ao problema da longevidade do regime democrático. Neste país, onde as questões étnicas e linguísticas têm reduzido a saliência e a estruturação ideológica do esquema esquerda-direita (Freire, 2004b, capítulo 3), também o nível de identificação ideológico é relativamente baixo. Por outro lado, a Itália apresenta uma erosão de tal modo forte das identidades ideológicas, a que não será alheia a completa reestruturação do sistema partidário durante a década de 1990, apresentando no último período em análise

(1990-2002), juntamente com Portugal e a Bélgica, os níveis mais baixos de identificação ideológica. O caso da Itália evidencia claramente a componente partidária da ideologia: com o colapso e transformação do sistema de partidos na primeira metade dos anos 90, as identidades ideológicas caíram abruptamente.

A análise de tendências evolutivas através de gráficos é potencialmente imprecisa e, por isso, recorremos a uma metodologia idêntica à utilizada por Schmitt e Holmberg (1995: 101), bem como por Dalton (2000: 25-26), para aferir com precisão da existência (ou não) de eventuais tendências nestas matérias. Ou seja, tomando como variável dependente a "percentagem de indivíduos que se posicionam no esquema esquerda-direita", em cada país e ano (ver nota 4, atrás, para uma referência aos anos considerados), e como variável independente os anos para os quais dispomos de dados, ordenados em sequência cronológica ascendente, recorreu-se à regressão linear para procurar identificar eventuais tendências evolutivas. Os resultados de tais regressões são apresentados no quadro 21.1.

Em matéria da evolução das identidades ideológicas, há cinco coeficientes que evidenciam um aumento da extensão das mesmas entre as populações: em Portugal, Espanha, Holanda, Dinamarca e Bélgica. Porém, nos casos da Holanda e da Bélgica os coeficientes não são estatisticamente significativos. Todos os outros seis (ou sete, se considerarmos Grécia II como mais um caso) coeficientes evidenciam uma evolução negativa das identidades ideológicas entre as populações. Contudo, na Grécia, na Alemanha, na Grã-Bretanha e na Irlanda tais tendências não são estatisticamente significativas; dito de outro modo, há apenas dois casos (França e Itália) com um declínio estatisticamente significativo.

Na linha de Dalton (2000: 25), e de Dalton e Wattenberg (2000: 62-63), pensamos, contudo, que tendo em conta o reduzido número de casos nas séries temporais usadas, as questões da significância estatística têm que ser relativizadas. Dalton e Wattenberg (2000: 62-63) estabelecem como regra prática que uma variação anual de 0,3 numa série temporal será significativa, mesmo que os testes de significância não o revelem devido ao reduzido número de casos, pois variações de 6% entre duas amostras de 1.500 casos são sempre estatisticamente relevantes.

Assim, se no caso grego a falta de significância estatística do coeficiente (-0,456), indicando a erosão das identidades ideológicas, poderá dever-se mais ao reduzido número de casos, na Grã-Bretanha (-0,104), na Alemanha (-0,246), na Holanda (0,002), na Bélgica (0,180) e na Irlanda (-0,188) os dados recolhidos apontam para variações tão baixas, seja em termos gráficos (figura 21.1), seja em termos de valores absolutos dos coeficientes, que será mais correcto falar-se em estabilidade das identidades ideológicas. Mesmo no caso grego é questionável se estaremos efectivamente perante uma erosão das identidades ideológicas entre a década de 1980 e a década de 1990, pelo que conclusões mais seguras nesta matéria carecem de uma série temporal mais extensa. Neste sentido, estendemos ligeiramente a série grega, adicionando à série inicial (Grécia I) os anos de 1980, 1981 e 1983 (Grécia II), retirados de Eurobarómetros realizados nestes anos (Barroso e Condomines, 1985: 48). Com a nova série continuamos a ter uma evolução no sentido do declínio, embora bastante mais fraca (-0,201). Ainda que também neste caso o decréscimo não seja estatisticamente significativo, a representação gráfica aponta para um

Quadro 21.1 Orientações esquerda-direita na Europa, 1976-2002 (regressões lineares)

Países	Período	N	Variável dependente: identificação ideológica	
			Constante de regressão	Coeficiente de regressão
Portugal (I)	1978-02	10	-1350,283 ***	0,717 ***
Espanha	1978-02	10	-1601,767	0,844 ***
Grécia (I)	1982-02	9	990,792 ***	-0,456
Grécia (II)	1980-02	12	481,341	-0,201
França	1976-02	13	586,725 **	-0,252 **
Grã-Bretanha	1976-02	13	296,171	-0,104
Alemanha	1976-02	13	575,673 *	-0,246
Itália	1976-02	13	1409,657 ***	-0,669 ***
Holanda	1976-02	13	44,611	0,002
Dinamarca	1976-02	13	-510,941 ***	0,303 ***
Bélgica	1976-02	13	-280,968	0,180
Irlanda	1976-02	13	458,513 *	-0,188

Fontes: 1) Ver figura 21.1; 2) No caso da Grécia (I e II), para além das fontes citadas, foi usada a uma série adicional referente aos anos de 1980, 1981 e 1983 (Grécia II) (dados de EB constantes em Barroso e Condomines, 1985, p. 48).

Notas: (1) Variável dependente 2: identificação ideológica, em cada país (percentagem de indivíduos que se posicionam na escala esquerda direita); (2) Variável independente: ano em causa para cada país; (3) *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

cenário de estabilização: por exemplo, a média para a década de 1980 é agora de 83%, ao contrário dos 85% anteriores, e para a década de 1990 é de 81%. Por outro lado, o valor absoluto do coeficiente está já abaixo do limiar de 0,3 definido. Portanto, parece ser mais avisado concluir por uma estabilização das identidades ideológicas na Grécia, do que pelo seu declínio. Mais, a ausência de dados para os anos 70, na Grécia, ao contrário do que se passa em Espanha e Portugal, impede-nos de ter uma visão abrangente da evolução das identidades ideológicas naquele país desde a transição democrática, estritamente comparável com os dois países da Península Ibérica.

Concluindo: de um conjunto de onze países, cinco evidenciam um aumento das percentagens de cidadãos que se autoposicionam no eixo esquerda-direita. Contudo, apenas em três destes casos os resultados são estatisticamente significativos (e relevantes, considerando a regra do valor absoluto dos coeficientes) e dois abrangem as novas democracias do Sul da Europa. Dos restantes seis países, apenas em dois há um claro declínio da identificação com a divisão entre esquerda e direita, sendo a situação estável nos restantes (nestes os coeficientes não são significativos e estão sempre abaixo de 0,3). Portanto, estes dados não corroboram a hipótese do "fim das ideologias", ou sequer do seu declínio generalizado. Aliás, mesmo retirando as novas democracias — resta um conjunto de oito países — ficamos com o seguinte panorama, que também ele não sustenta a referida hipótese: em dois países há declínio, em cinco o cenário é de estabilidade e num é de aumento. Mais, a diversidade de tendências entre os países aponta para que tais evoluções não sejam explicáveis por factores socioestruturais. Nesta matéria, as evoluções relevantes são comuns aos diferentes

países e, por isso, a diversidade de tendências quanto à evolução das identidades ideológicas terá de ser explicada por factores (geralmente políticos) específicos para cada país.[7]

Crescimento linear e sistemático do centrismo ideológico na Europa?

Para analisarmos a evolução da distribuição dos alinhamentos ideológicos na Europa ocidental, entre 1976 e 2002, o posicionamento na escala esquerda-direita de 10 pontos foi convertido numa medida com apenas 3 pontos, do seguinte modo: 1 a 4 – 1 (esquerda), 5 a 6 – 2 (centro), 7 a 10 – 3 (direita). Esta é a solução geralmente utilizada nos Eurobarómetros e também aquela que melhor se coaduna com o número de casos e a necessária inteligibilidade na apresentação dos dados.[8]

Uma maneira de aferir a existência de um eventual movimento sistemático e linear no sentido do centro ideológico passa por comparar as percentagens de pessoas colocadas no centro do espectro ideológico em cada década. No quadro 21.2 representamos as percentagens médias de pessoas posicionadas em cada uma das três

Uma última nota metodológica antes de passar à análise do quadro 21.2. Se estivéssemos a analisar variações ano a ano, os resultados seriam muito permeáveis não só a efeitos conjunturais, mas também aos erros de medição (isto é, ligados aos métodos de amostragem e aos processos de inquirição *tout court*). Por isso, para os dados presentes nos quadros 2.3 e 2.4, à frente, que se baseiam em variações anuais, definimos uma mudança como relevante apenas quando é superior a 5%. Usando variações em médias por décadas (quadro 21.2) não nos parece necessária a mesma cautela e, por isso, definimos uma mudança relevante como sendo superior a metade do valor anterior, isto é, superior a 2,5%.

Comparando as distribuições das orientações ideológicas dos eleitores, agregadas em três categorias (esquerda, centro e direita), entre as décadas de 1970 e 1980, e considerando sempre apenas as mudanças superiores a 2,5%, verificou-se o seguinte. Numa maioria de países (três) verificou-se, sobretudo, um refluxo do centrismo ideológico (média: -8,9%); porém, em dois países houve um influxo das posições centristas (média: +3,9%). Por outro lado, os refluxos e influxos nas posições de direita e nas posições de esquerda foram muito semelhantes (em número

---

7 Em relação aos dados apresentados no quadro 21.1, há algumas diferenças nos coeficientes perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais, pelo contrário.

8 Para a conversão da escala esquerda-direita de 11 pontos (0-10) em uma com valores de 1 a 10 utilizámos sempre a fórmula apresentada por Knutsen (1998, pp. 65 e 93, nota 8): V_ED * 0, 9 + 1 = V_ED.r, em que V_ED representa a variável "esquema esquerda-direita" com valores de 0 a 10; e V_ED.r representa a mesma variável com uma escala variando entre 1 e 10. Refira-se que, apesar da conversão, a variável transformada conserva 11 categorias, só que passa a variar entre 1 e 10 tal como nos outros estudos.

Quadro 21.2 Evolução da ideologia na Europa, por décadas, 1976-2002

Países	Posição Ideológica	1976-1978 (A)	1982-1987 (B)	B-A	1991-2002 (C)	C-A
Portugal	Esquerda	28,0	29,2	1,2	27,9	-0,1
	Centro	51,1	39,7	-11,4	46,8	-4,4
	Direita	21,0	31,1	10,1	25,4	4,4
Espanha	Esquerda	42,5	47,6	5,1	45,5	3,0
	Centro	42,6	33,3	-9,3	36,1	-6,5
	Direita	15,0	19,2	4,2	18,4	3,4
Grécia	Esquerda	-	37,3	-	24,2	-13,0
	Centro	-	37,5	-	41,5	4,1
	Direita	-	25,3	-	34,3	9,0
França	Esquerda	41,2	36,3	-4,9	39,4	-1,7
	Centro	35,6	39,1	3,5	37,3	1,7
	Direita	23,3	24,7	1,4	23,4	0,1
Grã-Bretanha	Esquerda	20,2	21,5	1,3	27,9	7,7
	Centro	43,8	46,1	2,3	48,3	4,6
	Direita	36,1	32,5	-3,6	23,9	-12,2
Alemanha	Esquerda	23,3	31,2	7,9	31,8	8,5
	Centro	40,2	39,3	-0,9	45,3	5,1
	Direita	36,6	29,6	-7,1	23,0	-13,7
Itália	Esquerda	48,3	43,5	-4,8	36,8	-11,6
	Centro	38,5	40,4	1,9	35,3	-3,2
	Direita	13,2	16,1	2,9	28,0	14,8
Holanda	Esquerda	31,7	34,9	3,2	32,3	0,5
	Centro	31,8	34,4	2,6	36,6	4,8
	Direita	36,5	30,7	-5,8	31,1	-5,4
Dinamarca	Esquerda	24,5	25,5	0,9	27,3	2,8
	Centro	47,3	41,2	-6,1	34,9	-12,3
	Direita	28,3	33,4	5,1	37,8	9,6
Bélgica	Esquerda	20,7	24,8	4,1	28,7	8,0
	Centro	37,1	41,4	4,3	44,3	7,3
	Direita	42,2	33,9	-8,4	26,8	-15,4
Irlanda	Esquerda	16,1	14,5	-1,6	20,5	4,4
	Centro	47,6	45,6	-2,0	46,2	-1,5
	Direita	36,3	39,9	3,6	33,4	-2,9

Fontes: ver figura 21.1; e Espanha 1979 (e não 1978) e 1982 em Torcal e Medina, 2002: 64; para todos os países, excepto Portugal, em 2002 a fonte é Eurobarómetro 57.1; Portugal 2002, *Comparative Study of Electoral Systems*, Módulo 2.

Notas: (1) algumas percentagens poderão não totalizar 100 devido a arredondamentos; (2) para cada período, os valores representam as percentagens médias de cada categoria nesse lapso temporal; (3) na Grécia, os dados da última coluna (C-A) referem-se à diferença entre o período 1991-2002 e o de 1982-1987, ou seja, representam C-B e não C-A; (4) as distribuições pormenorizadas podem ser consultadas em Freire, 2006, Apêndice III; (5) dados ponderados.

de casos e em média). Comparando os alinhamentos ideológicos entre a década de 1970 e o período 1991-2002, registou-se um conjunto de situações muito semelhante à encontrada para as décadas 1970-1980. Numa maioria de países (cinco) verificou-se um influxo do centrismo ideológico (mas em quatro houve refluxo). Porém, em termos médios houve maior decréscimo (média: -6,6%) do que acréscimo (média: +5,2%) do centrismo. Há também vários movimentos de sinal contrário e peso relativo não muito diferente para cada um dos outros dois segmentos ideológicos (esquerda e direita). Portanto, no cômputo geral podemos concluir que não há quaisquer tendências gerais, seja no sentido do crescimento do centrismo ideológico, seja no sentido inverso.[9]

Conforme dissemos atrás, o crescimento (sistemático e linear) do centrismo ideológico pode ser interpretado como um indicador do aumento da irrelevância da divisão esquerda-direita. Todavia, quer a ausência de tendências gerais em termos de evolução no sentido do centrismo ideológico, quer sobretudo os fluxos e refluxos que se verificam nos diferentes períodos temporais, não corroboram a tese da crescente irrelevância da divisão esquerda-direita. Pelo contrário, tais evoluções parecem sobretudo evidenciar ajustamentos dos alinhamentos ideológicos dos eleitores às alterações das condições contextuais, isto é, às conjunturas políticas e eleitorais.

Alinhamentos ideológicos e conjunturas políticas

Vimos que as orientações ideológicas dos eleitorados parecem acompanhar a evolução das conjunturas políticas nas três décadas em análise. Contudo, a metodologia utilizada — comparação de valores médios entre as três décadas — não é a mais adequada para aferir a existência de uma eventual permeabilidade das orientações ideológicas dos eleitores aos factores de conjuntura. Primeiro, porque a utilização de médias por décadas esbate essas flutuações de curto prazo. Segundo, porque ao usarmos médias por décadas e, sobretudo, comparações entre três décadas, estamos já a entrar em mudanças de médio/longo prazo, que poderão estar dependentes da entrada de novas "coortes" no eleitorado. Ou seja, nas comparações da evolução das orientações ideológicas entre décadas começa a ser duvidoso se as eventuais mudanças se devem a alterações fundamentais nas predisposições dos eleitores ou à entrada de indivíduos jovens na população com 18 e mais anos. Por isso, na presente secção pretendemos avaliar em que medida o posicionamento ideológico dos indivíduos é ou não permeável a factores de conjuntura. Para uma fundamentação teórica desta abordagem, que por razões de espaço não podemos apresentar, ver Freire, 2004b: 227-229.

Nos quadros 21.3 e 21.4 apresentamos as variações nas orientações ideológicas (esquerda, centro e direita) entre os diferentes pares de anos consecutivos para

9 Em relação aos dados apresentados no quadro 21. 2, há algumas diferenças perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais.

Quadro 21.3 Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (I) (diferença de percentagens)

	1978/ 1976	1982/ 1978	1984/ 1982	1985/ 1984	1987/ 1985	1991/ 1987	1994/ 1991	1999/ 1994	2002/ 1999
Portugal									
Esquerda	-	5,8	-3,1	-2,5	-4,1	2,5	3,6	-5,7	5,6
Centro	-	-15,8	5,6	1,0	-1,2	3,5	2,8	8,2	-14,6
Direita	-	9,9	-2,5	1,5	5,3	-6,0	-6,4	-2,5	9,0
Espanha									
Esquerda	-	4,1	3,0	-6,1	7,1	3,3	-8,6	-8,2	8,5
Centro	-	-10,5	0,0	2,5	-0,3	-1,4	-0,8	6,4	2,4
Direita	-	6,2	-2,9	3,7	-6,9	-1,9	9,4	1,8	-10,9
Grécia									
Esquerda	-	-	-6,6	4,0	-8,0	-6,5	0,1	0,3	-4,4
Centro	-	-	4,4	-6,4	1,1	3,2	5,9	-11,2	13,2
Direita	-	-	2,2	2,4	6,9	3,3	-6,0	10,8	-8,6
França									
Esquerda	0,9	-1,4	-5,8	-2,3	6,3	-0,5	2,8	1,5	-5,3
Centro	-3,1	3,2	1,8	0,5	1,0	2,2	-8,6	1,4	1,2
Direita	2,2	-1,7	3,9	1,8	-7,3	-1,6	5,7	-2,9	4,1
GB									
Esquerda	1,8	1,0	0,7	-1,6	-1,4	4,0	3,8	0,8	3,2
Centro	2,9	1,7	-0,5	-0,6	-0,7	2,1	0,0	1,1	2,3
Direita	-4,7	-2,7	-0,2	2,2	2,1	-6,0	-3,9	-1,9	-5,5
Alemanha									
Esquerda	-2,0	6,9	3,1	-2,0	2,5	-5,4	7,1	-0,7	-2,4
Centro	3,1	-1,1	-2,1	1,6	-2,2	2,6	5,8	0,6	0,5
Direita	-1,0	-6,0	-0,9	0,5	-0,5	2,9	-12,9	0,0	2,1

Fontes: ver figura 21.1

Notas: 1) para cada par de anos, em cada país, os valores representam, para cada categoria (esquerda, centro e direita) as diferenças nas percentagens entre o ano mais recente e o ano menos recente do par; 2) ver as distribuições pormenorizadas em Freire, 2004b pp. 408-409; 3) GB — Grã-Bretanha; 4) dados ponderados.

os quais recolhemos informação. Esta é a metodologia adequada para aferir eventuais efeitos de conjuntura sobre as orientações ideológicas e, portanto, para aferir em que medida estas últimas podem ser efectivamente consideradas factores de longo ou curto prazo (Freire, 2004b: 227-229). Conforme dissemos atrás, tendo em conta os erros sempre associados a estudos baseados em diferentes amostras (erros de amostragem e de inquirição), definimos como variações relevantes entre quaisquer dois pontos temporais apenas aquelas cujos valores sejam superiores a 5%.

A evidência empírica apresentada nos quadros 2. 3 e 2. 4, que por razões de espaço não podemos analisar pormenorizadamente, aponta para três conclusões fundamentais. Primeiro, em qualquer país há sempre uma certa permeabilidade das orientações ideológicas a factores de curto prazo. Estes dados são congruentes com as "teorias revisionistas da identificação partidária" (Fiorina, 1981), que concebem esta como sendo um elemento condensador de efeitos de longo e de curto prazo.

Quadro 21.4 Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (II) (diferença de percentagens)

	1978/ 1976	1982/ 1978	1984/ 1982	1985/ 1984	1987/ 1985	1991/ 1987	1994/ 1991	1999/ 1994	2002/ 1999
Itália									
Esquerda	-0,6	-3,4	0,6	-2,5	-1,2	-2,3	-7,9	6,5	0,9
Centro	5,0	-1,5	-1,0	2,3	2,1	-0,5	-4,3	-6,5	-2,4
Direita	-4,4	4,8	0,5	0,2	-0,9	2,8	12,2	0,1	1,4
Holanda									
Esquerda	10,0	-2,5	1,0	0,8	-1,7	-1,8	0,7	-1,1	-0,9
Centro	-1,2	1,2	1,4	0,6	2,5	1,9	-3,0	-4,3	8,8
Direita	-8,8	1,3	-2,4	-1,4	-0,8	-0,1	2,3	5,4	-8,0
Dinamarca									
Esquerda	-1,6	-0,7	1,9	1,5	1,1	-2,0	3,0	-4,0	6,0
Centro	-1,7	2,0	-8,6	0,7	-4,5	0,6	-2,0	2,7	-6,1
Direita	3,3	-1,3	6,6	-2,1	3,4	1,4	-1,0	1,3	0,1
Bélgica									
Esquerda	-2,0	3,5	0,5	1,3	2,2	-2,0	9,0	-13,0	13,0
Centro	-1,5	4,0	2,6	-3,6	3,6	1,8	-7,3	13,7	-7,1
Direita	3,6	-7,5	-3,1	2,3	-5,9	0,3	-1,7	-1,4	-5,2
Irlanda									
Esquerda	-1,2	0,3	-2,0	1,0	-1,2	10,1	-5,0	2,4	-2,8
Centro	-1,8	-2,2	1,8	-0,2	-0,5	1,4	-0,6	0,1	-1,8
Direita	3,0	1,9	0,3	-0,8	1,6	-11,4	5,5	-2,6	4,7

Fontes: ver quadro 21.1; para todos os países, em 2002 a fonte é Eurobarómetro 57.1.
Notas: ver quadro 21.3

Segundo, no seio de cada país, pelo menos em 74% do total das ocorrências as orientações ideológicas apresentam-se estáveis. A Espanha, a Grécia e Portugal são as três únicas excepções: nestes países, ou a volatilidade predomina sobre a estabilidade (Grécia: 52%), ou estão as duas *ex aequo* (Portugal: 50%), ou o nível de volatilidade é bastante mais elevado do que nos restantes países (Espanha: 46%). Conforme já se referiu, nos restantes países a estabilidade é o traço que caracteriza pelo menos 74% das ocorrências, sendo a Bélgica o único país onde a instabilidade das orientações ideológicas atinge 26%, pois nos restantes os valores mais altos de volatilidade estão sempre abaixo de 1/4 das ocorrências. Portanto, geralmente a estabilidade é o traço predominante das orientações ideológicas, tal como apontam os modelos tradicionais do comportamento eleitoral (Freire, 2004b: 227-229).[10]

10 Em relação aos dados apresentados nos quadros 21.3 e 21.4, há algumas diferenças perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais (salvo quanto ao caso da Bélgica, que agora surge menos próximo das novas democracias da Europa do Sul).

Terceiro, há muito maior permeabilidade das orientações ideológicas a factores de conjuntura no caso das novas democracias do Sul da Europa. Portanto, a correlação positiva entre a longevidade das democracias e a estabilidade das orientações ideológicas é bastante forte. Tal relação de elevada intensidade revela pois que, nas novas democracias, as categorias ideológicas não só necessitam de ir sendo paulatinamente (re)conhecidas pelo eleitorado como são, pelo menos nas primeiras décadas de vida do regime, mais voláteis. Ou seja, é preciso tempo para que os eleitores reconheçam as categorias ideológicas e consolidem as suas percepções sobre o respectivo significado.

Notas conclusivas

Das análises desenvolvidas em matéria da evolução das identidades ideológicas entre a década de 1970 e 2002, algumas observações se impõem. Primeiro, entre 1976 e 2002, as percentagens de indivíduos que se autoposicionam na escala esquerda-direita aumentam (Portugal, Espanha e Dinamarca) ou mantêm-se relativamente estáveis (Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda, Grécia, Bélgica e Irlanda) na larga maioria dos casos analisados: nove em onze. Portanto, a evolução das orientações esquerda-direita não apresenta quaisquer tendências gerais e, por isso, depende em larga medida de factores específicos a cada país. Inclinamo-nos a pensar que estes factores remetem, nomeadamente, para oscilações na polarização ideológica ao nível da oferta partidária, já que pelo menos em termos sincrónicos este é o factor mais importante para explicar os impactos das três componentes (valorativa, partidária e social) da ideologia (Freire, 2004b).

Em segundo lugar, conforme esperado, a erosão das identidades ideológicas nunca atinge as novas democracias da Europa do Sul. Ou seja, nestes países as percentagens de indivíduos que se identificam com a divisão esquerda-direita estão em crescimento (Portugal e Espanha) ou apresentam-se relativamente estáveis (Grécia). Contudo, este não é um traço exclusivo dos novos regimes democráticos: em várias democracias mais antigas há um aumento ou uma estabilização da identificação dos cidadãos com o eixo esquerda-direita.

Terceiro, a evolução das identidades ideológicas, entre 1976 e 2002, contraria as teses sobre o declínio da ideologia: numa maioria de países assistiu-se a uma estabilização ou a um aumento das percentagens de indivíduos que se autoposicionam na escala esquerda-direita. Mesmo se retirarmos as novas democracias do Sul da Europa ao conjunto (porque nestes casos as identidades ideológicas estariam em processo de formação/consolidação), já que neste subconjunto as tendências são sempre de aumento ou de estabilização, ficamos com oito países dos quais seis não evidenciam declínio na identificação dos cidadãos com a divisão entre a esquerda e a direita (ou, pelo menos, as "tendências" são tão débeis que é mais correcto falar em estabilização). Mais, as evoluções em termos de alinhamentos ideológicos (esquerda, centro e direita) nos vários países europeus em análise também não corroboraram as teses do "fim da ideologia". Primeiro, porque geralmente não há um crescimento sistemático e linear do centrismo

ideológico, que poderia ser considerado um indicador da crescente irrelevância da divisão esquerda-direita, mas sim fluxos e refluxos no tempo consoante os contextos específicos. Segundo, porque não há quaisquer tendências gerais em termos de alinhamentos ideológicos, antes uma diversidade de evoluções consoante os países e os períodos temporais em análise.

Quarta observação: em relação à média dos restantes países europeus em análise, o desvio entre as novas democracias do Sul da Europa e os outros países europeus analisados tem vindo a reduzir-se claramente. Na década de 1980 e no período 1990-2002, as diferenças entre as novas democracias do Sul da Europa e as outras são já muito menos marcadas, em termos de reconhecimento da divisão esquerda-direita.[11] Contudo, no período 1990-2002 as identidades ideológicas em Portugal, Espanha e Grécia estão ainda abaixo da média europeia, sobretudo no caso de Portugal.

