

**BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, JOSÉ REIS
E PEDRO HESPANHA**

**O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: A CRIAÇÃO
DE ACTORES SOCIAIS NUM PERÍODO
DE RECONSTITUIÇÃO DO ESTADO**

**Agosto de 1992
Oficina nº 33**

PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO

**O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL:
A CRIAÇÃO DE ACTORES SOCIAIS NUM PERÍODO
DE RECONSTITUIÇÃO DO ESTADO**

Investigador Responsável: **Boaventura de Sousa Santos**

Investigadores: **Pedro Hespanha**

José Reis

COIMBRA, 1992

**O Estado e a Sociedade Civil:
A criação de actores sociais num período
de reconstituição do Estado**

RESUMO

As relações entre o Estado e a Sociedade civil atravessam em Portugal um período de profunda transformação. Não se trata de um fenómeno especificamente português, mas antes de um fenómeno universal que ocorre em Portugal com alguma especificidade. Esta especificidade decorre do facto de a sociedade civil ter sido entre nós tradicionalmente dependente do Estado, deixando que mesmo as áreas de regulação social autónoma tenham sido muitas vezes tuteladas pelo Estado.

A reconstituição por que passa actualmente o Estado, sobretudo nos países centrais do sistema mundial, envolve, em geral, a devolução à sociedade civil de áreas ou aspectos da regulação social que anteriormente tinham sido confiadas ao Estado, do que decorre uma maior autonomização das práticas sociais não estatais e uma renovada proeminência dos actores sociais.

O presente projecto pretende analisar o modo como este processo de reconstituição está a ocorrer em Portugal. A hipótese central é que, dada a tradicional dependência ou, se se preferir, a "fraqueza" institucional da sociedade civil em Portugal, o processo de autonomização das práticas sociais e dos actores sociais não estatais é, em si mesmo, tutelado pelo Estado, e constitui uma oportunidade para o Estado afirmar, sob uma nova forma, a sua centralidade na regulação social e o seu tradicional ascendente sobre a sociedade civil.

Esta hipótese será testada em dois domínios: no domínio das políticas sociais com especial incidência nas relações entre o Estado e a sociedade civil nas áreas da saúde e da segurança social; e no domínio das políticas económicas, com especial incidência no modo como o Estado participa na modelização dos actores sociais sócio-económicos através das privatizações, das associações empresariais e da concertação social.

**State and Civil Society:
the creation of social actors in a period
of State reconstitution**

SUMMARY

The relations between the State and civil society are undergoing a period of profound changes in Portugal. This is not a typically Portuguese phenomenon, rather a universal phenomenon which in Portugal occurs with a certain specificity. Such specificity is accounted for by the fact that civil society among us has been traditionally very dependent vis-a-vis the State, allowing for even areas of autonomous social regulation to be controlled by the State.

The reconstituion of the State, which is now occurring particularly in the core countries of the world system, generally implies returning back to the civil society such areas or aspects of social regulation previously entrusted to the State. The result is a greater independence for non State social practices and a renewed prominence for the social actors.

The aim of this project is to analyze how this process of State reconstitution is taking place in Portugal. The main hypothesis is that given the traditional dependency, or, if you like, the "institutional" weakness of civil society in Portugal, the process whereby non State social practices and actors become autonomous is in itself controlled by the State and indeed amounts to an opportunity for the State to assert, in a new way, its centrality vis-a-vis social regulation and its traditional ascendancy over civil society.

This hypothesis will be tested in two domains: in the domain of social policies, with special emphasis on the relations between the State and civil society concerning health and social security; and in the domain of economic policies, with special emphasis on the ways in which the State contributes towards the shaping of the social and economic actors through the privatization of State enterprises, promotion of business or corporatist associations, and intervention in the social dialogue, collective bargaining, and social concertation.

1 - IDENTIFICAÇÃO E OBJECTIVOS DO PROJECTO

É comum afirmar-se que o Estado está em crise e atravessa uma fase de profunda reconstrução. Trata-se de um fenómeno aparentemente universal, mas que ocorre de modo diferente no centro, na periferia e na semiperiferia do sistema mundial. Não se vislumbra, por ora, a nova forma política estatal que poderá vir a emergir deste processo de reconstrução, pelo que a análise se deve concentrar em aspectos das transformações políticas e institucionais em curso que sejam particularmente reveladores. Em nosso entender, um desses aspectos são as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Um pouco por toda a parte se assiste a um discurso e uma prática políticas que visa revalorizar a sociedade civil em detrimento do Estado, devolvendo-lhe tarefas de regulação social, de actividades produtivas que antes tinham sido confiadas ao Estado. Este processo de revalorização e de autonomização da sociedade civil é ele próprio conduzido muitas vezes pelo próprio Estado, pelo que se nos afigura adequado investigar em detalhe o que de facto se está a transformar nas relações entre o Estado e a sociedade civil. E isto é particularmente importante em países em que o Estado tem assumido tradicionalmente uma grande centralidade na regulação social alegadamente em virtude da "fraqueza" institucional e da dependência da sociedade civil. Em nosso entender, Portugal configura uma situação deste tipo.

