

Discursos e aparelhos nas transformações políticas — o caso da segurança social

APRESENTAÇÃO

A questão das novas condições da actividade estatal, antes de ser abordada no quadro de uma reflexão geral sobre o fenómeno «Estado», remete para o estudo dos aparelhos de Estado, pois são estes os lugares do funcionamento concreto do Estado. É à escala dos aparelhos que as mudanças são experimentadas e racionalizadas pelos agentes envolvidos; é nos aparelhos que se manifestam as maiores resistências à mudança e que surgem as mais notáveis dinâmicas imprevistas. Além desta razão propriamente sociológica, convém acrescentar uma consideração de «oportunidade epistemológica» que advoga em favor desta escala de análise: verifica-se, com efeito, que o sociólogo adopta desta maneira um objecto de dimensão equivalente à do seu próprio quadro de actividade, o que garante, em certa medida, a existência de instrumentos adequados de tomada de conhecimento.

Entre os aparelhos de Estado tratarei o conjunto designado pela expressão «sistema de segurança social». Limito-me, desta maneira, a um sector específico da actividade estatal e não pretendo qualquer representatividade das minhas observações quanto às características *gerais* da actividade estatal no período considerado: a identificação destas características gerais cabe a um debate alargado entre investigadores estudando os vários sectores do Estado. No entanto, permitir-me-ei lembrar que a segurança social, sem ser representativa, não deixa de ser, de certa maneira, central na história recente de Portugal, muito especialmente à volta da ruptura de Abril de 1974. Três factos podem ilustrar esta afirmação: um dos principais traços do marcelismo foi a tónica posta na definição *social* do Estado¹, tendo a última remodelação governamental de Caetano incluído a criação de um novo Ministério das Corporações e da Segurança Social². No Programa do MFA, as questões de política social ocupam um lugar de destaque³. Finalmente, no comício do 1.º de Maio de 1974, o objecto principal da segunda alocução é precisamente a previdência social⁴.

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

¹ Ver Boaventura de Sousa Santos. «A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984)», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14, Novembro de 1984, pp. 7-29, em particular pp. 10 e segs.

² Ministério atribuído a Joaquim Dias da Silva Pinto: ver Decreto n.º 589/73, de 7 de Novembro.

³ Letra B (Medidas a curto prazo), n.º 6.

⁴ Alocução de Jerónimo Franco, representante do Sindicato dos Metalúrgicos: transcrição parcial no *Diário de Notícias* de 3 de Maio de 1974.

A segurança social, porém, apenas recentemente entrou no campo da reflexão sociológica. Afigura-se portanto oportuno começar, na primeira parte do presente texto, por algumas considerações genéricas sobre a segurança social enquanto tema da teoria social, considerações que me permitirão situar, numa primeira aproximação, as especificidades do caso português e justificar o método de análise escolhido (I). Na segunda parte passarei à apresentação de alguns dados empíricos (II).

I

O desenvolvimento dos aparelhos e a especificação dos objectivos políticos designados pela expressão «segurança social» são, sem dúvida, um dos fenómenos sociais mais marcantes do século xx: num período de poucas décadas, a quase totalidade dos Estados do mundo instalaram «sistemas de segurança social»⁵; o volume dos circuitos económicos instituídos por estes sistemas cresceu maciçamente⁶; os programas dinamizadores deste desenvolvimento conheceram um processo contínuo de consolidação simbólica, em particular ao nível internacional, pela instalação de organizações especializadas, tais como a Organização Internacional do Trabalho e a Associação Internacional de Segurança Social, e pela multiplicação de textos de direito internacional que convergem na formulação do que se poderia chamar uma Constituição Social Internacional⁷.

Os esforços para abordar este fenómeno na perspectiva de uma teoria das sociedades contemporâneas, por seu turno, são recentes, para não dizer incipientes⁸. Este atraso terá possivelmente razões técnicas — a complexidade do assunto garantiu um certo monopólio dos especialistas institucionais, produtores de uma visão «interna» do fenómeno — ou históricas — a filosofia política, o marxismo e a sociologia também pensaram «com atraso» o Estado moderno e o capitalismo. Mas não se poderá ignorar uma razão ideológica: o desenvolvimento da segurança social inscreve-se entre motivos heterogéneos (redistribuição do rendimento social, pacificação social, disciplinação da mão-de-obra, instalação de novas solidariedades, etc.) e uma necessidade unívoca: garantir, em geral, por meios conformes ao novo sistema económico (ou seja, prestações pecuniárias), as

⁵ Ver nomeadamente os relatórios apresentados às assembleias gerais trienais da Associação Internacional de Segurança Social, publicados em Genebra, pela AISS, sob o título: *L'évolution de la sécurité sociale et les activités de l'A.I.S.S.*

⁶ Ver, por exemplo, Bureau international du Travail, *Sécurité sociale: quelles méthodes de financement? Une analyse internationale*, Genebra, BIT, 1983, em particular o quadro da p. 38. Ver também BIT, *L'impact macro-économique de la sécurité sociale*, Genebra, 1970.

⁷ Citemos, entre os principais, o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e a Carta Social Europeia. Ver Guy Perrin, «Les fondements du droit international de la sécurité sociale», in *Droit Social*, Dezembro de 1974, pp. 479-492.

⁸ Uma observação que faz também, por exemplo, Alber Jens, no seu livro *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat — Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa (Do Hospício ao Estado-Providência — Análises sobre o Desenvolvimento do Seguro Social na Europa Ocidental)*, Francoforte/Nova Iorque, Campus, 1982, pp. 19-20. Excepções a este estado geral da questão são geralmente o resultado de trabalhos de especialistas trabalhando «dentro» da segurança social. Convém aqui citar Guy Perrin, «Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles», in *Revue française de Sociologie*, 1967, pp. 299-324, trad. portuguesa em *Informação Social*, n.º 11, Julho-Setembro de 1968, pp. 74-112.

condições mínimas de existência dos indivíduos. Com efeito, o sistema económico em desenvolvimento eliminou progressivamente as possibilidades de auto-abastecimento dos indivíduos e dos agregados familiares, reforçou a monetarização dos principais serviços à colectividade, em particular dos cuidados médicos, e contribuiu para a desagregação de diferentes redes de solidariedade social, tais como a vizinhança e a família alargada, instalando assim os indivíduos e as famílias na dependência total de um factor precário: o salário. Na conjuntura de expansão económica que se verificou desde a segunda guerra mundial, optou-se pela neutralização ideológica do desenvolvimento da instituição destinada a responder a esta necessidade: assim, a resposta aos interesses de todos não ficava prejudicada pelo confronto das intenções de cada um.

