

Regime de Mínimos Sociais em Portugal

EVOLUÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO E DAS POLÍTICAS

2021

José António Pereirinha

Elvira Pereira

(Coordenação)

REGIME DE MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL

EVOLUÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO E DAS POLÍTICAS

COORDENAÇÃO

José António Pereirinha

Elvira Pereira

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

REVISÃO

Ana Breda

DESIGN DE CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Outubro, 2021

DEPÓSITO LEGAL

Este trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Projeto UIDB/04521/2020.

Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objeto de confirmação com as publicações oficiais.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

REGIME DE MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL

Regime de mínimos sociais em Portugal: evolução do discurso político e das políticas / coord. José António Pereirinha, Elvira Pereira. – (Fora de colecção)
ISBN 978-972-40-9864-7

I – PEREIRINHA, José A.

II - PEREIRA, Elvira Sofia Leite de Freitas

CDU 364

APRESENTAÇÃO

Este livro é o resultado de uma vontade, há muito acalentada pelos coordenadores, de reunir num único volume uma análise histórica das prestações sociais que foram sendo criadas em Portugal para garantir valores mínimos de rendimento aos cidadãos nacionais. Este projeto só se poderia concretizar juntando mais vontades, as de outros colegas que, partilhando o mesmo propósito, conhecem bem cada uma das áreas de política em que estas prestações sociais se enquadram e que aceitaram partilhar a mesma perspetiva de análise que lhes foi proposta. Assim nasceu e se escreveu este livro, cuja publicação se faz numa data já próxima dos anos comemorativos dos 50 anos da Revolução de 25 de Abril de 1974, quando, poucos dias após esse dia histórico, o governo provisório de Adelino da Palma Carlos decidiu criar, além do salário mínimo nacional, também a pensão social, bem como fixar valores mínimos para as pensões de reforma. Assim se iniciou o processo de construção e consolidação do que designamos por Regime de Mínimos Sociais, que durou até ao presente, e presumivelmente prosseguirá, em face de novos problemas sociais diagnosticados, diferentes contextos socioeconómicos, novas ideias dominantes sobre a forma de intervenção dos poderes públicos e/ou de diferentes configurações políticas desses poderes e da sua oposição, que originem novas mudanças de política e novas políticas. Tal como no passado, aqui documentado, sempre estas medidas serão objeto de discordância e sempre o debate político será esclarecedor das diferentes formas de analisar os problemas sociais e de encarar soluções políticas para lhes fazer face. Foi na confluência de todos esses fatores, e procurando ilustrar estas diferenças sempre presentes na história das políticas sociais, que se procurou reconstruir o pensamento político que esteve presente na criação das medidas de política que constituem este regime, bem como da sua mudança ao longo destes quase cinquenta anos.

Os autores deste livro são todos professores universitários e investigadores em centros de investigação nas suas universidades: da Universidade de Lisboa, da Universidade de Coimbra, da Universidade do Porto e da Universidade Católica Portuguesa. Além do bom relacionamento pessoal que a todos liga, a presença de representantes de quatro universidades portuguesas constitui uma experiência de colaboração interuniversitária que deve ser realçada e que surgiu a partir da constituição da ESPAnet Portugal (*European Network for Social Policy Analysis*), uma rede europeia de investigadores sobre política social e que tem contado, em Portugal, com bastantes aderentes e algumas iniciativas. Esta é mais uma materialização do espírito que tem sido vivido por esta rede de investigadores.

Os coordenadores

JOSÉ ANTÓNIO PEREIRINHA
ELVIRA PEREIRA

COORDENADORES

José António Pereirinha, Universidade de Lisboa, ISEG, GHES-CSG
Professor catedrático (aposentado) de Economia Pública e do Bem-Estar no ISEG, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Licenciado em Economia (ISE, Universidade Técnica de Lisboa), obteve o doutoramento (*PhD in Development Studies*) no ISS – International Institute of Social Studies (atualmente na Universidade of Rotterdam, Países Baixos) e a Agregação em Economia pela Universidade Técnica de Lisboa. Ensinou e fez investigação nas áreas da teoria económica e economia do bem-estar e políticas públicas, macroeconomia do crescimento, política social e *development studies*, no ISEG, Universidade de Lisboa. Foi coordenador do mestrado em Economia e Política Social e do doutoramento em *Development Studies* do ISEG, Universidade de Lisboa. Atualmente dedica-se a tempo inteiro à investigação no Gabinete de História Económica e Social (GHES), Investigação em Ciências Sociais e Gestão (CSG) do ISEG, Universidade de Lisboa, onde investiga sobre a história do Estado Social, necessidades humanas, orçamentos de referência, desigualdades sociais, pobreza e exclusão social. Coordenou o projeto «Rendimento Adequado em Portugal» (PTDC/CS-SOC/123093/2010) (2012–2017) e também coordenou a equipa portuguesa no projeto-piloto de Orçamentos de Referência do *European Reference Budgets Network* (2014–2015). Tem dinamizado a rede ESPAnet Portugal. Tem orientado dissertações de mestrado e teses de doutoramento nas áreas da teoria económica, política social, pobreza e exclusão social, segurança social e Estado Social.

Elvira Pereira, Universidade de Lisboa, ISCSP, CAPP
Professora auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa e investigadora integrada no CAPP

(Centro de Administração e Políticas Públicas), onde coordena o grupo de investigação Sociedade, Comunicação e Cultura. Obteve o doutoramento em Sociologia Económica na Universidade Técnica de Lisboa. Ensina na licenciatura em Serviço Social e no mestrado e doutoramento em Política Social no ISCSP e foi coordenadora executiva do mestrado em Política Social. Os seus interesses de investigação situam-se nas áreas do bem-estar e da política social, incidindo em especial sobre a pobreza, a adequação do rendimento e as políticas de rendimento mínimo. Participou na coordenação do projeto «Rendimento Adequado em Portugal» (PTDC/CS-SOC/123093/2010) (2012–2017) e também integrou a equipa portuguesa no projeto-piloto de Orçamentos de Referência do *European Reference Budgets Network* (2014–2015).

