

Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986 **

INTRODUÇÃO

Os orçamentos dos governos nunca são inocentes. Em meados do século XIX 68% do total das despesas públicas do Reino Unido (não relacionadas com a dívida) destinaram-se à defesa, à administração e à polícia. Em 1975 essa percentagem baixara apenas para 16%, representando as despesas de carácter social e afins dois terços do orçamento. O mesmo se poderá dizer em relação à maior parte dos restantes países europeus ¹.

Os orçamentos públicos dividem-se normalmente nas contas de capital e de despesas correntes; nesta última distinguem-se o consumo (armamento, livros escolares ou salários dos trabalhadores) e as transferências (pensões, subsídios à indústria, etc.). Quais os sectores que o orçamento irá beneficiar é uma questão que se relaciona especificamente com cada nação e com o período histórico em causa. Alguns sistemas asseguram uma redistribuição muito maior do que outros, mas, de um modo geral, o enorme aumento dos gastos públicos durante os últimos cem anos foi acompanhado de maiores benefícios para os serviços sociais e redistribuição em detrimento da polícia, da defesa e da administração. Como é que isto aconteceu?

Um tema comum do pensamento do século XIX era que a democratização iria desencadear exigências irreprimíveis de redistribuição que, a serem satisfeitas, iriam pôr em perigo o sistema de livre iniciativa. Não é de surpreender, portanto, que as classes privilegiadas — fossem elas conservadoras ou liberais — advogassem a contenção da democracia de massas, de modo a impedir que as massas sem bens se apoderassem do governo para os seus próprios fins de redistribuição. Os nossos antepassados políticos adoptaram toda uma série de soluções bastante engenhosas para resolverem

* Instituto Universitário Europeu, Florença.

** Agradeço a Antonio Tena, Andres Posc e aos participantes no meu seminário no European University Institute a ajuda que me deram e os comentários que fizeram sobre esta comunicação.

¹ Estimativas baseadas em P. Flora *et. al.*, *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, vol. 1, Frankfurt, Campus (1983).

esse problema: o direito de voto e o parlamentarismo eram limitados, e volta e meia proibiam-se os sindicatos e os partidos socialistas. Por outro lado, podia restringir-se o impacte potencialmente desastroso do sufrágio universal introduzindo controles e equilíbrios complexos que distanciavam as massas eleitorais dos centros de poder, tal como aconteceu no sistema federalista americano. A solução última e mais desesperada era a ditadura.

A maior parte das teorias, desde Tocqueville e John Stuart Mill aos modelos do eleitor médio dos tempos modernos, partem do pressuposto de que numa democracia os orçamentos irão reflectir o peso das preferências do eleitorado. O sufrágio universal e o parlamentarismo puro deveriam, portanto, produzir um perfil de redistribuição que iria beneficiar principalmente as maiorias. Nesta versão «simples» da tese da democratização pressupõe-se que os números se traduzem em poder. Por conseguinte, a composição partidária real da legislatura e do governo é de somenos importância, já que qualquer partido apenas poderá sobreviver se conseguir a adesão das maiorias. Tocqueville (1969, pp. 208-212) partia do princípio de que a democracia daria origem a governos que iriam beneficiar as classes mais pobres simplesmente porque essas classes constituiriam a maioria. Com efeito, foi precisamente este pressuposto que gerou os sentimentos antidemocráticos do século XIX. Mas havia optimistas, como Thomas Jefferson e Tocqueville, que acreditavam que a ordem social poderia ser protegida da democracia desde que se assegurasse ao eleitorado popular a propriedade dos bens. Infelizmente, a disseminação da propriedade pelas massas não fazia, de um modo geral, parte integrante das fases iniciais da industrialização.

As teorias modernas do eleitor médio são também optimistas na medida em que, normalmente, não consideram que a democracia plena dê origem a um estado-leviatão. O modelo de Downs (1957) e as suas aplicações posteriores, como, por exemplo, Jackman (1975, 1986), sublinham que a maximização do voto e a necessidade de formar coligações obrigarão os partidos, qualquer que seja a sua tendência política, a adoptar políticas que não alienem o eleitor médio. Assim, a democracia eleitoral salvará a sociedade de políticas extremistas, podendo, efectivamente, levar a uma «subutilização» dos fundos públicos.

Há duas alternativas principais à teoria democrática «simples» das maiorias. A primeira defende que a evolução orçamental é ditada por forças em grande medida apolíticas. A «lei» de Adolph Wagner sublinha o papel do crescimento económico, ao passo que autores como Lindblom (1959) e Wildavsky (1964) propõem um modelo de crescimento burocrático, que se reforça a si mesmo, ou de «andar para a frente de uma maneira qualquer». A perspectiva do crescimento tem bastante mérito, pelo menos a curto e médio prazo, porque os programas de gastos se baseiam na lei e em direitos, grandes percentagens das despesas são reservadas para fins específicos e os governos não podem dar-se ao luxo de alienar clientelas especialmente interessadas em determinadas rubricas orçamentais. Assim, as viragens

significativas nas tendências orçamentais têm mais probabilidades de surgir devido ao crescimento das despesas a longo prazo, ou no seguimento de grandes roturas históricas, tal como dizem Peacock e Wiseman (1961).

A segunda alternativa argumenta que a democracia é uma condição necessária mas insuficiente da mudança, na medida em que a dimensão relativa de um eleitorado poderá não implicar um poder relativo. Segundo este ponto de vista, os números apenas se traduzirão em poder se o poder partidário for mobilizado e estiver organizado. Atribuir mais importância ao poder dos partidos das classes trabalhadoras, como fazem Korpi (1983) e Stephens (1979), ou à debilidade da direita, como faz Castles (1982), terá menos importância neste contexto.

A investigação sobre as determinantes políticas das políticas tem aumentado enormemente nas últimas décadas, mas não conduziu a praticamente nenhuma resposta concludente. Pampel & Williamson (1989) e Wilensky (1975) apresentaram argumentos a favor de uma teoria apolítica das despesas sociais, que as explicam antes em termos da importância primordial do crescimento económico, da burocratização e do envelhecimento demográfico. No entanto, os seus resultados apenas são válidos quando os gastos sociais são medidos como percentagem do PIB. Por sua vez, os argumentos a favor da importância causal dos partidos esquerdistas (ou de direita) são mais convincentes se considerarmos as características estruturais da política social (Esping-Andersen, 1990). Por último, a tese da democracia «simples» parece ser sustentável principalmente quando consideramos a distribuição dos rendimentos (Jackman, 1975, 1986).