Em vista disto, o presente projecto propõe-se investigar as transformações em curso na relação Estado-sociedade civil em Portugal. A hipótese central da investigação é que, dada a dependência em que a sociedade civil tem vivido em relação ao Estado, a autonomização e revalorização das práticas sociais e dos actores sociais não estatais ocorre sob a égide do Estado e constitui afinal uma nova oportunidade para o Estado afirmar a sua centralidade e o seu ascendente regulador. As alterações, sem dúvida profundas, que deste processo virão a resultar para as relações entre o Estado e a sociedade civil não podem deixar de ser condicionadas por continuidades político-institucionais profundamente enraizadas na sociedade portuguesa que conferem ao Estado um papel determinante na delimitação e configuração do que não é estatal.

Esta hipótese central será testada em dois domínios principais, susceptíveis de revelar diferentes dimensões do processo de recomposição das relações entre o Estado e a sociedade civil: no domínio das políticas sociais com especial incidência nas áreas da saúde e da segurança social; e no domínio das políticas económicas, com especial incidência no modo como o Estado participa na modelização dos actores sócio-económicos através das privatizações, das associações empresariais e da concertação social.

No âmbito da primeira área, das políticas sociais, a hipótese de trabalho é que o Estado português, apesar de dotado da grande centralidade na regulação social, é fraco enquanto Estado-Providência e que a sua fraqueza é, em parte, compensada pela existência de uma forte sociedade providência que analisaremos, tanto nas suas manifestações mais informais, das redes de ajuda baseada na família e na comunidade, como nas formas organizadas das instituições particulares de solidariedade social.

No âmbito da segunda área, da regulação económica, a hipótese de trabalho é a que o Estado é bastante heterogéneo na promoção dos actores sociais, tanto dos vinculados ao capital, como dos vinculados ao trabalho. Como nesta área há interesses muito divergentes a regular, o processo de autonomização e de revalorização da sociedade civil assume uma importante dimensão de mediação, não necessariamente neutra, entre interesses.

2 - REVISÃO DO ESTADO ACTUAL DOS CONHECIMENTOS, PROPOSTAS DE INVESTIGAÇÃO E BIBLIOGRAFIA

I - Hipóteses sobre as relações Estado-Sociedade Civil

O Estado é hoje, de todos os objectos da sociologia, um dos mais problemáticos, o que não deixa de ser surpreendente uma vez que o sistema mundial da modernidade se estruturou politicamente num sistema interestatal cujo núcleo estrutural irredutível era o Estado-nação dotado, no plano externo, da soberania total e, no plano interno, do monopólio do direito e da violência legítima. A verdade é que o Estado, assim concebido, está hoje em crise, uma crise que

lhe advém de uma dupla e, de algum modo, contraditória pressão a que vem sendo sujeito nas duas últimas décadas. Trata-se, por um lado, da pressão decorrente da intensificação sem precedentes das interacções transnacionais de pessoas de bens, de serviços e de capitais, dotadas de uma dinâmica supra-estatal e tendo como unidade de prática social o sistema mundial na sua globalidade e, por outro lado, da pressão decorrente da reemergência de dinamismos e de identidades locais e regionais frente às quais o Estado-nação é uma entidade abstracta e "desmesurada".

Submetido a forças centrífugas, supraestatais e infraestatais, o Estado-nação perde eficácia, como centro privilegiado da regulação social, e nitidez, como unidade de análise sócio-política. Daí que a questão da forma política e institucional do Estado moderno se ponha com cada vez mais insistência, tanto no centro, como na periferia e na semiperiferia do sistema mundial. Trata-se, contudo, de uma questão que, por ora, só se pode abordar indirecta e parcelarmente, uma vez que, apesar de ser nítida a crise do Estado saído da teoria política liberal, não se vislumbra ainda, nem sequer em traço grosso, a nova forma política e organizacional estatal que virá a emergir da resolução de tal crise. Por algum tempo, pois, temos de concentrar a nossa atenção analítica na forma estatal actual, procurando identificar os aspectos parcelares em que a sua superação parece mais evidente.

Em nossa opinião, um desses aspectos são as relações entre o Estado e a sociedade civil. A matriz liberal destas relações sofreu no nosso século uma transformação profunda, sobretudo nos países do centro do sistema mundial em resultado do aumento quantitativo e qualitativo do intervencionismo do Estado, quer na regulação económica, o que se designa por fordismo, quer na regulação social, sob a conhecida forma do Estado-Providência. O significado destas transformações torna-se hoje mais evidente no momento em que elas próprias atravessam um período de profunda transformação. As relações Estado-sociedade civil, que, por via delas, se tinham estabilizado e "naturalizado" numa forma pós-liberal, voltaram nas duas últimas décadas a ser questionadas e precarizadas. Daí a importância de concentrarmos nelas a nossa atenção analítica.