OUTROS AUTORES

Alexandra Lopes, Universidade do Porto, DS/FLUP

Professora auxiliar com agregação da FLUP, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, no Departamento de Sociologia. É doutorada em *Social Policy* pela *London School of Economics* e agregada em Sociologia pela Universidade do Porto. Ensina na licenciatura de Sociologia e nos mestrados de Sociologia e de Empreendedorismo Tecnológico, além de colaborar com diversos programas doutorais, nomeadamente na Gerontologia. Os seus interesses de investigação debruçam-se sobre a análise de políticas públicas, em particular sobre políticas sociais, desigualdades e modalidades de exclusão, com enfoque na população de adultos mais velhos em Portugal e na Europa. Tem desenvolvido investigação, publicado e apresentado comunicações sobre estes temas. Colabora regularmente com a OMS (Organização Mundial de Saúde) no programa *Decade for Healthy Ageing* e é consultora da Comissão Europeia para os temas onde se especializou.

Francisco Branco, Universidade Católica Portuguesa, FCH, DCRC-W

Professor associado da Universidade Católica Portuguesa. É doutorado em Serviço Social (com especialização em política social e movimentos sociais). Ensina história do serviço social, investigação social e política social e coordena o doutoramento em Serviço Social. É membro do *Catolica Research Centre for Individual, Family and Social Wellbeing* da Universidade Católica Portuguesa e é membro do *board* da *European Social Work Research Association*. Participou no projeto «Rendimento Adequado em Portugal» (PTDC/CS-SOC/123093/2010) (2012–2017) e também integrou a equipa portuguesa no projeto-piloto de Orçamentos de Referência do *European Reference Budgets Network* (2014–2015). Os seus interesses de investigação situam-se

nas áreas do serviço social como profissão, pobreza e exclusão social, políticas públicas, em especial políticas de assistência social e políticas de mínimos sociais.

Margarida Antunes, Universidade de Coimbra, CeBER, FEUC

Professora auxiliar de Economia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e investigadora no Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social (CECES-FEUC) e no Centre for Business and Economics Research (CeBER) da Universidade de Coimbra. Licenciada em Economia e com o grau de mestre em Economia Europeia, é doutorada em Economia pela Universidade de Coimbra. Ensina na licenciatura em Economia e na pós-graduação em Economia Social: Cooperativismo, Mutualismo e Solidariedade na FEUC, curso do qual é coordenadora. Os seus interesses de investigação abrangem os aspetos macroeconómicos do subsídio de desemprego, as políticas económicas do mercado de trabalho, a criação de emprego na economia social e a macroeconomia portuguesa.

Maria Clara Murteira, Universidade de Coimbra, FEUC

Professora auxiliar de Economia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). É licenciada em Economia pela FEUC, escola onde também concluiu o mestrado em Economia Europeia e o doutoramento em Economia. Na FEUC leciona unidades curriculares nas áreas da Economia Pública, Economia do Crescimento e Desenvolvimento e Segurança Social. A investigação que tem desenvolvido centra-se nos domínios das políticas económicas e sociais, segurança social e pensões. É membro do Comité Executivo da *European Network for Research on Supplementary Pensions*. É autora de diversos capítulos de livros e artigos, sobre as áreas de investigação referidas, e do livro *Economia das Pensões* (2011).

Paula Campos Pinto, Universidade de Lisboa, ISCSP, ODDH, CIEG

Doutorada em Sociologia pela Universidade York (Toronto, Canadá), tem um mestrado em Estudos da Família pela Universidade de Wisconsin-Madison (EUA). Professora associada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, ensina na licenciatura em Serviço Social, nos mestrados em Política Social, Família e Género e Sociologia e nos doutoramentos em Política Social, Sociologia e Estudos de Género. É investigadora do CIEG – Centro Interdisciplinar de Estudos de Género e coordenadora do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, no ISCSP. Tem coorde-

nado e participado em diversos projetos de âmbito nacional e internacional relacionados com a monitorização de direitos humanos, a análise de políticas públicas, as questões da igualdade de género e o impacto das políticas nas condições de vida de cidadãos com e sem deficiência. É autora de diversos artigos, livros, capítulos de livros e comunicações nacionais e internacionais onde tem abordado temas como a deficiência, as políticas públicas, os direitos humanos e a igualdade de género.

Teresa Janela Pinto, Universidade de Lisboa, ISCSP, ODDH

Professora auxiliar convidada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa, e investigadora do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH) e do Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG). Ensina nas licenciaturas de Sociologia e Ciências da Comunicação, nos mestrados de Sociologia e de Família e Género. Os seus interesses de investigação debruçam-se sobre a análise de políticas públicas, em particular sobre políticas sociais, desigualdades e direitos humanos, com enfoque nas questões da deficiência e género em Portugal, na Europa e noutros contextos, como o Magrebe. Tem desenvolvido investigação, publicado e apresentado comunicações sobre estes temas. Concluiu em 2020 um doutoramento em Política Social, no âmbito do qual desenvolveu investigação sobre a difusão e o impacto de políticas de proteção social na deficiência inscritas numa matriz universalista e inclusiva.

Apoio à investigação, pesquisa e organização de informação

Marianna Rios Franco, Universidade de Lisboa, ISEG

Estudante do mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (ISEG/ULisboa). É licenciada em Comunicação Social – Jornalismo pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). É especialista em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalha em comunicação e políticas públicas há vários anos, especificamente nas políticas sociais brasileiras no âmbito do governo federal do Brasil e de organizações internacionais. Trabalhou como bolsista de investigação do GHES (Gabinete de História Económica e Social do CSG, Investigação em Ciências Sociais e Gestão), no âmbito do projeto do livro «Regime de Mínimos Sociais em Portugal: Evolução do discurso político e das políticas».