Um problema comum a todos estes estudos empíricos reside no facto de a sua metodologia ser contrária ao seu objectivo teórico. Baseando-se fundamentalmente em amostras representativas, os estudos analisaram dados do pós-guerra relativos a democracias industriais avançadas. Isto não é de modo algum aceitável, uma vez que o advento da democracia plena se deu, na maioria dos casos, muitas décadas antes. Por conseguinte, torna-se impossível separar os efeitos históricos específicos do crescimento económico, da democratização e do poder do partido do governo.

Um estudo empírico sério requer, portanto, séries cronológicas abrangendo períodos muito longos. Em relação a alguns países já existem essas séries, mas é raro estarem completas e, quando o estão, os dados raramente são adequados a este tipo de análise². Podemos, no entanto, extrair benefícios da recente democratização da Espanha e de Portugal. A sua experiência do pós-guerra apresenta, *grosso modo*, os contornos básicos da via europeia dominante em direcção ao Estado-Providência democrático e

² Relativamente aos países europeus mais avançados, a principal fonte é *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975*, vols. I e II, de Peter Flora *et. al.*, Frankfurt, Campus Verlag. Além disso, muitas nações compilaram já compêndios mais ou menos completos de estatísticas históricas, nomeadamente os Estados Unidos, Canadá, Espanha, Itália e Reino Unido.

economicamente desenvolvido: estes países saíram do atraso económico e da ditadura, tornando-se democracias relativamente avançadas em termos económicos. Neste capítulo pretende-se determinar em que medida a democratização nestes dois países influenciou a tendência distributiva dos seus orçamentos públicos.

ORÇAMENTOS PÚBLICOS

É fácil concordar que as despesas públicas geram vencedores e perdedores, mas já é mais difícil determinar exactamente quem beneficia com o quê. Podemos afirmar com segurança que os subsídios à agricultura beneficiam os agricultores e que a sustentação dos rendimentos beneficia os assalariados. Mas como é que podemos determinar quem são as pessoas que num determinado momento tiram um maior proveito pessoal das despesas militares (para além dos próprios oficiais), dos tribunais, dos caminhos de ferro ou mesmo da educação? ³ O difícil problema de atribuir os benefícios de despesas específicas a grupos específicos torna-se consideravelmente mais simples se estivermos dispostos a aceitar que os gastos sociais irão beneficiar principalmente os grupos como menos bens e menos privilégios económicos, ou seja, os grupos sem poder ou com pouco poder no mercado.

Reduzir o problema à questão da percentagem das despesas públicas totais que a factura social representa parece justificar-se ⁴. Em primeiro lugar, isso dá-nos uma medida do avanço do país em direcção ao Estado-Providência: uma definição mínima do Estado-Providência é que pelo menos uma grande parte da actividade governamental se destine a assegurar a previdência e segurança social, por oposição a outros objectivos (Esping-Andersen, 1990). Também ajuda a resolver a eterna questão de saber qual o momento preciso em que um Estado passa a ser um Estado-Providência. É evidente que a Alemanha imperial de 1910 não pode ser considerada um Estado-Providência apesar de a legislação social de Bismarck ter introduzido, em certa medida, uma série de programas de Estado-Providência.

Em segundo lugar, se considerarmos os gastos sociais como uma percentagem dos gastos públicos totais, permanecemos fiéis à questão da democratização e do poder tal como foi inicialmente formulada por

³ Para uma análise pormenorizada sobre a forma de classificar as despesas orçamentais por beneficiários específicos, v. Saunders & Klau (1985) e Lessman (1987).

⁴ Neste estudo por gastos sociais entendemos as transferências para a segurança social e os gastos com os serviços sociais e de saúde. Decidimos excluir a educação pelo facto de (a) não ser redistributiva e (b) a sua forte componente de capital humano implicar que se trata mais de um bem comum colectivo do que de um bem do interesse de um grupo, ou classe social, específico.

Tocqueville e pelos seus contemporâneos, ou seja, o receio (ou esperança) de que a democracia e/ou o poder dos partidos dos trabalhadores permitissem às massas colonizarem o governo para conseguirem os seus próprios fins de redistribuição.

Com efeito, é surpreendente que haja tão poucos estudos em que a questão tenha sido analisada desta forma simples. A opção tradicional de analisar a providencialidade do Estado em termos das despesas sociais como percentagem do PIB assentava na falsa premissa de que essas despesas reflectiam o esforço dos governos no que se refere à previdência. Mas, se esses mesmos governos gastarem uma proporção ainda maior do PIB com a defesa e a polícia, por exemplo, somos forçados a concluir que o seu esforço no que se refere à previdência é eclipsado por preocupações de carácter bélico.

Os estudos em que o carácter de Estado-Providência é analisado em termos da *estrutura* do orçamento público são de dois tipos. Um deles, seguindo as pisadas da «luta democrática entre as classes» de Lipset (1960) e do modelo da concorrência partidária de Dawson e Robinson (1963), conclui que os partidos são decisivos quanto à tendência relativa a favor dos gastos sociais (por exemplo, Castles, 1982; Muller & Zimmerman, 1986; Lessmann, 1987; Budge e Keman, 1990). O outro, aderindo à tese do crescimento burocrático, sugere uma estabilidade básica da estrutura orçamental que, a longo prazo, irá sofrer uma rotura por motivos principalmente cataclísmicos, quer seja uma guerra ou uma mudança de regime (Peacock e Wiseman, 1961).

UM MODELO EMPÍRICO DAS DESPESAS SOCIAIS COMO PERCENTAGEM DO ORÇAMENTO

Para analisarmos as causas das modificações orçamentais criámos um modelo cronológico (*time-series model*) relativamente simples para Portugal e Espanha desde 1960 (o primeiro ano relativamente ao qual conseguimos obter dados fiáveis) até 1980. No modelo estão incorporadas os principais factores que levam as despesas sociais como percentagem dos orçamentos públicos a aumentar excessivamente: o crescimento económico, a transição para a democracia plena e a natureza do controle dos governos por parte dos partidos. O crescimento orçamental é identificado através da inclusão da variável dependente desfasada de um ano (despesas sociais como percentagem das despesas correntes totais). Isto deverá dizer-nos em que medida o orçamento de um determinado ano reproduz o orçamento do ano anterior.