Ultimamente, sob o impacto, em particular, da recessão económica, surgiram os primeiros sinais de ruptura desta trégua ideológica. Amplifica-se a denúncia da «crise do Estado-providência»⁹ e manifesta-se em diversos países a vontade aberta de dismantelar parcialmente os aparelhos de segurança social. Assiste-se assim a uma viva tematização da segurança social, que se torna alvo de dois tipos de críticas: as formuladas com base nas teorias económicas neoliberais, recém-reabilitadas, e as derivadas das críticas libertárias do poder, herdadas dos movimentos antiautoritários dos anos 60-70. Trata-se, no entanto, de uma tematização «negativa»: primeiro, porque consiste na evidência dos efeitos perversos da instituição (em particular esclerose económica e burocratização das relações sociais); segundo, porque funciona essencialmente como argumento a favor de «contrários» à segurança social (por um lado, a liberdade dos agentes económicos¹⁰ e, por outro, a redescoberta de formas microssociais de solidariedade)¹¹. E não se pode falar, em rigor, de um debate. A estes dois ataques convergentes, a instituição opõe apenas a sua irrecusável materialidade: ignora a crítica antiautoritária — o que não deixou de gerar situações de agudo mal-estar entre o pessoal dos serviços de intervenção social¹² — e esquiva o argumento neoliberal ao concentrar-se nos seus problemas de financiamento¹³, administrando assim provas da sua compatibilidade prática e teórica com a racionalidade económica.

Depois do silêncio e, em seguida, do diálogo de surdos¹⁴, a situação, ultimamente, modificou-se, talvez porque medidas concretas tomadas em

⁹ Entre os numerosos trabalhos dedicados a este problema citemos apenas dois títulos: OCDE, *L'État protecteur en crise — Rapport de la Conférence sur les politiques sociales dans les années 80, Paris 20-30 octobre 1980*, Paris, OCDE, 1981, e Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981 (reedição na colecção «Points»: Paris, Seuil, 1984; tradução portuguesa: Lisboa, Editorial Inquérito, 1985).

¹⁰ Para uma apresentação das teorias económicas fundamentando esta posição poder-se-á consultar Jean-Marie Albertini e Ahmed Silem, *Comprendre les théories économiques*, Paris, Seuil, 1983; em particular vol. I, pp. 88 e segs.

¹¹ Curiosa, neste ponto, a posição de Rosanvallon (*op. cit.* na nota 9, pp. 119 e segs.), que simultaneamente defende as «novas solidariedades» e já verifica o seu fracasso (p. 121), sem resolver de maneira satisfatória esta contradição.

¹² Ver nomeadamente Pierre-Yves Troutot, «Les travailleurs sociaux, la dynamique de l'impuissance et les modèles professionnels: une mise en perspective», in *Revue internationale d'action communautaire*, n.º 7, 1982, pp. 71-82.

¹³ Pode ser considerada característica desta estratégia a publicação pelo BIT do livro *Sécurité sociale: quelle méthode de financement?*, cit.

¹⁴ Ou da «discussão técnica relativa ao curto prazo económico», para retomar a expressão mais moderada de Manuel Villaverde Cabral, no seu artigo «O 'Estado-providência' e o cidadão», in *Risco*, n.º 1, 1985, pp. 17-35.

vários países iniciaram *de facto* o desmantelamento, que até agora apenas constituía uma ameaça¹⁵. Ora é neste momento que surgem elementos de uma reflexão substancial sobre o assunto, como se tivesse sido necessária a negação prática da instituição para fundamentar a sua instalação como tema positivo de reflexão teórica. Esta reflexão vem inserir-se no quadro lato da problemática que domina actualmente a teoria social, problemática que se poderia chamar da constituição social do indivíduo¹⁶. Assiste-se à seguinte conjuntura: por um lado, é considerado urgente fazer o levantamento dos modos concretos de funcionamento da segurança social na sociedade, no momento em que esta se encontra efectivamente ameaçada de funcionar a prazo sem segurança social. Por outro lado, o fracasso dos projectos antiautoritários fez deparar à teoria social a solidez da estrutura individualista assumida pelo capitalismo avançado, uma estrutura no imediato histórico inultrapassável e, desde logo, um lugar a investir e uma passagem obrigatória para a compreensão da modernidade. Acontece que um dos dispositivos individualizantes que a teoria social encontra nesta via é exactamente a segurança social. Citemos alguns aspectos deste carácter individualizante: a segurança social dá substância ao indivíduo na sua relação com o Estado, ao reconhecer as suas necessidades de subsistência e de bem-estar físico e ao instalar novas modalidades de relação administração/cliente, destinadas a cobrir essas necessidades em determinadas circunstâncias. Possibilita a desagregação progressiva de vivências colectivas, tais como a família, ao garantir a subsistência das gerações sem possibilidades próprias de auferir rendimentos, contribuindo para abrir o caminho, além da família nuclear, para o *ménage individuel*. Garante uma inserção contínua do indivíduo no mercado dos bens de consumo, ou seja, consolida o papel de consumidor. Finalmente, tirando ao salário a sua qualidade de fonte precária, mas insubstituível, de meios de subsistência, ao concretizar, em certos casos, uma limitada solidariedade entre estratos com rendimentos baixos e estratos com rendimentos altos, ao abrir espaços de gestão participada por empresários e trabalhadores, vem ocupar um lugar central no dispositivo social que tornou ultimamente questionável a pertinência do paradigma do confronto das classes sociais para dar conta da dinâmica das sociedades pós-capitalistas¹⁷.

¹⁵ Citemos aqui apenas o caso mais recente: a Grã-Bretanha. Ver *The Economist* de 8 de Junho de 1985 e *Expresso* da mesma data.

¹⁶ Ver, por exemplo: Louis Dumont, *Essais sur l'individualisme — une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil, 1983; Gilles Lipovetzky, *L'ère du vide*, Paris, Gallimard, 1983, e ainda Juan Mozzicafreddo, «Narcisismo, depressão e política», in *Jornal de Letras, Artes e Ideias* de 8 de Janeiro de 1985.

¹⁷ Uma afirmação categórica neste ponto é a de Habermas:

O que hoje nos separa de Marx são evidências históricas, por exemplo a observação de que nas sociedades de capitalismo avançado já não existem classes identificáveis, nem grupos sociais claramente circunscritos que possam, incondicionalmente, ser designados como representantes de um interesse colectivo lesado. (Jürgen Habermas, *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Francoforte, Suhrkamp, 1984, p. 479.)