INTRODUÇÃO

Todos os Estados Sociais modernos dispõem de mecanismos de proteção social que cabem na categoria de «mínimos sociais», significando o conjunto dos recursos que o poder político considera suficientes para assegurar um padrão de vida minimamente aceitável nessa sociedade. É assim também em Portugal onde, em 1974, de par com a criação do salário mínimo nacional, foi criada a pensão social, que acrescentou à proteção social assente na relação laboral enquanto fonte de direitos sociais a dimensão da cidadania, assente no princípio da necessidade e da sua satisfação enquanto fonte adicional desses direitos. Segue-se um período de alargamento do âmbito da proteção social, através da criação do regime não contributivo da segurança social, baseado na prova de recursos para a efetividade dos direitos, e a criação de várias medidas, entre as quais o complemento social para garantir a pensão mínima do regime geral, o subsídio social de desemprego, o rendimento mínimo garantido, agora designado rendimento social de inserção, o complemento solidário para idosos e a prestação social para a inclusão. O sistema português de proteção social dispõe assim, na atualidade, de um «regime de mínimos sociais» (RMS), entendido como o conjunto das políticas e das instituições que asseguram aos membros da sociedade o acesso aos mínimos sociais, no sentido referido acima.

O propósito deste livro é de reunir várias contribuições de autores que nos ajudem a compreender a génese e o processo de construção deste regime de mínimos sociais (RMS) e as suas transformações no período que decorre entre 1974, quando teve início, até à atualidade. Pretende-se compreender, observando esse processo, *porque* surgiram as medidas que constituem este regime e *porque* (e *como*) estas medidas de política foram sendo alteradas. Pretende-se identificar os *processos políticos* que deram origem à *criação* destas

medidas de política de mínimos sociais, bem como os que originaram as suas *trajetórias no período* em análise, a natureza dos direitos sociais a elas destinadas e as instituições que suportam a sua atuação, em grande medida conduzidos pela compreensão das motivações políticas subjacentes a estes processos e às ideias/concepções correspondentes, analisadas no contexto em que estas decisões políticas foram tomadas.

É um livro sobre *mudanças* do Estado Social (*welfare state changes*), incidindo as análises sobre a criação de medidas e das suas reformas, que tiveram lugar num período histórico caracterizado por alterações significativas da configuração político-partidária do poder, o que em parte explica as alterações das políticas públicas que ocorreram neste período, mas também da exposição internacional da sociedade portuguesa à influência de fatores externos que influenciaram a natureza das políticas sociais (europeização). As análises apresentadas neste livro assentam na hipótese teórica de que a política (*politics*) conta para a explicação das mudanças (*politics matter*) que ocorreram na política social (Myles & Quadagno, 2002; Pierson, 2004), uma hipótese que tem vindo a caracterizar os trabalhos académicos desde os anos 1980, ainda que de uma forma mais evidente relativamente aos regimes de pensões e de cuidados de saúde e menos relativamente às políticas de natureza assistencial (Natili, 2015), onde se enquadra o estudo que vai ser apresentado neste livro. Isto significa que, em face da insuficiência das teorias clássicas de desenvolvimento do Estado Social para explicar a emergência e a trajetória das políticas de mínimos sociais, se tenham também de invocar novas abordagens, mais centradas no papel dos partidos políticos e em diferentes tipos de relações entre a procura sociopolítica (pelos grupos de interesse e pelos eleitores) e a oferta política (dos partidos políticos), configurando diferentes tipos de *credit-claiming dynamics* (Natili, 2019).

A análise das políticas de mínimos sociais centrar-se-á, assim, nos processos políticos que conduziram à sua criação e à sua transformação ao longo do tempo, desde 1974 até à atualidade, visando compreender, observando esses processos, *porque* surgiram e *porque* (e *como*) foram alteradas essas medidas de política nesse período. A escolha do marco histórico de início deste período de observação é compreensível, pois é em 1974 que se inicia uma nova fase na evolução do Estado-Providência em Portugal, com «reformas igualitaristas que introduziram políticas *beveredgianas* corrigindo desigualdades sociais e de cobertura de carácter universal» (Pereirinha, Arcanjo e Nunes, 2009, p. 399), onde se situam as que vão ser objeto de estudo neste livro. Será assim uma abordagem com uma orientação histórica, reconhecendo-se o papel do

tempo político (Goetz & Mayer-Sahling, 2009) na explicação destes processos, para referir a localização espaço-temporal. A localização temporal dos processos políticos justifica, então, a utilização, na análise, do conceito de *tempo político*, entendido como «o vasto conjunto de regras, normas, convenções e interpretações da realidade social que se constituem como recursos e como restrições para a ação das instituições e dos atores políticos, independentemente da sua localização espaço-temporal e que afetam muitos aspetos do seu comportamento político (*political*) e de ação política (*policy*), tal como o *timing* da tomada de decisão e os processos de tomada de decisão de políticas públicas» (Howlett & Goetz, 2014, p. 478).

O quadro analítico utilizado inspira-se no método sequencial comparativo (*comparative-sequential method*, CHA method) que tem vindo a ser utilizado nas análises comparativas de processos políticos e que envolve a comparação sistemática de sequências (Falletti & Mahoney, 2015). Mais especificamente no contexto da análise das transformações do Estado Social, a abordagem a adotar neste livro inspira-se em Palier (2010, p. 34), que utiliza o conceito de «trajetória de reforma» (*reform trajectory*), significando a sequência temporal das alterações de política que caracteriza uma reforma de política. Defende-se o ponto de vista segundo o qual as alterações de política ocorrem de forma progressiva, através de uma sucessão de decisões políticas. Isto significa que «a trajetória de reforma é constituída por uma sucessão de reformas, em que cada uma delas é, pelo menos em parte, baseada nas consequências da anterior» (*op. cit.*, p. 32).

Tem de se fazer uma distinção fundamental relativamente à evolução do *regime de mínimos sociais* neste período: por um lado, as decisões políticas que resultam da avaliação das políticas anteriores, evidenciando assim a sua natureza incremental; por outro, aquelas que resultam de uma alteração das configurações políticas dos atores, com distintas orientações ideológicas, ou de fatores exógenos que correspondam a alterações do contexto social, económico ou político.

