

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Recalibrar sem Legislar

Formulação de Políticas de Retração no Cálculo das Pensões: o caso do Fator de
Sustentabilidade

Luís Carlos Rodrigues Malheiro

Tese de doutoramento submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Composição do Júri:

Presidente:

Doutora Ana Maria Belchior, Professora Auxiliar do ISCTE-IUL, por delegação do Reitor do
ISCTE – IUL

Vogais:

Doutor Rui Miguel Carvalhinho Branco, Professor Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais
e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Doutor Daniel Fernando de Soledade Carolo, Investigador do Instituto de Políticas Públicas
Thomas Jefferson-Correia da Serra

Doutor Nuno Miguel Parreira da Silva, Professor do Instituto Universitário Militar

Doutor Luís Manuel Antunes Capucha, Professor Auxiliar do ISCTE-IUL

Orientador:

Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar Convidado do ISCTE-IUL

Julho, 2016

Aos que fazem.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho desta natureza, para além de ser um exercício que testa a capacidade de resiliência do autor, resulta sobretudo de um número infindável de contributos, sejam eles motivações, opiniões ou correções.

Assim, redige-se a presente secção para retirar do anonimato algumas das participações do presente trabalho, mas porque de facto existiram muitas outras, a primeira palavra de apreço é para todos aqueles que contribuíram para o estudo e não veem aqui sublinhado o seu nome.

À minha família, biológica e à que como tal se constituiu devido à vivência e partilha proporcionada nesta caminhada, em especial à minha namorada e futura esposa Marina, o meu obrigado pelo apoio, ajuda e compreensão e um pedido de desculpa por todos os momentos em que não pude estar presente por motivos da presente investigação.

Ao meu orientador, Professor Pedro Adão e Silva, por todo o saber, recomendações, correções e sugestões que me proporcionou o meu bem-haja, mas sobretudo o meu obrigado pela paciência ao longo de todo este percurso. Foi extraordinário trabalhar com o Professor e, estou certo que sem a sua orientação, este estudo não seria uma realidade.

Por toda a transferência de conhecimento que não se encontra em manuais, por toda a força e incentivo para que concretiza-se esta importante fase da minha vida académica, por todo o apoio na leitura e revisão do texto, pelas sugestões de inúmeras melhorias para o presente estudo e por toda a disponibilidade para com um camarada mais moderno, expresso ao Sr. Coronel e Doutor Fernando Bessa um sincero agradecimento.

Às minhas Professoras Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras, o meu reconhecimento por toda a dedicação, acolhimento, esclarecimentos, profissionalismo e dedicação a este Programa Doutoral da magnífica instituição que é o ISCTE-IUL.

Aos entrevistados no presente trabalho, quer os formais cujas entrevistas foram aqui integralmente reproduzidas, quer todos aqueles que partilharam o seu conhecimento ao nível de entrevistas exploratórias, sou grato.

Naturalmente estas referências servem exclusivamente para agradecer os contributos e apoios reais recebidos, no entanto, todos os erros, limitações ou incorreções do estudo são da inteira responsabilidade do autor.

RESUMO

A presente investigação, em Políticas Públicas, versa sobre a formulação de políticas de retração no âmbito das pensões de velhice, com especial incidência na reforma implementada em Portugal, no ano de 2007.

Tal medida é importante de ser estudada porque ela é pioneira na indexação do cálculo da pensão à esperança de vida, com reajustamentos anuais automáticos, *recalibrar sem legislar*, e porque representa uma mudança face às opções de reforma que vinham sendo seguidas neste campo.

Sob o escopo principal de identificar os argumentos que justificam a introdução do fator de sustentabilidade em Portugal analisaram-se mais de vinte anos de reformas, desde a primeira Lei de Bases, de 1984, até à implementação do Decreto-Lei n.º 187/2007.