Como referimos, as relações Estado-sociedade civil organizam-se de modo muito diferente no centro, na periferia e na semiperiferia do sistema mundial. O aumento dramático da interdependência no sistema mundial impõe que a análise sociológica, mesmo que centrada num dado Estado-nação, seja, por natureza, comparada. E isto é particularmente verdade no caso português, pois, Portugal, é, como tem vindo a ser definido, uma sociedade semiperiférica e ao mesmo tempo está integrado num bloco interestatal, a Comunidade Europeia, em que dominam países centrais. As transformações na relações Estado-sociedade civil têm vindo a ser analisadas, tanto em geral (Keane 1988; Flora e Heidenheimer, 1990; Evans et al, 1985; Santos 1985), quanto com referência ao caso específico português (Santos, 1985; 1990; 1991). No que respeita a este último, e apesar da conhecida carência de investigação sistemática neste domínio, estão já formuladas algumas das hipóteses de trabalho sobre o Estado português que se nos afiguram promissoras de resultados e enriquecedoras de compreensão das dinâmicas em curso. No projecto de investigação que ora apresentamos a concurso de financiamento, propomo-nos testar com profundidade duas dessas hipóteses, ambas centradas sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil.

A primeira diz respeito à regulação social no seu sentido mais amplo, com um especial enfoque nas políticas sociais. Nos termos desta hipótese, o Estado português não é um Estado-Providência em sentido técnico; é um quase-Estado-Providência na medida em que a providência estatal está longe de assumir os níveis de prestação equiparáveis aos que são típicos dos países centrais. O défice da providência estatal é, no entanto, compensado em parte e a um nível relativamente baixo pela sociedade providência que em Portugal tem uma pujança muito superior à que é típica dos países centrais. A hipótese é, pois, que, em Portugal, o Estado-Providência é fraco e a sociedade providência é forte e que, portanto, o nível global de providência societal só é aferível à luz das complexas relações entre o Estado e a sociedade civil, quer esta assuma a forma organizacional das instituições particulares de solidariedade social, quer se quede pelo informalismo das redes de entre-ajuda entre parentes, vizinhos e amigos.

A segunda hipótese diz respeito à regulação económica em sentido mais estrito, com um especial enfoque nos actores sociais que nela intervêm. Nos termos desta hipótese, o Estado português tem assumido tradicionalmente um papel muito central na regulação económica e ultimamente esta centralidade foi exacerbada em consequência do processo de adesão e integração de Portugal na Comunidade Europeia. Uma das principais características desta centralidade consiste no activismo do Estado na própria criação dos agentes económicos e actores sociais que constituem a sociedade civil pretensamente autónoma perante o Estado. Este fenómeno, que também ocorre no domínio das políticas sociais acima referidas, assume neste caso uma grande especificidade que lhe advém do facto de no domínio económico os interesses dos diferentes agentes sociais serem divergentes se não mesmo contraditórios. O papel do Estado na criação dos actores sociais inclui uma forte componente de mediação entre interesses. Daí a importância de analisar esse papel, tanto no que respeita aos agentes que representam os interesses do capital, como no que respeita aos agentes que representam os interesses do trabalho. A hipótese de trabalho neste domínio é que o Estado é bastante heterogéneo e selectivo na promoção da autonomização e revalorização dos diferentes actores sociais em presença.

II - Políticas Sociais e Sociedade -Providência

1. A dimensão do Estado-Providência em Portugal.

O Estado-Providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de "capitalismo organizado" e caracteriza-se basicamente por: a) um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; b) uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; c) um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e d) uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal.

A comparação com outros países mostra que, apesar das tentativas de criação de um Estado-Providência avançado em 1974-75, Portugal nunca teve um Estado-Providência em

sentido próprio, embora o Estado desempenhe um papel importante na regulação social (Santos, 1990; 1991). A nossa hipótese é a de que, em Portugal, existe um quase-Estado-Providência caracterizado por uma reduzida cobertura de riscos e uma baixa qualidade dos serviços, por uma deficiente participação democrática dos cidadãos na organização desses serviços e por uma estrutura administrativa pouco consciente de que os direitos sociais são dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal (Santos, 1991).

A verificação dessa hipótese implica uma análise detalhada das políticas do Estado, sobretudo em domínios-chave de intervenção. Para isso, propomo-nos estudar os níveis de cobertura dos riscos sociais pelo Estado ao longo das duas últimas décadas em dois domínios que se revelam centrais na avaliação do bem estar — a saúde e a segurança social. O estudo incidirá, quer sobre os aspectos qualitativos (áreas de bem estar social cobertas, instrumentos de política, participação dos beneficiários na definição e gestão das políticas), quer sobre os aspectos quantitativos (montantes de despesa pública afectados, corresponsabilidade financeira dos beneficiários) dessas políticas.