É de referir que propomos duas medidas alternativas da democratização: a democracia e a variável transição. Uma das deficiências da bibliografia reside no facto de não identificar convenientemente as diferentes impli-

cações dos dois processos.⁵ Pondo de parte eventuais reversões, a democratização deve ser vista como um processo de mudança permanente, uma mudança de regime consolidada. Como é evidente, o período de transição faz parte dessa mudança, mas apresenta, provavelmente, características próprias. Em primeiro lugar, devido à sua própria natureza, a transição é um período de modificações políticas contínuas em que partidos políticos embrionários procuram definir-se, tendo em vista a futura concorrência eleitoral. É também, muito provavelmente, um período de reivindicação popular particularmente intensa, tendo em vista a reparação de injustiças anteriores e a satisfação de necessidades há muito reprimidas. O efeito hipotético destes dois fenómenos nos gastos é diferente. Se é a democratização propriamente dita que interessa, é de prever uma viragem acentuada nos gastos que se irá tornar permanente. Por outro lado, se as despesas são principalmente uma função do período de transição, quaisquer modificações verificadas serão temporárias.

Resumidamente, o modelo tem a seguinte fórmula:

$$S/T[t] = a + b1(S/T[t-1]) + b2(PIBc[t-1]) + b3(dem[t-1]) + \\ +b4(trans[t-1]) + b5(gov[t-1]) + e$$

em que:

- $t = 1960-1986$;
- S/T são as despesas sociais (incluindo a sustentação dos rendimentos, serviços sociais e de saúde, mas excluindo educação e habitação) como percentagem do total dos gastos públicos correntes, excluindo as contas de capital;
- PIBc é medido como uma variação percentual anual do PIB *real*, desfasado de um ano, de modo a levar em conta a probabilidade de os políticos votarem o orçamento de um determinado ano com base no crescimento do ano anterior;
- Dem é uma variável *dummy* da democratização, aqui definida como a data da primeira constituição democrática. Mais uma vez, esta variável é desfasada de um ano, de modo a levar em conta o tempo de reacção;
- Trans é uma outra variável fictícia da democratização que considera não só os anos de *transição* democrática (Portugal, 1974-77; Espanha, 1975-77). Mais uma vez, esta variável deve ser desfasada de um ano⁶;
- Gov é uma variável tricotómica referente ao tipo de partido que controla o governo. Aos governos durante a ditadura foi atribuída uma classificação de 1, aos governos não socialistas uma classificação de 2

⁵ A distinção que aqui propomos inspira-se na análise de Perez-Diaz (1990).

⁶ As duas variáveis alternativas da democratização têm ambas a sua lógica própria, tanto em termos estatísticos como em termos essenciais. A variável *dummy*, democracia, separa a época da ditadura da época da democracia, dando a entender que, uma vez que a democracia esteja implantada, o orçamento passará a ter permanentemente uma estrutura diferente. Em termos

(governos anteriores a 1982 em Espanha e, no caso de Portugal, os governos de 1979-1983 e posteriores a 1985) e aos governos socialistas/de esquerda uma classificação de 3⁷.

IMPACTE DA DEMOCRATIZAÇÃO NO ORÇAMENTO

Contrariamente à tese de Tocqueville, tem sido afirmado que de início a democratização reduziu efectivamente o tipo de generosidade governamental para com os pobres que está normalmente associada aos regimes autoritários paternalistas (Dich, 1973; Viby-Mogensen, 1975). Um argumento é que o alargamento inicial do direito de voto (especialmente em meados do século XIX) contribuiu principalmente para dar poderes aos pequenos proprietários e agricultores que queriam evitar os encargos fiscais e baixar o salário mínimo real. Outro argumento sublinha o efeito *noblesse oblige*, ou os custos da paz social, que se encontravam associados à manutenção dos governos absolutistas e autocráticos tradicionais — o «efeito de Bismarck», chamemos-lhe assim.

Os dois argumentos são essencialmente sólidos, mas são difíceis de validar internacionalmente, porque não dispomos praticamente de dados seguros sobre os gastos sociais relativamente a toda a época de democratização. Podemos, no entanto, analisar os períodos que antecederam e se seguiram imediatamente à grande vaga de democratização dos princípios do século XX e o regresso aos regimes autoritários nos anos 30. Relativamente a este aspecto, há que ter presente que as estruturas de classes eram radicalmente diferentes no contexto deste período mais recente: o número de pequenos proprietários tinha diminuído, ao passo que as classes trabalhadoras tinham aumentado drasticamente.

Existem provas consideráveis, embora pouco sistemáticas, de que a tendência das despesas orçamentais tem sido sensível às mudanças de regime constitucional. Os regimes políticos autoritários e pré-democráticos

estatísticos, a variável *democracia* identificará a existência de uma «rotura estrutural» ou de uma deslocação dos parâmetros.

A variável *transição*, pelo contrário, é motivada pelo pressuposto de que, durante o período de transição, os governos manifestarão uma tendência considerável para modificarem a estrutura do orçamento, mesmo de formas que não são sustentáveis a longo prazo. Em primeiro lugar, o período de transição irá, provavelmente, desencadear um coro de reivindicações de redistribuição anteriormente reprimidas que, devido à necessidade de legitimidade, será difícil ignorar. Em segundo lugar, o período de transição é também um período em que os partidos políticos embrionários considerarão necessário investir na sua futura elegibilidade, e será seguro supor-se que procurarão apresentar um perfil favorável ao eleitorado de baixo rendimento. Os governos de transição entregar-se-ão, provavelmente, a grandes gastos sociais, que, tal como no caso de Mitterrand, poderão mais tarde ter de vir a ser recuperados de outras formas. A variável *transição*, por outras palavras, explora a possibilidade de um efeito orçamental *temporário*. É, sem dúvida, possível que as duas variáveis funcionem cumulativamente.