Em quinto lugar, há a distinguir entre o caso grego e o das outras duas democracias do Sul da Europa. Seja logo na década de 1980, seja no período 1990-2002, a Grécia está e tem estado sempre mais em linha com as democracias europeias mais antigas em termos de extensão das identidades ideológicas entre os cidadãos. A maior convergência da Grécia com o resto da Europa, em comparação com Portugal e Espanha, parece também evidente em termos de tendências evolutivas: a estabilização das identidades ideológicas, em vez de aumento como em Portugal e em Espanha; porém, a ausência de dados para os anos 70 impede-nos de ter uma perspectiva completa sobre o caso grego. Tais traços foram interpretados ao longo do presente trabalho como devendo-se aos seguintes factores. Primeiro, ao menor interregno ditatorial na sociedade grega; segundo, à continuidade em vários objectos políticos (líderes, partidos e tendências ideológicas) antes e depois do regime dos coronéis.

Em matéria da estabilidade *versus* volatilidade das orientações ideológicas, há três conclusões fundamentais das análises desenvolvidas no presente capítulo. Primeiro, as distribuições das orientações ideológicas são sempre, em maior ou menor medida, permeáveis a factores de curto prazo. Segundo, apesar disto, aquilo que predomina esmagadoramente nas orientações ideológicas são os traços de longo prazo. Ou seja, excepto em Espanha, na Grécia e em Portugal, na maioria das situações a estabilidade das opções ideológicas predomina largamente em relação à sua permeabilidade às conjunturas políticas e eleitorais. Portanto, na linha das teorias revisionistas da identificação partidária, que defendem que este elemento condensa efeitos de longo e curto prazo, podemos concluir que também no caso das orientações esquerda-direita há um registo dos dois tipos de efeitos, embora se

11 Em termos de médias para a década de 1980 e para o período 1990-2002, as percentagens de indivíduos que se posicionam na escala esquerda-direita na "nova Europa do Sul" são as seguintes: Portugal: 74,0 e 78,0; Espanha: 75,0 e 81,0; Grécia: 85,0 e 81,0, respectivamente para os anos 80 e 1990-2002. Nos restantes oito países europeus, as percentagens médias correspondentes foram as seguintes: 87,3 e 84,9, respectivamente para as décadas de 1980 e para 1990-2002. Note-se que as ligeiras diferenças perante Freire, 2004b e 2005, que não alteram as conclusões gerais, devem-se à ponderação dos dados no presente estudo.

trate fundamentalmente de um factor de longo prazo, excepto nas novas democracias. Terceiro, a influência das conjunturas sobre as orientações ideológicas é um traço predominantemente associado às novas democracias do Sul da Europa. Salvo em Espanha, Grécia e Portugal, em todos os países cerca de 3/4 ou mais das variações analisadas apontam no sentido da estabilidade. Mais, apenas nas novas democracias da Europa do Sul a permeabilidade às conjunturas está presente em 46% ou mais das situações analisadas.

Resumindo, o reconhecimento e a estabilidade das orientações esquerda-direita entre o eleitorado são claramente dois elementos que diferenciam as novas democracias do Sul da Europa do resto da Europa Ocidental. Nas novas poliarquias, é preciso passar algum tempo para se alcançar a extensão do reconhecimento das categorias ideológicas que se verifica nos sistemas mais antigos. Por outro lado, as orientações em termos de esquerda e direita não estão ainda tão consolidadas nos novos regimes, em relação aos mais antigos, já que são claramente mais voláteis nos primeiros.

Apêndice

Formatos da escala esquerda-direita

Estudos	Variáveis (esquema esquerda-direita)	Categorização
Bacalhau, 1978, 1982 e 1984	Quando se fala de política, as pessoas costumam falar de esquerda e de direita, como já vimos acerca dos partidos. O/a Sr./Sra. pode situar a sua posição nesta escala que já conhece?	1 - Esquerda a 10 - Direita
Barnes, McDonough e Pina, 1985	Para muitas pessoas as atitudes políticas são de esquerda ou de direita. Esta escala vai da esquerda para a direita. Pense sobre as suas próprias atitudes políticas. Onde é que se colocaria a si próprio? Por favor marque um X na caixa apropriada.	1 - Esquerda a 10 - Direita
CPSE: Cultura Política no Sul da Europa 1985	Vimos que em política as pessoas usam normalmente as expressões "esquerda" e "direita". Neste cartão há caixas que vão da esquerda para a direita. Em que caixa se colocaria a si próprio?	1 - Esquerda a 10 - Direita
EES: European Election Study 1999	Em política as pessoas falam de "a esquerda" e "a direita". Qual é a sua posição? Por favor, indique a sua posição usando qualquer número numa escala de 10 pontos. Nesta escala, em que 1 significa "esquerda" e 10 "direita", qual é o número que melhor descreve a sua posição?	1 - Esquerda a 10 - Direita
World Values Survey 1990 e European Values Survey 1999	Em política as pessoas falam de esquerda e direita. Como se situaria, quanto às suas próprias posições políticas, nesta escala em que 1 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita	1 - Esquerda a 10 - Direita
EB: Eurobarómetros (em geral)	Em política as pessoas falam de "a esquerda" e "a direita". Como situaria as suas próprias perspectivas nesta escala?	1 - Esquerda a 10 - Direita
CSES: Comparative Study of Electoral Systems	Em política as pessoas falam de esquerda e direita. Onde é que se posicionaria numa escala de 0 a 10, na qual 0 significa esquerda e 10 significa direita?	0 - Esquerda a 10 - Direita

Fontes: Bacalhau, 1994: 58 e 304; Barnes, McDonough e Pina, 1985: 699-700, nota 5; CPSE, 1985; WVS, 1990, e EVS, 1999; EBTF 1970-1999; EB 57.1 (2002); EES 1999; CSES.

Referências bibliográficas

Bacalhau, Mário (s.d.), *Eanes, a Solução? Inquérito à Situação Política*, Lisboa, Heptágono.

Bacalhau, Mário (1994), *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses, 1993*, Lisboa, Editores Mário Bacalhau e Tom Bruneau.

Barnes, Samuel H. (2002), "Left and right in old and new democracies", *Central European Political Science Review*, 3 (7), pp. 6-15.

Barnes, Samuel H., Peter McDonough, e António L. Pina (1985), "The development of partisanship in new democracies: the case of Spain", *American Journal of Political Science*, 29, pp. 695-720.

Barroso, José Durão, e Jonas Condomines (1985), "A dimensão esquerda-direita e a competição partidária na Europa do Sul (Portugal, Espanha, Grécia)", *Revista de Ciência Política*, 1, pp. 35-60.

Bell, Daniel (1960, 2000), *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Harvard, Harvard University Press.

Bobbio, Norberto (1994, 1995), *Direita e Esquerda*, Lisboa, Presença.

Budge, Ian, e Hans-Dieter Klingemann (2001), "Finally! Comparative over-time mapping of party policy movement", em Ian Budge e outros (orgs.), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-50.

Campbell, Angus, e outros (1960, 1980), *The American Voter*, Chicago, Chicago University Press.

Converse, Philip (1964), "The nature of belief systems in mass publics", em David E. Apter, *Ideology and Discontent*, Nova Iorque, Free Press, pp. 206-261.

Converse, Philip (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies*, 2, pp. 139-171.

Dalton, Russell J. (2000), "The decline of party identifications", em Russell J. Dalton e Martin P. Wattenberg (orgs.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-36.

Dalton, Russell J., e Martin P. Wattenberg (2000), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Eatwell, Roger (1999, 2003), "Introduction: what are political ideologies", "Conclusion: the 'end of ideology'", em Roger Eatwell e Anthony Wright, *Contemporary Political Ideologies*, Londres, Continuum, pp. 1-22 e 279-290.

Fiorina, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, Haven, Yale University Press.

Franklin, Mark, e outros (orgs.) (1992), *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.

Freire, André (2001), *Modelos do Comportamento Eleitoral*, Oeiras, Celta Editora.

Freire, André (2003), "Pós materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparada", em Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos (orgs.) *Valores Sociais. Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 295-362.

Freire, André (2004a), "Voto por temas: orientações perante as políticas públicas, desempenho do governo e decisão eleitoral", em André Freire, Marina C. Lobo, Pedro C. Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais, pp. 159-192.

Freire, André (2004b), *O Significado da Divisão entre Esquerda e Direita. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa* (tese de doutoramento), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Freire, André (2005), "Identidades ideológicas e partidárias na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa", *Sociologia, Problemas e Prá*ticas, 47, pp. 11-34.

Freire, André (2006), *O Significado da Divisão entre Esquerda e Direita na Europa. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa,* Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Fuchs, Dieter, e Hans-Dieter Klingemann (1990), "The left-right schema", em M. Kent Jennings e outros, *Continuities in Political Action*, Berlim, de Gruyter, pp. 203-234.

Fukuyama, Francis (1989), "The end of history", *The National Interest*, 16.

Giddens, Anthony (1994, 1996), *Más Allá de la Izquierda y la Derecha*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Giddens, Anthony (1998, 1999), *Para Uma Terceira Via*, Lisboa, Presença.

Giddens, Anthony (2000), *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.

Gunther, Richard, e Larry Diamond (2003), "Species of political parties: a new tipology", *Party Politics*, 9 (2), pp. 167-199.

Gunther, Richard, e José R. Montero (2001), "The anchors of partisanship: a comparative analysis of voting behaviour in four Southern European countries", em Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther (orgs.), *Parties, Politics, and Democracy in New Southern Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 83-152.

Heywood, Andrew (1992, 2003), *Political Ideologies. An Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Inglehart, Ronald, e Hans-Dieter Klingemann (1976), "Party identification, ideological preference and the left-right dimension among western mass publics", em Ian Budge e outros (orgs.), *Party Identification and Beyond. Representations of Voting and Party Competition*, Londres, John Wiley & Sons, pp. 243-276.

Klingemann, Hans-Dieter, e Dieter Fuchs (orgs.) (1995, 1998), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.

Knutsen, Oddbjørn (1998), "Europeans move towards the centre: a comparative longitudinal study of the left-right self-placement in Western Europe", *International Journal of Public Opinion Research*, 10 (4), pp. 292-316.

Laponce, J. A. (1981), *Left and Right: The Topography of Political Perceptions*, Toronto, University of Toronto Press.

Lipset, Seymour M. (1981, 1987), "El fin de toda ideologia?" e "Un concepto y su historia: el fin de la ideología", em Seymour M. Lipset, *El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política*, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 357-372 e 420-448.

Luhmann, Niklas (1982), *The Differentiation of Society*, Nova Iorque, Columbia University Press.

Mair, Peter (1998, 1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press.

Niemi, Richard G., e outros (1985), "Testing the converse partisanship model with new electorates", *Comparative Political Studies*, 18, pp. 300-322.

Sani, Giacomo, e José R. Montero (1986), "El espectro político: izquierda, derecha y centro", em Juan Linz e José R. Montero (orgs.), *Crisis y Cambio. Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 155-200.

Schmitt, Hermann, e Sören Holmberg (1995, 1998), "Political parties in decline?", em Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (orgs.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 95-133.

Torcal, Mariano, e Lucía Medina (2002), "Ideologia y voto en España, 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de identificación ideológica", *Revista Española de Ciencia Política,* 6, pp. 57-96.

Publicação Original

Freire, André (2007), "Identidades Ideológicas na Europa", em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política*, vol. I, Oeiras, Celta Editora, pp. 37-58.

Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 22

As Forças Armadas Portuguesas
Mudanças e continuidades na transição do milénio

Helena Carreiras

Introdução

O final da Guerra Fria, associado à diluição das tensões Leste-Oeste e simbolicamente identificado com a queda do muro de Berlim em Setembro de 1989, trouxe consigo profundas transformações no quadro das orientações estratégicas, objectivos e estrutura organizacional das forças armadas das democracias ocidentais. Essas mudanças — cuja identificação nem sempre se afigura clara[1] — têm sido analisadas em torno de duas dimensões centrais: por um lado, a definição política das condições de utilização da força militar e da gestão da violência num novo cenário internacional; por outro, a relação cambiante entre forças armadas e as sociedades em que se inserem.

Se, em termos internacionais, não abundam os estudos e investigações sobre este tema, são ainda mais escassos os trabalhos publicados em Portugal onde, de um ponto de vista sociológico, se procure identificar e avaliar o impacto de tais transformações na instituição militar.[2] Neste capítulo propõe-se justamente um balanço, ainda que parcial, da situação e tendências de evolução das Forças Armadas Portuguesas no quadro das novas formas de organização militar e de relacionamento civil-militar dos países ocidentais.

Tomando como ponto de partida um dos quadros analíticos mais discutido no âmbito da recente sociologia das instituições militares, proposto por Moskos, Williams e Segal (2000) — e (porventura equivocadamente) designado como o modelo da "pós-modernidade" militar — observa-se, sinteticamente e com base na informação empírica disponível, a forma como as Forças Armadas Portuguesas se posicionam relativamente a algumas das variáveis desse modelo: orientação estratégica (definição de missões e percepção de ameaças); organização (modalidades de recrutamento,

1 Isto é sobretudo visível se tais tendências de mudança se observam em articulação com os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 e as suas consequências na política mundial.

2 Na realidade, foi possível identificar alguns textos onde se apreciam as tendências recentes de evolução das Forças Armadas Portuguesas, entre os quais se poderão destacar Santos (2001) e Matos (2004), mas nenhum deles o faz a partir de uma perspectiva claramente sociológica.

estrutura das forças e identidades socioprofissionais); atitudes públicas em relação aos militares e, finalmente, padrões de integração de género.[3]

Mudança nas organizações militares: um novo paradigma emergente?

Um dos mais importantes pressupostos da teoria das relações civil-militares é o de que as forças armadas são organizações caracterizadas por terem que enfrentar uma dupla exigência: por um lado, devem assegurar a eficácia militar de forma a responder adequadamente às transformações do contexto estratégico em que se movem; por outro, especialmente em regimes políticos democráticos, devem assumir e espelhar valores sociais mais amplos, centrais nas sociedades em que se inserem e que simultaneamente suportam a sua existência (Dandeker, 1998; Ammendola, 1999). Se bem que muitos dos dilemas emergentes deste duplo quadro de referência se fizessem já sentir com alguma intensidade na maioria dos países ocidentais desde o final da II Guerra Mundial, algumas tensões com ele relacionadas foram particularmente sublinhadas após o final da Guerra Fria, e mais ainda na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Um conjunto de transformações ao nível sociopolítico — tanto no âmbito geo-estratégico internacional como ao nível das estruturas sociais nacionais — foram desafiando progressiva e profundamente anteriores definições de interesses estratégicos, concepções de segurança e de riscos, e mesmo perspectivas dominantes sobre a natureza da guerra.

No plano estratégico internacional, a característica mais evidente destas transformações foi identificada como o "deslizar das 'certezas' do modelo de relacionamento bipolar entre as duas superpotências, para um mundo mais incerto e fragmentado de centros concorrentes de poder económico, político e militar" (Dandeker, 1994: 639). Especialmente durante as duas últimas décadas, as questões de segurança foram reequacionadas. Perspectivas tradicionais baseadas no paradigma realista, centradas numa visão estatocêntrica e exclusivamente político-militar, foram alvo de profundas críticas.[4] Dimensões não militares da segurança, consideradas "riscos-comuns" aos quais os Estados não podem nem escapar nem confrontar isoladamente, adquiriram saliência. O conceito de "sociedade de risco" sublinhou justamente estas novas fontes de perigo que ultrapassam fronteiras políticas (Shaw, 1998, 1991). Embora deva reconhecer-se que esta não é uma ideia nova, dado que há pelo menos meio século as nações ocidentais

---

3 Na obra *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Loureiro dos Santos (2001) fez uma tentativa de análise utilizando este mesmo modelo, mas com base numa reflexão político-estratégica e relativamente escassa em informação empírica.

4 O estudo de Buzan (1991) constituiu uma das primeiras tentativas de repensar o conceito de segurança a partir de uma perspectiva multidimensional. Embora sustentando que os estados continuam a ser unidades dominantes, o autor critica as concepções de segurança centradas no nível dos estados nacionais e dos aspectos estritamente militares, salientando a necessidade de ampliar o conceito por forma a recobrir as suas dimensões políticas, económicas, societais e ambientais.

vinham desenvolvendo uma perspectiva de segurança comum em resposta a ameaças apercebidas igualmente como partilhadas, alguns elementos deste quadro aparecem com carácter de novidade. Entre eles, destaca-se a emergência de uma nova categoria de sujeito político, relativamente "nebulosa" — a comunidade internacional —, cujos supostos direitos e interesses adquirem crescente relevância na política mundial. Tal como argumenta Shaw, "independentemente da forma inconsistente como os Estados ocidentais ou as Nações Unidas respondam ao genocídio, violação de direitos humanos, regimes antidemocráticos, pobreza global e degradação ambiental, trata-se de uma mudança extremamente significativa que transformou estas questões em 'definidores' da política mundial" (Shaw, 1998: 78). Contudo, os "riscos comuns" afectam diferentes grupos de forma também ela desigual e nem todos esses riscos têm natureza militar, embora muitos possam tornar-se uma fonte potencial de ameaça militar. Consequentemente, é difícil para qualquer sociedade identificar as condições sob as quais certos riscos podem tornar-se ameaças identificáveis (Dandeker, 1994).

Em todo o caso, as instituições militares procuraram adaptar-se a estes vários desafios de duas formas centrais: por um lado, buscando maior flexibilidade nas suas estruturas organizativas; por outro, respondendo às crescentes pressões sociais no sentido do respeito por valores tais como a igualdade e equidade.[5]

Prolongando um processo que se vinha já desenvolvendo desde meados do século, os estabelecimentos militares reestruturaram o seu formato organizacional, acelerando a tendência para o abandono das forças armadas de massa em direcção a forças baseadas em sistemas profissionalizados. Os tradicionais exércitos, baseados no sistema de conscrição geral, deram lugar a formações mais limitadas, tendencialmente profissionalizadas e facilmente mobilizáveis, seguindo uma tendência de redução dos contingentes e potencial militar. No decorrer deste processo, e em larga medida como consequência dos desenvolvimentos tecnológicos, modificou-se substancialmente o rácio entre "funções combatentes" e "funções de apoio" (*tooth to tail ratio*), adquirindo as segundas uma enorme preponderância. A mudança tecnológica fragmentou a instituição militar em múltiplas especialidades e aumentou o recurso a especialistas não militares para o desenvolvimento e operação de sistemas de armas de grande complexidade.

Por outro lado, especialmente após o final da Guerra Fria, as missões militares foram reorientadas, e as prioridades deslocaram-se da defesa territorial nacional para intervenções multinacionais visando a manutenção da paz e estabilidade a uma escala global (Dandeker, 1998: 84). Embora o direito internacional após a II Guerra Mundial já contemplasse este tipo de missões, o número real de operações multinacionais de manutenção da paz sofreu um acréscimo substancial após a diluição das tensões Leste-Oeste e a renovação do papel da ONU na política mundial. Na medida em que isto envolveu mudanças fundamentais na natureza e amplitude das missões militares, e não apenas um mero crescimento numérico, foi proposta uma distinção entre *peacekeeping* de primeira e segunda geração. O segundo tipo de

5 Isto é evidente nos debates sobre a inclusão de mulheres ou homossexuais nas forças armadas.

missões, que veio a adquirir crescente importância entre a panóplia de possibilidades operativas das forças armadas, pode assim distinguir-se das primeiras a vários níveis: 1) complexidade e indefinição: a experiência mostra que este tipo de missão é razoavelmente imprevisível no que respeita ao seu âmbito territorial, bem como às suas "regras de empenhamento" específicas; 2) as forças armadas tornaram-se multinacionais em vários graus e formas. Para atingir a desejada eficácia, os líderes militares devem procurar resolver problemas de interoperabilidade, "incluindo não apenas tecnologia e equipamentos, mas também um conjunto de aspectos de cariz cultural resultantes da cooperação entre formações que trabalham sob distintas políticas nacionais" (Dandeker, 1998: 85); 3) as forças militares tornaram-se também multifuncionais: a dimensão militar passou a articular-se crescentemente com uma dimensão política, local e internacional. A necessidade de interagir com uma grande variedade de actores veio desafiar o tradicional entendimento e prática da profissionalidade militar.

Contudo, tal como salienta Dandeker, um problema emergente é que "as mudanças decorrentes do contexto estratégico externo e as derivadas das estruturas sociais nacionais não estão a ocorrer sequencial mas simultaneamente. Assim, enquanto as forças armadas dos países industrializados sofreram graves cortes orçamentais e procederam à reestruturação do seu formato organizativo, o pessoal militar está a ser solicitado para uma ampla gama de missões, incluindo manutenção da paz tanto quanto missões de combate mais tradicionais" (Dandeker, 1998: 85).

Um dos modelos analíticos inicialmente proposto para explicar as transformações em curso nos períodos do pós-II Guerra Mundial e da Guerra Fria, ficou conhecido como a tese" instituição/ocupação" (Moskos: 1977, 1986; Moskos e Wood, 1988). Neste modelo, Moskos identificou a existência de duas formas ideal-típicas de perspectivar a organização militar: um modelo "institucional", ou divergente da sociedade civil, legitimado de forma normativa em torno de valores tradicionais como honra, pátria e dever, e em que os membros da instituição são vistos como seguidores de uma vocação (tendo especial peso as gratificações de tipo simbólico); e um modelo "ocupacional", ou convergente com as estruturas civis, cujo modo de funcionamento se aproxima da racionalidade de mercado predominante na sociedade civil, e em que as motivações para a adesão ou permanência na carreira são sobretudo de ordem material. Quando, no início dos anos 70, esta tese foi proposta, Moskos defendeu a ideia de que a tendência na maior parte das forças armadas das democracias ocidentais seria a da passagem de uma lógica vocacional a uma lógica profissional e, portanto, o correspondente "deslizar" do pólo institucional para o pólo ocupacional.[6]

Mais recentemente, sobretudo durante a última década, as transformações em curso nas forças armadas foram reinterpretadas como indiciando um movimento de formas "modernas" para formas "pós-modernas" de organização, tendo sido proposto um novo modelo de análise. Moskos, Williams e Segal (2000) defenderam a tese de que nas democracias ocidentais desenvolvidas se verifica a transição de uma forma de organização militar associada ao nacionalismo para uma outra adaptada ao novo sistema mundial e à erosão de formas tradicionais de

Quadro 22.1 Forças armadas nas três eras

Características	Moderna (pré-Guerra Fria), 1900-1945	Moderna Avançada (Guerra Fria), 1945-1990	Pós-moderna (pós-Guerra Fria), desde 1990
Percepção de ameaças	Invasão do exterior	Guerra nuclear	Sub-nacional (ex. violência étnica, terrorismo)
Estrutura das forças	Exércitos de massa, conscrição	Exércitos profissionais de grande dimensão	Exércitos profissionais de pequena dimensão
Missão principal	Defesa da pátria	Apoio a aliança	Novas missões (ex. manutenção da paz, humanitárias)
Perfil dominante do militar profissional	Líder de combate	Gestor ou técnico	Militar-administrador; militar-académico
Atitude pública sobre as forças armadas	Apoio	Ambivalente	Indiferente
Relações com a comunicação social	Internalizadas	Manipuladas	Cortejadas
Pessoal civil	Componente mínima	Componente média	Componente significativa
Papel das mulheres	Corpos separados ou excluídas	Integração parcial	Integração total
Esposas e famílias militares	Parte integral	Envolvimento parcial	Afastadas
Homossexuais nas forças armadas	Punidos	Excluídos	Aceites
Objecção de consciência	Limitada ou proibida	Habitualmente permitida	Subsumida no serviço civil.

Fonte: Moskos, Williams, e Segal (2000: 15).

soberania. Enquanto as forças armadas da era moderna se baseavam na "combinação entre um sistema de conscrição ou milícia e um corpo profissional de oficiais, eram orientadas para missões de guerra, eram masculinas em expressão e *ethos* e fortemente diferenciadas da sociedade civil, o novo tipo pós-moderno revela um abrandamento dos laços com o estado-nação. O seu formato básico passa a ser o de uma força exclusivamente voluntária, diversificada em missões, crescentemente diversificada em expressão e *ethos* e com maior permeabilidade em relação à sociedade civil" (Moskos, Williams, e Segal, 2000: 1).

6 Contudo, importa notar que para Moskos não se trata aqui de identificar situações homogéneas e unívocas num ou noutro pólo, nem mesmo encontrar situações intermédias num *continuum*. A hipótese adiantada sugere antes a existência real de modelos plurais em que se admite a presença de características contraditórias. Nesta medida, verificar-se-ia uma "compartimentação" da instituição militar: enquanto alguns sectores permaneceriam tipicamente militares e divergentes da sociedade civil — nomeadamente as unidades de combate — outros, particularmente nas especialidades mais técnicas e administrativas, aproximar-se-iam do modelo ocupacional.

Baseando-se na experiência dos Estados Unidos e de outros países ocidentais, os autores propõem uma tipologia tricotómica para dar conta do que identificam como uma mudança histórica nas forças armadas (quadro 22.1).

De um ponto de vista societal, cinco transformações fundamentais são indicadas: crescente interpenetrabilidade estrutural e cultural entre as esferas civil e militar; diminuição das diferenças internas com base no ramo, patente ou tipo de função; mudança de missões de guerra para missões que não podem ser definidas como militares num sentido tradicional; crescente utilização das forças militares em operações internacionais legitimadas por entidades que estão para além do estado-nação e finalmente, internacionalização das próprias forças armadas.