Mais hesitante por enquanto, merece ser citada a pergunta de Offe: «Será que a agenda do Estado social, o seu espaço de manobra e o seu desenvolvimento futuro vão ser marcados e limitados pela matriz de poderes sociais resultante das estruturas sociais do capitalismo avançado? Ou será, pelo contrário, que a esfera de actividade da política do Estado social vai, por si só, abrir possibilidades de reformar a matriz de poderes sociais pelos seus próprios êxitos

Com o desenvolvimento desta reflexão encontram-se finalmente reunidas as condições (e patente a necessidade) de um debate de fundo sobre a segurança social, em que a questão essencial, além do funcionamento da economia e do poder de Estado, é a de saber como a modernidade assumirá o seu principal produto, o indivíduo. É esta a posição de Offe quando aprova a defesa do sistema de segurança social como garantia de um espaço de manobra onde o indivíduo possa activamente contribuir para a definição do seu papel na sociedade¹⁸. É este o último horizonte de Foucault quando, trabalhando na arqueologia dos dispositivos de subjectivação¹⁹, aborda a análise da segurança social, recusando-se subsumi-la (como muitos o teriam esperado da sua parte poucos anos antes) sob a qualificação unilateral de dispositivo de poder²⁰: após ter denunciado a produção do homem-objecto de poder, conclui pela necessidade do investimento do homem-sujeito de poder. Este projecto ético leva-o a aceitar a segurança social como suporte moderno da subjectivação.

Este debate tem uma efectividade transnacional garantida tanto pela existência das organizações internacionais, como pelos contactos entre académicos dos diferentes países e pela componente internacional dos processos de formação de projectos políticos. No entanto, os argumentos terão de ser reexaminados à luz das especificidades nacionais. No caso de Portugal, surgem neste sentido, em particular, as seguintes perguntas: em que medida não terão subsistido aqui, para largos sectores da população, possibilidades de subsistência alternativas ao salário do trabalhador por conta de outrem?²¹ Em que medida não terão subsistido redes microsociais de solidariedade já dissolvidas noutros países (família alargada, vizinhança, etc.)?²² Qual o impacte, no tecido e na dinâmica social, que permite supor a antiguidade e a efectividade do sistema português de segurança social? Quais são, finalmente, as influências internacionais que impedem (quaisquer que sejam as respostas às primeiras perguntas) que seja posto de parte o problema da individualização no caso de Portugal? Pensa-se aqui em particular na importação de padrões de consumo, no impacte de mensagens audiovisuais de produção estrangeira, na introdução de modos alterados de vida pelos emigrantes regressados.

Não me é possível, aqui, responder já a estas perguntas. Apenas pretendo propor uma primeira abordagem da problemática, examinando o

ou fracassos?» (Claus Offe, «*Arbeitsgesellschaft*» — *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven* («*Sociedade do Trabalho*» — *Problemas Estruturais e Perspectivas de Futuro*), Francoforte/ Nova Iorque, Campus, 1984, p. 339.)

¹⁸ No seu prefácio a Georg Vobruba, *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Francoforte, Suhrkamp, 1983, p. 11.

¹⁹ Michel Foucault, *L'usage des plaisirs* e *Le souci de soi*, ambos publicados por Gallimard, Paris, 1984.

²⁰ Bernard Brunhes, Michel Foucault, René Lenoir e Pierre Rosanvallon, *Sécurité sociale: l'enjeu — entretiens avec Robert Bono*, Paris, Syros, 1983, pp. 44-45.

²¹ Em particular pela continuação de uma actividade agrícola. Ver Manuel Villaverde Cabral, «A economia subterrânea vem ao de cima: a população rural perante a industrialização e a urbanização», in *Análise Social*, n.º 76, 1983 pp. 199-234, especialmente p. 218 e a bibliografia aí referenciada, à qual convém acrescentar agora António Manuel Figueiredo (coord.), *A Economia Subterrânea e o Exercício da Política Económica e Social em Portugal — Contributos para Um Debate Necessário*, Lisboa, Instituto Damião de Góis, 1985.

²² Ver José Madureira Pinto, «Solidariedade de vizinhança e oposições de classe em colectividades rurais», in *Análise Social*, n.º 66, 1981, pp. 199-230.

que aconteceu dentro e à volta da segurança social portuguesa no decorrer dos últimos dez anos, com o objectivo principal de sugerir uma possível via empírica de colectar elementos de reflexão. O material mais consistente que encontramos divide-se em duas categorias: por um lado, encontramos os aparelhos que concretamente se desenvolveram e funcionam sob a designação de «instituições de segurança social». Podíamos fazer o seu levantamento, caracterizá-los pelo seu pessoal, os seus recursos, as suas regras de funcionamento, as modalidades das suas relações com outros actores sociais, com os seus beneficiários, etc. Por outro lado, encontramos um conjunto de discursos (unidades linguísticas significativas materializadas em alocações, revistas, livros, etc.) que têm como tema a segurança social²³. A minha sugestão é que se adoptem, numa primeira fase, estes discursos como ponto de partida da análise, reservando para uma fase ulterior a abordagem dos aparelhos. Tal opção não significa, no meu entender, negligenciar as coisas em favor das palavras, pois assumo o seguinte postulado: redacção, edição, impressão e difusão de discursos são trabalhos cujo custo social tem de ser suportado; não há, por isso, produção de um discurso sem que exista um aparelho que condense a força necessária a esta produção. Daí que seja legítimo, a partir do discurso produzido, procurar identificar o aparelho que possibilitou esta produção e interrogar este aparelho quanto à força social que mediatiza. Assim, a identidade do autor revela uma possível pista na procura dos actores que julgaram oportuno o recorrer ao discurso; e o volume, bem como a difusão que mereceu um discurso, podem funcionar como indícios do peso social destes actores.

²³ O privilégio que acordo aqui às duas figuras — aparelho e discurso — merece uma breve justificação: chamo aparelho à forma histórica que tende a revestir a prática quando inserida no sistema económico-político moderno. Esta forma foi tematizada na teoria social a partir do momento em que este sistema adquiriu uma dinâmica própria, alienando a prática da sua mediação sistémica: veja-se o problema da reificação, que se desloca para o centro do pensamento marxista nos trabalhos do jovem Lukács, e o problema da burocracia, também presente no marxismo do século XX e que surge na sociologia das organizações de Merton, Gouldner e outros. Chamo discurso ao lugar histórico que vem investir a prática para mediatizar o seu sentido, a partir do momento em que o sistema económico-político tem positivado os seus instrumentos de regulação (a lei e o dinheiro), neutralizando assim a produção autónoma de sentido pelos agentes nos momentos de funcionamento do sistema.