⁷ Como medida alternativa da variável *poder partidário*, utilizei modelos paralelos em que os partidos de esquerda tinham uma percentagem dos assentos na legislatura. A variável *governo* é preferível, pois abrange também o período anterior à democratização.

têm muito mais tendência para beneficiar a defesa e a manutenção da lei e da ordem, enquanto a democratização (que aqui significa sufrágio universal e parlamentarismo puro) tende a produzir uma viragem muito mais acentuada para a previdência social e objectivos educacionais (v. quadro n.º 1).

Os orçamentos em períodos democráticos ou autoritários — percentagem dos orçamentos afectada à manutenção da lei e da ordem e à previdência social (incluindo educação)

[QUADRO N.º 1]

País	Regime autoritário		Regime democrático	
	Lei/ordem	Previdência	Lei/ordem	Previdência
Áustria {	1930	-	-	-
	1937	27,0	15,3	18,5
Dinamarca {	1901	41,1	21,4	-
	1929	-	-	18,5
Itália {	1900	27,9	3,6	-
	1921	-	-	19,8
	1936	33,2	11,1	-
	1950	-	-	23,8
Suécia {	1913	45,1	14,8	-
	1922	-	-	30,2
Reino Unido {	1913	35,6	33,0	-
	1921	-	-	21,5
				27,3

Nota. — Os anos são tão próximos quanto possível de mudanças de regime e evitam os períodos de guerra.

Fonte: Flora *et al.* (1983).

As viragens orçamentais que antecederam e se seguiram à democracia apresentadas no quadro n.º 1 nem sempre são drásticas, mas parece haver uma tendência constante para uma reorientação pós-democrática em que as armas dão lugar a sectores essenciais.

Uma vez que procurámos limitar o período de tempo entre observações, também é pouco provável que as modificações orçamentais se devam ao crescimento económico. Um importante problema, porém, é que a democratização da maior parte das nações coincidiu com o fim da Primeira ou da Segunda Guerra Mundial.

A DEMOCRATIZAÇÃO E OS ORÇAMENTOS EM ESPANHA E PORTUGAL

A transição para um Estado-Providência moderno nas democracias europeias avançadas deu-se em finais dos anos 50 e princípios dos anos 60, pelo menos no sentido de a maior parte da actividade governamental ter

passado a estar orientada para a previdência. Essa transição, evidentemente, só surgiu duas a cinco décadas depois da democratização, coincidindo com um período prolongado de crescimento económico e quase pleno emprego, e foi particularmente acentuada nos países com um forte regime social ou democrata-cristão.

Este conjunto de condições só surgiu em Espanha e Portugal quando as décadas de 60 (crescimento económico) ou de 70 (democracia e governos socialistas fortes) já iam bastante avançadas. Além disso, tanto a Espanha como Portugal são únicos no que se refere à forma como essas condições coincidiram historicamente. Ambos os países viveram um período de estagnação económica após o aparecimento das ditaduras, nos anos 30, e a expansão económica do Ocidente no pós-guerra passou-lhes ao lado, pelo menos até aos anos 60. Por outro lado, o abrandamento de controles e a abertura das suas economias e sociedades nos anos 60 deram origem a taxas de crescimento espectaculares.

Medido em termos de valores constantes (1970) do dólar americano, o PIB *per capita* da Espanha em 1929 correspondia a dois terços do da Alemanha, e metade do do Reino Unido. Em 1960 essa diferença tinha aumentado consideravelmente, tendo passado a ser dois terços do da Itália e menos de metade do da Alemanha. Em meados dos anos 70, porém, o programa *Opus Dei* colocou bruscamente a Espanha ao nível de desenvolvimento económico das principais potências europeias uma década antes⁸. Assim, se a transição para Estado-Providência pressupõe um limite máximo de riqueza económica, é nesse momento que devemos esperar que se dê.

Em comparação com a trajectória típica dos países da Europa ocidental, porém, o momento em que a Espanha atingiu o limite económico coincide com a democratização (1975-1977) e a recessão pós-OPEP. Esta última foi particularmente grave em Espanha, onde o PIB real *per capita* (em dólares americanos) estagnou (tendo mesmo baixado duas vezes) durante seis anos. Uma vez que a democratização e o «limite económico» coincidem, poderá ser difícil determinar a sua importância relativa no que se refere a uma possível viragem no sentido da previdência nos anos 70. Os dados relativos aos gastos sociais da Espanha indicam, no entanto, duas grandes vagas de crescimento da factura social. A primeira surgiu em meados dos anos 60 e é de pouco interesse, uma vez que foi principalmente função da consolidação do orçamento administrativo⁹. A segunda seguiu-se a uma década de grande crescimento económico e a uma mudança interna de regime a

⁸ Os dados comparativos referentes ao PIB de Espanha e Portugal foram extraídos de *Estadísticas Históricas de España, Siglos XIX-XX*, ed. A. Carreras, Madrid, Fundación Banco Exterior.

⁹ Durante os anos 50, o regime de Franco alimentou a evolução de uma dupla política social: uma estava integrada na administração pública da segurança social, a outra era semiautónoma e integrava-se nas mutualidades. Os dois sistemas limitaram-se a juntar-se em 1967 e, portanto, não podemos falar de um verdadeiro salto dos gastos sociais (para uma análise, v. Tamames, 1982, Comin, 1988, e Guillen, 1991). Para eliminar este falso salto dos gastos da série das Nações Unidas sobre despesas utilizada neste estudo, os dados referentes a 1960-1967 foram ajustados com base em dados extraídos do *Banco de España, Boletín Estadístico*, últimos volumes.

favor de uma maior liberalização e modernização e coincidiu com a nova *ley de financiación y perfeccionamiento* de 1972 (Guillen, 1991).

Em termos comparativos, o processo de democratização da Espanha foi gradual e pragmático. Ao contrário do que seria de esperar, o sistema partidário que surgiu com a democratização não deu origem a uma força comunista forte nem a uma força democrata-cristã forte. Depois do governo de transição foi formado um governo de centro-direita, que se manteve até surgir o governo de maioria socialista a partir de 1982. O período que mediou entre a democratização e os governos socialistas, embora bastante curto, permite-nos, mesmo assim, separar os efeitos das duas forças para explicar a mudança orçamental.