Battistelli (1997) chamou a atenção para o facto de todas estas mudanças poderem ser situadas em termos da clássica dicotomia instituição/ocupação, proposta por Moskos para descrever a transição entre organizações militares pré-modernas e modernas. O mesmo acontece, argumenta este autor, com as correlativas mudanças ao nível organizativo, designadamente em termos do perfil dominante do militar profissional (passagem do tipo "herói guerreiro" a uma ênfase no "militar-administrador" ou no "militar-académico"), o recurso crescente a pessoal civil, maior integração de mulheres e aceitação de homossexuais, bem como maior tolerância relativamente à objecção de consciência e a formas alternativas de serviço militar. Assim, pode afirmar-se que este novo modelo se revela mais complementar que antagónico relativamente à tese I/O. Uma importante questão que pode colocar-se relativamente à sua relevância analítica é, contudo, a de saber se estamos de facto perante a emergência de um novo paradigma, ou se, pelo contrário, as mudanças identificadas prolongam ou mesmo "radicalizam" tendências claramente emergentes no período da modernidade.[7] Booth, Kestnbaum e Segal argumentaram neste último sentido, sublinhando que, embora algumas das mudanças identificadas não pareçam ter precedentes históricos, a maioria representa esforços globais de readaptação da estrutura de forças existente às novas contingências, algo que as forças armadas e outras organizações sempre fizeram durante a época moderna: "A tese das forças armadas pós-modernas não é de todo pós-moderna, constituindo, pelo contrário, um esforço claramente moderno de construção teórica, empreendido no sentido de captar um conjunto de adaptações estruturais à mudança ambiental" (Booth, Kestnbaum e Segal, 2001: 336-337).[8]

É com base neste entendimento que procuraremos utilizar algumas das dimensões de análise do modelo proposto por Moskos, Williams e Segal para observar as Forças Armadas Portuguesas.

---

7 Convém, aliás, notar que a forma como o termo "pós-moderno" é utilizado nesta proposta tem muito pouca relação com concepções gerais de pós-modernidade. Os próprios autores reconhecem que existe provavelmente apenas uma área de sobreposição: as predicções de relativismo cultural e a ruptura das tradicionais linhas de demarcação entre a sociedade civil e as forças armadas. Notam, designadamente, que "o quadro de análise (…) não é de todo pós-moderno" e até mesmo que os editores e alguns autores dos capítulos do livro "são ortodoxos positivistas"(!) (Williams, 2000: 273). Neste sentido, pode afirmar-se que estamos perante uma situação de *stretching* conceptual que pode causar mais confusão que clarificação das tendências descritas.

As Forças Armadas portuguesas no panorama internacional

Orientações estratégicas: percepção de ameaças e definição de missões

Não obstante a relevância do papel desempenhado pelos militares no processo de transição para a democracia em Portugal, o seu progressivo afastamento da cena política foi acompanhado por um processo de marginalização objectiva e subjectiva,[9] com continuidade até ao presente. As Forças Armadas Portuguesas chegaram ao final do período da Guerra Fria numa situação particularmente difícil em termos de obsolescência de material, relativa ausência de orientação estratégica, orçamentos decrescentes e vivendo um clima de desconfiança entre políticos e militares (Carrilho, 1994; Matos, 2004).

A inexistência de uma política de defesa clara foi sendo sistematicamente sublinhada e evidenciada pela desactualização da *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA) de 1982 e do próprio *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN). Relativamente ao primeiro documento — que deu forma às forças armadas do período democrático — algumas das críticas apontadas sublinham o seu progressivo desfazamento de uma realidade estratégica em mudança acelerada: "(…) o desgaste de soberania do estado-nação, os novos espaços de unidade estratégica e respectivas missões (…) e os desafios de um ambiente estratégico em ebulição (…) tornam algo ancilosado um articulado quase exclusivamente agarrado a missões decorrentes dos atributos clássicos de soberania e ao conceito de ameaça" (Fernandes, 2004: 581). Relativamente à identificação de riscos ou ameaças, Loureiro dos Santos colocou a questão de forma severa: "não se sabe qual a percepção que o poder político democrático português tem das ameaças a que Portugal está sujeito. (…) Esta invulgar situação, única entre os países ocidentais, deve-se ao facto de a estrutura do Estado Português para os assuntos de segurança e defesa se encontrar completamente desactualizada" (Santos, 2001: 184).

No que diz respeito à definição de missões das forças armadas, críticas semelhantes foram emergindo, inclusivamente a partir do interior da própria instituição militar. Ainda de acordo com Loureiro dos Santos, a natureza das missões militares descrita nos documentos oficiais parece ser suficientemente abrangente para cobrir qualquer possível situação relacionada com a utilização da força militar. O autor nota que, como resultado deste "*vacuum* estratégico", as decisões sobre organização, equipamento e utilização das forças militares foram sendo tomadas de forma casuística, numa base estritamente *ad hoc*, com todos os problemas técnicos e económicos que essa atitude envolve (Santos, 2001: 185). Outros autores

8 Por outro lado, alguns autores reconheceram que "os argumentos invocados para justificar a emergência de um novo tipo de forças armadas pós-modernas eram convincentes na altura em que foram propostos, mas, na sequência do 11 de Setembro de 2001, alguns deles deverão ser repensados com base nas transformações registadas em termos da opinião pública, percepção de ameaças, bem como de uma série de outros assuntos-chave" (Callaghan e Kernic, 2003: 43).

9 Este fenómeno da relativa marginalização das forças armadas tem aliás sido identificado como uma das características comuns aos países que mais intensificaram a mudança no sentido do referido paradigma pós-moderno nas relações civil-militares (Booth, Kestnbaum e Segal, 2001).

sublinharam também a inadequação dos quadros legais existentes e os efeitos perversos que uma atitude meramente reactiva (e frequentemente adiada) por parte dos líderes políticos nacionais ocasiona em termos da percepção internacional das Forças Armadas Portuguesas (Pinto, 2002: 185).

Contudo, independentemente destas críticas, parece ser possível identificar algumas tendências gerais na definição política das orientações de defesa. Contra a opinião de alguns sectores significativos das elites políticas e militares do país, as quais de alguma forma continuaram a adoptar uma atitude isolacionista na linha da famosa "neutralidade colaborante" que prevaleceu durante os conflitos mundiais do séc. XX,[10] a participação dos militares portugueses em missões internacionais tornou-se uma área cada vez mais importante para a acção militar. A necessidade de construir um sistema de forças capaz de responder aos compromissos portugueses no quadro da NATO e da União Europeia, bem como a colaboração em missões multinacionais de manutenção da paz, havia já sido identificada como objectivo a atingir no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* definido em 1994. Também no *Livro Branco da Defesa Nacional* de 2001, a importância das novas missões é destacada, ainda que a par com as de carácter tradicional de dissuasão e defesa da integridade do território nacional e de participação na defesa colectiva no âmbito da NATO: "Cumulativamente, [o sistema de forças] deverá garantir a disponibilidade de forças e meios necessários para o empenhamento nos cenários da nova conflitualidade, em missões de apoio à paz, de gestão de crises e humanitárias" (MDN, 2001b).

O *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, revisto em 2003, promoveu adicionalmente, e de forma já mais clara, a revalorização da participação militar portuguesa em missões no exterior, aspecto que continuou a ser destacado por responsáveis políticos. Em declarações a um órgão de comunicação social em 2005, o então ministro da Defesa, Luís Amado, sublinhou o facto de as missões prioritárias das Forças Armadas Portuguesas serem justamente aquelas que se relacionam com a assumpção dos compromissos internacionais e o apoio à política externa no quadro da NATO e da União Europeia. Na sua perspectiva, a capacidade de afirmar a personalidade e identidade políticas de Portugal enquanto Estado soberano passaria pela participação "nas novas fronteiras em que se resolve a segurança do país no quadro da segurança regional (…). Para isso, precisamos de passar de uma visão, em certos sectores, ainda muito estática e muito territorial das FA, para uma outra com configuração dinâmica, flexível, de reacção rápida e projecção de força, de interoperabilidade e de acção conjunta".[11]

Na realidade, embora as tropas portuguesas houvessem já estado modestamente presentes em operações das Nações Unidas, especialmente Angola e Moçambique,[12] foi a presença de um contingente português na Bósnia em 1996 que assinalou uma real inflexão de política neste domínio, no sentido que alguns analistas definiram

---

10 A posição portuguesa relativamente a um possível envolvimento na Segunda Guerra do Golfo foi identificada como um bom exemplo desta atitude: embora apoiando a coligação ocidental, Portugal apresentou-se como um Estado "não beligerante".

11 Entrevista ao *Expresso* de 4 de Junho de 2005.

como a "europeinização" da política de defesa portuguesa (Vasconcelos, 1999). Nesse ano, as designadas "novas missões" representaram quase metade das despesas com operações militares (46%) e cerca de 12% do orçamento da Defesa. Por outro lado, a experiência da Bósnia revelou um crescente apoio público, político e militar à participação de militares portugueses em operações multinacionais de manutenção da paz (Vasconcelos, 1999; Sousa, 1999; Carreiras, 1999), e iniciou uma presença que se revelou não muito expressiva, mas em todo o caso contínua, dos militares portugueses em missões internacionais. Em 2002, por exemplo, as Forças Armadas Portuguesas mobilizaram 1.337 militares em operações de paz realizadas sob os auspícios da NATO na Bósnia (SFOR: 331), Kosovo (KFOR: 15), Macedónia (FYROM: 6), Afeganistão (ISAF: 21), e da ONU em Timor (UNTAET/UNMISET: 964).[13]

Apesar disto, velhos dilemas — sintetizados no debate "Angola ou Bósnia" — tornaram-se extremamente significativos durante a crise do Kosovo, altura em que a capacidade nacional para manter tropas simultaneamente em mais que um teatro de operações foi severamente testada. Alguma ambiguidade e falta de definição estratégica da política de defesa portuguesa emergem pois como fontes de tensão civil-militar num contexto em que a crescente internacionalização parece ser o "destino" inevitável das Forças Armadas Portuguesas.

A estrutura das forças: da conscrição ao voluntariado

Seguindo uma tendência generalizada nos países ocidentais, Portugal levou a cabo, já no início do séc. XXI, a transição entre o sistema de conscrição e uma força exclusivamente voluntária em tempo de paz. A referência constitucional ao serviço militar obrigatório foi eliminada durante a revisão constitucional de 1997 e, dois anos depois, uma nova lei do serviço militar (Lei n.º 174/99) estabeleceria aquele que pode ser considerado o maior desafio do processo de reorganização: a instituição de uma força exclusivamente voluntária em tempo de paz, a qual deveria estar completa em 2004, após um período de transição de quatro anos.

Este novo modelo veio a concretizar-se após uma década de lenta — nem sempre consensual, mas indubitavelmente clara — tendência para a "profissionalização" das forças armadas. A aprovação em 1991 da Lei n.º 22/91 (uma revisão da Lei do Serviço Militar de 1987) constituiu um passo importante nessa direcção, ao consagrar a criação de um sistema misto "semiprofissional", baseado em regimes de contratos de curta duração. Com a aprovação do enquadramento legal deste novo modelo em 1993 visava-se fundamentalmente uma racionalização de meios (redução de número de escalões e órgãos de comando) e uma maior eficácia, assente na optimização das relações entre as duas componentes do sistema de forças: a componente territorial (baseada no serviço militar obrigatório) e a componente operacional (assente no recrutamento voluntário),

12 Observadores militares portugueses integraram várias missões da ONU, mas de forma limitada: UNOGIL no Líbano em 1958, na Namíbia em 1989; ONOMUZ em Moçambique, UNAVEM II, UNAVEM III e MONUA em Angola.

13 Informação disponibilizada no *Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2002* (MDN, 2002).

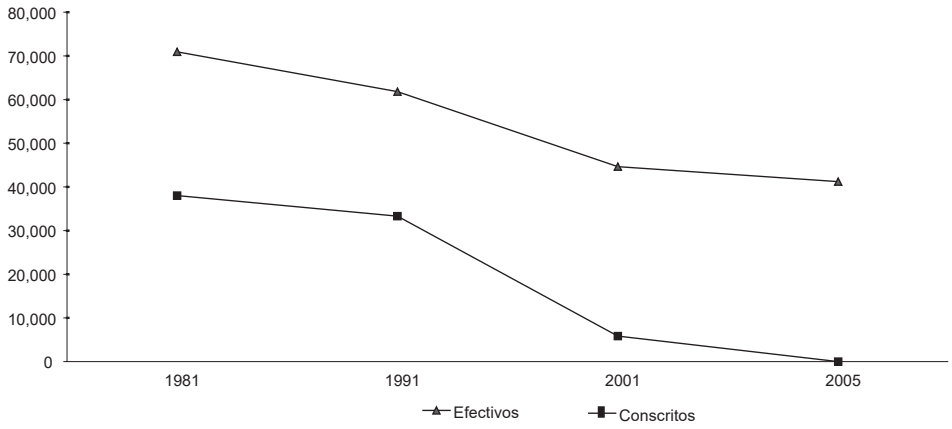

Figura 22.1 Evolução do número de efectivos e conscritos nas Forças Armadas Portuguesas (1981-2005)
Fonte: dados fornecidos pela Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (Ministério da Defesa Nacional).

bem como uma correcta utilização dos recursos humanos (MDN, 1998). Duas mudanças fundamentais foram introduzidas: a) redução do tempo de serviço militar obrigatório de 12/15 meses no Exército e 18/20 meses na Marinha e Força Aérea para um período de apenas quatro meses;[14] b) criação de novos regimes de "voluntariado" e "contrato". O primeiro, com duração entre oito a 18 meses seria pré-condição para a entrada no regime de "contrato", o qual variaria entre um mínimo de dois e um máximo de oito anos.

Ambas as medidas devem ser analisadas no âmbito de um processo mais amplo de transformação das Forças Armadas Portuguesas em termos de redução de efectivos e redimensionamento global da instituição. Entre 1981 e 2005 verificou-se, com efeito, uma redução de 41,9% do total da força militar, correspondendo a um decréscimo de 70.926 para cerca de 41.000 militares (figura 22.1). Este decréscimo verificou-se por duas razões centrais: a redução do número de soldados conscritos e uma idêntica redução do pessoal do quadro permanente (Decreto-Lei n.º 202/93). Esta última medida visou o reequilíbrio da pirâmide hierárquica, a qual havia sofrido uma acentuada distorção na sequência da guerra colonial (cf. Carrilho, 1994: 121-127).[15]

---

14 Nos termos da Lei, o serviço efectivo poderia prolongar-se, em circunstâncias excepcionais, até oito meses no Exército e 12 meses na Marinha e Força Aérea.

15 Com efeito, no final da guerra a pirâmide hierárquica encontrava-se quase invertida, com um excesso de pessoal nas categorias hierárquicas superiores e um claro défice nos postos de oficiais subalternos. Na medida em que o grupo dos coronéis foi o mais afectado por esta legislação (muitos deles forçados a uma reforma compulsiva) o decreto-lei ficou conhecido como "lei dos coronéis".

A redução do serviço militar obrigatório para quatro meses constituiu, neste quadro, um dos primeiros indicadores da orientação no sentido do que viria a ser designado — na legislação como em outros documentos e material promocional — como uma "nova concepção do serviço militar", baseada nos conceitos chave de "modernização" e "profissionalização". A segunda medida revelava, no entanto, o aspecto mais importante do modelo: a introdução de regimes especiais de recrutamento voluntário. Sob este novo quadro, após três a quatro meses de treino inicial (SEN), os militares poderiam servir por um período de tempo até 18 meses — o regime de voluntariado —, após o qual poderiam aceder ao regime de contrato. Um conjunto de incentivos socioeconómicos foi estabelecido no sentido de tornar estes novos regimes militares atractivos para os jovens. Entre as medidas previstas — e na realidade deficientemente implementadas — destaca-se orientação e formação profissional, apoio à obtenção de habilitações académicas, compensação financeira e material, apoio social e apoio à inserção ou reinserção na vida civil.

A despeito das ambições iniciais, este modelo começou a mostrar diversas fragilidades pouco depois de ser implementado (MDN, 1998; UAL, 1998), vindo a ser considerado excessivamente dispendioso, de eficácia duvidosa, gerador de instabilidade no sistema e desmotivação entre os jovens e, sobretudo, reprodutor de inequidade social.[16]

Não admira, pois, que no contexto da transição para uma força exclusivamente voluntária, questões como a capacidade de atracção de candidatos ou a sua retenção nas fileiras tenham passado a colocar-se com enorme relevância, tanto mais que um dos maiores problemas confrontados pelo regime estabelecido em 1991 fora exactamente o da capacidade de atrair e reter voluntários, bem como uma deficiente aplicação do sistema de incentivos estabelecido (MDN, 1998). No ano 2000 existia um *déficit* de cerca de 8000 soldados neste ramo, correspondendo a metade das necessidades então definidas em termos de praças (Santos, 2001: 188).

Assim, para além da centralização ao nível organizacional, várias outras medidas foram propostas no sentido de enfrentar o desafio da profissionalização, no que concretamente se refere à atracção de um número suficiente de pessoal qualificado. Desde logo, e provavelmente como o mais importante eixo do modelo, anunciava-se uma renovada política de incentivos socioeconómicos, incluindo obtenção de habilitações académicas e certificações profissionais, apoio à inserção no mercado de trabalho, bem como medidas adicionais de tratamento preferencial em programas e instituições públicas após o termo do contrato (Decreto-Lei n.º 320-A/2000). Para além disto, salientava-se também a importância da dimensão de relações públicas da política de recrutamento e o possível aumento da proporção de pessoal civil e de mulheres nas fileiras.

---

16 Dificuldades de organização e carência de infra-estruturas implicaram que apenas uma percentagem limitada de cidadãos aptos fosse efectivamente incorporada. Embora isto tivesse vindo a verificar-se ao longo da década de 1980 (e mesmo antes), a taxa de incorporação diminuiu continuamente entre 1992 e 1998, descendo de 52% para 31%; na medida em que apenas alguns cidadãos aptos eram efectivamente incorporados, o sistema feria assim os princípios de igualdade de tratamento.

Alguns estudiosos do tema manifestaram, no entanto, dúvidas quanto à facilidade da sua implementação. Referindo-se à viabilidade do que designou como modelo "profissionalizado", Mira Vaz partilhou dessa apreensão relativamente à eficácia do sistema de incentivos: "Conhecendo-se as dificuldades que outros países, com incentivos financeiros bem superiores, continuam a experimentar, receia-se que também em Portugal a questão não venha a ser facilmente resolvida" (Vaz, 2001: 70). Uma posição céptica foi também assumida por Loureiro dos Santos, o qual, referindo-se à cláusula de salvaguarda, pela qual o governo poderia recorrer ao SMO, caso o número de voluntários não satisfizesse as necessidades do sistema de forças, afirmava em 2001: "Veremos se existirá coragem para fazer accionar esta cláusula, já que é praticamente certo que isso vai ser necessário" (Santos, 2001: 188).

Em todo o caso, embora seja cedo para avaliar os resultados de processos de recrutamento em curso, os dados relativos às primeiras incorporações em sistema exclusivamente voluntário não vieram dar crédito às previsões mais pessimistas. Conhecendo, no entanto, a forma como a capacidade de atracção de voluntários para as forças armadas tem historicamente dependido de factores relacionados com as oscilações económicas e, em particular, as que afectam o mercado de trabalho, haverá que avaliar cuidadosamente o impacto e evolução desse tipo de variáveis no desenho de políticas de pessoal. Algumas das tendências enunciadas, designadamente a atenção ao pessoal civil e a necessidade de diversificar os potenciais públicos-alvo de recrutamento, constituem, aliás, elementos importantes deste novo quadro e comuns aos vários países que iniciaram semelhantes processos de reforma.

Identificação organizacional e identidades profissionais

São diversos os indicadores que apontam para a coexistência de vários tipos de orientações nas Forças Armadas Portuguesas, quer no que diz respeito ao nível meso-analítico da estrutura organizacional, quer no concernente a modelos de identificação em termos de identidades individuais e colectivas.

Se nos concentrarmos no primeiro destes planos, e particularmente no processo de constituição de uma força militar exclusivamente voluntária e tendencialmente profissionalizada, é possível discernir uma clara tendência no sentido ocupacional. Em trabalhos anteriores foi já amplamente ilustrado esse movimento, a que correspondeu a intensificação de apelos "ocupacionais" ao recrutamento militar (Carreiras, 1995, 1997). A transição, a partir de 1991, para um sistema semiprofissional foi efectivamente acompanhada pela produção de brochuras, folhetos, cartazes e, sobretudo, por um apelo mediático concretizado na emissão televisiva de *spots* publicitários, projectando uma nova imagem das forças armadas. O serviço militar passava a ser apresentado aos jovens como um projecto atraente, uma oportunidade de valorização profissional e um instrumento de promoção pessoal.[17] Parecia detectar-se neste novo modelo — ou pelo menos no discurso que o tematizava — a valorização dos aspectos técnico-profissionais e um claro afastamento relativamente ao *ethos* militar tradicional. Embora não estivessem ausentes apelos de tipo institucional, a ênfase era decididamente atribuída a motivações ocupacionais. Contudo, esta orientação "ocupacional" mostrou ser mais intensa na sua dimensão discursiva e simbólica que na realidade

concreta, já que muitas das medidas propostas para a materializar não foram bem sucedidas, o mesmo acontecendo com planos iniciais de modernização e reequipamento das forças.

Uma década depois, no momento da transição para o voluntariado, o mesmo tipo de apelos acompanhou os esforços de recrutamento. No entanto, regista-se a prevalência simultânea de uma preocupação com os aspectos de teor institucional, a qual é claramente evidenciada no *Livro Branco da Defesa Nacional* de 2001, onde se afirma:

> (…) a existência de um referencial de valores de base patriótica e ética, a formação de um espírito de missão e a disponibilidade de um quadro de incentivos diversificados e eficazes, são condições a ter em conta no novo modelo de serviço militar profissionalizado. A sua não existência reduziria um tal serviço a uma mera prestação técnica, retirar-lhe-ia dimensão nacional e carácter institucional, a identificação com a sociedade civil e a consequente vinculação ao serviço dos superiores interesses nacionais e, muito provavelmente, faria com que a sua base de recrutamento fosse o universo dos desfavorecidos.
>
> Criar as condições que impeçam esse tipo de desenvolvimentos perversos e indesejáveis, tem que constituir uma obrigação e um compromisso do poder político.[18]

Para além disto, e ainda a um nível de análise organizacional, diversos indicadores apontam para o relativo predomínio de forças de carácter mais conservador de matriz institucional.

Um desses indicadores refere-se à questão da representação profissional e sindicalismo militar. Apesar de uma crescente abertura a várias formas de associativismo profissional, no ano 2005 era ainda proibida a constituição de sindicatos militares em Portugal e a *Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas* impunha aos militares um quadro restritivo em termos de direitos cívicos e políticos. Após mais de uma década em que se assistiu ao nascimento de várias associações de defesa de interesses profissionais,[19] várias alterações foram introduzidas na lei, com o objectivo de eliminar anteriores restrições, designadamente as relativas à liberdade de expressão e associação. Em 2001, a Assembleia da República aprovou uma alteração ao artigo 31.º da LDNFA, segundo a qual os militares passariam a estar abrangidos pelo regime geral dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva, ressalvando, no entanto, o seu rigoroso apartidarismo, o facto

---

17 "O modelo legal arquitectado visa sensibilizar o jovem à prestação do serviço militar como actividade profissional exigente e de superior interesse público, contrabalançando os inconvenientes da sua eventual curta duração com estímulos adequados a reimplantar o cidadão na vida activa não militar enriquecido com os instrumentos hábeis a um sucesso humano integral" (Portaria 227-B/92, DR Série II, n.° 169, 24/7/92).

18 MDN (2001b)

19 A partir do final dos anos 80 foram constituídas várias associações: Associação dos Militares na Reserva e na Reforma (ASMIRR), 1987; Associação Nacional de Sargentos (ANS), 1989; Associação dos Oficiais das Forças Armadas (AOFA), 1992; Associação Nacional dos Contratados do Exército (ANCE), 1996.

de não poderem livremente pronunciar-se sobre a condução da política de defesa nacional, pôr em causa a coesão e disciplina das forças armadas ou ainda "aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política ou sindical". Embora alguns autores não hesitem em identificar nestas transformações a emergência do sindicalismo militar em Portugal (Matos, 2004: 237-242), estes desenvolvimentos foram considerados relativamente limitados, tanto pelos *media* como por variados sectores militares (Santos, 2001: 195), dado que os novos direitos assim consagrados se referiam exclusivamente ao plano profissional/deontológico, excluindo, na prática, qualquer tipo de sindicalismo ou envolvimento político.

Embora persista uma grande diversidade no modo como os países ocidentais têm vindo a tratar a questão da representação de interesses militares, não existindo nas actuais democracias um modelo comum ou prática uniforme (Carrilho, 1994: 158), a forma prudente e, segundo alguns também tardia (Santos, 2001: 195), com que foi institucionalizado o novo quadro de representação de interesses socioprofissionais dos militares em Portugal aparece evidenciada se a compararmos com países como a Holanda. Aí, alguns grandes sindicatos representavam, no final da década de 1990, os interesses de cerca de 80% do pessoal do sector da defesa. Combinando frequentemente a sua acção com os sindicatos civis, estas organizações adquiriram uma influência crescente e uma efectiva capacidade de negociação em termos de salários e carreiras (Van der Meulen, 2000).

O aspecto do modelo em referência em que as forças institucionalmente conservadoras parecem ser mais expressivas refere-se a atitudes em relação à diversidade cultural, designadamente à orientação sexual. Ao passo que as reacções à entrada de mulheres não sugerem fortes resistências, o tema da homossexualidade permanece tabu no seio das forças armadas, o que em boa medida espelha a situação vivida na sociedade em geral. Esta questão, que nos Estados Unidos suscitou acesos debates, e que noutros países se encontra de certa maneira resolvida (ou, no mínimo, "pacificada"), não existe em Portugal como tal: a presença de homossexuais nas forças armadas não é sequer nomeada e certamente menos ainda equacionada como uma questão politicamente relevante. A invisibilidade do problema decorre, pois, do facto de não ser tematizado, e não, naturalmente, da inexistência de homossexuais nas fileiras. Embora as restrições legais à presença de homossexuais no serviço militar tenham deixado de existir, a prática corrente é a de excluir discretamente aqueles membros que explicitamente indiquem a sua orientação homossexual. Conforme nota Santos, "Se houver conhecimento de que determinado militar é homossexual, este arrisca-se a ficar isolado e marginalizado, num corpo em que é muito importante a sua natureza gregária, o que pode levar a uma atitude de abandono voluntário, que, afinal, funciona como uma punição de facto" (Santos: 2001: 194). O mesmo autor chama ainda a atenção para o facto de ser generalizada a utilização de termos depreciativos e ofensivos para designar aqueles que incorram em suspeita de serem, ou se assumam como sendo, homossexuais.