Das diversas reformas executadas foram escolhidos três casos, materializados nos diplomas que introduziram significativas reformas de retração nas pensões, nos anos de 1993, de 2002 e de 2007, os quais foram analisados com recurso ao modelo analítico Fluxos Múltiplos desenvolvido por John Kingdon. Esta opção deveu-se ao facto de o modelo permitir estudar em simultâneo todo o processo de agendamento político e, sobretudo, porque possibilita explicar a descontinuidade das políticas.

Após a aplicação do modelo e escalpelização dos diversos fluxos que constituíam os casos (problema, política e políticas), com recurso ao método comparado, procurou-se dar resposta à questão central: que argumentos justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?

Com os dados recolhidos foi possível verificar que o *feedback* das soluções anteriores, a existência de um Governo maioritário, as propostas alternativas dos partidos, a aceitação de uma medida sub-ótima pelos intervenientes e o facto de os cortes serem melhor aceites quando são indexados a um determinado fator, não sujeito a discricionariedade política, foram determinantes para que a introdução do fator de sustentabilidade fosse politicamente viável.

Palavras-chave: pensões; fator de sustentabilidade; agendamento; fluxos múltiplos

ABSTRACT

This research in Public Policy deals with the formulation of retraction policies regarding the old-age pensions, with particular emphasis on the reform implemented in Portugal, in 2007.

This measure is important to be studied because it is a pioneering measure of indexation for the calculating of the pension to life expectancy with automatic annual adjustments and because it represents a change in the choices that had been used in this field.

Under the main purpose of identifying the arguments justifying the introduction of the sustainability factor in Portugal, over twenty years of reforms in this area were analyzed, from the first Law of Social Security, in 1984, until the implementation of Decree-Law n. ° 187/2007.

From the multiple executed reforms, three were chosen due to the significant retractions in pension reforms in 1993, 2002 and 2007 and they were analyzed with the analytic model Multiple Streams developed by John Kingdon. This option is based on the assumption that the model allows studying simultaneously all scheduling of political process and, above all, because it allows explaining the discontinuity of policies.

After applying the model and identification the various streams that constitute the cases, problem, policies and politics, with resources of the comparing method, it is intended to address the central issue of work - What arguments justify the introduction of the sustainability factor in the calculation of old-age pensions in Portugal?

With the collected data was possible to verify that the feedback of previous solutions, the existence of a majority government, the alternative ideas of political parties, the accepting of a sub-optimal measure for all actors and the fact that the reductions are better accepted when they are indexed to one particular factor, not subject to political discretionary, were determinants for the introduction of the sustainability factor to be politically feasible.

Keywords: pensions; sustainability factor; scheduling; multiple streams

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
ÍNDICE	xi
ÍNDICE DE QUADROS	xv
ÍNDICE DE FIGURAS	xvii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	xix
INTRODUÇÃO	1
1. Puzzle	1
2. Problematização	9
3. Modelo analítico	13
4. Casos de análise escolhidos	16
5. Esquematização da integração dos casos no modelo analítico	18
6. Estrutura da Tese	20
7. Síntese conclusiva	21
PARTE I – ESTADO DA ARTE	23
CAPÍTULO I - A BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA SEGURANÇA SOCIAL	23
1. Nota introdutória	23
2. Razão de existência da Segurança Social	25
3. Primeiros passos	31
4. Lei n.º 28/84, de 14 de agosto	34
5. Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro	37
6. Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto	40
7. Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro	41
8. Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro	42
9. Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro	43
10. Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio	45
11. Síntese conclusiva	51
CAPÍTULO II - MODELO ANALÍTICO	53
1. Nota introdutória	53
2. Modelo analítico	54
2.1. O modelo base: Garbage Can	54
2.2. Incrementos ao modelo proposto por Kingdon	56
2.2.1 Problema	58
2.2.2. Política	59
2.2.3. Políticas	59
2.2.4. Policy entrepreneurs	60
2.2.5. Janela de oportunidade	60
2.3. Modificações efetuadas por Zahariadis	60
3. Limitações do modelo	65