A produção do discurso, articulada sobre o sistema económico-político que a tornou necessária e que dela se torna mediação indispensável, tende a estabilizar o seu próprio sistema: surge assim o campo cultural, tal como problematizado em particular pela escola de Bourdieu. Também aqui, foi nos momentos em que a dinâmica do campo cultural ameaçou desviar, degradar, encerrar o sentido da prática nas suas mediações culturais que o discurso foi tematizado: vejam-se em particular o problema do ideológico (Marx perante os intelectuais académicos), o problema da negação da razão (a escola de Francoforte perante a cultura de massa) e, mais recentemente, a denúncia do estruturalismo em França, entre outros, por Sartre contra Lévi-Strauss e contra o «jovem» Foucault, na RFA, por Habermas contra Luhmann. Resta acrescentar que, fazendo a fenomenologia da nossa percepção dos aparelhos e dos discursos, verificamos que tendemos simultaneamente a não conseguir escapar à visão de aparelhos e discursos (e, por isso, somos muitos a falar muito nestes dois termos) e a não conseguir esquecer que nunca vimos «aparelhos a funcionar», nem (com a excepção, em certa medida, do discurso legal e de formas afins) jamais se nos deparou um discurso significativo apenas pela sua estrutura interna: vemos pessoas a trabalhar e lemos o que alguém escreveu. Esta oscilação na nossa percepção deve-se à antinomia entre, por um lado, a nossa *Lebenswelt* (para utilizar um conceito recentemente reinjectado na linguagem sociológica por Habermas) e, por outro lado, as dinâmicas alienadoras do sistema económico-político e do campo cultural, em geral, e, em particular, a perspectiva «sistémica» que se impõe ao nosso olhar por mandato profissional.

Abordado a partir deste postulado, o discurso sobre a segurança social fornece-nos dois tipos de indicações: pelos seus conteúdos, permite-nos reconstituir o sentido concreto investido pelos actores sociais no projecto segurança social; pela sua produção, permite-nos reconstituir a constelação variável dos actores em interacção na definição e na concretização deste projecto. Neste sentido, a análise do discurso parece-me poder fundamentar uma abordagem do fenómeno «segurança social» à partida enquanto inserido no seu mais lato contexto simbólico (as significações vigentes) e concreto (os actores envolvidos), ou seja: imunizar, em certa medida, o investigador contra o perigo — inerente a qualquer sociologia de aparelho — de ser contaminado pelo sociocentrismo do seu próprio objecto. É esta análise do discurso sobre a segurança social portuguesa que me proponho esboçar na segunda parte: examinarei sucessivamente os *tipos de discurso* quanto à sua produção, à procura dos actores intervenientes — a) — e, limitando-me nesta contribuição a um destes tipos de discurso — o discurso governamental —, analisarei os *conteúdos*, tentando reconstituir a significação da segurança social nas estratégias governamentais — b).

II

a) Uma apreciação global das fontes dos discursos sobre a segurança social portuguesa produzidos nos últimos vinte anos permite delimitar três tipos: em primeiro lugar, encontramos o discurso *jurídico*: textos legais e «quase legais» (os preâmbulos dos diplomas governamentais); em segundo lugar, o discurso *técnico*, isto é, o discurso produzido por especialistas da segurança social prioritariamente para uso dos técnicos da segurança social; em terceiro lugar, o discurso *político*, em que vários actores sociais (partidos, sindicatos, outras associações de representação de interesses colectivos e também o próprio Governo) se exprimem em termos avaliativos e normativos sobre o sistema existente ou a constituir, dirigindo-se à «opinião pública», quer pela via dos meios de comunicação social, quer pelas vias institucionalizadas dos procedimentos constitucionais.

Entre os três tipos assim delimitados, é o discurso jurídico que ocupa o lugar mais consistente. A sua produção não apresenta soluções sensíveis de continuidade e manifesta uma tendência marcada para o crescimento. Este crescimento representa, aliás, um factor notável do fenómeno geral da inflação legislativa que se verifica em Portugal, como em todos os Estados modernos. No campo da segurança social, esta inflação deve-se principalmente a três causas: a progressiva extensão do sistema, que vai abrangendo novas categorias da população e cobrindo cada vez mais eventualidades; medidas de reestruturação orgânica que obrigam a redefinir denominação, atribuições e funcionamento dos serviços (durante o período em análise passou-se em particular do sistema «de previdência» ao sistema «de segurança social», o que implicou a autonomização dos postos clínicos das caixas e a integração, aos níveis central e regional, dos serviços da previdência e dos da assistência); as necessidades permanentes de adaptação e de manutenção de um aparelho que pretende regular-se unicamente por meio do direito estatal. Não se vai aqui pormenorizar este conjunto dinâmico de dispositivos, o que equivaleria a fazer uma análise do conteúdo do discurso jurídico da segurança social, ou, conforme o objectivo visado,

um tratado de direito da segurança social²⁴. Na perspectiva que adoptei, interessa para já apenas examinar algumas características formais deste discurso, importantes para compreender a sua inserção e eficácia sociais.

Conviria, principalmente, determinar quais os autores concretos deste discurso. Porém, pelas suas características definitórias, o discurso jurídico moderno apresenta-se difícil de analisar sob este ângulo: a sua «positividade», tal como a conceptualizou Luhmann²⁵, significa precisamente que se torna autónomo em relação ao seu autor concreto. Já não vale pela referência concreta a um actor, mas pela inserção formal na totalidade do sistema jurídico, sendo este coextensivo ao referente abstracto que constitui o Estado. Inseridos num subsistema próprio, independente no imediato das condições concretas dos confrontos e debates sociais, os procedimentos formais de elaboração legislativa e as assinaturas dos diplomas a promulgar não estabelecem mais do que presunções quanto aos actores envolvidos, que se tratará de verificar caso a caso. No imediato, temos de nos limitar, todavia, ao aspecto formal. A este nível distinguem-se, no essencial, três tipos de textos: os textos constitucionais, elaborados no quadro da Assembleia Constituinte em 1975-76 e da Assembleia da República em 1982 (artigo 63.º da Constituição); os textos legais, no sentido formal do termo, isto é, de emanação parlamentar; e os textos regulamentares, produzidos pelo Governo ou pelo ministério. Não vou aqui examinar quem motivou as intervenções determinantes nos debates da Assembleia Constituinte e no Parlamento, nem reconstituir, o que seria ainda muito mais difícil, os processos internos à Administração e ao Governo de que resultou o material regulamentar. Limitar-me-ei à seguinte observação: no seio do discurso jurídico é esmagador o volume do direito regulamentar de fonte governamental ou ministerial. Quase se poderia dizer que o direito da segurança social é um direito unicamente regulamentar. Este peso do direito regulamentar não corresponde apenas a uma dominação quantitativa, mas, mais significativamente, ao facto de todas as disposições essenciais terem forma regulamentar, ou, pelo menos, receberem forma regulamentar antes de receberem forma de lei. A recém-promulgada Lei da Segurança Social²⁶, por exemplo, apenas sanciona um sistema preexistente. Desde a Revolução, o Parlamento interveio apenas uma outra vez: para ratificar o Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de Dezembro; neste caso também, a lei surge *ex post*²⁷. Existe uma excepção importante a esta tendência geral: é o caso das disposições constitucionais que fundam o projecto da instalação do sistema