A trajectória portuguesa parece, à primeira vista, ser bastante semelhante. No entanto, para além do momento em que surgiu a transição para a democracia, a maior parte das suas componentes são exactamente o contrário das da Espanha. Em primeiro lugar, em termos de desenvolvimento económico, Portugal sempre esteve bastante atrasado em relação ao resto da Europa, incluindo a Espanha. O seu PIB *per capita* em 1929 era menos de metade do da Espanha, tendo aumentado para dois terços nos anos 50-60, mas ficando de novo para trás quando a Espanha empreendeu o seu surto de expansão económica. Com efeito, em 1973 o PIB *per capita* de Portugal era mais ou menos igual ao da Grã-Bretanha em 1929, ao da Alemanha em meados dos anos 50 e ao da Itália em 1960. Por outras palavras, o nível de desenvolvimento económico de Portugal no período de democratização era muito inferior ao limiar mágico em que na maior da Europa se assistiu a uma viragem no sentido do Estado-Providência. Em 1986 o PIB de Portugal era igual ao da Espanha em meados dos anos 60, o que não era propriamente favorável a gastos sociais em grande escala se aquilo que conta é o desenvolvimento económico. Tal como veremos adiante, a percentagem dos gastos sociais de Portugal em 1986 é, efectivamente, semelhante à da Espanha nos princípios dos anos 60.

A transição de Portugal para a democracia foi muito mais «revolucionária», e foi única, na medida em que foi dirigida pela esquerda. Temos, portanto, uma coincidência histórica entre democratização e um governo de controle socialista. Os governos de transição portugueses promoveram o socialismo como ideologia nacional oficial e introduziram uma série de políticas radicais de carácter social e económico, incluindo nacionalizações em massa. Do nosso ponto de vista, é interessante verificar também que o orçamento público foi executado sem aprovação parlamentar de 1974 a 1976. Os artigos 50.º a 72.º da Constituição de 1976 (alterados em 1982) definiam os parâmetros de um Estado-Providência global em termos dos direitos sociais dos cidadãos. Hoffman (1983, 15) chega mesmo a afirmar que não há mais nenhum país em que a constituição tenha dado tal relevo aos objectivos da política social. A esquerda foi afastada em 1979, e Portugal teve governos de centro-direita durante os anos 80, à excepção do governo formado por uma coligação de centro-esquerda de 1983-1984.

O ESTADO-PROVIDÊNCIA EM ESPANHA E PORTUGAL

É difícil caracterizar a Espanha ou o Portugal de hoje como verdadeiros Estados-Providência. A política social de ambos os países radica-se na tradição corporativa e conservadora da Europa continental, mas durante as ditaduras desenvolveu-se pouco e o seu âmbito era muito mais restrito. Nos finais das ditaduras foram introduzidas diversas reformas, tendo em vista a criação de um sistema de segurança social moderno, especialmente em Espanha, e a democratização levou também a que fossem introduzidos programas que não existiam no tempo das ditaduras. O subsídio de desemprego e o serviço nacional de saúde, por exemplo, foram introduzidos em Portugal pela primeira vez com a democratização¹⁰. A sua rede de segurança social é deficiente em muitos locais, e a cobertura e níveis de benefícios são modestos. Isto é talvez mais evidente no caso do desemprego, já que, por um lado, nenhum dos dois países tem conseguido evitar elevados níveis de desemprego e, por outro lado, o subsídio de desemprego não tem capacidade para abranger mais de cerca de metade (ou menos) dos trabalhadores que estão efectivamente desempregados (Maravall, 1982; Moreno & Sarasa, 1991). Mas é manifesto também nos orçamentos públicos. Em Portugal a segurança social (excluindo a educação e a habitação) correspondeu a uma percentagem das despesas públicas inferior a 20% até aos anos 70, tendo registado um aumento radical em meados da década de 70 e atingido o seu nível máximo de 35,7% em 1978; desde então essa percentagem tem-se mantido estável. Assim, o ponto mais alto das despesas sociais portuguesas corresponde à situação na maior parte dos países europeus nos anos 50.

Reflectindo a sua economia essencialmente agrícola e atrasada, a política social portuguesa anterior à ditadura de Salazar não passava de um deficiente sistema de mutualidades. O primeiro passo na direcção de um papel activo por parte do governo deu-se com a lei da segurança social de 1935 (Hoffman, *op. cit.*, p. 44). A reforma manteve o princípio dos regimes de previdência essencialmente privados, organizados com base em princípios corporativistas, em que a participação era, no entanto, obrigatória. Com o decorrer do tempo esses regimes profissionais foram sendo gradualmente alargados a mais grupos. Mas continuavam a ser precários e a depender essencialmente das contribuições dos beneficiários. Em 1962 foi dado um primeiro passo no sentido de consolidar os múltiplos regimes corporativistas, mas até à «revolução» de 1974 a protecção social conti-

¹⁰ Isto deveu-se, efectivamente, à entrada em vigor da Constituição de 1976 (Kohler, 1982, 242, n.º 160). Para uma análise pormenorizada da política social portuguesa, v. G. Hoffman, *Sozialpolitik in Portugal*, Frankfurt, Haag & Herchen, 1983. Este é praticamente o único estudo internacional existente sobre o caso português; v., no entanto, também uma análise mais breve em A. Weber e V. Leienbach, *Soziale Sicherung in Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1989.

nuou a ser, quando muito, residual. Em 1960 a assistência prestada com base nos rendimentos auferidos e os benefícios do funcionalismo público correspondiam a 50% dos gastos públicos da segurança social! (OIT, 1974 e 1983.) Assim, apenas 20% da população estavam efectivamente abrangidos pela segurança social e, mesmo assim, era pouca a protecção garantida pelo sistema. Eram os próprios beneficiários, por exemplo, que pagavam 30% dos custos hospitalares (Hoffman, *op. cit.*, p. 47).