Do ponto de vista das identidades profissionais, e inflectindo agora para um nível da análise microssociológico, existe alguma ambivalência nas orientações dos militares. Dados obtidos através de inquéritos realizados ao longo da década de19 90 confirmam o crescimento de orientações ocupacionais entre algumas

categorias de pessoal militar, mas também o facto de as orientações institucionais terem mantido uma relativa predominância. Um inquérito representativo, aplicado aos oficias dos três ramos das forças armadas em 1990 (Carrilho, 1990), mostrou que as motivações ocupacionais para adesão à profissão militar eram dominantes entre os oficiais da Força Aérea, enquanto na Marinha e no Exército os militares se mostravam mais próximos de valores institucionais. Em todo o caso, Carrilho notava que, nesse momento, se poderia considerar dominante um modelo identitário plural (Carrilho, 1994: 152). No final da década, um outro inquérito aplicado aos militares que participaram nas missões IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina mostrava também um quadro diversificado de orientações (Carreiras, 1999). Os resultados apontavam para um considerável peso de factores de tipo institucional para a adesão à carreira militar, ou seja, factores associados à tradicional cultura e valores militares (com ênfase em aspectos como o serviço à nação ou o espírito de corpo), bem como em factores de tipo expressivo, autocentrados, tais como "busca de aventura" ou "teste pessoal", que autores como Battistelli associaram ao designado paradigma da pós-modernidade militar (Battistelli, 1997); enquanto estes últimos factores eram os mais assinalados por praças, os oficiais e sargentos constituíam, compreensivelmente, os grupos em que maior percentagem sublinhava o factor institucional "desejo de servir o país".

Atitudes públicas em relação aos militares

As transformações até aqui descritas, designadamente o fim do serviço militar obrigatório, redução de pessoal e envolvimento em missões de manutenção da paz foram regularmente apoiadas por consideráveis maiorias da opinião pública portuguesa. De acordo com alguns inquéritos realizados ao longo das últimas décadas, os portugueses foram demonstrando cada vez maior apoio a um sistema exclusivamente voluntário de serviço militar. Em 1996 cerca de $^2/_3$ da população apoiava a criação de um sistema exclusivo de voluntariado contra 31,5% que ainda preferiam o anterior modelo de conscrição. Em 1999 mantinha-se aproximadamente esta distribuição (Matos e Bacalhau, 2001: 93).

Da mesma forma, a participação em missões de paz foi globalmente bem acolhida. Apesar da perspectiva conservadora de alguns sectores políticos e militares relativamente a este tipo de envolvimento internacional dos militares, a partir do momento em que as tropas portuguesas integraram o contingente da IFOR na Bósnia-Herzegovina, as posições começaram a alterar-se no sentido de um crescente apoio a este tipo de missões. Para além de as próprias forças armadas demonstrarem o desejo de intervir internacionalmente, já em 1993 a população portuguesa se mostrava favorável a uma operação europeia nos Balcans. Em 1996 mais de $^2/_3$ do público português apoiou a participação do país na missão IFOR.

A presença de soldados portugueses na Bósnia tornou-se um dos mais importantes acontecimentos mediáticos no país e contribuiu para uma crescente visibilidade dos conflitos nessa área do mundo. Após a mobilização das tropas, os *media* passaram a dar maior cobertura à situação na Bósnia. Entre Agosto e Janeiro de 1996, 25 órgãos da imprensa, rádio e televisão mantiveram em permanência 150

repórteres na Bósnia. Durante os primeiros meses, os soldados tinham muitos motivos de insatisfação e as suas queixas encontraram eco imediato entre os jornalistas ali presentes. A ausência de prévia experiência deste tipo de missões e, sobretudo, as más condições meteorológicas resultaram em várias dificuldades de instalação e equipamento deficiente. Mais que outros contingentes nacionais, os portugueses tiveram que adaptar-se ao novo cenário europeu. A novidade da experiência resultou num crescendo de atenção e apoio conferidos pela opinião pública às novas missões dos militares.

Padrões de integração de género

No que diz respeito ao papel das mulheres, o modelo em análise supõe que a situação em termos de integração militar feminina é reveladora da tendência em direcção ao novo paradigma emergente. Enquanto na era "pré-moderna" as mulheres eram maioritariamente excluídas do serviço militar, o período de modernidade avançada testemunha uma integração parcial, caracterizada pela abolição de corpos exclusivamente femininos, mas também pela persistência de níveis de representação reduzidos e resistências à incorporação de mulheres em funções de combate. Pelo contrário, a "pós-modernidade" militar coincidiria com pressões fortes no sentido da abertura total das especialidades e unidades militares às mulheres.

Ora, a tendência para a intensificação do recrutamento feminino nas forças armadas dos países ocidentais durante as últimas três décadas constitui, de facto, uma realidade. Embora o ritmo e características do processo tenham variado significativamente entre os diversos países, no início do século XXI todos os países da NATO haviam recrutado mulheres, aumentado a sua representação nas fileiras e eliminado muitas das restrições anteriormente existentes (Carreiras, 2002a, 2002b). No entanto, importa também notar que, presentemente, apesar desta tendência para uma progressiva eliminação de normas e práticas discriminatórias e de esforços no sentido da equalização estatutária entre militares de ambos os sexos, persistem diversas restrições ocupacionais e as mulheres continuam, na prática, maioritariamente excluídas de funções relacionadas com o combate; por outro lado, detêm, em geral, níveis limitados de representação hierárquica e encontram-se afastadas das principais posições de poder no sistema militar; nem sempre são aceites e enfrentam frequentemente reacções hostis. Dados de variados estudos empíricos mostram, de resto, que a elevados patamares de integração formal nem sempre correspondem idênticos níveis de integração social (Winslow e Dunn, 2002). No mesmo sentido, embora reconhecendo que os países que se empenharam em reformas formais são também os que mais facilmente poderão atingir elevados patamares de integração, Moskos, Williams e Segal sublinham que "políticas *de jure* não se transformam facilmente em oportunidades *de facto*, e os grupos de interesse nacionais sabem que deverão utilizar simultaneamente instrumentos legais e políticos para assegurar essa correspondência" (Moskos, Williams e Segal, 2000: 270).

Vejamos, de forma comparativa, alguns dos indicadores desta situação, começando por observar os níveis globais de representação.

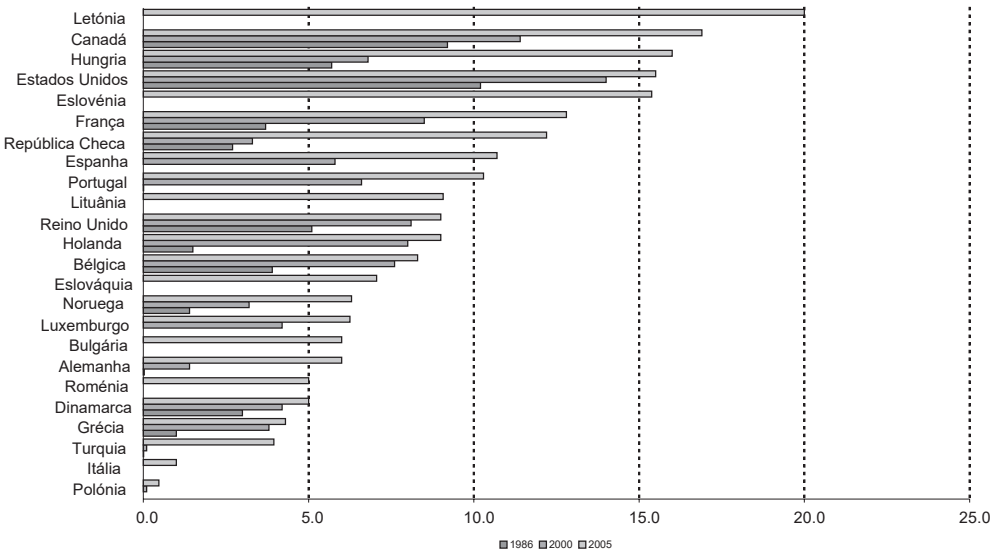

Figura 22.2 Representação feminina nas forças armadas dos países da NATO, 2006 (%)

Fonte: dados de 1986: Stanley e Segal (1988: 563); dados de 2000: Carreiras (2006); dados de 2005 (http://www.nato.int/issues/women_nato/index.html).

No ano 2000 cerca de 289.000 mulheres desempenhavam as suas funções nas forças armadas dos países da NATO. Os níveis de representação feminina variavam, nessa ocasião, entre menos de 1% nos casos da Turquia ou da Polónia e 14% nos Estados Unidos. Em 2005, esse intervalo situava-se entre 0, 47% na Polónia e 20% na Letónia (figura 22.2).

Não obstante terem iniciado mais tardiamente o recrutamento feminino, países da Europa do Sul, como Portugal e Espanha, fizeram notáveis progressos em termos da representação numérica de mulheres nas forças armadas. Os dados relativos a Portugal permitem sublinhar a amplitude dos valores alcançados, se comparados com outros países e sobretudo se considerarmos o momento relativamente tardio em que o processo teve início no nosso país. Os quantitativos cresceram de forma sustentada durante a última década do século XX, o que, associado à redução dos efectivos globais das forças armadas, veio a traduzir-se num crescimento acentuado dos níveis percentuais de representação feminina: se em 1994 as 1.300 militares portuguesas representavam ainda uma percentagem residual, no ano 2002 existiam cerca de 3.100 mulheres militares, constituindo já 8,5% do total de uma força global de 36.000 efectivos. Esse crescimento em números absolutos foi sobretudo notório até 1998, ano após o qual se testemunha uma tendência para a estabilização dos efectivos femininos em torno dos 3.000. A partir de 2001 os números voltam a aumentar e, em 2006, o contingente feminino das Forças Armadas Portuguesas atingia as 4.399 mulheres, representando 12% dos efectivos militares do país. Uma análise por ramos revela que essa percentagem

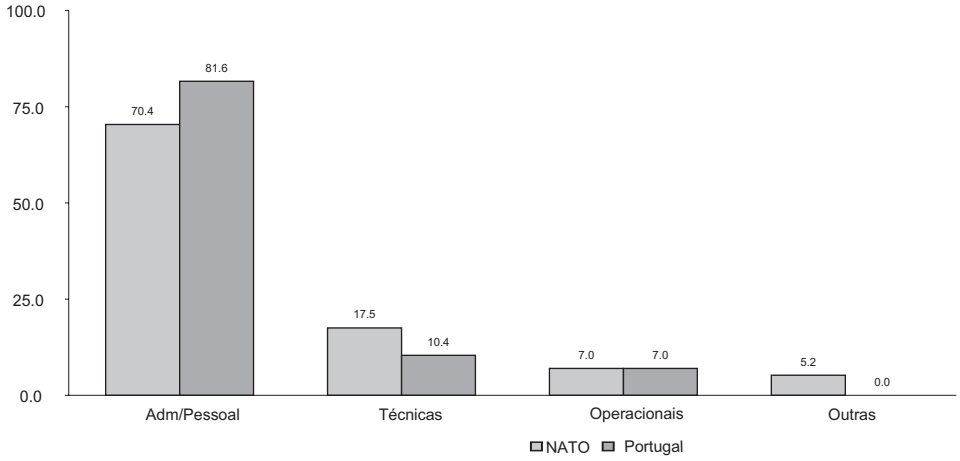

Figura 22.3 Distribuição ocupacional das mulheres militares nos países da NATO e em Portugal, 2000 (%)
Fonte: Carreiras (2006); relatórios anuais do Committee on Women in the NATO Forces.

era mais significativa na Força Aérea (16%), seguindo-se o Exército (13,5%) e finalmente a Marinha (6,6%).[20]

Mas em Portugal, como nos outros países, e não obstante o crescimento notável dos níveis de representação, sobretudo ao longo da última década e meia, as percentagens globais apontam ainda para uma situação de *tokenismo* (Kanter, 1977), em que as mulheres representam menos de 15% do total de efectivos.[21]

A distribuição ocupacional das mulheres militares revela, por seu turno, um padrão conhecido e portanto pouco surpreendente. Dados disponíveis para 13 nações (Carreiras, 2006) mostram que, em 2000, mais de dois terços (70,4%) das mulheres militares se concentravam em funções de saúde e em funções de apoio (pessoal, administração, logística), 17,5% em áreas técnicas (engenharia e comunicações) e apenas 7% ocupavam posições em especialidades mais operacionais ou nas armas combatentes (artilharia, infantaria, cavalaria). Em Portugal esses valores eram de 81,6%, 10,4% e 8% respectivamente.

Mesmo quando o peso relativo de cada uma destas áreas ocupacionais no conjunto da estrutura organizativa é tomado em consideração, as mulheres estavam claramente sobre-representadas em especialidades tradicionalmente femininas. Com efeito, as funções de apoio nas áreas de pessoal, finanças, administração e

20 Dados divulgados pelo *Committee on Women in the NATO Forces* em http://www.nato.int/ims/2006/win/year-in-review.htm.

21 Importa, no entanto, chamar a atenção para a diversidade de situações em distintos sectores da instituição, já que as percentagens femininas variam muito em função de especialidades, unidades ou mesmo ramos militares em cada país. Esta miríade de situações recobre casos de total ausência até outros de acentuada "feminização" (como acontece, por exemplo, nalgumas unidades do serviço de saúde na Alemanha, onde as mulheres representam mais de 50% do pessoal).

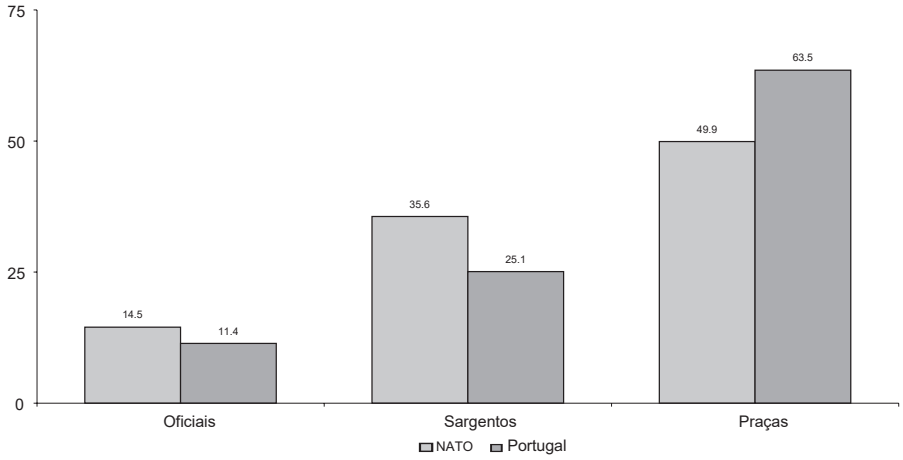

Figura 22.4 Distribuição hierárquica das mulheres militares na NATO e em Portugal, 2000 (%)
Fonte: Carreiras (2006); relatórios anuais do Committee on Women in the NATO Forces.

serviços de saúde empregavam cerca de 46,1% do pessoal militar da NATO, para uma percentagem de mais de 70% no caso das mulheres. O oposto sucedia nas áreas técnicas e particularmente nas áreas operacionais, onde a assimetria era também extremamente visível: 22,2% do pessoal militar concentrava-se neste último tipo de funções, para apenas 7% das mulheres.

No que respeita a Portugal dispomos adicionalmente de dados que permitem avaliar o peso relativo das mulheres dentro de cada área ocupacional. No mesmo ano, elas continuavam sobre-representadas nas áreas de apoio e saúde, constituindo 19,8% e 12,2%, respectivamente, do total de efectivos em cada uma dessas áreas. De notar, contudo, o facto de representarem 5,5% dos militares colocados em especialidades "técnicas" (engenharia e comunicações), uma percentagem que embora se situe um ponto abaixo da média geral de representação feminina nas forças armadas, era ainda assim bastante superior à registada em áreas operacionais (armas) (1,9%).

No que diz respeito à representação hierárquica, cerca de metade do total de mulheres militares na NATO (49,9%) estavam concentradas na categoria de praças, 36% eram sargentos e 15% pertenciam à categoria de oficiais. Ao contrário do que sucedia com a representação ocupacional, a distribuição feminina pelas várias categorias hierárquicas era bastante mais equilibrada quando comparada com a da estrutura organizativa: embora em termos absolutos as mulheres se encontrassem sobre-representadas na categoria de praças, elas estavam apenas ligeiramente sub-representadas nas categorias de oficiais e sargentos (figura 22.4).

Contudo, as percentagens relativas dentro de cada categoria hierárquica apontavam para uma outra realidade. Devido ao seu reduzido número absoluto as mulheres eram extremamente minoritárias nas várias categorias: em média, nos países NATO, elas constituíam 6,9% das oficiais, 7,0% dos sargentos e 8,1% das

praças. Importa notar que, ao contrário da ideia comum de que a representação feminina é comparativamente mais limitada na categoria de oficiais que entre as praças, os dados mostram que não existe uma grande assimetria entre essas situações. Em Portugal, esta distribuição era, contudo, mais assimétrica, pois os mesmos valores revelavam uma sobre-representação na categoria de praças (13,4%) e uma sub-representação entre os oficiais e sargentos (4,7% e 4,3% respectivamente).

Por outro lado, para além de se concentrarem na base da hierarquia, verificava-se que, do ponto de vista da situação contratual, a presença de mulheres era ainda relativamente insignificante ao nível dos quadros permanentes, onde constituíam apenas 0,8% dos efectivos, e muito superior à média (17%) entre o pessoal não permanente, ou seja, entre os militares em cumprimento do serviço efectivo normal (SEN), no regime de voluntariado (RV) e no regime de contrato (RC). Mas o facto de representarem já 11,3% dos cadetes em formação nas academias militares sugeria, no entanto, que o peso da componente feminina na categoria de oficiais poderia vir a crescer nos anos seguintes, caso não se registasse uma forte tendência de abandono ou desistência antes da finalização do curso**.** Destacava-se, a este propósito, a situação da Academia da Força Aérea, onde 20,6% dos cadetes eram mulheres.

Em síntese, se compararmos Portugal com países com uma mais longa experiência de participação feminina, apesar das diferenças salientadas, encontramos padrões semelhantes em termos de: a) tendência para a eliminação formal de restrições ao acesso feminino a funções militares; b) níveis de representação globalmente limitados, embora, neste caso, resultantes de um rápido crescimento; c) sub-representação feminina em níveis hierárquicos superiores e em especialidades ligadas ao desempenho da missão central das forças armadas; d) uma clara sobre-representação em áreas tradicionalmente "femininas".

Conclusão

A análise efectuada sobre um conjunto de indicadores relevantes para a localização das Forças Armadas Portuguesas no âmbito de tendências de mudança que têm vindo a afectar generalizadamente as forças militares, mostra que existem simultaneamente elementos de modernização e de resistência à mudança, que resultam num quadro por vezes paradoxal e gerador de tensões.

No que diz respeito a aspectos relacionados com orientações estratégicas globais, como a percepção de ameaças ou a definição de missões, o modelo em referência aponta, por um lado, para uma crescente perca de relevância de ameaças como a invasão ou guerra nuclear iniciada por Estados inimigos, correspondendo, em termos de missões prioritárias, à defesa da integridade territorial dos Estados; por outro lado, à identificação de um risco crescente de conflitos a nível subnacional (como desordem pública e terrorismo) e frequentemente não militares no sentido tradicional, correspondendo, por sua vez, ao privilegiar de missões de novo tipo, designadas por acrónimos ou siglas como OOTW (*operations other than war*). Vimos, no caso português, como ambas as variáveis revelam alguma ambivalência, oscilando-se entre as exigências do novo cenário geo-estratégico internacional e a

prevalência do anterior paradigma centrado na defesa da integridade territorial do Estado. Destaca-se, contudo, o facto de as novas missões terem vindo a adquirir uma cada vez maior saliência, tanto no plano do discurso estratégico-político como na prática concreta de utilização das forças militares no terreno, o que claramente situa as Forças Armadas Portuguesas na tendência dominante do novo modelo.

O indicador que vem reforçar de maneira mais inequívoca esta orientação é, contudo, a transição para o sistema de serviço militar exclusivamente voluntário, concluída em 2004. Embora a concretização desta transformação tenha sido relativamente tardia se compararmos o caso português com o da maioria dos países da área euro-atlântica, ela é o resultado de um processo de reestruturação e redimensionamento da organização militar portuguesa — de tentativa da sua adaptação ao novo quadro estratégico — que se prolongou durante mais de uma década. Estes ajustamentos produziram, por sua vez, novas tensões. Ao mesmo tempo que se realizava a transição — redução de efectivos, crescimento progressivo da componente voluntária dos contingentes, participação em novas missões baseadas em projecção de forças — as Forças Armadas Portuguesas viam reduzir-se o seu orçamento, à semelhança do que aconteceu na generalidade dos países ocidentais nas últimas décadas.

Da mesma forma, a abertura do serviço e das carreiras militares às mulheres, constitui um dos mais relevantes indicadores da mudança descrita. Em muito pouco tempo, os níveis de representação e de integração feminina nas Forças Armadas Portuguesas atingiram patamares relativamente elevados, se comparados com os de outros países ocidentais, muitos dos quais com uma presença militar feminina bastante mais precoce. No entanto, apesar dos progressos verificados, mais de 15 anos passados sobre o início do recrutamento feminino, mantinham-se, sem alteração significativa, certas tendências que se desenhavam no início do processo de integração — por exemplo em relação a níveis de sub-representação em determinadas especialidades e categorias hierárquicas. Em todo o caso, a instituição do serviço militar exclusivamente voluntário em tempo de paz, sugere que a presença de mulheres nas Forças Armadas Portuguesas venha a tornar-se mais expressiva, pelo menos em termos de representação global.

Outros indicadores existem, porém, em que é bem menos nítido o abandono do paradigma da modernidade militar. É o caso dos que aqui foram analisados nos planos da identificação organizacional e do *ethos* e identidades profissionais. Embora o modelo de Moskos, Williams e Segal não proporcione descrições ou predições concretas relativamente a estas variáveis, é possível afirmar que as mudanças identificadas podem ser lidas à luz da clássica dicotomia "institucional/ocupacional" proposta anteriormente por Moskos para descrever a transição entre forças armadas pré-modernas e de modernidade avançada. Se a tendência ocupacional parece ter-se tornado dominante em termos da estrutura organizativa, designadamente em aspectos como a redução de pessoal ou a profissionalização, noutros domínios, tais como a resistência ao sindicalismo militar, a não aceitação da homossexualidade (desde logo a sua não tematização) e a relativa prevalência de orientações identitárias institucionais entre as categorias que constituem o núcleo da profissionalidade militar — oficiais e sargentos — emerge

ainda a significância de um modelo "paleomoderno" de organização militar (Battistelli, 1997).

Finalmente, já no que se refere à forma como a opinião pública portuguesa foi acolhendo as transformações organizacionais em curso e as novas missões das forças armadas, observamos que, à semelhança do que tem sucedido noutros países, a previsão de um relativo crescimento da indiferença não caracteriza adequadamente as atitudes dos portugueses em relação à instituição militar. Pelo contrário, a tradicional ambivalência das opiniões públicas neste domínio parece ter dado lugar a um apoio efectivo, ainda que possivelmente conjuntural. Vimos, designadamente, como a participação portuguesa em missões internacionais sob a égide da NATO e ONU foi objecto de aprovação pública, contribuindo para um maior reconhecimento do papel dos militares e das forças armadas na sociedade portuguesa.

A meados da primeira década do século XXI, as Forças Armadas Portuguesas encontram-se, pois, perante a necessidade de gerir as tensões resultantes da conjugação de diferentes lógicas organizacionais e profissionais, coexistentes no seu seio, bem como de responder aos desafios das reformas em curso e daquelas que inevitavelmente terão que promover-se no quadro do ajustamento às condições cada vez mais globalizadas em que devem operar.

Referências bibliográficas

Ammendola, Teresa (org.) (1999), *Missione in Bosnia. Le Charateristiche Sociologiche dei Militari Italiani*, Milão, Franco Angeli.

Battistelli, Fabrizio (1997), "Peacekeeping and the postmodern soldier", *Armed Forces and Society*, 23 (3), pp. 467-84.

Booth, B., Meyer Kestnbaum, e David R. Segal (2001), "Are post-cold war militaries postmodern?", *Armed Forces and Society*, 27 (3), pp. 319-342.

Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.

Callaghan, Jean, e Franz Kernic (orgs.) (2003), *Armed Forces and International Security. Global Trends and Issues*, Munster, LitVerlag.

Carreiras, Helena (1995), "Mulheres nas forças armadas: mudança institucional e recrutamento feminino", *Sociologia, Problemas e Prá*ticas, 18, pp. 97-128.

Carreiras, Helena (1997), *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas*, Lisboa, Edições Cosmos.

Carreiras, Helena (1999), "O que pensam os militares portugueses do *peacekeeping*?", *Estratég*ia, 14, pp. 65-95.

Carreiras, Helena (2002a), "Women in the Portuguese armed forces: from visibility to eclipse", *Current Sociology*, 50 (5), pp. 687-714.

Carreiras, Helena (2002b), *Mulheres em Armas. A Participação Militar Feminina na Europa do Sul*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.

Carreiras, Helena (2006), *Gender and the Military. Women in the Armed Forces of Western Democracies*, Londres, Routledge.

Carrilho, Maria (1990), *As Mulheres e a Defesa Nacional*, Lisboa, CCF.

Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa. Sociedade, Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
Carrilho, Maria (1998), *Portugal no Contexto Internacional. Opinião Pública, Defesa e Segurança*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.
Carrilho, Maria (1999), "Os conflitos nos Balcãs e a redefinição das missões internacionais", *Estratégia*, 14, pp. 45-64.
Dandeker, Christopher (1994), "New times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of advanced societies", *British Journal of Sociology,* 45 (4), pp. 637-54.
Dandeker, Christopher (1998), "Les réponses aux défis", em Bernard Boëne e Christopher Dandeker (orgs.), *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 197-214.
Fernandes, António Horta (2004), "Do 25 de Abril aos dias de hoje: a estratégia como matéria socialmente consagrada", em Nuno Severiano Teixeira e Manuel Themudo Barata (orgs.), *Nova História Militar de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 575-581.
Kanter, Rosabeth M. (1977), *Men and Women of the Corporation*, Nova Iorque, Basic Books.
Matos, Luís Salgado de, e Mário Bacalhau (2001), *As Forças Armadas em Tempo de Mudança. Uma Sondagem à Opinião Pública em Vésperas do Século XXI*, Lisboa, Edições Cosmos/IDN.
Matos, Luís Salgado de (2004), "Cheiro a pólvora: da queda do muro de Berlim ao 11 de Setembro (1990-2001)", em Nuno Severiano Teixeira e Manuel Themudo Barata (orgs.), *Nova História Militar de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 232-261.
MDN, Ministério da Defesa Nacional (1998), *A Defesa Nacional e a Profissionalização das Forças Armadas*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
MDN, Ministério da Defesa Nacional (2001a), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2001*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
MDN, Ministério da Defesa Nacional (2001b), *Livro Branco da Defesa Nacional*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional (disponível em http://www.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro_branco/livro_branco.htm#11).
MDN, Ministério da Defesa Nacional (2002), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2002,* Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
MDN, Ministério da Defesa Nacional (s.d.), *Viver nas Forças Armadas*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
Moskos, Charles (1977), "From institution to occupation: trends in military organization", *Armed Forces and Society*, 4, pp. 41-50.
Moskos, Charles (1986), "Institutional/ocupational trends in the armed forces: an update", *Armed Forces and Society*, 12 (3), pp. 377-82.
Moskos, Charles, e Frank Wood (orgs.) (1988), *The Military, More Than Just a Job?*, Washington, Pergamon-Brasseys.
Moskos, Charles, e James Burk (1994), "The postmodern military", em J. Burk (org.), *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Boulder, Westview Press, pp. 141-62.
Moskos, Charles, Jay Williams, e David R. Segal (orgs.) (2000), *The Post-Modern Military. Armed Forces After the Cold War*, Nova Iorque, Oxford University Press.
Pinto, Luís V. (2002), "Segurança e defesa: a esfera comunitária e a esfera nacional", *Estratégia*, 16, pp. 179-87.

Santos, Loureiro dos (2001), *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Lisboa, Europa-América.

Shaw, M. (1991), *Post-Military Society. Militarism Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press.

Shaw, M. (1998), "The development of 'common-risk' society: a theoretical overview", em Marie Vlachová (org.), *The European Military in Transition*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 78-80.

Sousa, Teresa de (1999), "A imprensa portuguesa e o conflito na Bósnia: os meses decisivos", *Estratégia*, 14, 97-103.

Stanley, Sandra, e Mady W. Segal (1988), "Military women in NATO: an update", *Armed Forces and Society*, 14(4), pp. 559-85.

UAL (1998), *Janus 98. As Forças Armadas no Novo Contexto Internacional*, Lisboa, UAL

Van der Meulen, Jan (2000), "The Netherlands: the final professionalization of the military", em Charles Moskos, John A. Williams e David R. Segal (orgs.), *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 101-20.

Vasconcelos, Álvaro (1999), "A europeização da política de defesa", *Estratégia*, 14, pp. 7-19.

Vaz, Nuno Mira (2001), "Um modelo à procura de sustentação", *Nação e Defesa*, 98, pp. 49-72.

Vaz, Nuno Mira (2002), *Civilinização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.

Williams, J. Allen (2000), "The postmodern military reconsidered", em Charles Moskos, Jay Williams e David R. Segal (orgs.), *The Postmodern Military,* Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 265-277.

Winslow, Donna, e Jason Dunn (2002), "Women in the Canadian forces: between legal and social integration", *Current Sociology*, 50 (5), pp. 641-67.

Publicação Original
Carreiras, Helena (2007), "As forças armadas portuguesas: mudanças e continuidades na transição do milénio", em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política*, vol. I, Oeiras, Celta Editora, pp. 161-188.
Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 23

Movimentos sociais num país desigual

Crise e protesto em Portugal em tempos de austeridade

Guya Accornero

A política da crise

A crise económica mundial começada em 2008 chegou a Portugal provocando profundas mudanças políticas e sociais no país. Como afirmaram alguns analistas, Portugal tem adotado três diferentes posições face à crise, cada uma das quais foi implementada por um diferente governo. A primeira resposta concentrou-se na sustentabilidade do setor financeiro. A segunda na tentativa de mitigar o embate económico e social da crise. A terceira no ajustamento fiscal (Pedroso, 2014: 2).

Estas fases corresponderam às fases equivalentes que se seguiram a nível europeu. Depois das eleições de outubro de 2015, e a criação do novo governo socialista apoiado pelo Partido Comunista, Partido Ecologista "Os Verdes" e o Bloco de Esquerda, abriu-se uma quarta fase, de reconsideração e recuo nas políticas de austeridade.

De forma coerente com a breve estação neo-keynesiana na UE, em 2009 o governo liderado por José Sócrates adotou o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDAC), com o objetivo de "aumentar os consumos e a despesa pública de forma a sustentar quer a procura interna quer as empresas" (Pedroso, 2014: 3).[1] Esta agenda foi apresentada para o orçamento de 2009, que previa um aumento salarial de 2,9% para os funcionários públicos e anunciava um programa de obras públicas, sobretudo na área dos transportes e das infraestruturas. Reeleito primeiro-ministro em 2009, a partir de 2010 José Sócrates adaptou a política económica do país à nova estratégia imposta pela UE, passando rapidamente de políticas viradas ao estímulo do crescimento às políticas de austeridade, com a adoção do 1.º Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC 1).[2] A implementação da nova estratégia foi seguida por uma crise política e, a 22 de março de 2011, Sócrates demitiu-se depois da rejeição parlamentar do PEC 4, que incluía novas medidas de contenção da despesa pública.[3]

---

1 http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/oe/2009/MAPAXVA.pdf.

2 http://www.gpeari.min-financas.pt/analise-economica/publicacoes/pec-2003-a-2010-pt-e-en/2010/Portugal-PEC2010-2013-19-Abril2010-PT.pdf.

3 https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf.

Em maio de 2011, o governo de gestão guiado por Sócrates, no cargo até às novas eleições, assinou com a então designada *troika* — composta pela Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e a Fundo Monetário Internacional (FMI) — o programa trienal chamado Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality.[4] O montante total do empréstimo para os anos 2011-2014 foi de 78 mil milhões de euros, dos quais 52 provenientes de fundos europeus e 26 do FMI. Deste total, 12 mil milhões de euros foram destinados ao mecanismo de apoio público à sustentabilidade do setor bancário (Bank Solvency Support Facility).[5]

O acordo visava a "reduzir o défice do governo para menos de 10.068 milhões de euros (equivalente a 5,9% do PIB baseado em previsões correntes) em 2011, de 7.645 milhões em 2012 (4,5% do PIB) e 5.224 milhões (3% do PIB) em 2013, através de medidas permanentes de alta qualidade".[6] Com o fim de atingir estes resultados, o Memorandum pedia a Portugal para "reduzir o número de serviços ainda que mantendo a qualidade da prestação"; "reduzir as transferências do Estado para as entidades públicas"; "reduzir os custos da educação, com a finalidade de poupar 195 milhões de euros"; "congelar os salários" e "reduzir o orçamento total na área da saúde".[7] Além disso, mais cortes atingiram os subsídios sociais, as pensões e o sistema das rendas.

Em junho de 2011 tiveram lugar novas eleições, que levaram à criação de um governo de centro direita formado pela coligação composta pelo PSD e pelo PP. Se os cortes na despesa pública tinham já começado com os governos socialistas, as mais duras medidas de austeridades começaram a ser impostas a partir deste momento ao abrigo do MoU.

A austeridade e as suas consequências

A imposição do MoU foi justificada com a alegada incompetência de Portugal em gerir as suas finanças. Seguindo as linhas-guias do Memorando, os salários públicos foram drasticamente reduzidos, assim como os serviços públicos (na educação, saúde e nos transportes) e foi implementado um plano de demissão de 50.000 funcionários públicos. Ao mesmo tempo, as prestações sociais — sobretudo para o desemprego — foram dramaticamente reduzidas. Além disso, foi implementado um amplo plano de privatização de setores económicos estratégicos, como a energia, as comunicações, os serviços postais, os aeroportos e a companhia aérea de bandeira TAP.

Estas medidas comprometeram profundamente a segurança económica de muitos cidadãos, com efeito de dominó nos consumos, e daí ao emprego, criando um círculo vicioso. As desigualdades sociais aumentaram, assim como a concentração

4 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf.
5 https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira.
6 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf.
7 *Ibidem*.

da riqueza, num país que já está entre os mais desiguais da Europa (Carmo e Cantante, 2015). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Portugal tem descido, no que respeita ao índice de desenvolvimento humano, da 29.ª posição em 2007 para a 43.ª posição em 2014, passando para as posições mais baixas do grupo de países com um índice "muito alto" e aproximando-se do grupo de países com um índice "alto".[8] No que respeita à situação habitacional, um recente comité da ONU composto por dois peritos em direitos humanos ligados à casa tem exprimido grande preocupação com o embate da crise económica e das medidas de austeridade nos direitos à habitação, à água e às instalações sanitárias em Portugal. Os dois peritos, Léo Heller e Leilani Farha, têm sobretudo assinalado a situação dos novos pobres, "puxados" para a pobreza pelas medidas de austeridade.[9]

De acordo com o Eurostat, o rendimento liíquido anual em Portugal em 2014 — no caso de uma pessoa solteira sem filhos — era 40% mais baixo de que a média europeia.[10] A emigração permanente mais do que duplicou em apenas quatro anos, passando de 23.760 emigrados em 2010 para 49.572 em 2014.[11] Ao mesmo tempo, os níveis de privação material têm aumentado — de 21,9% em 2012 para 25,5% em 2013 — assim como os da privação material severa — de 9% em 2010 para 10,6% em 2014.[12] E, finalmente, tem que se sublinhar um significativo declínio do PIB, e sobretudo o aumento do desemprego de 7,6% em 2008 para 16,2 em 2013, chegando a 38% no caso dos menores de 25 anos.[13]

Esta situação não surpreende, "como a história tem demonstrado, as consequências de insistir […] neste tipo de políticas de consolidação fiscal são que elas provavelmente produzem mais 'males' de longo-prazo de que 'bens' de curto-prazo" (de Sousa, Magalhães e Amaral, 2014: 1525).

Movimentos sociais num país desigual: o conflito social em Portugal numa perspetiva histórica

Como alguns autores têm sublinhado (Baumgarten, 2013; Accornero e Ramos Pinto, 2015), no contexto da crise e da austeridade, Portugal viveu o mais intenso ciclo de protesto da sua história democrática desde o Processo Revolucionário em Curso (PREC, 1974-1975). Este ciclo de protesto tem que ser lido numa tendência prevalente nas ciências sociais portuguesas em considerar a esfera pública do país como

8 Fonte: Human Development Report (2014), disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf.

9 http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21021&LangID=E.

10 Fonte: Eurostat, Annual Net Earnings, disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_nt_net.

11 Fonte: Pordata, disponível em http://www.pordata.pt/Portugal/Emigrantes+total+e+por+tipo-21.

12 Fonte: Pordata, disponível em: http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+priva%C3%A7%C3%A3o+material+severa-2358.

13 Fonte: Pordata, disponível em: http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela

relativamente aquiescente. Vários estudos sobre as atitudes e a participação política dos portugueses têm argumentado que o país é caracterizado por níveis de participação política comparativamente mais baixos em relação aos outros países europeus (Freire, 2000; Freire e Magalhães, 2003; Magalhães, 2005).

De facto, se adotarmos uma perspetiva histórica, e que tenha em conta vários níveis de participação, não apenas eleitoral, a situação parece mais complexa. A sociedade civil portuguesa tem manifestado capacidade de se mobilizar em vários momentos da história do país. A predisposição em criar e aderir a associações civis é mais alta do que na vizinha Espanha (Fernandes, 2015) e, segundo alguns autores, o próprio sistema político estaria mais "permeável" às instâncias e reivindicações dos protestos do que em outros países da Europa do sul, como resultado da específica natureza da transição portuguesa (Fishman, 2011).

A democracia portuguesa foi "forjada" num contexto de grande participação política dos cidadãos. A participação "convencional", como nas eleições, atingiu durante os 19 meses do processo revolucionário (1974-1975) os mais altos níveis da história democrática de Portugal. Ao mesmo tempo, a maior marca deste período foi a extraordinária participação "não convencional", com manifestações diárias em todo o país, assembleias públicas, greves, ocupações de casa, empresas e terras (Palacios Cerezales, 2003; Ramos Pinto, 2013; Accornero 2016).

Embora com menor intensidade do que no período revolucionário, o protesto e a mobilização social caracterizaram também os anos de austeridade que precederam a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986. Ao longo deste período, o país foi obrigado a recorrer à intervenção do FMI mais duas vezes, em 1978 e em 1983, e em 1982 foi teatro da primeira greve geral depois da de 1934. Os dados sobre o conflito em Portugal nos anos de 1980 e 1995 mostram que altos níveis de mobilização no setor do trabalho caracterizaram todas as primeiras duas décadas da democracia portuguesa, atingindo um pico em 1982, um ano de profunda crise que precedeu a segunda intervenção do FMI em apenas cinco anos. Depois de um período de relativa "calma", o protesto voltou a intensificar-se entre 1988 e 1989, em oposição às reformas de trabalho liberalizantes e orientadas para o mercado levadas a cabo pelo segundo governo de Cavaco Silva.[14]

A partir de então, os dados mostram uma situação em parte diferente, em que o ano de 1995 parece marcar o fim de um ciclo de protesto e abrir um período de relativa calma social. No contexto da economia portuguesa "sustentada" pela adesão à CEE, o conflito laboral entrou numa década de progressivo declínio (ver figura 3.1). Não se registam greves gerais durante os anos 90, e apenas duas foram organizadas na década seguinte (ver quadro 23.2).

No campo do conflito não laboral, Mendes e Seixas (2005) evidenciaram, utilizando o método da análise dos eventos de protesto para os anos 1992-2002, um aumento do número dos episódios de conflito, face a uma diminuição na percentagem de cidadãos portugueses que participaram neles. Na análise destes autores, os eventos

14 Fonte: European Protest and Coercion Database (EPCD), disponível em: http://web.ku.edu/~ronfrand/data/.

Figura 23.1 Greves em Portugal, 1986-2012

Fonte: European Protest and Coercion Database (EPCD), disponível em: http://web.ku.edu/~ronfrand/data/ (não existem dados para os anos 2007-2010).

de protesto tenderam a atrair um menor número de pessoas e, ao mesmo tempo, a tornarem-se mais "espetaculares e radicais" (Mendes e Seixas, 2005: 119-120).

Por outro lado, estudos sobre as atitudes políticas mais recentes dos cidadãos portugueses mostram uma diminuição dos níveis de envolvimento na política e da confiança nas instituições políticas. De facto, se a visão de Portugal como um país caracterizado por uma sociedade civil algo "passiva" não corresponde completamente à realidade numa perspetiva longitudinal, ela parece mais verdadeira se olharmos para as últimas duas décadas (Magalhães, 2005; Costa Pinto, de Sousa e Magalhães, 2013). Num estudo de 2005, Pedro Magalhães evidenciava a atitude de "desafeição democrática" por parte dos portugueses, sublinhando a sua distância das instituições políticas e mostrando que, embora o suporte para com a democracia enquanto regime político continuasse sólido, existia um forte sentimento de desafeição que se exprimia em baixos níveis de participação política, quer convencional quer não convencional (Magalhães, 2005).

Este aumento de distância entre os cidadãos e as instituições manifesta-se de diferentes formas. Uma é a diminuição da participação eleitoral. Já em 2002, Freire e Magalhães (2002) evidenciavam que se Portugal nos anos 70 era um dos países do ocidente sem obrigação de voto em que a participação eleitoral era uma das mais altas, no início do milénio estava já abaixo da média da Europa ocidental, tendo a maior descida, no que respeita a este indicador, no grupo dos países da OCDE (Freire e Magalhães, 2002). Na década seguinte a estes estudos, a situação não tem melhorado (ver quadro 23.1).

Recusando explicações "fatalistas", ou "culturalistas" para estes patamares de participação, a investigação sobre este tema tem evidenciado a relevância que os

baixos níveis de educação em Portugal têm em afetar a participação política. De facto, um dos legados do autoritarismo é o crónico défice educacional: em Portugal a percentagem de população entre os 25 e os 64 anos com grau de instrução secundário ou superior em 2016 é de apenas 46,9%, e o país encontra-se, neste indicador, na penúltima posição entre os países europeus, antes de Malta.[15] Esta situação, segundo alguns autores, estaria na base de uma atitude de "alienação política" e de um sentimento de "distância do poder", com consequências significativas nos níveis de envolvimento político e cívico (Magalhães, 2005; Villaverde Cabral, 2000).

Isso mostra a relação complexa entre desigualdades sociais — neste caso, no acesso à educação — e participação política, quer em canais "institucionais" quer em canais "não institucionais", como os movimentos sociais. Desigualdades e pobreza afetam uma parte da população que nem sempre tem os recursos culturais necessários para reivindicar os seus direitos. E, como vimos, esta parte da população foi também a mais afetada pela crise e pela austeridade.

Participação eleitoral e protesto no contexto da crise e da austeridade

A participação eleitoral tem continuado a decrescer nos anos da crise e da austeridade (ver quadro 23.1).

Ao mesmo tempo, um inquérito recente tem mostrado que a satisfação para com a democracia "tem baixado em Portugal a níveis nunca registados antes" (de Sousa, Magalhães e Amaral, 2014: 1529). Entretanto, como sublinhámos anteriormente, durante este período o país viveu uma excecional intensificação do protesto. Os dados do European Social Survey (ESS) de 2012 mostram que a percentagem de entrevistados que afirmaram ter participado em pelos menos uma manifestação legal em 2011 tem duplicado face a 2010, passando de 2,4% para 6% (ESS6, 2012). Portugal, juntamente com a Espanha e a Irlanda, foi o país que evidenciou o maior aumento neste indicador. A intensificação de ações de protesto tem sido também evidenciada por um estudo da PSP que mostra como em Lisboa o número de manifestações passou de 244 em 2010 para 298 em 2011 e 578 em 2012, com uma percentagem de uma a cada 15 horas (Elias e Pinho, 2012). Uma análise dos eventos de protesto entre 2010 e 2013 também mostra o desenvolvimento de um ciclo de conflito durante estes anos (Accornero e Ramos Pinto, 2015; ver figura 3.2).

Além disso, é oportuno sublinhar o crescente uso da greve geral como forma de protesto laboral: durante os primeiros 35 anos de democracia (1974-2009), contam-se apenas 5 greves gerais, o mesmo número de greves gerais no período de 2010 a 2013 (ver quadro 23.2), notando-se também uma maior colaboração entre as duas centrais sindicais, CGTP e UGT.

Embora estas reflexões possam sugerir que desconfiança e abstenção eleitoral sejam o outro lado da medalha do aumento da participação em alguma

15 http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela.

Quadro 23.1 Eleitores nas eleições para a Assembleia da República: votantes e abstenção (%)

Ano	Participação	Abstenção
1975	91,5	8,5
1976	83,3	16,7
1979	87,1	12,9
1980	84,8	15,2
1983	77,8	22,2
1985	74,3	25,7
1987	71,5	28,5
1991	67,4	32,6
1995	66,2	33,8
1999	61,0	39,0
2002	61,6	38,4
2005	64,4	35,6
2009	59,7	40,3
2011	58,1	41,9
2015	55,9	44,1

Fonte: http://www.pordata.pt/Portugal/Eleitores+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++votantes+e+absten%C3%A7%C3%A3o-2181.

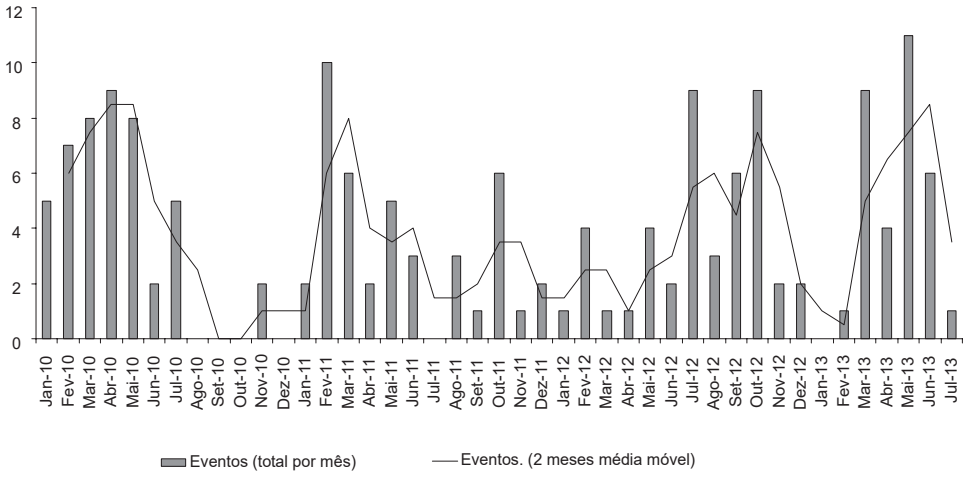

Figura 23.2 Eventos de protesto em Portugal, de janeiro de 2010 a julho de 2013

Fonte: base de dados dos eventos de protesto em Portugal entre janeiro de 2010 e julho de 2013, criada por Guya Accornero e Pedro Ramos Pinto com o método da Análise dos Eventos de Protesto (Protest Event Analysis, PEA).

forma de protesto, como manifestações e greves, este fenómeno é de facto mais complexo.

Os dados disponíveis, embora limitados, sugerem que os que participaram em eventos de protesto em Portugal também participaram mais em outros canais (como as eleições) e mostram atitudes pró-democráticas mais fortes. De acordo

Quadro 23.2 Greves gerais em Portugal, 1974-2013

Data	Organizador
1982 (12 de fevereiro)	CGTP
1982 (11 de maio)	CGTP
1988 (28 de março)	CGT e UGT
2002 (10 de dezembro)	CGTP
2007 (30 de maio)	CGTP
2010 (24 de novembro)	CGTP e UGT
2011 (24 de novembro)	CGTP e UGT
2012 (22 de março)	CGTP
2012 (14 de novembro)	CGTP
2013 (27 de junho)	CGTP e UGT

com o painel português do ESS 2012, os inquiridos que responderam ter participado pelos menos numa manifestação no ano anterior também votaram mais do que os que não participaram em nenhuma manifestação (ver quadro 23.3).

Os que participaram em manifestações são também mais próximos dos partidos de esquerda: 18,7% ao BE; 12,7% ao PS e 10% à CDU. Visto de outro ângulo, 44% dos inqueridos próximos do BE participaram numa manifestação, 21% no caso dos próximos à CDU e 5,7% do PS. Os que participaram em manifestações mostram também maior afiliação a sindicatos ou associações semelhantes: 26,9%, quando, no caso da população em geral, este dado é de 12%. 29% dos cidadãos que declararam ser ou ter sido membros de sindicatos ou associações semelhantes afirmaram ter participado numa manifestação no ano anterior.

Estes dados indicam que o ciclo de protesto foi levado para a frente pelo setor mais politizado da sociedade, com conexões e sobreposições à esquerda da área política portuguesa. Assim, os movimentos sociais não apenas devem ser vistos como atores fluidos compostos por diferentes entidades — mais ou menos estruturadas — como associações, sindicatos, organizações cívicas, que interagem umas com as outras mudando-se a si próprias e ao contexto em que agem. Mas também a nível de participantes individuais é possível detetar uma sobreposição de diferentes formas de empenho político, que também pode explicar a criação de novas alianças.

Precariedade e trabalho no centro do ciclo de protesto contra a austeridade

Esta sobreposição foi particularmente evidente no caso do ciclo de protesto contra a austeridade em Portugal, cuja intensidade foi também o resultado da crescente interação, e colaboração, entre atores tradicionais — sobretudo os sindicatos — e novos grupos. Um estudo recente tem mostrado que a maioria dos eventos de protesto surgiu num setor conflitual tradicional — o do trabalho — através de atores tradicionais, as uniões sindicais (Accornero e Ramos Pinto, 2015). Entretanto, os novos movimentos sociais que emergiram no específico contexto da crise e da

Quadro 23.3 Votação e abstenção de acordo com a participação em manifestações legais (ESS, Portugal 2012)

	Participou em manifestações legais?	
Eleições 2011	Não	Sim
Absteve-se	32,0%	22,0%
Votou	68,8%	78,0%

austeridade mostraram-se mais capazes quer de mobilizar pessoas em amplas manifestações, quer de atrair a atenção dos *mass media.*

Estes novos atores podem ser considerados como a expressão portuguesa dos assim chamados "novos movimentos sociais", que incluem, além dos Indignados em Espanha, os movimentos que protagonizaram a Primavera Árabe ou o movimento Occupy nos Estados Unidos. O que acomuna estes atores é sobretudo a ênfase na democracia direta, a não colocação no eixo esquerda-direita, a grande relevância dos instrumentos digitais como recurso de mobilização.

A primeira ação contra as medidas de austeridade foi a greve geral organizada pela CGTP a 4 de março de 2010, que foi seguida por várias manifestações. Uma outra greve geral foi organizada em novembro e, a partir deste momento, os eventos de protesto — greves e manifestações — aumentaram significativamente. O pico da mobilização nesta fase foi a grande manifestação organizada pelo grupo Geração à Rasca a 12 de março de 2011. Este evento foi organizado através do uso de uma página Facebook e de um blogue, onde os organizadores descreveram os potenciais participantes assim:

> Nós, desempregados, "quinhentoseuristas" e outros mal remunerados, escravos disfarçados, subcontratados, contratados a prazo, falsos trabalhadores independentes, trabalhadores intermitentes, estagiários, bolseiros, trabalhadores-estudantes, estudantes, mães, pais e filhos de Portugal […] Protestamos para que todos os responsáveis pela nossa atual situação de incerteza — políticos, empregadores e nós mesmos — atuem em conjunto para uma alteração rápida desta realidade, que se tornou insustentável.[16]

A característica principal desta primeira mensagem é sobretudo o enfoque na precariedade laboral como "motivação" central (*claim*), a identidade transversal dos potenciais participantes — sendo, entretanto, o elemento da precariedade o fator unificador e comum — e a insistência sobre a não colocação política, com a ênfase no facto de a manifestação ser "laica, apartidária e pacífica".[17]

A seguir à manifestação, o grupo criou a plataforma M12M (Movimento 12 de Março), cujo leme foi identificado na famosa frase de Saramago "fazer de cada

16 https://geracaoenrascada.wordpress.com/manifesto/portugues/.
17 https://geracaoenrascada.wordpress.com/2011/02/11/protesto-geracao-a-rasca/.

cidadão um político" e que foi essencial para organizar o evento português da manifestação internacional de 15 de outubro de 2011. Os sucessivos meses mostram uma menor intensidade do protesto, uma tendência que, entretanto, mudou a partir da segunda metade de 2012, quando as mais duras medidas de austeridade foram anunciadas pelo governo. Esta nova vaga de contestação incluiu algumas das mais amplas manifestações da história portuguesa, a 15 de setembro de 2012 e a 2 de março de 2013, ambas organizadas pela nova organização de movimento Que Se Lixe a Troika! (QSLT).