A abordagem que se pretende seguir consiste na identificação das iniciativas levadas a cabo de criação e alteração de políticas de mínimos sociais e na caracterização destas decisões políticas analisando o *contexto* (social, político e económico) em que são tomadas e os principais *fatores* que conduziram a estas decisões. Pretende-se também identificar as principais *visões políticas* dos atores que estão presentes nessas decisões, com especial destaque para o discurso político dos partidos políticos e do posicionamento dos parceiros sociais.

O método que se segue assenta na identificação de uma *periodização das trajetórias de reforma* que tiveram lugar no período de análise e na identificação, para cada um desses períodos, de um conjunto de elementos que os caracterizam. Embora essa periodização seja feita para cada uma das políticas contempladas nesta análise (pois fatores distintos poderão estar presentes na sua génese e transformação, atendendo à abordagem seguida), tentar-se-á um ensaio de periodização global para uma caracterização da construção do regime de mínimos sociais que teve lugar neste período.

Cada uma das sequências delimitadas permitirá conhecer cada um dos períodos num conjunto de características consideradas relevantes para o objetivo da análise (Khulmann & Blum, 2020; Blum & Khulmann, 2020): os *problemas* que originaram as decisões políticas (por exemplo: a extensão da pobreza, a eficácia das políticas atuais, a não adequação dessas políticas à realidade social), que podem ter sido identificados com base em *diagnósticos sociais* (feitos por atores políticos ou sociais relativamente a esses problemas e com base numa certa visão das opções de política para lhes fazer face), com a presença de *fatores de mudança* (de ordem interna ou externa), suportados por um conjunto de *ideias* de política (emergência de novos conceitos ou abordagens analíticas, novas conceções de política social) num *contexto* específico (a fase em que nos encontramos do ciclo político, o quadro institucional vigente, a condicionalidade das políticas, a emergência de uma crise económica).

À análise das *ideias* será dada especial atenção, na linha do que tem vindo a ser feito em análises recentes do desenvolvimento do Estado Social (Béland 2007, 2009, 2016). As *principais alterações de política* que vão ser analisadas assumem a forma de nova legislação, embora possam assumir outras formas. A caracterização dessas decisões de política é feita observando o seu *conteúdo* (por exemplo: condições de elegibilidade, duração dos benefícios e sua adequação, etc.) e o *tipo de alteração* das políticas (uma expansão ou redução dos direitos, convergência ou divergência com outras medidas de política, etc.). É dada uma especial atenção à política (*politics*) das reformas (quem apoiou e quem foi contrário à decisão de política, *policy*), bem como uma avaliação das consequências das alterações de política (quem ganha e quem perde com essas decisões políticas).

Para cada uma das áreas de política analisar-se-ão a legislação publicada, bem como os debates parlamentares que se seguiram à apresentação de propostas legislativas e de outras iniciativas legislativas, assentando assim numa abordagem de *análise do discurso político* (van Dijk, 1997), assim como os programas políticos dos partidos (com destaque para os programas eleitorais) e do

posicionamento, em relação a estas matérias, dos parceiros sociais. Serão considerados todos os documentos políticos relevantes em relação a estes tópicos (por exemplo, Acórdãos do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas).

O livro é composto por três partes: a Parte I é de enquadramento da análise dos mínimos sociais, quer em termos do quadro teórico e metodológico das análises, quer da evolução do sistema de proteção social em Portugal neste domínio particular das políticas de mínimos sociais. Assim, no Capítulo 1 faz-se o enquadramento teórico e metodológico das análises apresentadas no livro, o qual, sendo coletivo, não deixará de fazer refletir, em cada capítulo, as visões próprias que cada autor tem do tema/área de política tratada. Respeitando estritamente essa individualidade, há que assegurar a unidade do livro, não como uma mera junção de capítulos distintos, mas antes composto por um conjunto de peças que permitam entender, segundo o mesmo método analítico, o todo que estamos a analisar: a forma como, pela análise do discurso político, podemos entender como o poder político tem discutido e decidido políticas públicas direcionadas à dignidade humana, em muitas das vertentes em que ela pode ser vista nos últimos (quase) cinquenta anos. Neste capítulo apresenta-se, então, a orientação teórica e metodológica seguida em todo o livro na forma como as questões nucleares relativamente a cada uma das áreas de política são tratadas, deixando a cada autor espaço livre sobre a relevância dos factos e sobre a sua interpretação, sabendo-se como a diversidade de pontos de vista que atravessa as análises do Estado Social não poderia deixar de se refletir neste domínio particular dos direitos humanos e da política dirigida à defesa da dignidade humana. O Capítulo 2 destina-se a enquadrar as políticas de mínimos sociais no Estado Social em Portugal em dois sentidos: sincrónico e diacrónico. Este capítulo fixa o significado e delimita o âmbito do conceito de Regime de Mínimos Sociais (RMS) em Portugal e, por outro lado, faz uma primeira caracterização desse conjunto de políticas no contexto macro do Estado Social em Portugal. Pretende-se, por um lado, «medir» quanto representa atualmente o regime de mínimos sociais na despesa social em Portugal, considerando o conjunto das medidas de política que vão ser analisadas no livro, bem como quantificar a população abrangida por estas medidas. O valor desta quantificação ficará enriquecido com uma comparação internacional com os restantes países da União Europeia, comparando quer o *nível* quer o *perfil* dos riscos sociais abrangidos, analisando a sua composição por medidas e olhando à sua função social de garante da dignidade humana. Por outro lado, numa perspetiva diacrónica, faz-se uma análise temporal da evolução desse regime tomando como referência as característi-

cas e as alterações do sistema de proteção social. O posicionamento dos partidos políticos e os debates parlamentares que ocorreram em torno das Leis de Bases da Segurança Social constituirão elementos de análise da evolução macro do sistema de proteção social e do papel que as políticas de mínimos sociais desempenham.