4. Contributos dos modelos alternativos	66
4.1. Institucionalismo	69
4.2. Institucionalismo da Escolha Racional	71
4.3 Institucionalismo Sociológico	72
5. Contributos de pesquisas exemplares	73
5.1. Hugh Hecló	73
5.2. Paul Pierson	74
5.3. Ellen Immergut	76
5.4. David Natali	77
6. Aplicar o modelo Fluxos Múltiplos às pensões	78
7. Casos	80
8. Esquematização da integração dos casos no modelo analítico	82
9. Síntese conclusiva	83
PARTE II – TRABALHO DE CAMPO	87
CAPÍTULO III - A REFORMA DE 2007	87
1. Nota introdutória	87
2. Introdução da problemática na agenda política	89
2.1. Acontecimentos dramáticos ou focalizadores	89
2.2. O efeito feedback	93
3. Posições dos atores	96
3.1. Linhas de pensamento e posição dos grupos de interesse	96
3.2. Ideologia partidária	99
4. O papel das ideias	108
4.1. Ideias geradas para resolver o problema	108
4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas	110
4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas	112
4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes	117
4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas	117
5. Janela de oportunidade	119
5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade	119
6. Síntese conclusiva	122
CAPÍTULO IV - A REFORMA DE 1993	125
1. Nota introdutória	125
2. Fluxo dos problemas	126
2.1. Acontecimentos focalizadores	126
2.2. Feedback	129
3. Fluxo da política	131
3.1. Linhas de pensamento e grupos de interesse	131
3.2. Ideologia partidária	133
4. Fluxo das políticas	136
4.1. Ideias geradas para resolver o problema	136
4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas	137
4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas	138
4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes	140
4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas	141
5. Janela de oportunidade	142
5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade	143
6. Síntese conclusiva	145
CAPÍTULO V - A REFORMA DE 2002	147
1. Nota introdutória	147
2. Introdução da problemática na agenda política	148
2.1. Acontecimentos dramáticos ou focalizadores	148
2.2. O efeito feedback	150
3. Posições dos atores	152
3.1. Linhas de pensamento e posição dos grupos de interesse	152
3.2. Ideologia partidária	154

4. Fluxo das políticas	156
4.1. Ideias geradas para resolver o problema	157
4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas	159
4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas	160
4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes	162
4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas	163
5. Janela de oportunidade	165
5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade	165
6. Síntese conclusiva	167
CONCLUSÃO	171
1. Caminho percorrido	171
2. Lições identificadas	172
3. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 2007	175
4. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 1993	177
5. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 2002	178
6. Respostas às questões derivadas	179
7. Aplicação da matriz de comparação	181
8. Resposta à questão de partida	184
9. Limitações da investigação	185
10. Pistas para futuras investigações	186
LEGISLAÇÃO	187
BIBLIOGRAFIA	189
ANEXOS	197
Anexo A - Sustentabilidade da Segurança Social e a fórmula de cálculo da pensão	I
Anexo B - Hugh Hecló	V
Anexo C - Paul Pierson	XI
Anexo D - Ellen M. Immergut	XV
Anexo E - David Natali	XVII
Anexo F - Guião de Entrevista	XXIII
Anexo G - Entrevista - Bagão Félix	XXVII
Anexo H - Entrevista - Fernando Lopes Cardoso CCP	XXXIII
Anexo I - Entrevista - CGTP-IN - Arménio Carlos	XXXVII
Anexo J - Entrevista - Nuno Biscaya - CIP	XLI
Anexo K - Entrevista - Correia de Campos	XLV
Anexo L - Entrevista - Fátima Canavezes - Inter-reformados	LI
Anexo M - Entrevista - Pedro Marques	LV
Anexo N - Entrevista - Silva Peneda - CES	LXIII
Anexo O - Entrevista - Teresa Garcia - ISEG	LXIX
Anexo P - Entrevista - Catarina Albergaria - UGT	LXXV
Anexo Q - Intervenções na Assembleia da República - 2007	LXXXI
Anexo R - Análise das entrevistas	LXXXV