Há evidentes elementos de continuidades entre a Geração à Rasca e este novo grupo. Alguns membros da plataforma GàR estiveram na base da criação da QSLT, que também se definiu como "apartidária". Entretanto, a sua posição política foi clara desde o início, como mostra a presença relevante de militantes do BE, de organizações como os Precários Inflexíveis e do recíproco e crescente suporte, e em alguns casos colaboração, com atores conflituais mais tradicionais, como a CGTP.

Esta interação e aliança crescente dos novos movimentos sociais com um ator "tradicional" do conflito deve-se também ao papel importantíssimo que o setor laboral teve neste ciclo de protesto. Esta última observação é essencial para compreender uma característica muito significativa do ciclo de protesto português 2010-2013. Apesar da maior visibilidade e da atenção pública que os grandes eventos organizados pelos novos movimentos sociais atraíram, também graças às suas características de novidade — como o uso das redes sociais, a adoção de novas reivindicações e o apelo transversal a diferentes atores sociais — os dados mostram que foi sobretudo o setor laboral que forneceu a estrutura e a necessária continuidade para que o ciclo de protesto se desenvolvessem (ver figura 23.3).

Além do referido aumento das greves gerais, é necessário sublinhar que, entre todos os eventos de protesto, dois terços foram organizados por atores laborais, quando apenas um décimo se deve à iniciativa dos novos movimentos sociais. Se é verdade que estes eventos tiveram maior "embate" imediato, é também de considerar que as organizações que estiveram à frente deles tiveram grande dificuldade em sustentar a mobilização ao longo do tempo, sendo em parte esta a razão na base da crescente colaboração com alguns setores da esquerda tradicional portuguesa e, sobretudo, com os sindicatos.

Estes atores "tradicionais", entretanto, se particularmente capazes de manter uma mobilização contínua no tempo, tinham a desvantagem de se dirigir a um setor mais "uniforme" da sociedade, excluindo os mais identificados com os novos movimentos, como os jovens precários qualificados. A necessidade de colaboração resultou num crescente apoio recíproco e na organização de iniciativas conjuntas. Assim, se é verdade que os primeiros meses do ciclo de protesto foram caracterizados por suspeitas e hostilidades recíprocas entre novos e tradicionais atores, uma crescente colaboração é evidente a partir de dezembro de 2011, com a realização de iniciativas como a Auditoria Cidadã à Dívida Pública, a qual visava promover o debate em volta da restruturação e eventualmente o cancelamento da dívida portuguesa. Entre os organizadores e signatários desta plataforma — que foi suportada por 500 assinaturas — encontram-se organizações dos novos movimentos sociais, como o M12M, membros do PS a favor de uma abertura à esquerda, membros do

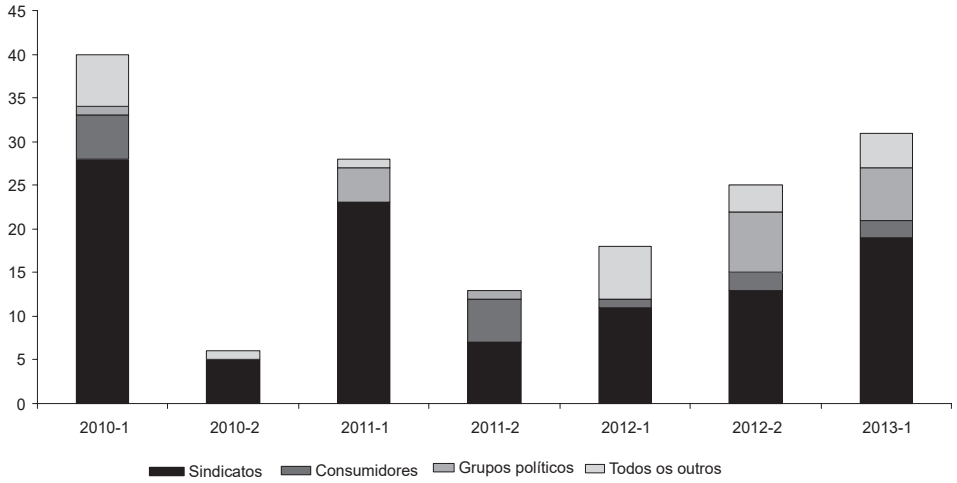

Figura 23.3 Atores do ciclo de protesto

BE, economistas críticos, sindicalistas (entre os quais o ex-secretário geral da CGTP Carvalho da Silva).

Em setembro de 2012, pouco depois da primeira manifestação organizada pela plataforma QSLT, os organizadores apelaram aos seus apoiantes para que participassem na manifestação convocada pela CGTP para o dia 29 do mesmo mês, ao passo que a CGTP apoiou a manifestação do QSLT do dia 2 de março de 2013, que foi o maior evento de protesto, em termos de participantes, de todo o ciclo de protesto (Accornero e Ramos Pinto, 2015). Como consequência destas interações, em outubro de 2012 era criado o Congresso Democrático das Alternativas, que reunia diversos atores, como elementos dos sindicatos, dos partidos de esquerda e das novas organizações como o M12M e o QSLT. O objetivo era criar uma plataforma programática que pudesse reunir os vários movimentos, organizações e personalidades públicas que tinham lutado até então contra a austeridade e com especial enfoque em dois pontos: renegociar a dívida e fazer cair o governo de centro direita. A primeira conferência do CDA, organizada a 5 de outubro de 2012, teve um enorme êxito, conseguindo reunir, na Aula Magna da Universidade de Lisboa, 1.700 pessoas.

Conclusões: da rua às urnas

Estes são apenas alguns dos exemplos das interações desenvolvidas durante o ciclo de protesto 2011-2013 e que levaram a uma aproximação e colaboração entre novos e tradicionais atores. É evidente que a mobilização, sobretudo a partir de 2013, entrou numa fase descendente: as manifestações diminuíram e não foi organizada nenhuma greve geral depois de 2013. Entretanto, o que alguma investigação já tem começado a detetar, é que este ciclo de protesto — o mais intenso em Portugal depois do PREC —

além de ter contribuído amplamente para pôr na ordem do dia novos tópicos, sobretudo relacionados com a precariedade laboral, tem tido importantes efeitos em renovar a arena política portuguesa, sobretudo à esquerda. Isso pode ser visto como resultado das interações e crescentes colaborações desenvolvidas a partir de finais de 2011, as quais jogaram um papel fundamental em redefinir as identidades políticas dos vários atores, criar novos grupos e, sobretudo, em criar os fundamentos sobre os quais se consolidou a nova e sem precedentes aliança parlamentar na base do atual governo socialista, formado depois das eleições de outubro de 2015 (Accornero e Ramos Pinto, 2017). Assim, a complexa relação entre crise, austeridade e política em Portugal levou a êxitos completamente diferentes dos outros países europeus. Neste contexto, Espanha, Grécia e Itália — embora em moldes muito diferentes entre si — viram os seus sistemas partidários profundamente abalados pela afirmação de novos sujeitos políticos: Podemos, Syriza e Movimento 5 Stelle. No caso de Portugal, embora os assim chamados partidos "cartel", PS e PSD/CDS, juntos tenham obtido o pior resultado desde 1985, podemos dizer que o sistema partidário resistiu à tempestade da crise, da austeridade e do mais forte ciclo de protesto depois do PREC. Entretanto, a especificidade do caso português, no contexto da Europa do sul, é que as instituições — como o governo socialista — mostraram-se capazes de absorver algumas das instâncias emergidas do ciclo de protesto. Ao mesmo tempo, os partidos à esquerda, fortemente envolvidos nas mobilizações antiausteridade (o BE e PCP), também mudaram as suas posições face a um eventual suporte a um governo socialista. Estes dois elementos podem igualmente ser vistos como um resultado das interações desenvolvidas ao longo do ciclo de protesto e como a razão pela qual o sistema partidário português — mostrando-se de uma certa forma mais elástico do que outros países do sul da Europa — conseguiu resistir.

Referências bibliográficas

Accornero, Guya, e Pedro Ramos Pinto (no prelo, 2017), "Politics in austerity: strategic interactions between social movements and institutional actors in Portugal, 2010-2015", em António Costa Pinto, Luís Nuno Rodrigues, e Stewart Lloyd-Jones, *Portugal and the EU After the Crises,* Abingdon, Routledge.

Accornero, Guya (2016), *The Revolution Before the Revolution*. *Late Authoritarianism and Student Protest in Portugal*, Oxford, Nova Iorque, Berghahn.

Accornero, Guya, e Pedro Ramos Pinto (2015). "'Mild mannered'? Protest and mobilization in Portugal under austerity, 2010-2013", *West European Politics*, XXXVIII (3), pp. 491-515.

Baumgarten, Britta (2013), "Geração à rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011", *Current Sociology*, LXI (4), pp. 457-73.

Carmo, Renato, e Frederico Cantante (2015), "Desigualdades, redistribuição e o impacto do desemprego: tendências recentes e efeitos da crise económico-financeira", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 77.

Costa Pinto, António, Luís de Sousa, e Pedro Magalhães (2013), *A Qualidade da Democracia em Portugal: a Visão dos Cidadãos*, Lisboa, ICS.

De Sousa, Luís, Pedro Magalhães, e Luciano Amaral (2014), "Sovereign debt and governance failures: Portuguese democracy and the financial crisis", *American Behavioral Scientist*, LVIII (12), pp. 1517-1541.

Elias, Luís, e Pedro Pinho (2012), "Reuniões e manifestações — os desafios das novas formas de contestação social", *Polícia Portuguesa,* IV4 (3), pp. 37-53.

Fernandes, Tiago (2015), "Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s", *Democratization*, XXII (6), pp. 1074-1104.

Fishman, Robert M. (2011), "Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond", *Politics & Society*, XXXIX (2), pp. 233-67.

Freire, André (2000), "Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995", *Análise Social*, XXXV (154-155), pp. 115-145.

Freire, André, e Pedro Magalhães (2003), "A abstenção portuguesa em perspectiva comparativa", *Eleições*, 7, pp. 7-36.

Magalhães, Pedro (2005), "Disaffected democrats: political attitudes and political action in Portugal, *West European Politics*, XXVIII (5), pp. 973-991.

Mendes, José Manuel, e Ana Maria Seixas (2005), "Acção colectiva e protesto em Portugal: os movimentos sociais ao espelho dos *media* (1992-2002)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, pp. 99-127.

Palacios Cerezales, Diego (2003), *O Poder Caiu na Rua. Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1975-1975,* Lisboa, ICS.

Pedroso, Paulo (2014), "Portugal and the global crisis; the impact of austerity on the economy, the social model and the performance of the state", *International Policy Analysis,* Friedrich-Ebert-Stiftung, disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf.

Ramos Pinto, Pedro (2013), *Lisbon Rising: Urban Social Movements in the Portuguese Revolution, 1974-1975,* Manchester, Manchester University Press.

Villaverde Cabral, Manuel (2000), "O exercício da cidadania política em Portugal", *Análise Social,* XXXV (154-155), pp. 85-113.

Publicação Original

Accornero, Guya (2018), "Movimentos sociais num país desigual: Crise e protesto em Portugal em tempos de austeridade", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 271-284. Republicado nesta obra com autorização.

Capítulo 24

Nacional-populismo

Trajetória das desigualdades e heteronomia (França e Portugal na UE, 2002/2014)

José Luís Casanova e João Ferreira de Almeida (in memoriam)

Nacional-populismo, estratégia analítica

O populismo é encarado como ameaça à democracia e normalmente associado a demagogia, sendo raros os protagonistas políticos que se consideram "populistas" e frequentemente o adjetivo é usado como acusação no combate ideológico.

Vários autores têm no entanto defendido que a relação entre populismo e democracia é ambivalente: os atores populistas "tendem a combater a própria existência das forças de oposição e a transgredir as regras da competição política" mas também "dão voz e poder a grupos marginalizados" (Mudde e Kaltwasser, 2013: 206); em determinadas circunstâncias o populismo pode ser corretivo da qualidade da democracia liberal (criticando os resultados e lutando para alterar os procedimentos, privilegiando o plebiscito e a democracia direta), quando o papel das forças populistas é de oposição (*ibid.*: 207-9).

Existem, por outro lado, diferenças assinaláveis entre "populismo" de "esquerda" e de "direita", que se explicam melhor pela ideologia do que pelo populismo *per se*, estando o primeiro mais centrado em questões socioeconómicas e sendo mais inclusivo e de menor intensidade populista (March, 2017).

A expansão recente de alguns partidos populistas tem sido incorporada num conjunto de processos que se desenvolve depois da 2.ª Guerra Mundial (Camus e Lebourg: 44), englobando orientações ideológicas de extrema-direita como nacionalismo, xenofobia, traços antidemocráticos ou populismo (Mudde *apud* Camus e Lebourg, 2017: 44-6). Estas forças políticas são definidas como "nacional-populistas", o que significa que representam uma ideologia nacionalista com uma gama estreita de conceitos políticos baseada numa representação da sociedade dividida entre o "povo puro" e a "elite corrupta", e na valorização da política enquanto expressão da "vontade geral do povo" (Mudde, 2007: 23).

As características dos partidos políticos podem ser estudadas privilegiando-se matérias diversas: os seus programas, as ações e discursos dos dirigentes, as bases sociais, etc. Tendo em conta que em regimes democráticos a base social de uma força política é condição primordial para a sua existência e sucesso, o estudo do lado da "procura" é imperioso.

O objetivo do texto é o de contribuir para este conhecimento da base sociocultural dos partidos nacional-populistas e da sua expansão recente.

Este trabalho concorre para um programa de pesquisa validado que assenta no pressuposto teórico de que o voto partidário varia significativamente com a classe social (vide trabalho desde P. Lazarsfeld, P. Converse, G. Michelat, M. Simon) e com representações e valores das pessoas (vide R. Inglehart, S. Schwartz). Na análise e articulação destas características seguimos o modelo de Almeida *et al.* (2006: 97), que envolve dimensões sociais (classe social) e dimensões culturais (valores e representações) ao nível estrutural e individual, bem como as suas relações.

São utilizados dados recolhidos pelo European Social Survey (ESS) que contém indicadores ao nível individual de voto partidário, de classe social e de representações e valores, possibilitando comparação direta de diversos partidos, bem como avaliação congruente de trajetórias desde 2002. A principal limitação é o facto de os inquiridos que declaram votar nos diversos partidos não resultarem de um processo de amostragem visando a representatividade.

De modo a observar a maior distância temporal possível e economizar meios, referenciam-se a primeira (2002) e última (2014) aplicações disponíveis do ESS e utilizam-se os indicadores de valores humanos construídos por Schwartz, que permitem observar a reprodução e mudança cultural em termos estruturais (Schwartz, 2012).

As representações referem-se à vida política, trabalho, rendimento e desenvolvimento humano.

Na operacionalização da classe social a referência é o modelo ACM (Almeida, Costa e Machado, 1988; Costa, 1999), que se baseia nas dimensões socioeducacional e socioprofissional, cruzando, designadamente, a profissão com a situação na profissão (ver anexo).[1]

Usam-se também, acessoriamente, o indicador de rendimento bruto do agregado, bem como indicadores, ao nível nacional, de desigualdade e de desenvolvimento humano. O indicador de voto, finalmente, regista o partido escolhido na última eleição nacional.

Apesar de existir um partido político com traços nacional-populistas em Portugal, o Partido Nacional Renovador, este não tem uma expressão eleitoral significativa (obteve 0,5% dos votos nas legislativas de 2015).[2]

A Frente Nacional (FN) é um partido político francês criado em 1972 com o objetivo de inscrever no processo parlamentar diversos movimentos políticos que se identificam com a extrema-direita, sendo dirigido entre 1972 e 2011 por Jean-Marie Le Pen, e depois pela sua filha Marine Le Pen. Para Camus e Lebourg (2017: 45-46), a FN partilha alguns elementos com movimentos fascistas mas, tal como Mudde (2007), definem-na como uma força política nacional-populista.

---

1 Os indicadores usados são: anos de escolaridade completa, relação de emprego, número de empregados que o respondente eventualmente tem/teve e ocupação (ISCO88 e ISCO08).

2 Não existem dados suficientes de caracterização do seu eleitorado que permitam análise diacrónica e comparação fiável no plano europeu. Uma caracterização política do partido está disponível em Costa (2011).

A base eleitoral da FN tem crescido desde 1972 e em 2017 Marine Le Pen chega à segunda volta das eleições presidenciais obtendo 33,9% dos votos expressos: Emmanuel Macron ganha mas Le Pen alcança o maior apoio de sempre à FN nas eleições presidenciais francesas. Dada a relevância crescente da FN em França e a sua reputação como paradigma dos movimentos nacional-populistas na União Europeia (UE), irá privilegiar-se o caso deste partido como referencial, e iremos compará-lo com os outros partidos franceses e portugueses de maior base eleitoral, verificar se as características da base social da FN, em particular valores e representações sociais, estão, no geral, a desenvolver-se na UE, e avaliar fatores societais que tendem a (re)produzir essas características, em particular graus, tipos e trajetórias de desigualdade e de desenvolvimento.

A base social da FN e dos outros grandes partidos em França

Quando comparamos, nos dados do ESS de 2002 em França, as bases sociais dos partidos com percentagens mais elevadas de voto, na FN destacam-se os graus de escolarização mais baixos (8 ou menos anos de escolarização, com 37,5%, seguido pelo escalão 9/16 anos com 33,3%, somando 70,8%), as categorias socioprofissionais de menores recursos (empregados executantes com 38,8% e operários e assalariados agrícolas com 32,7%, acumulando 71,5%), e os mais baixos rendimentos (a mediana é a mais baixa, situando-se na modalidade F) (quadro 24.1).[3] O partido que tem uma base social semelhante, mas apesar de tudo com recursos menos escassos, é o PC.

No que respeita aos valores humanos, os votantes na FN diferenciam-se pela maior saliência relativa da segurança (0,9) e da realização (-0,4). A seguir, com valorização também elevada da segurança aparecem os eleitores da UMP e do PS. Além de obter a pontuação mais elevada entre todos os partidos, a segurança é também o valor com maior proeminência global na FN.[4]

---

3 FN — Frente Nacional; PC — Partido Comunista; PS — Partido Socialista; UMP — União para Um Movimento Popular; UDF — União para a Democracia Francesa; LV — Os Verdes. A comparação entre os diversos partidos é feita analisando em linha as percentagens e valores apresentados. O indicador de anos de escolaridade completa foi recodificado a partir do cálculo da média e desvio-padrão resultando em 4 modalidades: (-(; Média-S(, (Média-S, Média(, (Média, Média+S(e (Média+S; +((. Estas modalidades têm, portanto, limites diferentes em cada categoria territorial e em cada ano analisado. Esta partição permite comparações efetivas minimizando especificidades no espectro da escolaridade associadas a cada país e momento histórico.

4 Os indicadores de valores humanos foram recodificados em 10 modalidades e calculadas as médias centradas. Os indicadores "Pode decidir como o trabalho é organizado", "Sentimento relativo ao rendimento do agregado", e "Interesse pela política" foram recodificados em 2 modalidades; "A política é complicada de perceber" e "Redução da desigualdade de rendimento" foram recodificados em 3 modalidades. Como não estão disponíveis dados para determinar a categoria socioprofissional e o rendimento bruto total do agregado em França em 2002, usaram-se os imediatamente disponíveis, ou seja, respetivamente, dados de 2006 (ESS3) e de 2004 (ESS2). No cruzamento da categoria socioprofissional e do rendimento do agregado com o partido eleito utilizaram-se, naturalmente, os dados sobre o partido eleito do ano respetivo.

Quadro 24.1 França, 2002 (N.º=666; % em coluna, exceto casos assinalados)

	FN	PC	PS	UMP	UDF	LV
Anos de escolaridade completa						
17 ou +	8,3	5,6	16,3	18,2	23,1	23,2
13 a 16	20,8	30,6	30,5	26,0	30,8	39,3
9 a 12	33,3	38,9	31,9	30,7	23,1	30,4
8 ou -	37,5	25,0	21,3	25,0	23,1	7,1
Categoria socioprofissional (2006)*						
Empresários, dirigentes e profissionais liberais	4,1	5,4	5,5	15,7	11,1	3,0
Profissionais técnicos e de enquadramento	22,4	43,2	56,1	40,2	44,4	45,5
Trabalhadores independentes	2,0	5,4	0,9	9,6	4,8	4,5
Empregados executantes	38,8	21,6	27,0	25,8	27,0	33,3
Operários e assalariados agrícolas	32,7	24,3	10,6	8,7	12,7	13,6
Rendimento bruto total do agregado (2004)						
J baixo	1,4	0,0	0,8	1,4	0,0	1,4
R	0,0	6,1	1,4	3,7	1,8	0,0
C	2,7	3,0	2,0	3,2	0,0	1,4
M	17,6	6,1	6,8	11,0	8,8	13,0
F	29,7	18,2	18,1	15,5	7,0	21,7
S	13,5	21,2	18,4	13,2	21,1	21,7
K	12,2	15,2	16,7	12,8	17,5	8,7
P	6,8	6,1	8,8	11,4	10,5	5,8
D	9,5	21,2	18,4	18,3	19,3	18,8
H	4,1	3,0	5,4	5,5	8,8	5,8
U	0,0	0,0	2,3	2,3	3,5	0,0
N alto	2,7	0,0	1,1	1,8	1,8	1,4
Valores humanos[1]						
Segurança	0,90	0,01	0,41	0,47	0,29	-0,05
Conformidade	-0,20	-0,43	-0,19	-0,02	-0,06	-0,52
Tradição	0,18	-0,27	0,01	0,23	0,32	-0,16
Benevolência	0,34	0,85	0,75	0,62	0,62	0,71
Universalismo	0,29	0,83	0,95	0,67	0,69	1,15
Autodeterminação	0,39	0,46	0,52	0,48	0,53	0,52
Estimulação	-0,70	-0,38	-0,73	-0,68	-0,66	-0,31
Hedonismo	0,15	0,28	0,12	-0,12	-0,15	0,35
Realização	-0,40	-0,71	-1,02	-0,90	-0,94	-0,96
Poder	-1,12	-1,07	-1,30	-1,09	-1,01	-1,32
Desemprego nos últimos 5 anos						
Sim	61,5	36,4	43,5	34,9	23,1	32,1
Não	38,5	63,6	56,5	65,1	76,9	67,9
Em que medida organiza o trabalho						
Em alguma medida	78,3	79,4	79,7	89,4	86,5	88,9
Em quase nada	21,7	20,6	20,3	10,6	13,5	11,1
Interesse pela política*						
Interessado	29,2	63,9	51,8	57,8	55,8	39,3
Não interessado	70,8	36,1	48,2	42,2	44,2	60,7
A política é complicada de perceber						
Poucas vezes	18,8	30,6	25,3	22,4	19,2	23,2
Ocasionalmente	27,1	30,6	35,9	42,2	46,2	32,1
Muitas vezes	54,2	38,9	38,8	35,4	34,6	44,6
Confiança nos políticos[2]*	2,49	3,64	3,69	4,81	4,79	3,54
Posição na escala esquerda-direita[3]*	6,32	2,06	3,11	7,18	6,19	3,62
Redução da desigualdade de rendimento*						
Concorda	81,3	94,4	93,9	69,3	78,4	92,9
Nem concorda, nem discorda	4,2	0,0	2,2	12,5	5,9	3,6
Discorda	14,6	5,6	3,9	18,2	15,7	3,6
Estado da educação no país[4]	4,20	5,03	5,24	5,35	5,18	4,95
Estado dos serviços de saúde no país[5]*	4,23	5,14	5,69	6,23	6,08	5,57

[1] Valores médios centrados em zero; quanto mais positivo mais valorizado o item; [2] Valores médios numa escala de 0 (nenhuma confiança) até 10 (confiança total); [3] Valores médios numa escala de 0 (esquerda) até 10 (direita); [4] Valores médios numa escala de 0 (extremamente mau) até 10 (extremamente bom); [5] Valores médios numa escala de 0 (extremamente mau) até 10 (extremamente bom).

Fonte: ESS; *p < ,01; **p < ,05.

Na base social do partido também se encontram muito mais experiências de desemprego nos últimos 5 anos (61,5%) e menor intervenção na organização do próprio trabalho (78,3%), aqui seguida pelos partidos tradicionais da esquerda PS e PC.

O interesse pela política (29,2%) e a confiança nos políticos (2,49) são os mais baixos na base social da FN e a dificuldade em perceber as questões políticas a mais elevada (54,2%), sendo seguida nestes indicadores por LV. Na escala esquerda-direita os votantes FN situam-se sobretudo à direita mas não numa posição tão extrema como a UMP, e também não apresentam posição de relevo relativamente a uma eventual redução da desigualdade de rendimento. São, ainda, os que avaliam mais negativamente o estado da educação (4,2) e dos serviços de saúde (4,23) no país, vindo depois LV e PC.

Em 2014 a base social da FN continua a evidenciar-se pela escolarização bastante baixa (predominando agora o intervalo 10/13 anos, com 46%, a que se seguem os que têm 9 ou menos anos, com 25,4%, o que soma 71,4%), pela preponderância dos empregados executantes (37,7%) e dos operários e assalariados agrícolas (26,3%), pesando no conjunto 64%, e pelos rendimentos mais baixos (a mediana está em M), de novo muito próxima das características que encontramos na FG (que integra o PC) e, uma vez mais, em piores condições de vida (quadro 24.2).[5]

Nos valores humanos a FN mantém-se destacada na apreciação pela segurança (0,72), em que é seguida pela UMP.[6] Continua a ser na FN que a intervenção na organização do trabalho é a mais baixa (6,77), aqui seguida pelo PS, e são os eleitores da FN que mais consideram ser difícil viver com o rendimento de que dispõem (26,4%), vindo depois LV. Os eleitores da FN mantêm-se os menos interessados pela política (45,2) e os que menos confiam nos políticos (2), e são ainda os que menos confiança têm na sua capacidade para participar na política (3,87), sendo nisto seguidos por LV.