O peso das determinantes externas nas transformações ocorridas na sociedade portuguesa e nas próprias formas do Estado, nomeadamente aquelas que têm a ver com a integração da economia portuguesa no quadro europeu, aconselha uma análise comparativa a nível internacional. A integração europeia representa assim um dos factores estruturantes mais importantes do período actual da sociedade e do Estado portugueses. A hipótese da existência de um novo modo semiperiférico de regulação social em Portugal, caracterizado pela heterogeneidade das formas políticas do Estado e pelo seu particular processo de evolução (Santos, 1991), não se basta com uma análise temporal das políticas do Estado; exige também uma comparação da evolução dessas políticas com a de outros países num contexto internacional alargado.

Para esse efeito, serão estabelecidas comparações sistemáticas, através de indicadores apropriados, da evolução das políticas sociais nos domínios da saúde e da segurança social em Portugal e em outros países do centro e da semiperiferia europeia, tendo em conta os diferentes

tipos de regime e de filosofia política que orientam as respectivas formas de intervenção estatal (Alber, 1988; Flora e Heidenheimer, 1990; Mishra, 1990). Importa ainda, nesta comparação, incluir a análise do fenómeno da privatização das políticas sociais e das formas que esse fenómeno está a assumir em Portugal e em outros países.

A privatização das políticas sociais e o descomprometimento do Estado das competências assumidas neste domínio anteriormente parece estar a conduzir em Portugal a criação de instituições não lucrativas novas ou à revitalização de instituições já existentes, só formalmente distintas do Estado e mantidas na sua dependência, um fenómeno que tem sido designado por sociedade civil secundária (Santos, 1990; 1991). O teste desta hipótese implica a inventariação e estudo das instituições não estatais para quem o Estado está a transferir recursos financeiros, com o objectivo de avaliar o peso dessas transferências, a taxa de cobertura orçamental com recursos próprios e, em geral, o grau de dependência económica relativamente ao Estado. Para este efeito, propomo-nos analisar os fluxos financeiros para um tipo particular de instituições no domínio da segurança social — as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) — e aprofundar, através de uma amostra representativa dos seus vários subtipos, o processo de criação, promoção ou revitalização dessas instituições.

2. A dimensão da Sociedade-providência em Portugal

Tem sido defendido que o défice da actuação do Estado português enquanto Estado-Providência é parcialmente compensado pela actuação de uma sociedade civil rica em relações de comunidade, de interconhecimento e de entre-ajuda. A *sociedade-providência* consistiria precisamente nas redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entre-ajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade (Santos, 1991). São inúmeros os domínios em que estas redes se manifestam, da saúde à habitação, da pobreza à velhice, e a sua expressão, se bem que nunca tenha sido sistematicamente estudada, é bem visível, quer quando analisada à escala nacional, quer quando

analisada à escala dos diferentes grupos que compõem a sociedade portuguesa, sobretudo daqueles cujos percursos de vida são mais directamente afectados pela falta de providência do Estado.

A sociedade-providência não é uma manifestação exclusiva da sociedade portuguesa, nem é provavelmente apenas um vestígio ou um resíduo pré-moderno, uma manifestação do nosso atraso relativamente a países em que o Estado assumiu mais fortemente a satisfação do bem estar. Os debates sobre a crise do Estado-Providência nesses países recuperaram o conceito de sociedade-Providência e sublinharam o papel positivo dos grupos e das famílias, em articulação com o Estado-providência, na produção do bem estar (Rosanvallon, 1988; Lipietz, 1989).

Para uma análise sociológica dos modos de produção de bem estar em Portugal é importante reconhecer que as características do bem estar produzido pela sociedade-providência são distintas das características do bem estar produzido pelo Estado e, por outro lado, importa distinguir a sociedade-providência tal como existe entre nós da sociedade-providência emergente da crise do Estado-Providência e que é advogada para os países centrais da Europa.

A caracterização da sociedade-providência portuguesa está por fazer e o seu estudo torna-se particularmente difícil pelo carácter informal e, portanto, dificilmente mensurável, que as suas manifestações assumem. Em alguns estudos parcelares tem-se procurado analisar a sua incidência nos domínios ora analisados da produção de cuidados de saúde e de cuidados assistenciais (Hespanha, 1987; Hespanha, 1992; Nunes, 1987).