²⁴ Para uma descrição do desenvolvimento recente da segurança social ver Fernando Maia, *Segurança Social em Portugal — Evolução e Tendências*, Lisboa, Secretaria de Estado da Segurança Social, 1984. Para o período anterior à Revolução ver também Manuel de Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976, 2 vols. Também convém aqui referir António da Silva Leal, *Organização da Previdência*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais (dactil.), 1966-67, embora apenas sirva o entendimento dos primeiros anos do período aqui analisado.

²⁵ Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt/Neuwied, Luchterhand, 1969; trad. brasileira: *Legitimação pelo Procedimento*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, pp. 119 e segs.; id., *Rechtssoziologie*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1972, 2 vols.; trad. brasileira do 1.º vol.: *Sociologia do Direito — I*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1983, pp. 225 e segs.

²⁶ Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Debate parlamentar: ver *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 18 de Novembro de 1983 e 20-21 de Janeiro de 1984.

²⁷ Lei n.º 55/78, de 27 de Julho. Debate parlamentar: ver *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 6 e 7 de Abril e 9 de Junho de 1978.

de segurança social²⁸. Mas, por não se terem precisado por via legislativa, no seguimento imediato da entrada em vigor da Constituição, os eixos concretos deste projecto, não se garantiu uma integração formal do direito da segurança social, ou seja, uma relação directa e unívoca entre projecto parlamentar e execução governamental. Desta maneira, parece lícito afirmar, em suma, que o discurso jurídico sobre a segurança social se apresenta como marcadamente governamental.

Duas características por assim dizer acessórias do discurso jurídico em matéria de segurança social parecem-me relevantes para a análise aqui proposta. A primeira respeita às modalidades de difusão deste discurso: além do seu suporte normal, o *Diário da República*, merece uma difusão especial pela via de colectâneas de legislação, postas à venda por editoras públicas e privadas²⁹. Esta difusão especial deve ser mencionada porque inaugura uma categoria intermédia de discurso: jurídico pelo seu conteúdo, mas também técnico, no sentido acima referido, por apresentar algumas características exteriores deste último³⁰. Pode dizer-se que estas colectâneas se apresentam quase como manuais de direito da segurança social, parecendo assim preencher uma lacuna que constitui a segunda característica a referir no nosso contexto: a quase total ausência de comentários jurídicos do direito da segurança social³¹. Tais comentários, que, segundo a definição acima enunciada, entrariam na categoria do discurso técnico (redigidos por e dirigindo-se a uma categoria delimitada de especialistas: os juristas), são vocacionados para estabelecer o que se poderia chamar uma articulação «intradiscursiva» entre o jurídico e os outros discursos. A ausência de comentários reforça, desta maneira, o carácter governamental do discurso jurídico, pois não existe, nestas condições, nenhuma leitura autorizada que constitua uma reapropriação técnica do discurso jurídico, e encontra-se facilitada, em certa medida, o que poderia chamar-se a «regulamentarização» do discurso técnico, por ficar aberto um espaço no mercado editorial que as colectâneas de diplomas legais vêm preencher.

Vejamos agora o próprio discurso técnico. Ao contrário do discurso jurídico, a sua produção apresenta uma quebra profunda, exactamente a

²⁸ Ver *Diário da Assembleia Constituinte*, pp. 1253 e segs., 1604 e segs., 1684 e segs. e 1718 e segs. Para um comentário do artigo constitucional, na sua versão de 1976, ver António da Silva Leal, «O direito à segurança social», in Jorge Miranda (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. 2, Lisboa, Petrony, 1977, pp. 335-372.

²⁹ Além de diversas colectâneas sobre assuntos especiais (acidentes de trabalho, aposentação dos funcionários, etc.), as duas colectâneas mais recentes da legislação da segurança social em geral são: A. J. B. Conceição e J. P. Valente, *Legislação de Segurança Social*, Lisboa, Rei dos Livros, 1979 (suplementos editados em 1980 e 1981), e A. J. B. Conceição, *Direito da Segurança Social*, Lisboa, INCM, 1983, 2 vols.; um terceiro volume, publicado ulteriormente, trata dos acidentes de trabalho.

³⁰ «Os títulos deixaram de estabelecer ou de marcar a diferença entre as compilações legislativas e os estudos académicos», observa António da Silva Leal no prefácio a Conceição, *Direito da Segurança Social*, cit., p. 7. Outras observações sobre a prática das compilações em M. Nogueira Serens, «A propósito de uma edição de textos legais», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 1978, pp. 155-163.

³¹ A única obra que pode ser considerada como tentando iniciar uma doutrina do direito português de segurança social (na altura tratava-se da previdência social) é o livro de Sêrvulo Correia *Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social*, Lisboa, Gabinete de Estudos Sociais e Corporativos, 1968. A ausência de elaboração doutrinal do direito da segurança social corresponde também um espaço reduzido dedicado ao direito da segurança social nas Faculdades de Direito. Ver António da Silva Leal, *Temas de Segurança Social*, vol. 2, Lisboa, Federação Portuguesa dos Centros de Cultura e Desporto da Saúde e Segurança Social, 1985, pp. 27-30.

partir de 1974. De facto, tinha merecido um particular incentivo a partir de meados dos anos 50, com a adopção do Plano de Formação Social e Corporativa, em 1956³²: abria-se, com este plano, um espaço específico à discussão das modalidades da política social estatal, discussão aliás incentivada, entre outras coisas, pela reforma da previdência social, que se desenrolou entre 1957 e 1962³³. É neste contexto que se instala o Gabinete de Estudos Sociais e Corporativos, que publica, a partir de 1962, a revista *Estudos Sociais e Corporativos*³⁴. Mais tarde, em 1966, aparece a revista *Informação Social*, publicada no âmbito do Ministério da Saúde e Assistência pelo Gabinete de Estudos Sociais³⁵. Também convém referir, neste contexto, o lançamento da presente revista *Análise Social*, cuja produção, até 1973, me parece apresentar características que a aproximam, em certa medida, do que chamei aqui o discurso técnico, características que desaparecem ulteriormente³⁶. À volta destes três focos, nomeadamente, desenvolve-se uma considerável produção editorial, produção que vai ser interrompida em Abril de 1974, para nunca mais atingir um nível comparável. Com o dismantelamento dos organismos corporativos desaparece o Gabinete de Estudos Sociais e Corporativos e a sua revista, bem como as edições da Junta de Acção Social. A partir deste momento, a reflexão sobre a segurança social desenvolvida dentro do aparelho e destinada prioritariamente aos especialistas vai ser suportada principalmente por esforços individuais³⁷, e as novas publicações periódicas não passam de experiências efémeras³⁸. Só recentemente esta situação manifesta sintomas de uma evolução: pela criação da Associação de Segurança Social³⁹, que projecta o lançamento de uma nova revista sobre a segurança social.