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro n.º I.1: Síntese das principais medidas adotadas na reforma de 2007	5
Quadro n.º I.2: Fatores condicionantes do equilíbrio financeiro da Segurança Social	8
Quadro n.º I.3: Síntese das principais reformas nos sistemas de pensões	9
Quadro n.º I.4: Estrutura da Tese	21
Quadro n.º 1.1: Reformas da Segurança Social - perfil do país	24
Quadro n.º 1.2: Principais medidas que atingem os rendimentos dos pensionistas do sistema providencial durante a vigência do programa de assistência económica e financeira	50
Quadro n.º 2.1: Fatores explicativos da reforma de 2007	62
Quadro n.º 2.2: Processo político	67
Quadro n.º 2.3: Critérios para avaliação de propostas de políticas públicas	68
Quadro n.º 2.4: Teorias das políticas públicas	69
Quadro n.º 2.5: Painel de entrevistados	80
Quadro n.º 3.1: Projeção financeira do sistema providencial – 2006 (milhões de €)	91
Quadro n.º 3.2: Pensões da Segurança Social em % do PIB - 2007	112
Quadro n.º 3.3: Percentagem de idosos com rendimentos inferiores a 50% do rendimento médio disponível das famílias	115
Quadro n.º 3.4: Projeção dos gastos com pensões 2010-2060	116
Quadro n.º 4.1: Pensões da Segurança Social em % do PIB – 1993	139
Quadro n.º 5.1: Ideias geradas	157
Quadro n.º 5.2: Pensões da Segurança Social em % do PIB – 2002	160

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º I.1: Despesa pública com pensões de velhice e sobrevivência, 2011	1
Figura n.º I.2: Média de idade da saída efetiva do mercado de trabalho e idade normal da reforma (2007-2012)	7
Figura n.º I.3: Modelo analítico	19
Figura n.º I.4: Matriz de comparação dos casos	20
Figura n.º 1.1: Taxonomia: diferentes tipos de rendimentos na reforma	31
Figura n.º 1.2: Receitas e despesas da Segurança Social	38
Figura n.º 1.3: Pensões da Segurança Social: sobrevivência, de invalidez e de velhice	39
Figura n.º 2.1: Desenho do modelo Multiple Streams Framework proposto por Zahariadis	64
Figura n.º 2.2: Modelo de análise institucional de Ostrom	70
Figura n.º 3.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei 187/2007	122
Figura n.º 4.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao ao Decreto-Lei 329/93	145
Figura n.º 5.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei 35/02	167
Figura n.º C.1: Respostas às questões derivadas	180
Figura n.º C.2: Aplicação da matriz de comparação	181
Figura n.º A.1: Dilemas nas políticas de pensões	VII
Figura n.º A.2: Conceitos	VIII

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido Popular

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FS – Fator de Sustentabilidade

IER – Institucionalismo da Escolha Racional

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IS – Institucionalismo Sociológico

ISSA – International Social Security Association

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

OSINT – Open source intelligence

PAYG – Pay-as-you-go

PCP – Partido Comunista Português

PIB – Produto Interno Bruto

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSN – Partido da Solidariedade Nacional