Continuam a posicionar-se à direita na escala esquerda-direita sem serem os mais extremados, e a não se salientarem na opinião de que se deveria reduzir a desigualdade de rendimento. Os votantes na FN permanecem os que fazem avaliações mais negativas, para França, do estado da educação (3,8) e dos serviços de saúde (5,59), acompanhados de perto pela UMP e pela FG.[7]

---

5 FN: Frente Nacional; FG (Front de Gauche): Frente de Esquerda; PS: Partido Socialista; UMP: União para Um Movimento Popular; MoDem: Movimento Democrático; LV: Os Verdes.

6 Mas agora a segurança já não é o valor mais sustentado na FN, vindo a seguir à benevolência.

7 Existem resultados de sondagens a amostras representativas nacionais sobre candidatos a eleições francesas (primeira volta das eleições presidenciais em 2002 e 2012, datas próximas das aplicações do ESS) que permitem aferir estes resultados do ESS: em termos relativos, o eleitorado de Jean-Marie Le Pen em 2002 é constituído sobretudo por operários e desempregados, por pessoas com os mais baixos graus de ensino e cujos agregados se inserem na modalidade de rendimentos mais baixos (IPSOS, 2002); em 2012 os eleitores de Marine Le Pen são principalmente operários e assalariados em geral, com as escolarizações mais baixas a seguir aos que não têm nenhum diploma e distribuídos pelos escalões de rendimento mais baixos (IPSOS, 2012). Ou seja, as características sociais que encontrámos nos inquiridos que dizem votar FN no ESS são praticamente coincidentes com as registadas pela IPSOS, o que significa que, apesar de lidarmos com números reduzidos de inquiridos no ESS, os dados respetivos aqui explorados são fiáveis e minimamente representativos.

Quadro 24.2 França, 2014 (N.º=940; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1)

	FN	FG	PS	UMP	MoDem	LV
Anos de escolaridade completa*						
18 ou +	6,3	22,5	17,0	11,9	34,4	33,3
14 a 17	22,2	12,5	29,6	29,0	39,1	41,7
10 a 13	46,0	35,0	28,4	38,3	26,6	18,1
9 ou -	25,4	30,0	25,1	20,8	0,0	6,9
Categoria socioprofissional						
Empresários, dirigentes e profissionais liberais	1,8	13,2	6,0	8,3	6,7	14,3
Profissionais técnicos e de enquadramento	24,6	34,2	49,2	42,0	60,0	57,1
Trabalhadores independentes	9,6	2,6	3,5	12,7	6,7	1,4
Empregados executantes	37,7	23,7	25,9	25,4	20,0	21,4
Operários e assalariados agrícolas	26,3	26,3	15,5	11,6	6,7	5,7
Rendimento bruto total do agregado*						
J baixo	8,3	5,1	6,7	7,3	1,6	13,0
R	16,5	17,9	8,8	9,8	3,2	7,2
C	13,2	20,5	8,5	8,4	6,5	1,4
M	14,9	7,7	9,4	11,2	6,5	11,6
F	9,1	7,7	9,7	11,2	9,7	11,6
S	10,7	10,3	12,2	8,0	9,7	7,2
K	11,6	15,4	12,2	12,6	6,5	15,9
P	9,1	5,1	13,7	6,3	21,0	18,8
D	2,5	5,1	12,2	11,5	14,5	5,8
H alto	4,1	5,1	6,7	13,6	21,0	7,2
Valores humanos						
Segurança	0,72	-0,09	0,35	0,56	-0,01	-0,17
Conformidade	-0,13	-0,72	-0,28	0,02	-0,24	-0,63
Tradição	0,24	-0,20	0,03	0,35	0,03	-0,13
Benevolência	0,74	0,87	0,86	0,79	0,81	1,01
Universalismo	0,62	1,21	1,02	0,65	0,99	1,31
Autodeterminação	0,38	0,51	0,40	0,30	0,65	0,65
Estimulação	-0,70	-0,32	-0,76	-0,89	-0,63	-0,36
Hedonismo	0,10	0,22	0,07	0,05	0,22	0,13
Realização	-0,86	-0,75	-0,90	-0,94	-1,06	-0,97
Poder	-1,39	-1,35	-1,30	-1,21	-1,27	-1,56
Pode decidir como o trabalho é organizado[(1)]	6,77	7,43	7,15	7,58	7,27	7,81
Sentimento relativo ao rendimento do agregado*						
Consegue viver	73,6	85,0	88,6	86,8	90,6	83,3
É difícil	26,4	15,0	11,4	13,2	9,4	16,7
Interesse pela política*						
Interessado	45,2	77,5	63,0	65,0	71,9	56,9
Não interessado	54,8	22,5	37,0	35,0	28,1	43,1
Confiança na capacidade de participar na política	3,87	5,08	4,57	4,36	5,22	5,14
Confiança nos políticos*	2,00	2,23	3,53	2,86	2,91	2,85
Posição na escala esquerda-direita*	6,65	2,08	3,39	7,21	5,34	3,17
Redução da desigualdade de rendimento*						
Concorda	72,0	85,0	79,1	55,4	62,5	84,7
Nem concorda, nem discorda	10,4	2,5	12,8	13,9	17,2	8,3
Discorda	17,6	12,5	8,1	30,7	20,3	6,9
Estado da educação no país*	3,80	4,72	5,32	4,46	4,75	4,82
Estado dos serviços de saúde no país*	5,59	5,80	6,57	6,30	6,25	6,18

[(1)] Valores médios numa escala de 0 (nenhuma influência) até 10 (total influência).

Fonte: ESS; * < p,01; ** < p,05.

Como diz Nonna Mayer, "o eleitor-tipo é um mito" (Mayer, 2007: 2) mas os partidos políticos e seus eleitorados são relativamente estáveis: "os apoios da FN renovam-se e diversificam-se a cada eleição" mas "também há permanências e constantes" (*ibid.*). A autora ilustra essas constantes relevando a escolarização: "a pontuação de Le Pen duplica quando passamos dos que têm um diploma de ensino superior aos que não o têm" (*ibid.*: 3). É, de facto, notável que passados 12 anos (de 2002 a 2014), com uma grave crise económico-política pelo meio e mudança na liderança da FN do pai para a filha Le Pen, a base social da FN captada no ESS possa denotar tamanha continuidade em termos socioculturais.[8]

No geral, são traços característicos dos votantes na FN as escolarizações mais baixas, as categorias socioprofissionais com menores recursos e qualificações, os menores rendimentos, a valorização da segurança, mais desemprego nos últimos 5 anos e a mais débil intervenção na organização do próprio trabalho, os mais frágeis conhecimento, confiança e interesse relacionados com a vida política e a mais negativa avaliação dos sistemas educativo e de saúde nacionais.

Ou seja, uma configuração sociocultural estrutural, associando as condições de vida mais precárias, o valor da segurança, a maior alienação do trabalho e da política e a representação mais crítica do desenvolvimento humano nas áreas da educação e da saúde no país.

Quanto à representação das classes sociais na FN, finalmente, importa salientar a sobrerrepresentação dos empregados executantes (assalariados não qualificados dos serviços) e dos operários, bem como a sub-representação dos profissionais técnicos e de enquadramento.

As bases sociais dos partidos com representação parlamentar em Portugal

Os partidos políticos e as suas bases sociais definem-se em contextos histórico-espaciais específicos. À frente serão referidos alguns aspetos societais, mas agora vale a pena comparar as bases sociais nos partidos franceses às dos partidos com representação parlamentar em Portugal, explorando as possibilidades da aplicação dos mesmos indicadores do ESS nesses diferentes contextos nacionais e continuando a procurar semelhanças e diferenças face à FN.

Os resultados do ESS referentes a 2002 indicam que os eleitores com mais fracas escolarizações são os do CDS-PP (67,7%) seguidos pelos do PS (65%) (quadro 24.3). Os empregados executantes e os operários e assalariados agrícolas predominam no PCP-PEV (81,5%) seguido pelo CDS-PP (73,5%). E os rendimentos mais baixos distribuem-se por todos os partidos (mediana no nível M) exceto o BE, mas a percentagem mais alta na mediana é a do CDS-PP (63,6%). A valorização da segurança destaca-se no CDS-PP (0,64) e, depois, no PSD (0,62). Os eleitores que menos

8 E globalmente confirmada, em termos sociográficos, nos dados da IPSOS e nas "constantes" referidas por Nonna Mayer.

Quadro 24.3 Portugal, 2002 (N.º=749; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1)

	BE	CDS-PP	PCP-PEV	PS	PSD
Anos de escolaridade completa*					
13 ou +	53,1	14,7	10,5	16,0	17,2
8 a 12	37,5	17,6	28,1	19,1	27,5
4 a 7	9,4	55,9	43,9	50,5	43,0
3 ou -	0,0	11,8	17,5	14,5	12,3
Categoria socioprofissional*					
Empresário, dirigentes e profissionais liberais	14,8	8,8	1,9	4,4	13,9
Profissionais técnicos e de enquadramento	51,9	5,9	13,0	16,9	22,9
Trabalhadores independentes	3,7	11,8	3,7	8,1	12,8
Empregados executantes	25,9	23,5	31,5	32,1	28,9
Operários e assalariados agrícolas	3,7	50,0	50,0	38,5	21,4
Rendimento bruto total do agregado*					
J baixo	4,2	0,0	7,1	5,9	0,0
R	0,0	9,1	4,8	8,0	13,3
C	4,2	22,7	21,4	17,2	15,0
M	12,5	31,8	21,4	22,3	24,3
F	16,7	13,6	19,0	17,2	16,4
S	0,0	0,0	11,9	13,4	10,6
K	25,0	0,0	4,8	7,1	7,1
P	25,0	13,6	7,1	2,5	5,3
D	8,3	9,1	2,4	1,7	5,8
H	0,0	0,0	0,0	2,9	1,3
U	4,2	0,0	0,0	0,4	0,9
N alto	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0
Valores humanos					
Segurança	0,16	0,64	0,53	0,50	0,62
Conformidade	-1,08	0,02	-0,39	-0,27	-0,31
Tradição	-0,53	0,43	0,13	0,16	0,34
Benevolência	0,53	0,67	0,68	0,63	0,68
Universalismo	0,46	0,34	0,50	0,44	0,47
Autodeterminação	0,52	0,23	0,18	0,26	0,30
Estimulação	-0,22	-1,13	-0,79	-0,77	-0,88
Hedonismo	0,23	-0,29	-0,31	-0,19	-0,26
Realização	0,25	-0,41	-0,13	-0,19	-0,29
Poder	-0,55	-0,67	-0,66	-0,79	-0,94
Em que medida organiza o trabalho					
Em alguma medida	70,4	55,9	50,0	68,2	78,4
Em quase nada	29,6	44,1	50,0	31,8	21,6
Desemprego nos últimos 5 anos					
Sim	57,1	55,6	29,4	50,0	38,0
Não	42,9	44,4	70,6	50,0	62,0
Interesse pela política*					
Interessado	84,4	35,3	59,6	41,9	49,0
Não interessado	15,6	64,7	40,4	58,1	51,0
A política é complicada de perceber*					
Poucas vezes	50,0	32,4	31,5	19,6	26,3
Ocasionalmente	40,6	23,5	33,3	37,2	39,0
Muitas vezes	9,4	44,1	35,2	43,2	34,7
Confiança nos políticos*	3,38	2,76	2,36	2,81	3,52
Estado da educação no país	3,13	4,41	3,44	3,71	3,84
Estado dos serviços de saúde no país	3,06	3,76	2,61	3,15	3,63

Fonte: ESS; *p<0,01; **p<0,05.

intervêm na organização do trabalho são os do PCP-PEV (50%) e do CDS-PP (44,1%), mas os que tiveram mais experiências de desemprego nos últimos 5 anos são os do BE (57,1%) e os do CDS-PP (55,6%). Os que têm menos interesse pela política e que acham a política muitas vezes complicada de perceber são os do CDS-PP (64,7 e 44,1% respetivamente) e do PS (58,1 e 43,2%), e os que menos confiam nos políticos são do PCP-PEV (2,36) e do CDS-PP (2,76). A avaliação do estado da educação é mais negativa no BE (3,13) e PCP-PEV (3,44), e a dos serviços de saúde no PCP-PEV (2,61) e BE (3,06).

Em 2014 as escolarizações mais baixas encontram-se no PS (67,3%) e PSD (65,2) (quadro 24.4). As categorias socioprofissionais (classes) com menores recursos estão no PS (69,4%) e BE (60,5%). Com rendimentos mais baixos estão os eleitores da CDU, PSD e PS (mediana no nível M), em particular da CDU (56,3%). Quem mais sublinha o problema da segurança são os eleitores do CDS-PP (0,60) e do PSD (0,59). A mais frágil intervenção na organização do trabalho encontra-se no PS (6,77) e BE (7,09) e a dificuldade em viver com o rendimento disponível é salientada na CDU (46%) e PS (39,8%). O maior desinteresse pela política é o dos eleitores do PS (57,5%) e do CDS-PP (55,6%), e a mais expressiva falta de confiança nos políticos a dos votantes na CDU (1,3) e BE (1,65). Nas piores avaliações do estado da educação e da saúde salientam-se a CDU (3,22 e 3,94, respetivamente) e o BE (3,76 e 4,22).

Ou seja, as condições de vida mais desfavoráveis em 2002 distribuem-se por partidos de esquerda e de direita, mas o CDS-PP sobressai na escolaridade e rendimento. A valorização da segurança e da alienação do trabalho e da política distribui-se pelos eleitorados de esquerda e de direita, mas uma vez mais o CDS-PP destaca-se mais regularmente. Na avaliação crítica do estado da educação e da saúde em Portugal são os partidos mais à esquerda que prevalecem.

No ano de 2014 o quadro é parcialmente distinto: nas condições de vida desfavorecidas sobressaem os eleitorados de esquerda e o PSD, no relevo atribuído à segurança os partidos de direita, na alienação do trabalho e da política há eleitorados de esquerda e de direita e a opinião negativa sobre serviços educativos e de saúde aparece sobretudo nos partidos mais à esquerda.

Comparando os resultados em 2002 e 2014 observa-se alguma reprodução das baixas escolaridades no PS, dos baixos rendimentos na CDU, PSD e PS, da valorização da segurança no CDS-PP e PSD, do desinteresse pela política no CDS-PP e PS, da desconfiança nos políticos do PCP/PEV e da avaliação negativa do estado da educação e saúde pelo BE e CDU (PCP-PEV).

Em suma, apesar de existirem continuidades dos eleitorados na valorização da segurança e na opinião crítica sobre a educação e a saúde, a primeira observa-se nos partidos da direita portuguesa, em particular no CDS-PP, enquanto a segunda prevalece nos partidos mais à esquerda. No resto dos indicadores haverá sobretudo descontinuidades.

Entre 2002 e 2014 não existe, pois, nenhum partido entre os maiores em Portugal com uma base social próxima da da FN.

Quadro 24.4 Portugal, 2014 (N.º=564; % em coluna, exceto casos assinalados no quadro 24.1)

	BE	CDS-PP	CDU	PS	PSD
Anos de escolaridade completa*					
15 ou +	32,6	38,9	28,0	18,6	17,9
10 a 14	37,0	11,1	24,0	14,2	17,0
5 a 9	19,6	16,7	22,0	28,8	25,0
4 ou -	10,9	33,3	26,0	38,5	40,2
Categoria socioprofissional					
Empresário, dirigentes e profissionais liberais	9,3	0,0	8,5	3,9	9,4
Profissionais técnicos e de enquadramento	25,6	43,8	27,7	17,5	22,4
Trabalhadores independentes	4,7	6,3	4,3	9,2	14,6
Empregados executantes	32,6	25,0	29,8	33,5	22,9
Operários e Assalariados agrícolas	27,9	25,0	29,8	35,9	30,7
Rendimento bruto total do agregado					
J baixo	2,3	13,3	12,5	9,6	12,2
R	13,6	0,0	14,6	12,7	14,7
C	4,5	26,7	10,4	11,7	15,7
M	11,4	0,0	18,8	19,3	11,7
F	15,9	20,0	6,3	10,2	12,2
S	11,4	6,7	8,3	8,1	9,6
K	6,8	6,7	8,3	8,6	6,6
P	15,9	0,0	10,4	5,6	6,1
D	15,9	13,3	8,3	10,2	7,6
H alto	2,3	13,3	2,1	4,1	3,6
Valores humanos					
Segurança	0,33	0,60	0,30	0,48	0,59
Conformidade	-0,59	-0,24	-0,54	-0,25	-0,26
Tradição	-0,02	0,24	0,26	0,43	0,38
Benevolência	0,70	0,52	0,79	0,79	0,80
Universalismo	0,56	0,23	0,73	0,55	0,53
Autodeterminação	0,45	0,46	0,57	0,36	0,35
Estimulação	-0,69	-0.88	-0,74	-1,06	-1,07
Hedonismo	0,16	-0,04	-0,01	-0,13	-0,17
Realização	0,03	-0,04	-0,33	-0,33	-0,27
Poder	-1,18	-1,02	-1,37	-1,13	-1,14
Pode decidir como o trabalho é organizado	7,09	7,44	7,50	6,77	7,54
Sentimento relativo ao rendimento do agregado					
Consegue viver	76,1	77,8	54,0	60,2	66,4
É difícil	23,9	22,2	46,0	39,8	33,6
Interesse pela política*					
Interessado	67,4	44,4	48,0	42,5	58,9
Não interessado	32,6	55,6	52,0	57,5	41,1
Confiança nos políticos*	1,65	3,67	1,30	2,16	2,57
Estado da educação no país**	3,76	5,06	3,22	4,45	4,73
Estado dos serviços de saúde no país	4,22	6,06	3,94	4,68	4,89

Fonte: ESS; *p<0,01; **p<0,05.

Tendências socioculturais em França, Portugal e UE

Além de comparar a base social da FN com as de outros partidos, interessa sondar a expansão dos seus valores e representações nos contextos francês, português e ao nível transnacional da UE.

Quando analisamos tendências entre 2002 e 2014 nos valores humanos (quadro 24.5) verificamos que a segurança está a perder valor em França e em Portugal, mas aumenta na UE. Já as crescentes falta de interesse pela política e desconfiança nos políticos são comuns a França, Portugal e UE. A opinião sobre o estado da educação apenas piora em França. No que se refere ao estado dos serviços de saúde há uma tendência geral de melhoria nas opiniões em França, Portugal e UE.[9]

Ou seja, entre as tendências na UE relativas a estes 12 anos constam a valorização acrescida da segurança e a deterioração da confiança nos agentes políticos e do interesse pela política. Esta configuração foi registada noutro trabalho, associada ao crescimento dos valores humanos transituacionais da tradição e ao decréscimo da autodeterminação, num quadro geral de expansão do conservadorismo cultural e de degradação continuada da democracia, que estará a promover o nacionalismo e o autoritarismo na UE (Casanova, s/d). França e Portugal não acompanham este movimento nos valores pois a segurança perde peso nos dois países e em Portugal a importância da autodeterminação cresce.

Em síntese, alguns traços culturais da base social da FN parecem estar a disseminar-se no conjunto da UE, como a valorização da segurança, o desinteresse pela política e a desconfiança nos políticos. No entanto França e Portugal divergem parcialmente deste cenário pois a segurança tende a ser relativamente desvalorizada, embora os atentados recentes possam inverter a situação.

Mas existe outra característica da base social da FN — o descrédito nos serviços de educação no país — que diferencia claramente as tendências observadas, decrescendo na UE e em Portugal, mas aumentando em França.

---

9 Os indicadores de intervenção na organização do trabalho em 2002 e 2014 não são os mesmos, sendo impossível comparar solidamente resultados. Mas vale a pena registar que é em Portugal que essa intervenção é menor em 2002 (32,7%), e maior em 2014 (7,01). Esta aparente alteração da posição de Portugal pode ficar a dever-se à mudança no indicador, ou retratará um decréscimo relativo da capacidade de intervenção na organização do trabalho em França. Também não se pode concluir sem dúvida sobre a relação com a política, pois os indicadores são igualmente diferentes, mas importa referir que em França é maior o peso dos que em 2002 acham que é muito complicado perceber a política (44,1%) e mais elevado o grau de confiança na capacidade de participar na política em 2014 (3,93).

Quadro 24.5 Valores humanos e representações sociais em França, Portugal e UE (2002/2014)

	F		P		UE	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Valores humanos						
Segurança	0,40	0,33	0,53	0,47	0,39	0,45
Conformidade	-0,24	-0,30	-0,34	-0,40	-0,16	-0,16
Tradição	0,01	0,10	0,19	0,27	-0,03	0,05
Benevolência	0,67	0,83	0,64	0,79	0,68	0,71
Universalismo	0,77	0,81	0,45	0,53	0,59	0,60
Autodeterminação	0,49	0,42	0,28	0,39	0,45	0,38
Estimulação	-0,58	-0,64	-0,76	-0,92	-0,66	-0,70
Hedonismo	0,11	0,15	-0,19	-0,06	-0,16	-0,20
Realização	-0,82	-0,84	-0,21	-0,23	-0,48	-0,50
Poder	-1,20	-1,26	-0,82	-1,09	-0,92	-0,93
Em que medida organiza o trabalho						
Em alguma medida	81,1	-	67,3	-	78,0	-
Em quase nada..	18,9	-	32,7	-	22,0	-
Pode decidir como o trabalho é organizado	-	6,62	-	7,01	-	6,18
Interesse pela política						
Interessado	39,9	49,3	35,4	41,4	45,0	49,9
Não interessado	60,1	50,7	64,6	58,9	55,0	50,1
A política é complicada de perceber						
Poucas vezes	21,8	-	23,1	-	27,8	-
Ocasionalmente	34,1	-	34,9	-	34,2	-
Muitas vezes	44,1	-	42,1	-	38,0	-
Confiança na capacidade de participar na política	-	3,93	-	3,11	-	3,81
Confiança nos políticos	3,59	2,78	2,79	2,06	3,68	3,23
Estado da educação no país	5,04	4,95	3,74	4,38	5,14	5,30
Estado dos serviços de saúde no país	5,65	6,31	3,32	4,56	5,37	5,53

Fonte: ESS.

A heteronomia na base social da FN

Foi caracterizada a base social da FN, foram avaliadas semelhanças e diferenças noutros partidos em França e Portugal e ponderou-se a propagação de traços culturais em França, Portugal e UE entre 2002 e 2014. Importa agora entender a configuração sociocultural do eleitorado da FN para conferir a sua assimilação num partido nacional-populista.

Retomando apuramentos anteriores, esta configuração faz sentido em termos compreensivos: trata-se de pessoas com graus escolares muito baixos que por isso estão mais expostas ao desemprego e acedem fundamentalmente a trabalho pouco qualificado, de baixa remuneração e cuja organização é entregue a outros mais qualificados. Os parcos recursos escolares também não lhes permitirão ter conhecimentos para se sentirem capazes como atores efetivos no campo político, e esta assunção de incapacidade concorrerá para a desconfiança e desinteresse relativos a essa atividade. Dada a sua precariedade cultural e económica têm maior

dificuldade no acesso a serviços educativos e de saúde de qualidade, e a tirar proveito deles, o que também contribuirá para os tornar mais críticos relativamente ao que se passa nesses sistemas.

É lícito, em todo o caso, suscitar várias questões.

Se os votantes na FN vivem em condições tão precárias e se destacam na afirmação de que é difícil viver com o seu rendimento, porque não afirmam com mais ênfase a opinião de que a desigualdade de rendimento devia ser reduzida? A avaliação do estado da educação é em 2002 e 2014 ainda mais negativa do que a relacionada com a saúde (e, nesse período, a crítica à educação reforça-se, enquanto relativamente à saúde diminui): o que explica esta censura crescente centrada na educação?

Para compreender esta configuração sociocultural agora na sua relação com o campo político-partidário é importante retomar a comparação das bases sociais da FN com as dos restantes partidos franceses. Em termos de classe social e de rendimento, os eleitores da FN têm posições semelhantes aos do PC (em 2002) e da FG (em 2014). Já nas representações e valores há maior dispersão nas similitudes. Na evidenciação da segurança estão mais próximos da UMP e do PS (em 2002 e 2014). Na relação com o trabalho avizinham-se do PS e PC em 2002 e do PS e LV em 2014. E na relação com a política assemelham-se a LV e ao PC (em 2002) e a FG, UMP e LV em 2014.

Ou seja, no geral os votantes na FN estão socioculturalmente próximos dos eleitores das forças políticas de esquerda, acima de tudo do PC, mas também do PS e LV (que é considerado um partido progressista e que colaborou durante algum tempo com o PS), exceto na valorização da segurança, na falta de confiança na capacidade de participar na política e na avaliação do estado da educação no país em que se aproximam sobretudo da UMP. As maiores diferenças são relativamente à UDF em 2002 e ao MoDem em 2014. Ora, se os eleitores da FN apresentam traços que se aproximam principalmente dos votantes nos partidos de esquerda e se afastam sobretudo dos eleitores de direita, porque se posicionam maioritariamente à direita?

Um dos temas mais invocados para diferenciar a direita e a esquerda políticas é o da igualdade: considera-se que a esquerda valoriza mais a igualdade do que a direita (Giddens, 1998).

Numa das perguntas que operacionalizam os valores humanos de Schwartz no ESS os inquiridos são convidados a dizer em que medida se identificam com a frase "É importante que as pessoas sejam tratadas de modo igual e que tenham iguais oportunidades", que é indicador de valorização da igualdade. Quando comparamos os resultados das bases sociais da FN com as dos restantes partidos franceses verificamos que em 2002 (76,1%) e em 2014 (79,8%) os eleitores da FN são os que menos valorizam a igualdade (quadro 24.6).[10] Observa-se, portanto, conformismo significativo em relação à desigualdade interiorizado em classes sociais de escassos recursos, e este conformismo permite compreender porque é que eleitores em condições

10 A tese da maior importância comparativa dada à igualdade na esquerda é em boa parte validada nestes dados: quer em 2002 quer em 2014, os eleitores que mais importância dão à igualdade são os dos partidos de esquerda, com exceção do caso do PC em 2002 que fica atrás do UMP.