A Parte II do livro analisa, usando o quadro teórico e metodológico de referência, as diversas áreas de política que constituem o nosso entendimento sobre o âmbito e o conteúdo do regime de mínimos sociais em Portugal.

A fim de se entender o conteúdo do livro importa situar a sua substância no atual Sistema de Segurança Social em Portugal, e que se apresenta de forma esquemática na Figura 0.1.

O Sistema de Segurança Social (SSS) em Portugal está consagrado na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) (Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, com a nova redação dada pela Lei 83-A/2013, de 30 de dezembro) e abrange três sistemas de proteção social: o *sistema previdencial* (que visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como a doença, a maternidade, paternidade e adoção, o desemprego, os acidentes de trabalho e doenças profissionais, a invalidez, a velhice e a morte), o *sistema de proteção social de cidadania* (que tem por objetivos garantir os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais) e o *sistema complementar* (que compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativas coletiva e individual).

Este livro centra a sua atenção no sistema de proteção social de cidadania que engloba o subsistema de *solidariedade* (que visa assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial, e que compreende as seguintes prestações: prestações de rendimento social de inserção; pensões sociais; subsídio social de desemprego; complemento solidário para idosos; complementos sociais; e outras prestações ou transferências afetas a finalidades específicas), o subsistema de *proteção familiar* (que visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas, e que compreende as seguintes prestações: encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência) e o subsistema de *ação social* (que visa a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou

vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades).

Figura 0.1
Portugal: Sistema de Segurança Social (Lei 04/2007)

Sistema Previdencial	
Sistema Previdencial Repartição	Objectivo: substituição de rendimentos de trabalho
	<ul style="list-style-type: none"> Pensão de Velhice Pensão de Invalidez Pensão de Sobrevivência Subsídio de Desemprego Subsídio de Doença Subsídio por Morte Subsídio Parental (maternidade, paternidade)
Sistema Previdencial Capitalização	
Sistema Complementar	
Sistema de Protecção Social de Cidadania	
Subsistema de Solidariedade	Objectivo: compensação pelas necessidades, precavendo situações de pobreza e exclusão social
	<ul style="list-style-type: none"> Pensão Social Subsídio Social Desemprego Rendimento Social Inserção Complemento Solidário Idosos Complementos Sociais Subsídio Social Parental Prestação Social para a Inclusão*
Subsistema de Protecção Familiar	Objectivo: compensação pelo aumento de encargos pelo alargamento da família e riscos de dependência e deficiência
	<ul style="list-style-type: none"> abono de família complemento por dependência Prestação Social para a Inclusão*
Subsistema de Acção Social	Objectivo: apoios de natureza pecuniária ou em espécie a grupos mais vulneráveis (natureza eventual)

O **Quadro 0.1** descreve o valor da despesa pública nas principais rubricas das medidas acima referidas.

Quadro 0.1
Evolução da despesa do Sistema de Segurança Social em Portugal (2011-2018)

	10 ⁶ euros							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sistema Previdencial-Repatrição (SPR)								
Pensões e complementos	10828.6	10756.4	11582.7	11684.8	11435.8	11836.4	12255.7	12925.3
Subsídios por doença	470.2	434.2	408.0	433.8	484.0	500.9	511.3	560.1
Prestações por desemprego	1739.6	2173.7	2334.6	1889.6	1447.0	1277.2	993.5	965.5
Prestações por parentalidade	425.2	403.1	350.6	366.6	407.4	450.8	474.4	524.6
Formação Profissional e Pol Ativas Emprego	1932.6	1757.8	1964.0	1786.1	1231.6	1535.5	1579.3	1330.3
Despesa efetiva SPR preços correntes	15865.4	16461.1	17527.8	16993.0	16330.5	16635.7	17035.5	18839.1
% PIB preços correntes	9.0%	9.8%	10.3%	9.8%	9.1%	8.9%	8.7%	9.2%
Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC)								
Pensões e complementos	3620.2	3671.2	3742.7	3771.1	3829.0	3809.0	3755.7	3572.8
Prestações familiares	812.3	807.2	806.5	776.9	771.3	795.4	843.5	1132.1
Prestações por desemprego	364.2	419.3	403.1	349.1	313.7	232.4	180.4	151.5
Prestações maternidade/pat.	27.3	26.1	24.9	24.4	25.2	25.2	23.6	22.7
Rendimento Social Inserção	414.4	387.9	315.1	294.4	287.4	334.7	344.1	360.4
Complemento solidario idosos	272.7	272.1	266.5	210.9	190.5	203.1	208.1	214.3
Ação Social	1600.2	1611.7	1701.0	1726.3	1723.5	1726.5	1814.4	1904.2
Despesa efetiva SPSC preços correntes	7239.4	7302.7	7368.6	7260.2	7232.6	7225.1	7683.6	7721.4
% PIB preços correntes	4.1%	4.3%	4.3%	4.2%	4.0%	3.9%	3.9%	3.8%
PIB preços correntes	176096.2	168295.6	170492.3	173053.7	179713.2	186489.8	195947.2	205184.1
Despesa efetiva total (SPR + SPSC)	23104.8	23763.8	24896.4	24253.2	23563.1	23860.8	24719.1	26560.5
Desp (SPR + SPSC)/PIB	13.1%	14.1%	14.6%	14.0%	13.1%	12.8%	12.6%	12.9%
Desp SPSC/Desp (SPR + SPSC)	31.3%	30.7%	29.6%	29.9%	30.7%	30.3%	31.1%	29.1%

Fontes:

IGFSS, in Silva (2017) (para os anos 2011 a 2016)

Contas da Segurança Social 2017 e 2018 (para 2017 e 2018)

PORDATA

Neste livro serão tratadas sete áreas de política, correspondentes a outras tantas medidas de política, correspondendo ao âmbito que se vai dar ao Regime de Mínimos Sociais em Portugal: a Pensão Social, a Pensão Mínima do Regime Geral da Segurança Social, assegurada através da atribuição do complemento social, o Subsídio Social de Desemprego, o Rendimento Social de Inserção, o Complemento Solidário para Idosos, a Proteção Social por Deficiência e Dependência e o Abono de Família. A Ação Social, pela natureza deste subsistema (de natureza eventual e que, por outro lado, radica na tradição assistencialista da proteção social em Portugal), não tem nenhum capítulo dedicado.