No campo do discurso político observamos uma evolução inversa à que conhece o discurso técnico: o discurso político do próprio Governo já desde os primeiros anos 70 tinha dado lugar de relevo aos problemas da segurança social⁴⁰. Mas é com o 25 de Abril que vai conhecer uma forte amplificação,

³² Lei n.º 2085, de 17 de Agosto de 1956. Todos os documentos oficiais referentes à elaboração deste diploma foram publicados no 1.º volume da «Biblioteca Social e Corporativa»: *Plano de Formação Social e Corporativa*, Lisboa, Junta da Acção Social, 1958.

³³ Reforma que deu lugar à Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962. Ver a este respeito as obras citadas na nota 24, em particular a de António da Silva Leal, pp. 131 e segs.

³⁴ Publicada até 1973.

³⁵ Publicada até 1971.

³⁶ Pode ser considerado como revelador desta ambivalência inicial o artigo de Maria da Conceição Silva, nos n.ºs 17 e 18: «Sobre o conceito de problema social», in *Análise Social*, 1967, pp. 5-22 e 207-230, em que se discute a diferença entre «problema social» e «problema sociológico». Inicialmente, a revista é lançada, de facto, para difusão da «investigação no domínio dos problemas sociais e da sociologia» (ver apresentação do n.º 1, Janeiro de 1963). No entanto, lamenta-se, nos n.ºs 9-10, o facto de ter sido «escassa (...) nas páginas da *Análise Social* a presença da sociologia» e prossegue-se: «Pretende-se que doravante se alargue o cunho sociológico da revista» (apresentação do caderno), propósito que se concretiza logo nas páginas seguintes, com o texto de Adérito Sedas Nunes «Uma aproximação à sociologia», in *Análise Social*, 1965, pp. 7-72, abrindo-se assim, provavelmente, o período de transição.

³⁷ Ver as intervenções de António da Silva Leal no *Diário de Notícias*, agora reunidas na colectânea *Temas de Segurança Social*, cit. (vol. 1, 1984; vol. 2, 1985), e os trabalhos de Fernando Maia, entre os quais o citado na nota 24, editados pela Secretaria de Estado da Segurança Social.

³⁸ A mais notável é a revista *Processo Zero*, Lisboa, Caixa Nacional de Pensões, mensal, de Maio de 1979 a Maio de 1981.

³⁹ Sede social provisória no ISCTE.

⁴⁰ Por exemplo, nos planos de fomento nacional.

devido ao aparecer dos partidos políticos, à politização dos sindicatos e à liberalização da imprensa. No debate público revitalizado, a segurança social vai, desde o princípio, ocupar um lugar privilegiado⁴¹. Este surto do discurso político sobre a segurança social não deve ser, porém, exagerado. Por um lado, tanto quanto seja possível avaliar tais tendências a médio prazo, parece lícito admitir que este discurso está agora novamente a contrair-se⁴². Por outro lado, nota-se que o terreno está quase inteiramente ocupado pelo Governo, pelos partidos políticos⁴³ e pelos sindicatos⁴⁴. São fracas as manifestações de outras categorias interessadas, em particular dos reformados e das outras categorias de beneficiários⁴⁵. Até se pode falar de uma certa contradição entre o volume reduzido deste discurso e as urgências que designa pelos seus conteúdos: lembremos as referências que se fazem ao baixo nível das prestações, às demoras dos processos, ao volume da dívida dos contribuintes, etc.

As características das produções dos discursos técnico e político confirmam o que se disse a propósito do discurso jurídico: quem fala de segurança social em Portugal é o Governo e quase se trata de um monólogo, perante um discurso técnico que não conseguiu, provavelmente, adquirir consistência própria, como o sugere o seu brusco desaparecimento aquando da mudança de regime, e perante um debate social que apenas se anima na proximidade do Governo, pelo discurso partidário e das centrais sindicais, e que, fora das relações Governo/partidos/centrais sindicais, se reduz a intervenções relativamente ténues.

Para além dos discursos existentes, verificam-se ainda duas ausências que a comparação internacional torna patentes: não encontramos nenhum discurso académico (este dado conhece, nos últimos meses, uma certa alteração) e pouca produção regular do discurso que chamarei «de informação» sobre o tema da segurança social. Entendo por discurso académico o discurso produzido no âmbito das instituições de ensino superior ou de investigação científica, dirigido à colectividade enquanto utente potencial (na prática, aos decisores políticos) e à comunidade científica internacional enquanto instância de controlo. Relatei, na primeira parte do presente texto, de que maneira, ao nível internacional, o discurso académico (económico e sociológico) centrou nos últimos anos a sua atenção no Estado-providência. Em Portugal, no campo sociológico, tendências para um tal fenómeno apenas se manifestam nos últimos meses⁴⁶. Quanto ao discurso «de

⁴¹ Ver notas 3 e 4. Além disto, ver também o Programa do I Governo Provisório, Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, e os discursos de Spínola, na posse da Presidência e na posse do I Governo Provisório.

No entanto, nos conflitos que rebentam nas empresas nos meses que seguem à Revolução, só raramente se faz referência a problemas ligados à segurança social. Ver Maria de Lourdes Lima dos Santos, Marínus Pires de Lima e Vítor Matias Ferreira, *O 25 de Abril e as Lutas Sociais nas Empresas*, 3 vols., Porto, Afrontamento, 1976-77: vol. 1, quadro 1, *in fine*, e vol. 2, 1.ª parte, sobre os conflitos na Lisnave, única empresa onde são debatidos aspectos de segurança social.

⁴² Assim, por exemplo, a adopção da nova Lei da Segurança Social não foi praticamente noticiada nos meios de comunicação social.