SS – Segurança Social

UE – União Europeia

UGT – União Geral dos Trabalhadores

VAB – Valor Acrescentado Bruto

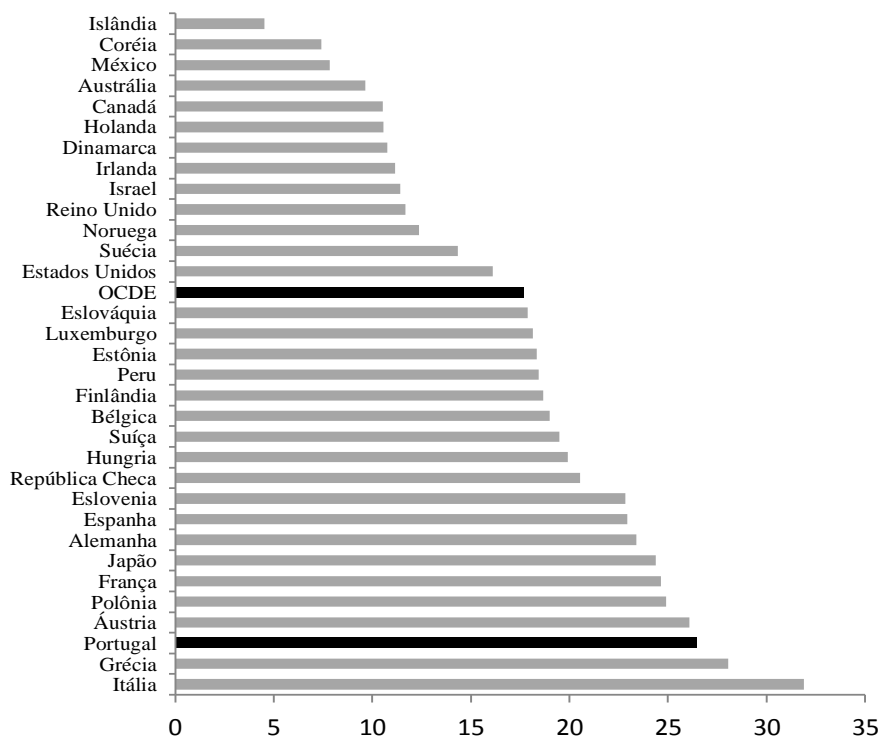
INTRODUÇÃO

1. Puzzle

Nas últimas décadas, em quase todos os Governos das sociedades democráticas, denota-se uma preocupação com a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, devido a fatores sobejamente conhecidos como: o aumento da esperança média de vida; a diminuição da natalidade; a diminuição do emprego e; a desaceleração do crescimento económico (Immergut *et al.*, 2009). Esta situação levou Clark *et al.* (2006) a afirmarem que as nações demonstram uma crescente inquietação com a capacidade de conseguirem efetuar a totalidade do pagamento das pensões.

Por exemplo, no caso do aumento da esperança média de vida verifica-se que os progressos que se alcançaram neste campo são de tal modo significativos que metade dos bebés nascidos em 2007 atingirão a idade de 102 anos na Alemanha, de 103 anos no Reino Unido, de 104 anos na França e nos Estados Unidos da América e de 107 anos no Japão. Em Portugal, a esperança média de vida à nascença passou de 67,1 anos, em 1970, para 79,8 anos, em 2011; aos 65 anos a esperança de vida passou de 13,5 anos, em 1970, para 18,8 anos, em 2011 (Bracons, 2014).

Figura n.º I.1: Despesa pública com pensões de velhice e sobrevivência, 2011



Fonte: OECD, 2014 p. 52.

No entanto, existem muitos outros fatores que suscitam interesse por este campo da política, um deles é, indubitavelmente, a fatia do Produto Interno Bruto (PIB) que é alocada para as pensões de velhice e sobrevivência.

Estas preocupações culminaram inevitavelmente na necessidade de se analisar a sustentabilidade dos sistemas de pensões e o respetivo financiamento, colocando assim em causa a solução preconizada no após segunda Grande Guerra Mundial para diminuir a pobreza e as restantes formas de ineficiência social na terceira idade (Ferrera *et al.*, 2000).

As opções de reforma para a incorporação de medidas potenciadoras da sustentabilidade e da equidade geracional nas pensões diferem consoante o país em análise e também conforme o momento temporal. Apesar de tal, é importante aludir à tese de Pierson (1995), a qual afirma que as políticas criam política e que quando se fala de pensões é preciso ter presente que esta é uma das áreas mais sensíveis para a intervenção, no que respeita à aplicação de uma estratégia de retração. Sobre a dificuldade de introdução de medidas neste campo, Rodrigues e Pereira (2007 p. 15) salientam que “a grave penosidade que as medidas corretoras necessariamente implicam reveste também uma delicadeza política que não pode ser ignorada.”