Estas medidas de política social estão integradas no Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC) que representa, em termos de despesa pública,

cerca de 4% do PIB. Aliás, o período contemplado naquele quadro (2011 a 2018) tem revelado uma tendência ligeiramente decrescente deste 2013. Mas se observarmos a composição da despesa pública em proteção social (que, no total, representa, com alguma estabilidade, cerca de 13% do PIB neste período), o Sistema de Proteção Social de Cidadania representa, no Sistema de Segurança Social, na sua totalidade, uma percentagem relativamente estável de 30% das despesas totais deste sistema. Estes são elementos estruturais que, revelando alguma estabilidade num período mais recente, exige um tratamento mais aprofundado no período longo que decorre entre 1974 e a atualidade. É o que se fará neste livro, quer no capítulo 2 quer no Anexo. Veremos que neste período de quase cinquenta anos há diferentes fases na evolução do Regime de Mínimos Sociais (RMS) com diferentes expressões, quer na despesa pública quer no número de beneficiários das prestações sociais que o compõem.

As áreas de política que constituem o RMS são apresentadas, neste livro, segundo um arranjo que só parcialmente segue uma ordem cronológica da sua criação. Assim, o Capítulo 3 será dedicado à Pensão Social, uma das primeiras prestações criadas em 1974, logo a seguir à Revolução do 25 de Abril, destinadas a cobrir as necessidades da população com mais de 65 anos de idade ou inválidas, não cobertas pelo sistema previdencial, no mesmo ano em que foi também criado o salário mínimo nacional. São lógicas distintas (pensão social numa lógica de necessidade e o salário mínimo numa lógica de estatuto no mercado de trabalho) e que, ao longo do tempo, têm vindo a constituir referências alternativas para os mínimos sociais, seguindo lógicas distintas e correspondentes a posicionamentos ideológicos também distintos, como se verá em alguns capítulos deste livro.

No Capítulo 4 será tratado o complemento social que garante uma pensão mínima de reforma. Trata-se de uma prestação paga aos pensionistas de velhice que, por algum motivo, obtiveram direito a uma pensão de reforma, mas em que o valor da pensão estatutária tem um valor inferior ao que é considerado, pelo sistema de proteção social, como mínimo adequado. Foi também em 1974 que a opção política de garantir um valor mínimo de pensão de reforma do Regime Geral da Segurança Social foi tomada. Mas, ao longo do tempo, assistimos a decisões políticas relativamente a duas questões centrais que este direito a uma pensão mínima levanta: por um lado, qual o rendimento de referência para o estabelecimento desse valor mínimo; por outro, sendo um direito de garantia de um rendimento mínimo operando complementarmente sobre um rendimento (pensão) do sistema previdencial, é questionável qual o suporte financeiro para o pagamento desse complemento. Veremos como, ao

longo deste período após 1974, o poder político encarou estas e outras opções de política. O Capítulo 5 trata de uma extensão assistencialista do subsídio do desemprego: o subsídio social de desemprego, a que têm direito os desempregados que esgotaram o período em que tinham direito ao subsídio de desemprego ou os que não reúnem condições para recebê-lo (com menores prazos de garantia), sujeito a condição de recursos. Trata-se de uma medida tardia, tomada apenas em 1985 e cuja análise não pode ficar dissociada da discussão mais alargada da proteção social no desemprego e do estatuto do trabalhador a que se destina, sendo por isso tema para onde confluem posicionamentos políticos diversos, que vamos analisar.

Os dois capítulos seguintes tratam de prestações sociais dirigidas à redução da pobreza. O Capítulo 6 é dedicado ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG)/Rendimento Social de Inserção (RSI), uma medida criada em 1996 e que instituiu, pela primeira vez em Portugal, uma rede universal de segurança de rendimento para a população com a idade mínima de 18 anos. Trata-se de uma medida que, desde a sua criação, foi objeto de grande turbulência política, tendo sofrido inúmeras alterações ao sabor das preferências políticas dos partidos no poder, sendo uma das medidas em que o discurso político em torno da sua criação e sucessivas reformulações mais explicitamente revelam a importância da *politics* na formulação de medidas de política. O Capítulo 7 trata do Complemento Solidário para Idosos (CSI), uma medida criada em 2005 dirigida à população idosa com rendimento inferior ao limiar de pobreza, tal como é calculado para Portugal utilizando o método do EUROSTAT. O alívio da pobreza na velhice tem sido bastante consensual e esta medida, revelando a europeização das políticas sociais em Portugal, é também reveladora de alguma orientação familista das políticas sociais em Portugal, não obstante algumas clivagens políticas relativamente às regras de acesso a esta medida.

Os dois capítulos seguintes tratam de prestações sociais de natureza categorial, dirigindo-se à proteção social na deficiência e dependência e à proteção familiar à família, crianças e jovens, duas áreas de intervenção das políticas públicas com especial relevância no desenho atual das políticas sociais em Portugal no que aos mínimos sociais dizem respeito. O Capítulo 8 trata da proteção social à família, crianças e jovens, debruçando-se sobre a trajetória do abono de família, uma das mais antigas prestações sociais direcionadas a garantir mínimos sociais a famílias numerosas, datando dos anos 1940, a exemplo do que estava a acontecer, em matéria de proteção familiar, em outros países europeus. A evolução desta medida de política foi marcada, no perí-

do em análise, por algumas alterações que refletem ideias diversas relativas à sua conceção, de que se destaca a questão da titularidade do direito a essa prestação (é um direito da criança/jovem ou, antes, um direito da família), a legitimidade política para esse direito (assente na condição de cidadania ou no estatuto laboral) e a sua seletividade (deve ou não a atribuição ser sujeita a condição de recursos, e deve ou não ter carácter progressivo). É em torno destas questões que vemos desenvolver-se a trajetória desta política neste período após 1974. O Capítulo 9 trata da proteção social na deficiência e na dependência, áreas de política social que foram ganhando relevância política de forma gradual, ainda que com contornos de alguma irregularidade, inerente à evolução da conceção de deficiência e sobre a forma como a dignidade das pessoas em situação de deficiência é encarada politicamente enquanto domínios dos direitos humanos.