O enorme vazio em termos de segurança social herdado da ditadura poderá ajudar a explicar por que razão a Constituição de 1976 e as reformas posteriores deram tanto relevo à política social. Para além da introdução do subsídio de desemprego (1975, 1977) e do serviço nacional de assistência médica (1979), em 1980 foram aprovados benefícios sociais mínimos. Por outras palavras, foi durante o período de democratização e dos governos de esquerda que Portugal deu o maior salto em direcção ao conceito de Estado-Providência moderno.

Em comparação com Portugal, a política social espanhola evoluiu mais gradualmente. A segurança social no tempo de Franco era mais avançada, embora, em termos internacionais, estivesse, sem dúvida, atrasada. Tal como a ditadura de Salazar, as primeiras décadas do regime de Franco não podem propriamente ser acusadas de uma promoção excessiva da previdência, e não foram decerto décadas de paternalismo voltado para a previdência. Em 1950 as despesas relacionadas com a defesa continuavam a representar um terço dos gastos públicos totais (do governo central) e as transferências para a Igreja eram equivalentes aos gastos de saúde (cálculo baseado nas *Estadísticas Historicas de España*, cit., quadros n.ºs 10.18 e 10.19). Na fase inicial da ditadura as políticas de protecção social eram apresentadas segundo a tradição organicista católica das *obras sociales*, dependendo (tal como em Portugal) dos fundos corporativistas da previdência, do princípio da subsidiariedade e da caridade. A ala falangista da ditadura era a favor de uma abordagem mais centralizada e mais estatal, e é nestes termos que devemos entender a introdução do regime de pensões de 1939 e do regime de assistência na doença de 1942. Em termos práticos, isto traduzia-se numa manta de retalhos de protecção com carácter voluntário e com carácter de obrigatoriedade e de benefícios corporativistas e estatais. A capacidade deste sistema para assegurar uma protecção social alargada era reduzida (Moreno & Sarasa, 1991; Guillen, 1991). A responsabilidade directa do governo pela protecção social era fundamentalmente favorável ao seu próprio funcionalismo.

Durante o período de rápido desenvolvimento económico que se seguiu ao plano de estabilização de 1959 verificou-se também uma viragem significativa em direcção aos princípios do Estado-Providência moderno. A medida mais importante foi a Lei de Bases da Segurança Social de 1963, que previa fundamentalmente a consolidação das mutualidades anteriormente fragmentadas e dos regimes estatais (Comin, 1988, 886 páginas, e

Guillen, 1991) ¹¹. A Lei da Segurança Social de 1972 levou a um aumento substancial das despesas, principalmente devido a terem sido aumentados a cobertura e benefícios do regime de pensões (Moreno & Sarasa, 1991). Mas o sistema de segurança social continuou a ser deficiente em muitos aspectos importantes até à democratização (Maravall, 1982; Tamames, 1982, 1986; Moreno & Sarasa, 1991; Guillen, 1991). Tal como estes autores referem, o sistema existente cobria apenas dois terços da população e não funcionava propriamente como uma garantia de uma sustentação adequada dos rendimentos ¹². Os governos após a democratização (tanto não socialistas como socialistas) tomaram muitas iniciativas destinadas a preencher algumas das maiores lacunas do sistema, especialmente no que se refere aos cuidados de saúde, serviços sociais, pensões e subsídio de desemprego. Os artigos 41.º a 49.º da Constituição consagram o princípio dos direitos sociais universais da população. Como percentagem das despesas totais, a segurança social atingiu o seu ponto mais alto em 1976-1977, tendo, porém, registado um declínio desde então. Surpreendentemente, os gastos sociais (excluindo os subsídios de desemprego) não aumentaram com os governos socialistas que estiveram no poder a partir de 1982. Isto não implica, naturalmente, que se tenha verificado uma campanha militante contra a previdência em nome dos governos socialistas, mas antes uma reorientação do crescimento orçamental para outros fins, nomeadamente a economia. Os gastos públicos totais registaram um aumento acentuado, mas, em termos da medida do carácter de Estado-Providência que escolhemos, durante os anos 80, o orçamento público regressou à sua estrutura franquista. Assim, é difícil acreditar que a transição para governos de maioria socialista venha a exercer um efeito positivo significativo no desenvolvimento do Estado-Providência em Espanha. Pelo contrário, a tendência que se verifica parece confirmar as numerosas vozes que afirmam que os socialistas espanhóis, ao favorecerem as políticas anti-inflacionárias em detrimento da cidadania social, não se podem comparar à democracia social do Norte da Europa (Estivill & Hoz, 1990; Merkel, 1989; Paterson & Thomas, 1988). É também no contexto deste decréscimo relativo dos gastos sociais que temos de entender a revolta sindicalista de 1988 contra o governo.

Nesta comparação que fizemos entre Portugal e Espanha há vários factores que parecem indicar que seria de prever uma trajectória causal bastante diferente. Em Espanha o processo de democratização foi relativamente gradual, a rede de segurança social herdada do passado estava bastante bem estabelecida em comparação com a de Portugal e a política social no período que se seguiu à democratização manteve os princípios

¹¹ Tal como se referiu anteriormente, esta consolidação deu origem a um salto extremamente acentuado da série de despesas de 1971, o que tornou necessário que fossem feitos ajustamentos.

¹² Moreno e Sarasa (1991) referem que em 1973 apenas 20% dos desempregados registados recebiam efectivamente benefícios; no princípio da década de 80 a pensão média continuava a ser apenas 71% do salário mínimo oficial.

básicos tradicionais da era de Franco. A democratização em Portugal, pelo contrário, foi mais radical e deu origem a um salto qualitativo em termos de legislação social. Por outras palavras, é de prever que o efeito de crescimento seja muito mais acentuado e que o efeito de democratização seja menos marcado em Espanha do que em Portugal. E é de prever também que a democratização e a transição sejam muito mais importantes a nível da mudança orçamental em Portugal. Uma vez que em Portugal os governos de esquerda e a democratização coincidem, em termos estatísticos não podemos separá-los na nossa análise.