Quadro 24.6 Itens de valores humanos em França (2002 e 2014)

2002	FN	PC	PS	UMP	UDF	LV
É importante que as pessoas sejam tratadas como iguais e tenham oportunidades iguais						
Como eu	76,1	91,2	94	92,5	89,8	94,5
Diferente de mim	23,9	8,8	6,0	7,5	10,2	5,5
É importante tomar decisões próprias e ser livre						
Como eu	78,3	82,4	80,8	82	81,3	76,4
Diferente de mim	21,7	17,6	19,2	18	18,8	23,6
É importante fazer o que nos é dito e seguir as regras						
Como eu	52,3	29,4	47,8	57,9	51	30,9
Diferente de mim	47,7	70,6	52,2	42,1	49	69,1
2014	**FN**	**FG**	**PS**	**UMP**	**MoDem**	**LV**
É importante que as pessoas sejam tratadas como iguais e tenham oportunidades iguais						
Como eu	79,8	97,5	97	89	93,8	98,6
Diferente de mim	20,2	2,5	3	11	6,3	1,4
É importante tomar decisões próprias e ser livre						
Como eu	70,6	75	68,9	72,8	81,3	80,6
Diferente de mim	29,4	25	31,1	27,2	18,8	19,4
É importante fazer o que nos é dito e seguir as regras						
Como eu	47,2	17,5	35,6	48,3	40,6	27,8
Diferente de mim	52,8	82,5	64,4	51,7	59,4	72,2

Fonte: ESS.

sociais tão precárias votam mais à direita e não se destacam, como vimos anteriormente, na reivindicação de diminuição da desigualdade de rendimento.[11]

O conformismo com a desigualdade tem sido analisado com o índice de orientações sociais (Casanova, 2016, 2004). Este índice operacionaliza o sentido da ação, integrando *habitus* e capacidade reflexiva dos atores sociais, e combinando indicadores de orientação relativa à desigualdade social e de orientação da ação.

Para definir a orientação relativa à desigualdade de um inquirido este deve dizer com qual das duas afirmações se identifica mais: "É certo que as pessoas são diferentes umas das outras. Mas é sempre possível diminuir as desigualdades sociais entre elas" ou "É certo que as pessoas são diferentes umas das outras, e as desigualdades sociais entre elas são inevitáveis".

Para conhecer a orientação da sua ação ele deve escolher entre as afirmações: "A nossa posição na sociedade depende sobretudo de termos objetivos na vida e de

11 Apesar de tudo, a maioria dos eleitores da FN valoriza a igualdade. A igualdade tem vindo a constituir-se como uma norma cívica fundamental e poderá haver ajustamentos à norma neste e nos restantes partidos, podendo a valorização da igualdade estar inflacionada. A pergunta também poderá não ser a mais indicada para operacionalizar o valor da igualdade. De qualquer modo, é na FN que a valorização da igualdade é menor. Este conformismo com a desigualdade difere do valor "conformidade" de Schwartz que envolve relações com regras e interpessoais.

Quadro 24.7 Esquema de construção da orientação social

Orientação relativa à desigualdade	Orientação da ação	
	Proativa	Não proativa
Inconformidade	*Autonomia*	*Resistência*
Conformidade	*Independência*	*Heteronomia*

nos esforçarmos por os atingir" ou "Por mais que façamos, a nossa posição na sociedade depende sobretudo de coisas que não podemos controlar" (Casanova, 2004: 24-25).[12] Assim, podemos distinguir orientações de inconformidade e de conformidade relativamente à desigualdade, e orientações proativas e não proativas. Daqui resultam 4 orientações sociais ideal-típicas:

Às 4 orientações sociais (a itálico no quadro) acrescenta-se uma quinta que engloba os inquiridos que não responderam a pelo menos uma das perguntas da orientação social. Verificou-se que vivem em condições de pobreza e são os menos informados, opinativos, reflexivos e participativos na vida cívica e política (Casanova, 2004: 262-264), sendo por isso designada "orientação da exclusão".

Existe outro indicador de Schwartz no ESS que possibilita uma aproximação à observação da proatividade, em que os respondentes devem dizer em que grau se identificam com a frase: "É importante tomar decisões próprias e ser livre" (quadro 24.6). Analisando os resultados deste indicador verifica-se que em 2002 (21,7%) e 2014 (29,4%) os eleitores da FN vêm em segundo lugar entre os que mais se distanciam da importância atribuída à decisão própria e à liberdade, denotando, pois, traços típicos da ausência de proatividade.

Ou seja, na base social da FN parece prevalecer a orientação da heteronomia.[13] As pessoas em que predomina esta orientação manifestam também intensidades mais reduzidas de envolvimento nas instituições, assumindo uma atitude mais reprodutiva do que de iniciativa na produção de normas, cingindo-se no essencial ao cumprimento de regras (Casanova, 2016: 326).

As respostas a outra pergunta de operacionalização dos valores de Schwartz no ESS possibilitam a confirmação deste traço na FN. É solicitado aos inquiridos que digam em que medida se identificam com a afirmação "É importante fazer o que nos é dito e cumprir as regras" e o eleitorado da FN é o segundo que mais se identifica com este valor, tanto em 2002 como em 2014. Note-se que se tratará de uma disposição para cumprir e fazer cumprir regras.

Em suma, como o eleitorado da FN se distingue comparativamente aos restantes por maior conformidade com a desigualdade, baixa proatividade e

12 Para cada uma das perguntas foi ainda prevista uma terceira modalidade para os que não responderam à questão.

13 Apesar de os indicadores das orientações sociais não serem os mesmos de Schwartz, têm sentidos globais idênticos, podendo ser usados como equivalentes.

elevado centramento no cumprimento de regras, torna-se possível certificar que a orientação da heteronomia é característica desse eleitorado. Socioculturalmente situada entre as orientações da resistência e da exclusão, a heteronomia, ou seja o conformismo social associado à observância das regras, vive entre a remota perspetiva de diminuição da desigualdade (desigualdade onde tem uma posição objetiva desfavorecida) e o temor sempre presente de a sua alienação aumentar e cair na exclusão; cumprir e fazer cumprir as regras é vivido na heteronomia como último reduto de pertença à sociedade, e quanto mais o temor da exclusão se reforça, mais procura a segurança, percebendo-se, assim, a relevância deste valor na FN.

Da condição social e heteronomia nos eleitores da FN vale a pena retirar algumas ilações. A maior conformidade com a desigualdade, como vimos, permite entender a sua adesão à direita política. Possuindo parcos recursos e dependendo, muito, então, da ação do Estado para aceder a serviços de saúde e de educação, e atribuindo, por outro lado, elevada importância ao cumprimento das regras, sentirão que as expectativas criadas pelo contrato do Estado social em França não estão a ser concretizadas. Serão mais críticos do estado da saúde e educação no país. A conformidade com a desigualdade, a menor crença na iniciativa própria (ou seja a reduzida proatividade), bem como a fixação na observância das regras permite compreender porque se qualifica muitas vezes o eleitorado da FN como moralista, a razão de estes eleitores sustentarem o autoritarismo, e as razões de se reverem em programas partidários e discursos políticos maniqueístas baseados na alegação da pureza do povo e da corrupção das elites.

Estão aí os traços da cultura autoritária estudados depois do trabalho de Adorno e Horkheimer e alguns dos ingredientes do populismo.

A atitude reativa relativamente a outras culturas, nacionalidades, aos imigrantes e à globalização que sustenta o nacionalismo também está compreendida na orientação da heteronomia: a conformidade com a desigualdade expressa-se na oposição à redistribuição alargada e mais igualitária do rendimento, o que permitirá a manutenção de alguma vantagem económica e menor privação relativa dos autóctones (Gilens, 1999). A reverência às regras exprime-se na aversão à negociação cultural, às ameaças à ordem social e ao *statu quo*, resultando em hostilidade e preconceito relativamente ao que é culturalmente diferente e parece não se acomodar com as regras (re)conhecidas (Duckitt, 2001).

A heteronomia constituirá, assim, um traço sociocultural característico da base social da FN e do nacional-populismo.[14]

14 A heteronomia está, entretanto, longe de poder definir totalmente as culturas populares (Passeron, 1985). Nelas também se encontram orientações sociais de resistência e de exclusão, por exemplo (Casanova, 2004: 113).

Quadro 24.8 Indicadores nacionais de desigualdade e desenvolvimento humano em França (F) e Portugal (P) em 2002 e 2014

	F		P	
	2002 a)	2014 b)	2002 a)	2014 b)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (valor, posição)	0.932; 16	0,888; 22	0,897; 26	0,830; 43
Esperança de vida à nascença	78,9	82,2	76,1	80,9
Rácio de Inscrição no Ensino Primário, Secundário e Terciário	91	-	93	-
GDP *per capita* (PPP US$)	26,290	-	18,280	-
Índice de Esperança de Vida	0,90	-	0,85	-
Índice de Educação	0,96	-	0,97	-
Índice GDP	0,93	-	0,87	-
Índice de desigualdade de rendimento (coeficiente de Gini)	30,8 c)*	31,7**	38,9 c)*	36,0 c)**
Anos esperados de escolarização	-	16,0	-	16,3
Média de anos de escolaridade	-	11,1	-	8,2
GNI *per capita* (2011 PPP $)	-	38,056	-	25,757
IDH Ajustado à Desigualdade (AD)	-	0,811	-	0,744
Índice de Esperança de Vida AD	-	0,919	-	0,900
Índice de Educação AD	-	0,751	-	0,685
Índice de Rendimento AD	-	0,772	-	0,668

*dados de 2004 **dados de 2013.

Fonte: a) Human Development Report 2004; b) Human Development Report 2015; c) The World Bank IBRD — IDA.

Heteronomia, desenvolvimento humano e trajetória da desigualdade

A expansão da base social do nacional-populismo deverá estar associada, portanto, à disseminação da orientação social da heteronomia, importando então avaliar fatores societais que contribuem para esta disseminação.

Se o que define a heteronomia é também a aceitação da desigualdade, talvez se possa afirmar que o aumento estrutural da desigualdade possa contribuir para a difusão da heteronomia; com o crescimento da desigualdade reforça-se a alienação da sociedade das pessoas com recursos mais frágeis, que incorporam, acolhendo e confirmando, a frustração sistemática de ações e expectativas de melhoria das condições de vida próprias. Vale então a pena analisar indicadores nacionais de desigualdade e de desenvolvimento humano.

França e Portugal têm estado entre os países com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado, e, *grosso modo*, o índice tem crescido em ambos. Mas entre 2002 e 2014 (antes e depois do início da crise em 2008), o índice diminui ligeiramente em Portugal e em França em termos absolutos, e mais acentuadamente em termos comparativos (quadro 24.8). Verifica-se ainda que no caso francês a desigualdade de rendimento (índice de Gini) cresce nesse período, enquanto em Portugal decresce.[15]

Quando comparamos os dois países em 2002 nota-se que França tem melhores resultados no rendimento (GDP *per capita* e índice GDP) e na esperança de vida,

15 O Rapport sur les Inégalités en France de 2017, do Observatoire des Inégalités, confirma o aumento global da desigualdade de rendimento e da pobreza neste país desde 2003 e que se prolonga até 2016.

Quadro 24.9 Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (2010-2015)

Portugal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IDH ajustado à desigualdade*	0,7; 40	0,726; 41	0,729; 43	0,739; 41	0,744; 43	0,755; 41
Índice de Esperança de Vida AD	0,891	0,893	0,893	0,886	0,9	0,905
Índice de Educação AD	0,670	0,697	0,7	0,686	0,685	0,712
Índice de Rendimento AD	0,575	0,616	0,619	0,664	0,668	0,669
França						
IDH ajustado à desigualdade*	0,792; 14	0,804; 20	0,812; 20	0,804; 20	0,811; 22	0,813; 21
Índice de Esperança de Vida AD	0,932	0,93	0,93	0,913	0,919	0,921
Índice de Educação AD	0,751	0,791	0,788	0,745	0.751	0,776
Índice de Rendimento AD	0,709	0,705	0,732	0,765	0,772	0,752
EUA						
IDH ajustado à desigualdade*	0,799; 4	0,771; 4	0,821; 3	0,755; 5	0,760; 8	0,796; 10
Índice de Esperança de Vida AD	0,886	0,863	0,863	0,851	0,853	0,856
Índice de Educação AD	0,863	0,905	0,941	0,83	0,842	0,85
Índice de Rendimento AD	0,667	0,587	0,681	0,609	0,610	0,692

e Portugal na escolarização (rácio de inscrição no ensino e índice de educação). Em 2014, Portugal apenas se salienta nos anos esperados de escolarização, obtendo a França melhores classificações em todas as restantes variáveis, incluindo o índice de educação ajustado à desigualdade.

No Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) entre 2010 e 2015 (período em plena crise iniciada em 2008 e de aplicação do programa de ajustamento em Portugal), Portugal tem sempre um valor mais baixo do que França, mas enquanto no primeiro caso o índice cresce invariavelmente, no caso francês oscila (quadro 24.9). Portugal também mantém a posição no *ranking* do IDH enquanto França cai 7 lugares.

Com base nestes dados, podemos afirmar que estes casos nacionais não são demasiado distintos, mas Portugal tem uma evolução mais sustentada do desenvolvimento humano, com diminuição da desigualdade de rendimento entre 2002 e 2014 e crescimento constante do IDHAD depois de 2010. Apesar da desigualdade ser sempre maior em Portugal, a trajetória da desigualdade é decrescente.[16] A posição francesa é mais vantajosa em cada ano com exceção dos indicadores que retratam a escolarização, em que Portugal por vezes se salienta. Parece por isso haver aqui uma dissonância entre a situação global mais favorável de França e o seu menor desempenho relativo na trajetória da desigualdade e na escolarização.

Outros dados evidenciam esse menor desempenho e um aumento da desigualdade na escolarização em França. O impacto do meio social do aluno de 15 anos na sua classificação em matemática e em ciências (PISA) é, em França, um dos maiores entre os países estudados e muito maior do que em Portugal (OI, 2017a).

16 É provável que entre 2002 e 2014 tenham ocorrido flutuações no grau de desigualdade em Portugal, na sequência da crise que se inicia em 2008, do programa de ajustamento económico e das políticas executadas nesse período, mas essas consequências não são visíveis nestes dados nem são objeto de análise específica no presente texto.

Entre 1996 e 2002, a percentagem dos estudantes que atingem o final do ensino secundário (permitindo o acesso ao ensino superior) com origem social nos empregados executantes e operários diminui significativamente (a proporção da origem social nos quadros superiores é da ordem do dobro, podendo chegar a cinquenta vezes maior nas fileiras consideradas de "excelência"). Não há dados atualizados, mas em 2012 a sub-representação extrema das classes sociais subalternas neste grau, sobretudo da fileira de "excelência", mantém-se (OI, 2017b). E os dados da presença destas classes nas fileiras de "excelência" podem ainda estar inflacionados, pois muitos estabelecimentos de ensino secundário e superior não publicam informação sobre origem social dos seus alunos (OI, 2017c).

No prolongamento dos estudos para mestrado e doutoramento (em 2014-5), a percentagem de estudantes com ascendência nessas classes sociais decresce e os filhos de quadros superiores continua a aumentar (OI, 2016). E num estudo em que se examina a evolução da desigualdade no ensino superior analisando 10/15 coortes nascidas após a Segunda Guerra Mundial em vários países, também se conclui que ela está a crescer em França para as coortes dos nascidos depois dos anos 60 do século XX (Shavit, *et al.*, 2007: 33).

Será este o contexto que, num Estado social considerado exemplar, faz alguns analistas falarem de uma "hipocrisia francesa" relativa às desigualdades (OI, 2017a), os franceses destacarem-se na censura ao estado da educação no seu país — levando à ideia da escola como "descensor" social — e à crítica particularmente extremada dos eleitores da FN.

Apesar de não existir um partido nacional-populista nos Estados Unidos da América (EUA), o atual presidente tem um discurso afim e foi eleito por uma base social semelhante à da FN (Florida, 2016). Quando olhamos para o IDHAD neste país observa-se que oscila, seguindo um padrão similar à França e distinto de Portugal (cujo IDHAD cresce sempre). Outro dado semelhante nos EUA e na França é a queda no *ranking* do IDH de 6/7 lugares em 5 anos, exibindo uma trajetória decrescente do IDH em termos comparativos, enquanto em Portugal a posição, apesar de bastante mais baixa, se mantém quase inalterada.

A desigualdade de riqueza e de rendimento entre os mais ricos e os mais pobres e entre a proporção dos lucros e dos salários no rendimento nacional dos EUA têm crescido de modo muito significativo recentemente (Ruccio, 2017: 63-65), e o estudo de Shavit *et al.* (2007: 32) mostra que aí a desigualdade no ensino superior não se altera expressivamente nas coortes que nasceram após a Segunda Guerra Mundial. Graeber evidencia a recente quebra abrupta da mobilidade ascendente e a sua relação com o aumento do custo do ensino superior nos EUA, defendendo que o apoio popular na reeleição de G. W. Bush em 2004, possível precedente da eleição de 2016, ficou a dever-se à frustração de expectativas de prolongamento da escolarização, à animosidade para com a elite intelectual e à identificação de J. Kerry com esta elite (Graeber, 2011: 187-188).

Esta tensão com a elite intelectual não tem, de resto, apenas um sentido; também existe animosidade na elite intelectual relativamente aos setores sociais menos escolarizados, por vezes enraizada num etnocentrismo de classe que é particularmente crítico nos cientistas sociais (Passeron, 1985) pois pode

participar decisivamente nos processos simbólicos de desenvolvimento do próprio nacional-populismo.

Tal tensão entre classes populares e elite intelectual, que roça muitas vezes a excomunicação (a condenação à inexistência ideológica, na expressão de Goran Therborn), representará outro indício de crescente desigualdade cultural e escolar, e de divergência de perspetivas relativamente à efetividade da meritocracia e ao sistema educativo.

Se França e os EUA se encontram em situações em geral bem mais vantajosas do que Portugal no desenvolvimento humano, o que distingue os primeiros do nosso país nos últimos anos são fundamentalmente as trajetórias da desigualdade económica e do desenvolvimento humano ajustado à desigualdade, mais favoráveis em Portugal.

A análise realizada sobre o caso francês (em que entroncam os resultados apensos sobre os EUA), em comparação com Portugal, mostra, então, que é plausível argumentar que a expansão da base social do nacional-populismo seja ao menos parcialmente determinada por trajetórias de crescimento da desigualdade elas próprias indutoras da disseminação na orientação da heteronomia.

Mas não fica claro o papel próprio que a desigualdade escolar tem neste quadro. A ausência de estudos recentes alargados de comparação internacional e temporal da escolarização, sobretudo de nível superior, na sua relação com a origem social dos alunos (e as falhas na prestação de informação pública neste âmbito por parte de instituições, especialmente estranha num contexto da chamada sociedade da informação e do conhecimento) impede conclusões mais precisas.

Os dados críticos ou inconsistentes sobre a escolarização em França, a especificidade da censura ao estado da educação neste país, em particular na base social da FN (censura que também pode ser expressão de desconfiança sobre o que se passa e se diz sobre o sistema escolar), em conjunção com a intensa valorização da escolarização nas sociedades contemporâneas, apontam para a possibilidade de a desigualdade escolar ter um papel fundamental na expansão da heteronomia.

A heteronomia estrutura-se em condições sociais muito precárias, desde logo escolares e, debilitada na sua capacidade de ação coletiva, procura proteção individual nas normas que lhe permitem aceder aos recursos escolares, crendo assim fazer a diferença entre inclusão e exclusão social. E oscilando entre atitudes passivas e reativas, vai votando...

O que diferencia Portugal do cenário francês e norte-americano será, basicamente, a trajetória decrescente de desigualdade. Em aspetos cruciais da heteronomia como a valorização da segurança ou a alienação da política (*vide* quadro 24.5), temos mais lenha do que a França.

Naturalmente, o aumento da desigualdade também induzirá a expansão — esta mais (re)conhecida — das orientações da resistência e da autonomia, de inconformidade com a desigualdade. Mas estas orientações, como se viu, não têm presença significativa nas bases eleitorais da FN.

Se os fatores enunciados podem contribuir para a explicação diferencial da incidência do nacional-populismo e para alguns dos constituintes da respetiva definição, duas sinalizações finais se impõem: por um lado, e como é óbvio, há mais vida no

populismo do que o que ficou enunciado em termos de ingredientes e determinantes da sua base social; por outro, parece claro que a intensidade da sua incidência será particularmente sensível, também no futuro, às evoluções e configurações das sucessivas conjunturas económicas, políticas, sociais e culturais. Peso essencial terá o jogo das expectativas incorporadas pelas diferentes classes e grupos sociais.

Anexo

ESS1 Occupations ISCO88	Employment status		
	Self-employed with 6 or more employees	Self-employed with 5 or less employees and working for own family	Employees
Legislators, Senior Officials and Managers*	EDL	EDL	EDL
Professionals	EDL	EDL	PTE
Technicians and associate professionals	EDL	EDL	PTE
Clerks	EDL	TI	EE
Service Workers and Shop and Market Sales Workers	EDL	TI	EE
Skilled agricultural and fishery workers	EDL	TI	OAA
Craft and related trades workers	EDL	TI	OAA
Plant and machine operators, and assemblers	EDL	TI	OAA
Elementary occupations	EDL	TI	EE/OAA**

* As profissões do grupo 1.3 foram distribuídas pelos EDL ou TI de acordo com o setor de atividade. ** As profissões do grupo 9.1 foram classificadas como EE; as restantes como OAA. As Forças Armadas foram distribuídas pelos PTE e EE de acordo com o grau de escolaridade.

ESS7 Occupations ISCO08	Employment status		
	Self-employed with 6 or more employees	Self-employed with 5 or less employees and working for own family	Employees
Managers	EDL	EDL	EDL
Professionals	EDL	EDL	PTE
Technicians and associate professionals	EDL	EDL	PTE
Clerical support workers	EDL	TI	EE
Services and sales workers	EDL	TI	EE
Skilled agricultural, forestry and fishery workers	EDL	TI	OAA
Craft and related trades workers	EDL	TI	OAA
Plant and machine operators, and assemblers	EDL	TI	OAA
Elementary occupations	EDL	TI	EE/OAA*

* As profissões dos grupos 9.1, 9.4, 9.5 e 9.6 foram classificadas como EE; as restantes como OAA. As Forças Armadas foram distribuídas pelos PTE e EE de acordo com o grau de escolaridade.

EDL – Empresários, dirigentes e profissionais liberais

PTE – Profissionais técnicos e de enquadramento

TI – Trabalhadores independents

EE – Empregados executantes

OAA – Operários e assalariados agrícolas

Referências bibliográficas

Almeida, João Ferreira de, *Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos — Portugal e a Europa*, Lisboa, Mundos Sociais.

Almeida, J. F. de, A. F. da Costa, e F. L. Machado (1988), "Famílias, estudantes e universidade: painéis de observação sociográfica", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 4, pp. 11-44.

Almeida, J. F. de, A. F. da Costa, e F. L. Machado (2006), "Social classes and values in Europe", *Portuguese Journal of Social Science*, 5 (2), pp. 95-117.

Camus, J.-Y., e N. Lebourg (2017), *Far-Right Politics in Europe*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.

Casanova, J. L. (s/d), "Crisis and cultural change — the countries with adjustment programmes in the European Union", *Comparative Sociology* (em revisão).

Casanova, J. L. (2016), "Desigualdade e acção. Disposições, reflexividade, orientações sociais", em F. L. Machado, A. N de Almeida, e A. F. da Costa (orgs.), *Sociologia e Sociedade. Estudos de Homenagem a João Ferreira de Almeida*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 313-344.

Casanova, J. L. (2004), *Naturezas Sociais — Diversidade e Orientações Sociais na Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta.

Costa, A. F. da (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta.

Costa, J. M. da (2011), "O Partido Nacional Renovador: a nova extrema-direita na democracia portuguesa", *Análise Social*, XLVI (201), pp. 765-787.

Duckitt, J. (2001), "A dual process cognitive-motivational theory of ideology and prejudice", *Advances in Experimental Social Psychology*, 33, pp. 41-113.

Florida, R. (2016), "America's class divided electorate", CITYLAB

Giddens, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Gilens, M. (1999), *Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Antipoverty Policy*, Londres, The University of Chicago Press.

Graeber, D. (2011), "Value, politics and democracy in the United States", *Current Sociology*, 59, pp. 186-199.

IPSOS, Élections Presidentielles Françaises (2002, 2012)

March, L. (2017), "Left and right populism compared: the British case", *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (2).

Mayer, N. (2007) "Le vote FN: historique, sociologie et enjeux", *Interview*, TNS Soffres.

Mudde, C., e C. R. Kaltwasser (eds.) (2013), *Populism in Europe and Americas — Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mudde, C. (2007), *Populist Radical Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

OI (Observatoire des Inégalités) (2017 a), *Rapport sur les Inégalités en France*.

OI (Observatoire des Inégalités) (2017 b), "Selon l'OCDE, la France est l'un des pays oú le milieu social influe le plus sur le niveau scolaire".

OI (Observatoire des Inégalités) (2017 c), "L'inégal accès au bac des catégories sociales".

OI (Observatoire des Inégalités) (2017 d), "Des classes préparatoires et des grandes écoles toujours aussi fermés".

OI (Observatoire des Inégalités) (2016), "Les milieux populaires largement sous représentées dans l'enseignement supérieur".

Passeron, J.-C. (1985), "À propôs des cultures populaires — alternance et ambivalence", Archives de la Revue *Ênquete*.

Ruccio, D. F. (2017), "Class and Trumponomics", *Real-World Economics Review*, 78, pp. 62-85.

Schwartz, S. H. (2012), "An overview of the Schwartz theory of basic values", *Online Readings in Psychology and Culture*, 2 (1).

Shavit, Y., R. Arum, e A. Gamoran (2007) (ed.), *Stratification in Higher Education. A Comparative Study*, Stanford, Stanford University Press.

Publicação Original
Casanova, José Luís, Almeida, João Ferreira de (2018), "Nacional-populismo Trajetória das desigualdades e heteronomia (França e Portugal na UE, 2002/2014)", em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (orgs.) *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 185-208.
Republicado nesta obra com autorização.