A Parte III do livro destina-se a uma visão de síntese das matérias tratadas nos capítulos anteriores, orientando a análise destas políticas para o seu efeito nos rendimentos dos agregados familiares. Retoma, assim, a análise do Regime de Mínimos Sociais iniciada globalmente no capítulo 2, desenvolvida para cada uma das políticas ao longo da Parte II e, agora, revisitada de forma centrada no seu efeito nas condições de vida dos seus destinatários. O Capítulo 10 vai assim ser um capítulo em que, numa abordagem quantitativa (com base no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, do INE), se vai procurar avaliar este efeito, em diversas perspetivas: quanto representa, para os cidadãos, a despesa que o Estado faz anualmente no pagamento das prestações sociais do RMS, como se reparte, entre os cidadãos, esta despesa, e em que medida estas prestações sociais permitem colmatar défices de rendimento dos cidadãos, isto é, de situações em que o rendimento de alguns cidadãos é inferior ao necessário para lhes permitir assegurar dignidade de vida, e em que medida estas prestações são integralmente destinadas a quem delas necessita para alcançar um padrão de vida digno. Isto é, este capítulo fará uma avaliação das prestações do RMS em termos da sua adequação, eficácia e eficiência. Espera-se que os capítulos mais especializados, que compõem a Parte II, possam contribuir para que se possam compreender algumas das razões para essas adequação, eficácia e eficiência.

Finalmente, o Anexo, que se justifica pela necessidade sentida pela equipa que elaborou este livro de fornecer, aos leitores mais interessados, material relevante sobre a III República Portuguesa e que, sustentando as análises efetuadas, permitam mais facilmente aos leitores consultar essa informação e assim conhecer o material que sustenta as análises realizadas e também apro-

fundar ou prosseguir noutras direções as análises apresentadas neste livro. Assim, haverá um anexo (Anexo A) informativo das legislaturas (com *links* para os programas eleitorais dos partidos políticos), outro (Anexo B) sobre os Governos Provisórios e Constitucionais (com *links* para os programas de governo), outro ainda (Anexo C) com a listagem da legislação sobre as áreas de política tratadas neste livro (com *links* para a descrição histórica de cada um desses diplomas legais e para os debates na Assembleia da República relativos a estes diplomas). Os leitores poderão consultar estes documentos accedendo a uma base de dados através de um Código QR contido no final deste livro. Haverá ainda um anexo (Anexo D) com um conjunto de quadros contendo séries estatísticas compiladas para suporte da análise da evolução de longo prazo das políticas que compõem o RMS.

Referências

- Béland, D. (2005), Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1): 1–18.
- (2009), Ideas, Institutions, and Policy Change. *Journal of European Public Policy*, 16(5): 701–718.
- (2016), Ideas and Institutions in Social Policy Research. *Social Policy & Administration*, 50(6): 734–750.
- Falletti, T. G.; Mahoney, J. (2015), The Comparative Sequential Method. In Mahoney, J; Kathleen, T. (Eds): *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, M., Goetz, K. M. (2014), Introduction: Time, Temporality and Timescapes in Administration and Policy. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3): 477–492.
- Kuhlmann, J.; Blum, S. (2020), Reform Pathways of European Welfare Systems. Analysing Change and Continuity in a Broadened Geographical and Temporal Perspective. In Blum, S; Kuhlmann, J.; Schubert, K.: *Routledge Handbook of European Welfare Systems*: 3–18.
- Myles, J., Quadagno, J. (2002), Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, March: 34–57.
- Palier, B. (2010), Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory. In Palier, B. (Ed.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press.
- Pereirinha, J., Arcanjo, M. & Nunes, F. (2009), The Portuguese Welfare System: From a Corporative to a European Welfare State. In Schubert, K., Hegelich, S. & Bazant, U. (Eds.), *The Handbook of European Welfare Systems* (pp. 398–414). London: Routledge.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- (1996), The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48, 143–179.

- (Ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
 - (2001a), Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In Pierson, P. (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 410–456). Oxford University Press.
 - (2001b), Post-industrial pressures on the mature welfare states. In Pierson, P. (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 80–104). Oxford University Press.
- Silva, A. (2017), *O Sector dos Serviços e os desafios da Segurança Social*. CCP.
- van Dijk, T. A. (1997), What is Political Discourse Analysis? In Blommaert, J., Bulcorn, C. (Eds.), *Political Linguistics*. *Belgium Journal of Linguistics*, 11, 11–52.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	5
SIGLAS	7
COORDENADORES	11
OUTROS AUTORES	13
INTRODUÇÃO	17

PARTE I CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO REGIME DE MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL

CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO DA ANÁLISE E MÉTODO DE ABORDAGEM	33
1.1. Introdução	33
1.2. Criação de políticas sociais	35
1.3. Processos de difusão e mudança das políticas	43
1.4. O papel das ideias na política social	52
1.5. Metodologia de análise e fontes de informação	65
Referências	71
CAPÍTULO 2. OS MÍNIMOS SOCIAIS NO ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL	75
2.1. Introdução	75
2.2. O Regime de Mínimos Sociais (RMS) em Portugal: delimitação das políticas	76
2.3. O Regime de Mínimos Sociais (RMS) em Portugal: abrangência e despesa social	81
2.4. Os mínimos sociais em Portugal e na União Europeia	87