Portugal e Espanha: determinantes das alterações dos gastos sociais, 1960-1986
(estimativas OLS, estatísticas-t entre parênteses) *

[QUADRO N.º 2]

	Portugal	Percentagem de variação explicada	Espanha	Percentagem de variação explicada
Intersecção.....	8,684 (3,33)	-	13,312 (2,95)	-
S/T[-1]	0,345 (2,35)	22,9	0,732 (7,49)	44,8
PIBc[-1]	0,516 (2,64)	15,9	-0,116 (1,15)	8,6
Democracia	9,427 (4,02)	47,3	-	-
Transição	5,166 (3,03)	13,9	4,392 (3,65)	19,0
Governos	-	-	-1,554 (3,32)	27,6
Testes estatísticos				
R ² (ajustado)	0,912	-	0,873	-
Durbin-Watson	1,954	-	1,954	-
Ró (p)	0,02	-	0,02	-
Heteroscedasticidade-PM (valor probabilístico) ...	0,001 (97,09)	-	0,078 (77,97)	-
Teste de normalidade Jarque-Bera (valor probabilístico)	1,210 (54,60)	-	1,210 (54,60)	-

* Variável dependente: despesas sociais como percentagem dos gastos públicos gerais totais, excluindo as transferências para o desemprego.

TESTE ESTATÍSTICO DA DEMOCRATIZAÇÃO E DA MUDANÇA ORÇAMENTAL

O quadro n.º 2 apresenta os resultados das nossas análises das séries cronológicas. O primeiro problema reside no facto de a multicolinearidade

nem sempre permitir que se ensaie o modelo completo (veja as elevadas correlações de ordem zero entre a variável governo e a democratização no apêndice). Para resolver este problema, a nossa abordagem consistiu em compararmos modelos parciais a fim de determinar qual das duas variáveis colineares se mostrava mais firme. No caso de Portugal, a variável gabinete é sistematicamente inferior à democratização, não só em termos de níveis de importância, como também em termos de desempenho do modelo. Por conseguinte, o modelo final que adoptámos para Portugal não contém a variável governo. Em Espanha a situação é inversa: a variável democracia apresenta um desempenho sistematicamente pobre, tendo sido, portanto, excluída do modelo final¹³. Os dois modelos apresentados no quadro n.º 2 não são econometricamente perfeitos devido a um desvio preocupante em relação à hipótese da normalidade. No entanto, atendendo ao número limitado de anos e ao «ruído» que inevitavelmente caracteriza a realidade política, podemos considerá-los bastante aceitáveis.

Os resultados relativos a Portugal são muito claros. Como sabemos, a composição partidária dos governos teve muito pouca influência no comportamento orçamental. A viragem no sentido dos gastos sociais é antes fruto do crescimento económico, do crescimento burocrático, do período de transição e da democracia. Mas esta última é, sem dúvida, a força preponderante. Por outras palavras, a democratização em Portugal deu origem a uma viragem permanente no sentido da previdência.

O modelo espanhol mostra estar em jogo um conjunto de forças totalmente diferente. Neste caso, o desenvolvimento dos gastos é motivado sobretudo pelo crescimento burocrático. O efeito modesto mas significativo da variável transição (que denota a insignificância sistemática da variável democracia) diz-nos que os anos de transição deram origem a uma viragem temporária no sentido da previdência que, no entanto, foi posteriormente anulada. Os governos desempenham um papel importante em Espanha, mas esse papel contraria a teoria tradicional: os governos socialistas fazem baixar a percentagem dos gastos sociais. Comin (1988) defende que o crescimento dos gastos sociais até à democratização foi principalmente alimentado pelo crescimento económico. É possível que tenha razão, mas o estudo que fizemos das percentagens orçamentais não o confirma. O crescimento económico não teve qualquer efeito significativo em Espanha.

É evidente que a estrutura orçamental de ambos os países foi substancialmente afectada pela democratização, mas de formas contrárias. Em Portugal foi à democracia que se ficou a dever o aumento permanente do nível dos gastos sociais. Em Espanha as forças do crescimento burocrático têm sido muito acentuadas; os anos de transição deram origem a um salto modesto na tendência orçamental para a previdência, mas a democracia não gerou uma viragem orçamental permanente.

¹³ Não apresentamos os resultados das numerosas análises parciais que realizámos por motivos de espaço.

CONCLUSÕES

A longa era das ditaduras espanhola e portuguesa foi nitidamente motivada por receios que não estavam relacionados com as reivindicações das massas em termos de previdência e redistribuição. No entanto, isto desempenhou quase certamente um papel importante nas políticas desses regimes. Tal como numerosos autores documentaram, os regimes de Salazar e de Franco eram profundamente avessos a grandes reformas sociais (Maravall, 1982, 1991; Guillen, 1991; Hoffman, 1983). Até aos anos 70, pelo menos, nenhum dos dois regimes se assemelhou ao de Bismarck, que pagava de bom grado o preço da política social para assegurar a paz social. Quando muito, esses dois regimes eram indiferentes à «questão social». Essa atitude mudou efectivamente por volta dos anos 70, mas é muito difícil determinar se a maior preocupação quanto à política social se ficou a dever ao dinamismo económico, ao processo hesitante de liberalização política, ao desejo de entrar para a Europa ou a um descontentamento social latente. O mais provável é que a verdade esteja numa combinação de todas estas forças.

Em ambos os países a democratização — fosse ou não iniciativa da esquerda — anunciou uma viragem sensível no sentido da segurança social, que foi acentuada e permanente no caso de Portugal e modesta e temporária no caso da Espanha. Se levarmos em conta todos os aspectos, teremos de concluir que aqueles que permanecem fiéis às doutrinas do pensamento antidemocrático do século XIX não teriam muito a recear da democratização em termos de uma redistribuição radical. Mesmo o zelo revolucionário do governo de transição de esquerda em Portugal acabou por cair por imposição do eleitor médio.