A investigação já feita sobre a sociedade-providência portuguesa trouxe, no entanto, alguns resultados que permitem fazer luz sobre a distinção entre os modos estatal e societal de produção de bem estar. Neste projecto, pretendemos transformar esses resultados em hipóteses de trabalho e alargar a investigação. Essas hipóteses são as seguintes: primeira, os serviços oferecidos pela sociedade-providência não são os mesmos que o Estado fornece; segunda, a sociedade-providência é avessa à igualdade ou, pelo menos, não distingue tão bem quanto o Estado-Providência entre desigualdades legítimas e ilegítimas; terceira, a sociedade-providência é hostil à cidadania e aos direitos porque as relações sociais de bem estar são concretas, multiformes

e assentes na reciprocidade complexa de sequências de actos unilaterais de boa vontade; quarta, a sociedade-providência também cria dependências e formas de controlo social que, podendo ser mais flexíveis e negociáveis, são porém mais flagrantes; quinta, a sociedade-providência tem tendência a criar rigidez espacial; sexta e última, os custos mais pesados do bem estar social proporcionado pela sociedade-providência recaem, inevitavelmente, nas mulheres enquanto os hábitos familiares dominantes não se alterarem.

O estudo do papel providencial da sociedade civil e a caracterização das suas modalidades por referência às medidas de política estatais incidirão sobre áreas específicas da produção de bem estar. Propomo-nos estudar, concretamente, neste projecto os sistemas informais de apoio à doença e à velhice, procurando analisar, através de um painel de famílias, seleccionadas a partir dos critérios da condição sócio-económica, habitat, dimensão da família e fase do ciclo de vida, os padrões de consumo de políticas e os modos alternativos de satisfazer as necessidades de cuidados e acompanhar a respectiva evolução ao longo do tempo.

III - O Estado e a Economia: a regulação institucional e os actores sociais

A relação do Estado com a sociedade civil e com os actores sociais aí actuantes manifesta-se no plano mais preciso das relações económicas sob duas formas principais: as formas institucionais da concorrência e as formas institucionais da relação salarial. Dito de maneira mais chã, as relações do Estado com a sociedade civil na esfera económica exprimem-se perante os dois "factores de produção" que a análise convencional isola — o capital e o trabalho.

A noção de forma institucional serve para nomear as regularidades que asseguram a reprodução económica num dado período histórico. Por isso, as formas da concorrência referem-se às relações entre agentes e centros de acumulação e às respectivas capacidades de decisão. As formas da relação salarial caracterizam as configurações históricas da relação capital/trabalho e as relações mútuas entre diferentes tipos de organização do trabalho, os modos de vida e as modalidades de reprodução dos assalariados (J. Reis, 1989).

Nos termos em que estamos a formular as coisas, estamos a entender a relação do Estado com a economia como um processo de regulação institucional. Em geral e em abstracto, a noção de regulação das economias tem como finalidade procurar mostrar como se cria a coerência dinâmica do conjunto de um sistema económico que é baseado em racionalidades parciais (individuais) e em decisões de produção e de troca descentralizadas (R. Boyer, 1986). Ou seja, um sistema baseado na individualidade da empresa e em racionalidades privadas funciona, contudo, através de comportamentos colectivos. Tal é possível na medida em que se disponha de um conjunto de procedimentos que normalize as atitudes dos agentes e ultrapasse a sua condição atomizada. A economia necessita de criar regularidades e necessita, além disso, de um princípio de difusão das formas de organização alcançadas.

Ora acontece que na economia portuguesa as regularidades não estão asseguradas por comportamentos colectivos estabelecidos no interior de um modo de regulação estabilizado. Nem o capital nem o trabalho asseguraram condições materiais normalizadas e condições de representação autónomas. Ao contrário é a heterogeneidade destas condições que predomina.

1. A regulação das formas da concorrência: o Estado e o empresariado

Se admitimos que é através da regulação das formas da concorrência que se vislumbra a natureza das relações do Estado com os detentores da iniciativa empresarial e do capital, importa, contudo, que nos interroguemos sobre os modos pertinentes de constituir um objecto de investigação relevante e analiticamente operacional. Cremos que, em Portugal, os propósitos de investigação a reter passam pelo reconhecimento de que o Estado dispõe, no exercício das suas políticas de regulação institucional, de uma centralidade que faz dele participante muito activo na criação dos actores sociais relacionados com o capital. Mas fá-lo de modo diferente perante diversas formas de capital e de empresariado. E é o próprio Estado que intervém na delimitação e na construção do espaço interno de cada uma dessas formas e das respectivas fronteiras, delimitando assim a natureza das formas da concorrência em vigor.

O papel do Estado neste domínio é definido por duas circunstâncias caracterizadoras da economia portuguesa: pelo facto de se tratar de economia bastante heterogénea, com bastante peso das empresas de pequena dimensão e âmbitos espaciais de iniciativa muito localizados, e pelo facto de se tratar de uma economia em acentuada recomposição das funções empresariais no âmbito dos sectores-chave e de grande dimensão financeira e produtiva.