⁴³ Ver, por exemplo, *Poder Local — Saúde e Segurança Social*, Lisboa, Edições Avante!, 1981, e *Seminário sobre Segurança Social*, Lisboa, EPSD, 1982.

⁴⁴ Ver, por exemplo, *O Financiamento da Segurança Social em Portugal Comparado com o dos Países da CEE*, Lisboa, Documentação da CGTP-IN, n.º 6, s. d. (1983).

⁴⁵ A voz mais persistente é provavelmente a do *Jornal dos Reformados*, mensal, editado em Lisboa.

⁴⁶ Ver notas 1 e 14.

informação», consiste nas informações factuais fornecidas pelos meios de comunicação social. O volume ocupado por tais informações é muito reduzido, manifestando no entanto, talvez, uma ligeira tendência ao crescimento. O que é mais significativo, porém, é que nos principais meios de comunicação social escrita são escassas as secções dedicadas especificamente aos «assuntos sociais». O próprio *Expresso*, cuja importância no espaço público português não necessita aqui de demonstração extensa, se limita a uma secção «Economia», dedicada, no essencial, aos grandes indicadores da vida económica e à actividade das grandes empresas e dos organismos estatais de coordenação e apoio aos diferentes sectores da economia. Nada de comparável às secções «Economía—Trabajo», de *El País*, ou «Social», de *Le Monde*. E o termo «economia» aparece compreendido de maneira restrita, comparado com as conotações de que é carregado o rótulo «Wirtschaft» na imprensa de língua alemã⁴⁷.

Estas duas lacunas correspondem à imagem que se pode deduzir da análise dos discursos existentes. Por um lado, confirma o monopólio governamental. Por outro lado, consolida a hipótese de que os outros actores são fracos ou inexistentes: não parece existir no público uma procura de informação quer genérica quer academicamente elaborada sobre o assunto segurança social e, inversamente, a ausência de uma tal informação prejudica a emergência de uma consciência eficaz em qualquer sector da sociedade. Verifica-se, no entanto, também no plano destes dois tipos de discursos, uma ligeira animação⁴⁸ que, conjugada com o que se observa no campo do discurso técnico, pode constituir o indício de uma lenta inversão das tendências. Já é lícito prever a médio prazo a aparição de novos lugares de produção de um discurso eficaz, desta vez já não na esfera governamental, mas ao nível dos aparelhos periféricos, no encontro entre posições técnicas, académicas e políticas, estas últimas formuladas desta vez pelos mais directamente interessados e dirigidas aos mais directamente empenhados no funcionamento dos aparelhos da segurança social.

b) A análise do discurso quanto à sua produção permite assim reconstituir uma hipotética constelação dos actores que participam no desenvolvimento da segurança social. Pode agora tentar-se reconstituir as estratégias destes actores. Não irei, aqui, além da análise do caso do Governo, limitação que, como vimos agora, até se poderia justificar também pelo quase monopólio deste actor na produção do discurso. Para reconstituir a estratégia do Governo, temos de considerar, por um lado, em que constelações sucessivas de actores é que se exprime e, por outro, como evoluem no tempo os elementos de conteúdo mais característicos do seu discurso. Procedendo desta maneira, pareceu-me possível delimitar quatro fases:

Primeiro, consideremos os últimos anos do salazarismo. É este o período de efectivação do Plano de Formação Social e Corporativa. Nesta fase, o discurso governamental, político e jurídico, desenvolve-se parale-

⁴⁷ Ver António Costa, Pierre Guibentif, Madalena Matos e José Manuel Paquete de Oliveira, *Presse et opinion publique — Diário de Notícias et Expresso*, Paris, ISA/Fondation Amela, 1984.

⁴⁸ Poder-se-ia considerar como sintomática desta animação a publicação de reportagens tais como «A segurança social em derrapagem financeira», in *Diário Popular* de 22 e 23 de Outubro de 1984.

lamente ao discurso técnico, este também incentivado pelo Governo. Poder-se-ia falar de uma produção de discurso em pirâmide: uma hierarquia das fontes (que corresponde à estrutura hierárquica do aparelho administrativo) é completada por um jogo de referências recíprocas, manifestando nos conteúdos os estatutos dos diferentes discursos. No discurso do Governo em particular, um argumento ocupa um lugar central: o Estado corporativo tem as melhores virtualidades para realizar uma boa política social⁴⁹. A interpretação que se deduz mais linearmente destes dados é que se está perante um Estado autoritário que quer legitimar-se pela sua acção social, segundo o modelo de Bismarck. Esta leitura levanta no entanto algumas perguntas. Por um lado, esta estratégia não parece ter tido um grande impacto se se considerar a má imagem da previdência que se manifestou imediatamente depois do 25 de Abril⁵⁰. Por outro lado, suporia, logicamente, uma larga difusão do discurso governamental e técnico sobre a política social. Ora esta difusão parece, na prática, ter sido assaz restrita. Poder-se-ia, desta maneira, derivar destas perguntas uma segunda hipótese, aliás não necessariamente exclusiva da primeira: a função da intensiva produção de discurso em matéria de política social (e talvez do desenvolvimento do próprio aparelho que este discurso avalia e estrutura) talvez tenha sido a de fixar a população restrita dos próprios agentes da política social e de legitimar o poder de Estado não prioritariamente perante a opinião pública, mas antes aos olhos destes funcionários, «lealizando-os», por assim dizer, visando convencê-los das possibilidades de uma reforma social dentro do regime.

Esta situação altera-se durante o marcelismo, na medida em que, desta vez, é dada uma indubitável publicidade aos objectivos sociais do Governo, o que introduz deliberadamente a opinião pública na constelação dos actores⁵¹. Surge também um novo argumento: a política social é necessária para garantir as condições do desenvolvimento económico⁵². A política social vem assim ocupar um lugar acessório num argumento legitimatório mais lato e proposto à opinião no seu conjunto: o novo Estado social justifica as suas estruturas pela sua capacidade em dinamizar o desenvolvimento económico. O 25 de Abril demonstrou a fraqueza desta estratégia e o lançamento do tema do «Estado social» não terá tido outro efeito do que, possivelmente, contribuir para fixar a atenção da opinião pública na questão social⁵³.

Representam um período *sui generis* as primeiras semanas que seguem à Revolução. Primeiro, pela especificidade da constelação dos actores. Não me cabe aqui discutir a forma que tomou o Estado durante este

⁴⁹ Fala-se da «perfeita identificação do corporativismo com o ideal cristão do bem comum»: *Plano de Formação Social e Corporativa*, cit., p. 99, por exemplo.

⁵⁰ Assim, no discurso referido na nota 4 fala-se do sistema de previdência corporativa, que, «ligado ao regime bárbaro e à ditadura fascista, nos roubou durante tantos anos!», podendo ser considerado como «um órgão especializado na pilhagem».