APÊNDICE

FONTES DOS DADOS E QUADROS

Os dados sobre despesas sociais referentes a Espanha e Portugal foram extraídos principalmente da série *National Accounts* das Nações Unidas, mas com alguns ajustamentos no caso da Espanha. Em primeiro lugar, a série das Nações Unidas referente à Espanha está incompleta. Para completar a série relativamente aos anos 80 (1983-1986) fiz extrapolações, utilizando como base a série SEEPROS (definição de despesas sociais da CEE) referente aos anos 80. Relativamente aos anos 1967-1969, foi adoptado o mesmo processo, utilizando como base os dados da OIT sobre despesas sociais. Uma vez que a diferença entre os dados da OIT e da ONU,

por um lado, e os dados da OIT e da SEEPROS, por outro lado, é mínima, parece justificar-se a adopção deste sistema de extrapolações. As despesas públicas totais (excluindo as de capital) relativas a Portugal foram extraídas das *National Accounts* das Nações Unidas; no caso da Espanha, foram extraídas de F. Comin, «Las administraciones publicas», in J. Delgado (ed.), *España Economía* (quadro n.º 5, p. 455). Os dados referentes às despesas sociais da Espanha foram ajustados de modo a levar em conta as despesas com os subsídios de desemprego e a consolidação do orçamento de 1967 com base em dados do Banco de España, *Bolletín Estadístico* (últimos volumes).

Matriz de correlação: Portugal

	S/T	S/T[-1]	PIBc[-1]	Democracia	Transição	Governo
S/T	1,000	0,889	- 0,491	0,923	0,360	0,901
S/T[-1]	0,889	1,000	- 0,444	0,880	0,889	0,810
PIBc[-1]	- 0,491	- 0,444	1,000	- 0,680	- 0,433	- 0,574
Democracia	0,923	0,880	- 0,680	1,000	0,312	0,904
Transição	0,360	0,889	- 0,433	0,312	1,000	0,497
Governo	0,901	0,810	- 0,574	0,904	0,497	1,000

Matriz de correlação: Espanha

	S/T	S/T[-1]	PIBc[-1]	Transição	Governo
S/T	1,000	0,876	0,223	0,390	- 0,602
S/T[-1]	0,876	1,000	0,191	0,187	- 0,488
PIBc[-1]	0,223	0,191	1,000	- 0,240	- 0,723
Transição	0,390	0,187	- 0,240	1,000	0,976
Governo	- 0,602	- 0,488	- 0,723	0,976	1,000

BIBLIOGRAFIA

- BUDGE, I, e H. Keman (1990), *Parties and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
 CASTLES, F. (1982), *The Impact of Parties*, Londres, Sage.
 COMIN, F. (1988), «Las administraciones publicas», in J. Delgado (ed.), *España Economía*, t. II, Madrid, Espasa-Calpe.
 DOMIN, F. (1988), «Reforma tributaria y politica fiscal», in J. Delgado (ed.), *op. cit.*
 DAWSON, R., e J. Robinson (1963), «Inter-party competition, economic variables and welfare policies in the American states», in *Journal of Politics*, 25, 265-289.
 TOCQUEVILLE, A. (1969) [1848], *Democracy in America*, Nova Iorque, Doubleday Anchor.
 DICH, J. (1973), *Den Herskende Klasse*, Copenhaga, Borgen.
 DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper & Row.
 ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Policy Press.

- ESTEVILL, J., e J. de la Hoz (1990), «Transition and crisis: the complexity of Spanish industrial relations», in G. Baglioni e C. Crouch (eds.), *European Industrial Relations*, Londres, Sage.
- FLORA, P., et. al. (1983), *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975*, Frankfurt, Campus.
- GUILLEN, A. M. (1991), «Social policy in Spain from dictatorship to democracy, 1939-1982», comunicação não publicada, Fundación Juan March.
- HOFFMAN, G. (1983), *Sozialpolitik in Portugal*, Frankfurt, Haag and Herchen Verlag.
- OIT (1974), *The Cost of Social Security*, Genebra, OIT.
- OIT (1983), *The Cost of Social Security*, Genebra, OIT.
- JACKMAN, R. (1975), *Politics and Social Equality: a Comparative Analysis*, Nova Iorque, Wiley.
- JACKMAN, R. (1986), «Elections and the democratic class struggle», in *World Politics*, 39, 123-146.
- KOHLER, B., *Political Forces in Spain, Greece and Portugal*, Londres, Butterworth.
- KORPI, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge Kegan Paul.
- LESSMANN, S. (1987), *Budgetary Politics and Elections: an Investigation of Public Expenditures in West Germany*, Berlim, de Gruyter.
- LIEBERMAN, S. (1982), *The Contemporary Spanish Economy*, Londres, Allen & Unwin.
- LINDBLOM, C. (1959), «The science of muddling through», in *Public Administration Review*, 19.
- LIPSET, S. M. (1960), *Political Man*, Nova Iorque, Doubleday Anchor.
- MARAVALL, J. (1982), *The Transition to Democracy in Spain*, Londres, Croom Helm.
- MARAVALL, J. (1991), *Economic Reforms in New Democracies: the Southern European Experience*, Instituto Juan March, documento de trabalho, Junho.
- MORENO, L., e S. Sarasa (1991), «Catholicism and socialism in the development of the Spanish welfare state», comunicação apresentada no Workshop on Comparative Studies on Welfare State Development, Helsinquia, 29 de Agosto.
- MULLER, F. G., e K. Zimmerman (1986), «The determinants of structural changes in public budgets», in *European Journal of Political Research*, 14, 481-498.
- OPELLO, W. (1985), *Portugal's Political Development*, Boulder, Colorado. Wetview Press.
- PAMPEL, F., e J. Williamson (1989), *Age, Class, Politics, and the Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PEACOCK, A., e J. Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Londres, Allen & Unwin.
- PEREZ-DÍAZ, V. (1990), *The Emergence of Democratic Spain and the «Invention» of a Democratic Tradition*, Instituto Juan March, documento de trabalho, Junho.
- PINTO, M. (1990), «Trade union action and industrial relations in Portugal», in G. Baglioni e C. Crouch (eds.), *op. cit.*
- SAUNDERS, P., e F. Klau (1985), *The Role of the Public Sector*, Paris, OECD Economic Studies, 4.
- STEPHENS, J. (1979), *The Transition from Capitalism to Socialism*, Londres, Macmillan.
- TAMAMES, R. (1982), *Introducción a la Economía Española*, Madrid, Alianza Editorial.
- TAMAMES, R. (1986), *The Spanish Economy*, Londres, C. Hurst.
- VIBY-MOGENSEN, G. (1975), *Socialhistorie*, Copenhaga, Akademisk Forlag.
- WEBER, A., e V. Leienbach (1989), *Soziale Sicherung in Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- WILDAVSKY, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown.
- WILSNEKY, H. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.