Em Portugal, desde a publicação da Lei n.º 28/84 de 14 de agosto, que consubstanciou a primeira Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), até à data da publicação da Lei de Bases de 2007, assistiu-se à publicação de três importantes diplomas normativos com o intuito de introduzir modificações na fórmula de cálculo da pensão de velhice. Concretamente, o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro, o Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro.

Pela análise efetuada aos preâmbulos dos diplomas anteriormente descritos, verifica-se a existência de um denominador comum justificativo: a melhoria da sustentabilidade financeira da Segurança Social; o aumento da equidade intra e inter geracional e; o ajustamento do sistema à realidade económica e social. Porém, as medidas definidas, em cada um dos diplomas, foram díspares, ou seja, apesar dos propósitos serem semelhantes, a forma de os alcançar foi-se alterando.

Segundo Oller (1995), citado *in* Carolo (2014) existem, pelo menos três alternativas para as reformas que visam a diminuição dos níveis de benefícios: os cortes na fórmula de cálculo; o aumento da idade para aceder à reforma e; as restrições nas condições de elegibilidade (por exemplo, condição de recursos para beneficiar das pensões). Qualquer

uma destas medidas implicará riscos políticos que os Governos, com certeza, procurarão “contornar,” através de complexas conjugações de argumentos.

No presente trabalho, *recalibrar sem legislar*, o que se pretende estudar é, precisamente, o tipo de reforma restritiva implementada em cada um dos momentos e de que forma os Governos procuraram contornar os riscos políticos associados a essas medidas.

Assim, no primeiro diploma publicado, Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro, foram introduzidas medidas como:

- Diminuição de 2,2% para 2% na taxa de formação anual das pensões;
- Aumento do prazo de garantia de 10 para 15 anos nas pensões de velhice;
- Definição da passagem gradual da idade normal de reforma das mulheres dos 60 anos para os 65 anos, uniformizando deste modo o tratamento entre homens e mulheres;
- Reformulação da remuneração de referência;
- Alteração da média das melhores 5 remunerações dos últimos 10 anos para a média das melhores 10 remunerações dos últimos 15 anos;
- Estabelecimento de uma densidade contributiva anual mínima de 120 dias;
- Clarificação do conceito e da forma de obtenção da reforma de velhice antecipada;
- Criação de um complemento social, sem base contributiva, para atribuir aos pensionistas abaixo da pensão mínima.

No seguimento da linha orientadora das medidas anteriormente propostas, o diploma que o sucede, o Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro, definiu:

- O conceito de flexibilização da idade de reforma por velhice, segundo o perfil contributivo de cada beneficiário;
- As regras de elegibilidade para as situações de antecipação de reforma de velhice.

O último diploma publicado, antes da promulgação da Lei de Bases de 2007, Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro, definiu que:

- O cálculo das pensões de velhice tinha por base, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva e não o total das remunerações dos 10 anos civis a que correspondam remunerações mais elevadas, compreendidos nos últimos 15 anos, com registo de remunerações;

- A possibilidade da taxa de formação atingir os 92% da remuneração de referência, ao invés do que sucedia até então, em que a mesma tinha o limite máximo de 80%.

Com a escalpelização das medidas impostas pelos diplomas em análise, foi possível verificar que existiu um fio condutor nas várias reformas, ou de outro modo, existiu uma lógica sequencial de acontecimentos. Veja-se, por exemplo, a evolução da medida que alterou a base do cálculo da pensão desde a média das melhores 5 remunerações dos últimos 10 anos, para a média das melhores 10 remunerações dos últimos 15 anos e, por último, definiu que a base do cálculo das pensões de velhice são os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva.