⁵¹ Sobre o uso eleitoralista da segurança social neste período ver o artigo de Sérvulo Correia «Previdência social — inovações recentes», in *Diário de Notícias* de 6 de Novembro de 1973.

⁵² Ver neste sentido o *Projecto do IV Plano de Fomento*, Lisboa, INCM, 1973.

⁵³ Assim, já na primeira página do seu texto, Spínola (*Portugal e o Futuro*, Lisboa, Arcádia, 1974, p. 19) dizia:

(...) jamais a essência da Nação, a segurança física e o bem-estar material e social de tantos dos seus cidadãos estiveram em tão grave risco como o estão no presente.

período⁵⁴, mas é provável que, durante algumas semanas, não se tenham encontrado actores suficientemente especificados fora dos órgãos provisórios do poder, MFA, JSN e I Governo Provisório, e estes últimos não tinham ainda adquirido coerência interna. Nesta conjuntura, verifica-se que, primeiro, as políticas sociais e, em particular, a segurança social ocupam um lugar importante nos documentos oficiais produzidos e, em segundo lugar, que muitas das primeiras medidas do I Governo Provisório são medidas que afectam a segurança social⁵⁵. Nas semanas seguintes, o tema perde o seu lugar privilegiado, em favor das questões políticas e económicas, mas, nas vésperas das eleições para a Assembleia Constituinte, todos os partidos incluem nos seus programas a questão da segurança social⁵⁶. Durante este período parece portanto vigorar para todos os intervenientes no processo um consenso quanto a uma exigência tácita por parte da população de que sejam criadas, além da democracia política, as condições de realização de uma efectiva justiça social. Até à sua legalização, em rigor, à sua institucionalização, o sistema político legitimar-se-á pela preparação da democracia política e também pelas medidas sociais.

O tom muda a partir da tomada de posse do I Governo Constitucional. Já não se trata de legitimação «pelo social», pois tem-se finalmente um Governo que goza de uma legitimidade constitucional democrática. Já não se fala tanto da política social em geral, pois os objectivos são enunciados na Constituição. Progressivamente, o Governo, desta vez no confronto com o seu interlocutor institucional, o Parlamento, vai agora mobilizar o tema da segurança social segundo uma nova modalidade: a segurança social funciona doravante como terreno onde o Governo faz a demonstração das suas capacidades. Encontramos assim dois argumentos: de um lado, em 1976, o argumento da capacidade disciplinadora do Governo; soube «neutralizar os poderes paralelos»⁵⁷. Em segundo lugar, a partir da mesma data e mantendo-se praticamente até agora, o argumento da capacidade do Governo em matéria económica: torna-se omnipresente o tema da «gestão da segurança social».

Da apreciação global desta evolução ressalta em particular que, fora do período que segue imediatamente ao 25 de Abril, os governos, ao falarem de segurança social, não se dirigem à população em geral enquanto agente no processo de desenvolvimento da segurança social, o que é confirmado pelo fraco peso em particular dos grupos beneficiários, que nem sequer são reconhecidos como interlocutores⁵⁸. Para além disto, as estratégias discursivas dos governos obrigam a considerar um agente que não se manifesta por uma produção própria de discurso, isto é, o conjunto dos decisores económicos. Com efeito, é prioritariamente a estes que se dirige o discurso desenvolvimentista do marcelismo e o recente discurso sobre a gestão

⁵⁴ Para uma discussão crítica das teses sobre este ponto ver Juan Mozzicafreddo, «A questão do Estado no processo político português: 1974-1976», in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 2, 1984, pp. 37-68.

⁵⁵ Ver os diversos diplomas legais publicados a partir de 27 de Maio de 1974, aumentando as pensões e os abonos de família, criando a pensão social, etc.

⁵⁶ Ver *Eleições 75 — Primeiras Eleições Livres: Programa do MFA e dos Partidos Políticos*, Lisboa, Acrópole, 1975.

⁵⁷ *Programa do Governo*, Lisboa, INCM, 1976, p. 61.

⁵⁸ Este facto conheceu recentemente uma curiosa confirmação pelas campanhas publicitárias que se lançaram para a segurança social («Ninguém nasce só...»): na falta de interlocutores, o Ministério dirige-se ao público como a consumidores.

financeira da segurança social. Finalmente, nota-se que a segurança social, a partir aproximadamente de 1977, após ter ocupado um lugar privilegiado nos períodos pré e pós-revolucionários nos argumentos legitimatórios dos governos, passa na última fase ao estatuto mais modesto de «exemplo». Este dado, conjugado com a observação que se fez acima sobre os indícios de novas dinâmicas nos discursos técnico e académico, poderia justificar a hipótese de uma futura «desgovernamentalização» do discurso, e logo das intervenções, no campo da segurança social.

OBSERVAÇÕES FINAIS

No termo desta breve análise não se pretende chegar a uma conclusão, pois o objectivo apenas era o de contribuir para a construção de hipóteses que outras pesquisas terão de confirmar. Até é difícil formular tais hipóteses, porque vários indícios sugerem que se entrou muito recentemente numa fase de redefinição dos papéis e de reorientação das dinâmicas: assiste-se aos primeiros sinais, ainda ténues, de uma certa desgovernamentalização do campo, enquanto, em contrapartida, o discurso técnico se dota dos meios de uma nova vitalidade, sob o olhar mais atento tanto da comunicação social, como da investigação académica, e perante reivindicações em vias de se exprimirem mais claramente por parte de certos sectores da população. Mas estes não são mais, por enquanto, do que ligeiras tendências: ainda é cedo para extrapolações. Sobram desta maneira dois dados mais consistentes a referir: por um lado, o conhecimento extremamente fraco da segurança social junto das pessoas que é suposta abranger; por outro lado, o notável impacte do tema da «crise do Estado-providência» tanto no discurso político como no discurso académico. Tal conjuntura não deixa de colocar a instituição numa situação pouco confortável, sem que, no entanto, seja garantido ao debate público um ponto de partida adequado. Com efeito, o silêncio dos interessados não significa necessariamente que a segurança social seja supérflua: poderia ser, também, o resultado de quatro décadas de previdência social outorgada a «beneficiários», por definição, passivos e, logo, mudos. As novas tendências acima referidas poderiam significar o princípio do fim deste silêncio e, portanto, o princípio de um debate directo entre utentes e agentes, no contacto imediato das necessidades. Conjugado com os constrangimentos económicos que constituem o necessário *garde-fou*, seria este debate descentralizado o lugar adequado para a redefinição da segurança social.