É nestes dois âmbitos que se podem constituir dois estudos de caso a desenvolver: um em que se tomem em conta as relações do Estado com os agentes empresariais (os grupos económicos) actuantes na recomposição dos sectores-chave da economia e outro em que se atenda às relações do Estado com os agentes colectivos que representam os sistemas produtivos locais (as Associações Empresariais de base regional).

O primeiro estudo de caso remete-nos para a política de privatizações. Como é sabido, as nacionalizações de 1975 afectaram, nomeadamente, "um pequeno grupo de empresários modernos com uma estrutura de lucros assente na inovação tecnológica, em ganhos de produtividade, salários elevados e ligação ao capital transnacional" (Santos, 1992). A reconstituição do capital financeiro e industrial tornou-se um processo económico e político complexo, sendo o Estado seu líder e seu árbitro. O Estado atribui-se o imperativo de assegurar a formação de actores económicos com capacidade de regulação da economia, mas que não representem politicamente a reconstituição dos sectores do empresariado dominantes antes de 1974.

Trata-se, pois, de um processo extremamente complexo e sectorialmente muito diferenciado (sector bancário versus sector industrial, por exemplo) em que a experiência comparada assume particular relevo. Efectivamente é hoje comumente reconhecido que as privatizações são um instrumento que tem servido os mais diversos objectivos sócio-económicos e políticos e isto mesmo quando nos confinamos ao espaço europeu (Debbash, 1989). Nesta conformidade, as soluções divergem quer no que respeita à função do Estado no jogo da regulação social, quer no que respeita aos efeitos das privatizações nas relações de trabalho e na protecção social (Maxi-Ange Moreau, 1992). As repercussões sociais interessam-nos particularmente porque permitem revelar com especial nitidez o recorte sócio-económico e político dos agentes económicos e actores sociais que

emergem do processo das privatizações. As repercussões sociais tendem a estar ligadas a dois dados fundamentais: o contexto económico e o sistema de relações sociais. É através deles ou em articulação com eles que o Estado redefine a sua intervenção na política económica e na política social. Com os estudos de caso que nos propomos realizar, pretendemos averiguar em que medida está em causa nas privatizações a mera desregulamentação da economia ou antes, e mais do que isso, a revitalização das relações sociais e portanto a emergência de novos actores sociais dotados de maior autonomia.

O segundo estudo de caso — as ligações do Estado com as Associações Empresariais — é particularmente importante quando entendemos tais ligações numa rede ampla de acções de política, de relacionamento entre agentes e de enquadramento institucional que abrange toda a economia. As políticas públicas são os nós fortes desta rede, como se torna evidente a partir da análise das políticas de formação profissional, dos programas e mecanismos de modernização e extensão técnica, dos incentivos à criação de infraestruturas colectivas ou de apoio ao investimento e à inovação produtiva, dos serviços de difusão de informação às empresas, etc.

Estas medidas, e outras que poderiam ser enumeradas, são promovidas pelo Estado, que, contudo, nem sempre as exerce directamente. É a lógica da transferência dessas funções para os agentes económicos que tende a ser predominante na acção estatal. Isto é, o Estado — cuja presença na economia é, não só visível, como repetidamente reclamada pelos agentes económicos — age no pressuposto de um quadro institucional de regulação das economias em que dispõe de parceiros para a execução das suas políticas. Por isso, pode defender-se que o Estado necessita de contribuir para a criação de uma sociedade civil, cujos dinamismos viabiliza, para tomar a aparência de uma presença discreta na economia. É, assim, importante averiguar se nas relações entre o Estado e um tipo de agentes colectivos como são as Associações Empresariais é pertinente uma dialéctica institucional forte, em que o Estado e sociedade civil se interpenetram. Algumas apreciações já esboçadas (J. Reis e R. Jacinto, 1992) deixam entender que sim. No entanto, admitimos, como hipótese de trabalho, que a heterogeneidade e a selectividade da acção neste domínio são

condicionadas por uma variável regional forte, pelo que a implantação territorial das relações entre Estado e sociedade civil é particularmente reveladora das interpenetrações em curso.

2. A regulação das formas da relação salarial: o Estado e as relações laborais.

A heterogeneidade do Estado na regulação sócio-económica deve-se basicamente ao facto de neste domínio serem particularmente nítidos os antagonismos entre os interesses sectoriais em presença, pelo que a intervenção do Estado adquire uma forte conotação mediadora. Uma das características das sociedades centrais é que tais interesses se organizam com grande autonomia competindo ao Estado uma função mediadora relativamente "externa" ao campo do conflito. Em Portugal, uma sociedade semiperiférica, — é esta a nossa hipótese de trabalho neste domínio — a organização dos interesses sectoriais tem sido muito tutelada pelo Estado e isto é hoje particularmente evidente nas organizações dos trabalhadores e sobretudo no modo como são resolvidos os conflitos entre o capital e o trabalho.