2.5. Trajetória de construção e consolidação do RMS em Portugal	97
2.6. A «revolução» Beveridgeana de 1974 e a primeira institucionalização dos mínimos sociais	109
2.7. A consagração institucional do RMS em 1984	116
2.8. A europeização das políticas sociais	121
2.9. Os anos das Reformas da Segurança Social	128
2.10. Os anos de retração das políticas e do pós-crise e austeridade	131
2.11. Notas conclusivas	132
Referências	133

PARTE II
TRAJETÓRIAS DAS PRESTAÇÕES DO REGIME
DE MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL

CAPÍTULO 3. A PENSÃO SOCIAL COMO PILAR CONSTITUCIONAL DE UMA REDE UNIVERSAL DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	137
3.1. Introdução	137
3.2. Antecedentes e reconhecimento do direito a uma Pensão Social	138
3.3. Filosofia, características e padrão de inclusão da Pensão Social como mínimo social	151
3.4. Cobertura e características dos beneficiários da Pensão Social	158
3.5. Pensão Social como despesa da Segurança Social	161
3.6. Conclusão	164
Referências	165

CAPÍTULO 4. A TRAJETÓRIA DE REFORMAS DA PENSÃO MÍNIMA DE VELHICE: CONSTRUÇÃO E EROSÃO DE UM DIREITO FUNDAMENTADO NA RELAÇÃO LABORAL	167
4.1. Introdução	167
4.2. O critério de periodização	169
4.3. As fases de desenvolvimento da política	170
4.4. O padrão de desenvolvimento da política e a evolução das agendas dos partidos: uma breve síntese	207
4.5. Conclusão	211
Referências	213

CAPÍTULO 5. PROTEÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO EM PORTUGAL: UMA TRAJETÓRIA SILENCIOSA DE DETERIORAÇÃO DO DIREITO	217
5.1. Introdução	217
5.2. Estabilização do paradigma da proteção social no desemprego	228

5.3. A proteção social no desemprego na transição para o modelo da economia global	236
5.4. Reconfiguração silenciosa da proteção social de desemprego: a erosão no acesso e nas condições do exercício do direito	240
5.5. Reconfiguração silenciosa da proteção social de desemprego: completar o <i>puzzle</i> da retração do direito	252
5.6. Histerese no regime de proteção social no desemprego	258
5.7. Conclusão	264
Referências	266

CAPÍTULO 6. DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO AO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO: UMA TURBULÊNCIA POLÍTICA NOS MÍNIMOS SOCIAIS	269
6.1. Introdução	269
6.2. As primeiras iniciativas de criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)	273
6.3. A criação do Rendimento Mínimo Garantido	276
6.4. A implementação do Rendimento Mínimo Garantido	281
6.5. A transformação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) em Rendimento Social de Inserção (RSI)	285
6.6. A Grande Recessão e a Austeridade	289
6.7. O período pós-crise e austeridade	295
6.8. Um olhar sobre as consequências das mudanças de política	296
6.9. Interpretação dos factos e das tendências de política	300
Referências	302

CAPÍTULO 7. POLÍTICAS DE ALÍVIO DA POBREZA NA VELHICE: O COMPLEMENTO SOLIDÁRIO PARA IDOSOS	305
7.1. Introdução	305
7.2. A construção política do tema da pobreza na velhice: da invisibilidade à linha da frente no debate político nacional	310
7.3. A criação do CSI: da lógica da universalidade e compensação histórica à lógica seletiva e subsidiária da solidariedade com a categoria política do «vulnerável»	316
7.4. A trajetória do CSI: recuos e avanços de um complemento extraordinário tornado ordinário	324
7.5. Resultados do CSI: a construção estatística do sucesso de um programa político de mínimos	331
7.6. Conclusões	340
Referências	342

CAPÍTULO 8. TRAJETÓRIA DO ABONO DE FAMÍLIA EM PORTUGAL: DE COMPLEMENTO SALARIAL A PRESTAÇÃO DE COMBATE À POBREZA		343
8.1. Introdução		343
8.2. O abono de família como direito da criança e a ideia de universalidade social num sistema polarizado (de 1974 a 2002)		349
8.3. A autonomização do abono de família e a consagração deste enquanto instrumento de redistribuição vertical (de 2003 a 2009)		364
8.4. Uma retração muito pronunciada do abono de família num contexto de contenção de despesas (de 2010 a 2014)		373
8.5. A eleição do abono de família enquanto instrumento de combate à pobreza (de 2015 a 2019)		382
8.6. Considerações finais		387
Referências		390
CAPÍTULO 9. PROTEÇÃO SOCIAL NA DEFICIÊNCIA E NA DEPENDÊNCIA: PROGRESSOS, PROBLEMAS E PARADOXOS		393
9.1. Introdução		393
9.2. Emergência da política para a deficiência e dependência em Portugal (1974–1985)		394
9.3. O impacto da entrada na Comunidade Económica Europeia e o novo enfoque na dependência (1986–2003)		403
9.4. Rumo a uma abordagem baseada nos Direitos Humanos (2004–2010)		408
9.5. A proteção social em anos de crise e austeridade (2011–2015)		411
9.6. Retoma pós-crise e o retorno aos direitos humanos (2015–)		417
9.7. Considerações finais		423
Referências		425
PARTE III		
UMA VISÃO DE SÍNTESE DO REGIME DE MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL		
CAPÍTULO 10. OS CUSTOS, A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA DOS MÍNIMOS SOCIAIS EM PORTUGAL		431
10.1. Introdução		431
10.2. O Regime de Mínimos Sociais (RMS) e o rendimento dos agregados familiares		433
10.3. A adequação do RMS		446
10.4. RMS e défice social: a eficácia das medidas		457

10.5. Eficiência das medidas do RMS	469
10.6. Notas conclusivas	473
Referências	474
ANEXO	477
Nota introdutória	479
A. Legislaturas e Programas Eleitorais dos partidos	483
B. Governos e Programas do Governo (Governos Provisórios e Governos Constitucionais)	487
C. Legislação por áreas: descritivo, histórico e debates parlamentares	491
D. Séries estatísticas longas (despesa social, número de beneficiários, valor das prestações mínimas)	507