O presente projecto de investigação parte das ideias de centralidade e de heterogeneidade do Estado nos processos de promoção do diálogo social e de resolução de conflitos entre capital e trabalho na sociedade portuguesa. A investigação utiliza dois níveis de análise: um nível macro (Conselho Permanente de Concertação Social) e um nível micro (Direcção Geral das Relações de Trabalho) correspondendo cada um deles a diferentes níveis de intervenção estatal nas relações de trabalho. O nível micro será privilegiado neste projecto.

O nível micro, identificado com a Direcção Geral das Relações de Trabalho, procurar analisar o papel deste organismo do Estado no domínio dos processos de regulamentação colectiva das relações de trabalho e no domínio da resolução de conflitos através dos processos de conciliação.

Proceder-se-ia a uma análise sistemática dos processos de resolução de conflitos e de conciliação existentes na Direcção Geral das Relações de Trabalho — Centro Regional das Relações de Trabalho (Coimbra). O objectivo é identificar o espaço de autonomia que o Estado concede aos actores sociais envolvidos na gestão das situações problemáticas que ocorrem no decurso de relações sociais continuadas.

Referências bibliográficas

- ALBER, Jens — "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State", *Politics and Society* 16, 4, 451, 1988.
- BANHAMOU, Françoise — "Comportements économiques des ménages et réforme de l'assurance vieillesse". *Revue française des Affaires Sociales*, 1, 1988.
- BASTOS, C.; LEVY, T. — "Aspirinas, palavras e cruces". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 1987.
- BIDEAU, A.; BRUNET, G.; PLAUCHU, H. — "Vieillards et Familles: intégration ou rejet". *Population*, 4-5: 685-698, 1987.
- BOYER, R. — "La Theorie de la Regulation: une analyse critique", Paris, Editions de la Decouverte, 1986.
- CAMPOS, A. — *A saúde na Europa do Sul: Transição de modelos em contexto de escassez, contribuição da Economia da Saúde* (mimeo), 1985.
- CAMPOS, A.; PATRÃO, L.; CARVALHO, R. — "A privatização de um sistema público: o caso das tecnologias de diagnóstico e terapêutica em Portugal". *VI Jornadas de Economia de la Salud*, Valência, 1986.
- CARAPINHEIRO, Graça e PINTO, M. — "Políticas de saúde num país em mudança: Portugal nos anos 70 e 80", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3, 1987.
- DEBBASH, Ch. (org.) — "Las Privatizations en Europe", Paris CNR, 1989.
- EVANS, Peter et al (orgs) — "Bringing the State Back In", Nova Iorque, Cambridge University Press, 1985.
- FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold (orgs) — "The Development of Welfare States in Europe and America", New Brunswick, Transaction Books, 1990.
- HESPANHA, M. J. Ferros — "O corpo, a doença e o médico. Representação e práticas sociais numa aldeia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23: 195, 1987.
- KEANE, John — "Democracy and Civil Society", Londres, Verso, 1988.

- MISHRA, Ramesh — *The Welfare State in Capitalist Society*. Nova Iorque: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- MOREAU, Maxe-Ange — "Privatization et Droit Social. Observations Introductives". Colóquio da Associação Internacional de Direito Económico, Budapeste, 1992.
- NUNES, B. — "Sobre as medicinas e as artes de curar". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 1987.
- O'CONNOR, James — *The fiscal Crisis of the State*. Nova Iorque, St. Martin's Press, 1973.
- REIS, J. E JACINTO, R. — "As Associações Empresariais e o Estado na Regulação dos Sistemas Produtivos Locais", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 35, 1992.
- REIS, J. — "Os Espaços da Indústria. A Regulação Económica e a Mediação Local numa Sociedade Semiperiférica", Coimbra, Faculdade de Economia, 1989.
- ROSANVALLON, Pierre — "Beyond the Welfare State", *Politics and Society*, 16, 4: 533, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre — *La Crise de l'État-Providence*. Paris, Seuil, 1981.
- SANTOS, Boaventura de Sousa — "O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)", Porto, Afrontamento, 1990.
- SANTOS, Boaventura de Sousa — "On Modes of Production of Social Power and Law", *International Journal of the Sociology of Law*, 13, 1985.
- SANTOS, Boaventura de Sousa — "State, Wage Relations and Social Welfare in the Semiperiphery: the Case of Portugal", in *Oficina do CES*, 23, Coimbra, 1991.
- WALKER, R. — "Caring for elderly people: a conflict between women and the state" in J. Finch e D. Groves (eds.) *A Labour of Love: Women, Work and Caring*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

3. PROGRAMA DE TRABALHOS E METODOLOGIA DO PROJECTO

1ª fase

Durante a 1ª fase, aproximadamente um ano:

a) proceder-se-á a recolha da informação básica, estatística nomeadamente, e à construção de indicadores apropriados a comparações internacionais, referentes aos seguintes domínios:

- relacionamento entre o Estado e as estruturas representativas do empresariado;
- política de privatizações;
- qualidade, extensão e consumo de políticas sociais de saúde e segurança social;
- padrões de evolução do diálogo e da concertação social, tanto a nível macro, como a nível micro

b) ainda nesta fase será constituído um painel de famílias, seleccionadas a partir dos critérios da condição sócio-económica, habitat, dimensão da família e fase do ciclo da vida, destinado a avaliar as mudanças nos padrões de consumo da sociedade-providência. Periodicamente (em princípio de seis em seis meses) serão entrevistados os membros das famílias integradas no painel, segundo um método de escolha aleatória.

c) prevê-se uma estadia de curta duração (três semanas) no CEPREMAP, (Paris), para comparação dos dados sobre os mecanismos de regulação económica das economias centrais e consulta com especialistas com quem se mantêm contactos neste domínio.

d) uma apresentação sumária dos resultados obtidos nesta fase serão incluídos em relatório parcelar de execução.

2ª fase

Na segunda fase, a decorrer no segundo ano de funcionamento do projecto:

a) proceder-se-á à preparação e lançamento de dois inquéritos extensivos, um às Associações Empresariais e outro às Instituições Privadas de Solidariedade Social.

b) prosseguirá a avaliação dos consumos de políticas através das entrevistas aos membros das famílias integradas no painel.

c) serão realizados dois estudos de caso, um de uma Associação Empresarial e outro de uma Instituição Privada de Solidariedade Social, com vista a aprofundar o conhecimento dos processos de relacionamento com o Estado.

d) Iniciar-se-á o estudo dos sistemas de apoios informais aos idosos numa aldeia da Região Centro.

e) Proceder-se-á à investigação, por meio de inquérito e de entrevistas, das redes de solidariedade em acção nas visitas aos doentes do Hospital da Universidade de Coimbra.

f) Proceder-se-á à análise dos dossiers de resolução de conflitos de trabalho existentes na Direcção Regional das Relações de Trabalho (Coimbra).

g) Prevê-se uma estadia de curta duração (três semanas) na London School of Economics, no âmbito do convénio entre esta Instituição e o Centro de investigação proponente.

h) Uma apresentação sumária dos resultados obtidos nesta fase serão incluídos em relatório parcelar de execução.

3ª fase

Na fase correspondente ao último ano de funcionamento do projecto:

a) serão analisados os dados dos inquéritos;

b) serão realizados mais dois estudos de caso (de uma associação empresarial e de uma Instituição Privada de Solidariedade Social) escolhidos em função dos resultados do inquérito;

c) concluir-se-á a investigação empírica da sociedade-providência no domínio dos apoios aos idosos;

d) serão analisados dois estudos de caso de privatizações, um, no sector da banca e outro, no sector industrial;

e) será promovida uma avaliação sistemática dos resultados obtidos na investigação da Direcção Geral das Relações de Trabalho por parte dos diferentes parceiros intervenientes no Conselho Permanente de Concertação Social.

Finalmente, será elaborado o relatório de investigação.

4 - CALENDARIZAÇÃO

(cf. Anexo)

5 - ELEMENTOS A ENTREGAR À JNICT

À JNICT serão entregues relatórios anuais em que se incluem (para além da informação sobre a execução material e financeira do projecto) os resultados de investigação obtidos em cada fase.

Será também entregue um relatório final e cópias de trabalhos publicados relacionados com o projecto.

6 - MEIOS DISPONÍVEIS

Para a execução do projecto conta-se com os meios disponíveis nas instituições de investigação científica que o propõem (Biblioteca, Centro de Cálculo e Centros de Informática).

O Centro de Investigação proponente conta com cerca de 20 investigadores e tem vindo a realizar, com sucesso, vários projectos em domínios afins ao aqui proposto. Dispõe de meios técnicos e bibliográficos que, por si, representam um contributo já significativo para o co-financiamento do orçamento total.

Os investigadores participantes têm vindo a pesquisar nestas áreas e incluem o presente projecto nos seus principais objectivos de estudo.

7- Orçamento

	1º ano	2º ano	3º ano	Total
Missões	250	250	---	500
Consultores	300	300	---	600
Aquisição de Serviços	1600	1300	900	3800
Tarefeiros e tratamento de informação	1600	1300	900	3800
Bibliografia	200	100	200	500
Outras despesas	400	300	300	1000
Deslocações e trab. de campo	400	300	300	1000
Gastos Gerais	300	250	150	700
Total de Desp. Correntes	3050	2500	1550	7100
Equipamento	700	700	---	1400
Total de Desp. de Capital	700	700	---	1400
Total	3750	3200	1550	8500

CALENDARIZAÇÃO