Outros exemplos de uma evolução lógica e sequencial são: a reforma antecipada, no primeiro diploma constava a possibilidade de obtenção e no segundo definiu-se ou clarificou-se a forma de consecução e; a evolução dos mecanismos de revalorização da carreira contributiva.

Após a publicação da Lei n.º 4/07 de 16 de janeiro, LBSS, foi publicado um diploma que parece romper com esta lógica sequencial nas reformas implementadas para a busca da sustentabilidade do sistema de pensões. Assim, na linha das complexas conjugações de argumentos tendentes à diminuição dos riscos políticos sugerida por Oller (1995), no Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, definiu-se que:

- A taxa anual de formação da pensão varia entre 2,3% e 2%, em função do número de anos civis com registo de remunerações;
- A taxa global de formação da pensão é igual ao produto da taxa anual pelo número de anos civis relevantes, no máximo de 40;
- São relevantes, para a taxa de formação da pensão, os anos civis com densidade contributiva igual ou superior a 120 dias, com registo de remunerações;
- No momento do cálculo da pensão de velhice é aplicável ao montante da pensão o fator de sustentabilidade correspondente ao ano de início da pensão. A aplicação do art.º 35º do mesmo diploma implicou uma diminuição do valor da pensão a receber, isto porque, o valor numérico do fator de sustentabilidade, aplicado ao cálculo da pensão, resultava do quociente entre a esperança média de vida, em 2006, e aquela que vier a verificar-se no ano anterior ao do requerimento da pensão. Como a esperança média de vida está a aumentar, o valor numérico do

fator de sustentabilidade diminui, provocando uma diminuição do valor da pensão a receber.

Caso se pretenda outra combinação das principais medidas implementadas, em 2007, pode-se recorrer ao Quadro n.º I.1:

Quadro n.º I.1: Síntese das principais medidas adotadas na reforma de 2007

I	Fator de sustentabilidade, que ajusta o sistema à evolução da esperança de vida
II	Antecipação da entrada em vigor da nova fórmula de cálculo das pensões, mais justa e menos manipulável
III	Fixação de regras para a atualização anual do valor das pensões, de forma a evitar a sua manipulação para efeitos eleitorais, como tantas vezes aconteceu no passado
IV	Estabelecimento de um limite para as pensões mais altas, sempre que estas não resultem do correspondente esforço contributivo
V	Valorização das carreiras contributivas mais longas, como forma de promover o envelhecimento ativo
VI	Aplicação de instrumentos para melhorar o combate à fraude e à evasão nas contribuições
VII	Melhoria da proteção social nos novos riscos sociais - invalidez, deficiência, monoparentalidade, orfandade
VIII	Incentivo às poupanças voluntárias, nomeadamente através de um novo regime público complementar de contas individuais
IX	Reforço da transparência do sistema, permitindo aos contribuintes saber exatamente o destino dos seus descontos

Fonte: Rebelo, 2012 p. 41.

Deste modo, se é verdade que é possível justificar uma lógica sequencial para algumas das medidas definidas no diploma, *eg.* a taxa anual de formação da pensão, não é fácil encontrar argumentos para a existência de uma relação sequencial lógica entre as medidas anteriormente adotadas para o aumento da sustentabilidade do sistema de pensões e a introdução do fator de sustentabilidade.

Outras particularidades desta medida são:

- Ser “autoajustável;”
- Perdurar até à presente data, apesar de decorridos mais de oito anos, desde a sua introdução, da vivência de dois períodos de crise, sendo que num deles existiu a intervenção externa e a conseqüente obrigação de se proceder a reformas estruturais e;

- Ser pioneiro, uma vez que, mesmo em 2012, apenas cinco países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (*Organization for Economic Co-operation and Development* - OECD) - Portugal, Japão, Alemanha, Finlândia e Canadá - associavam, de forma automática, o valor da pensão à esperança média de vida (OECD, 2012);

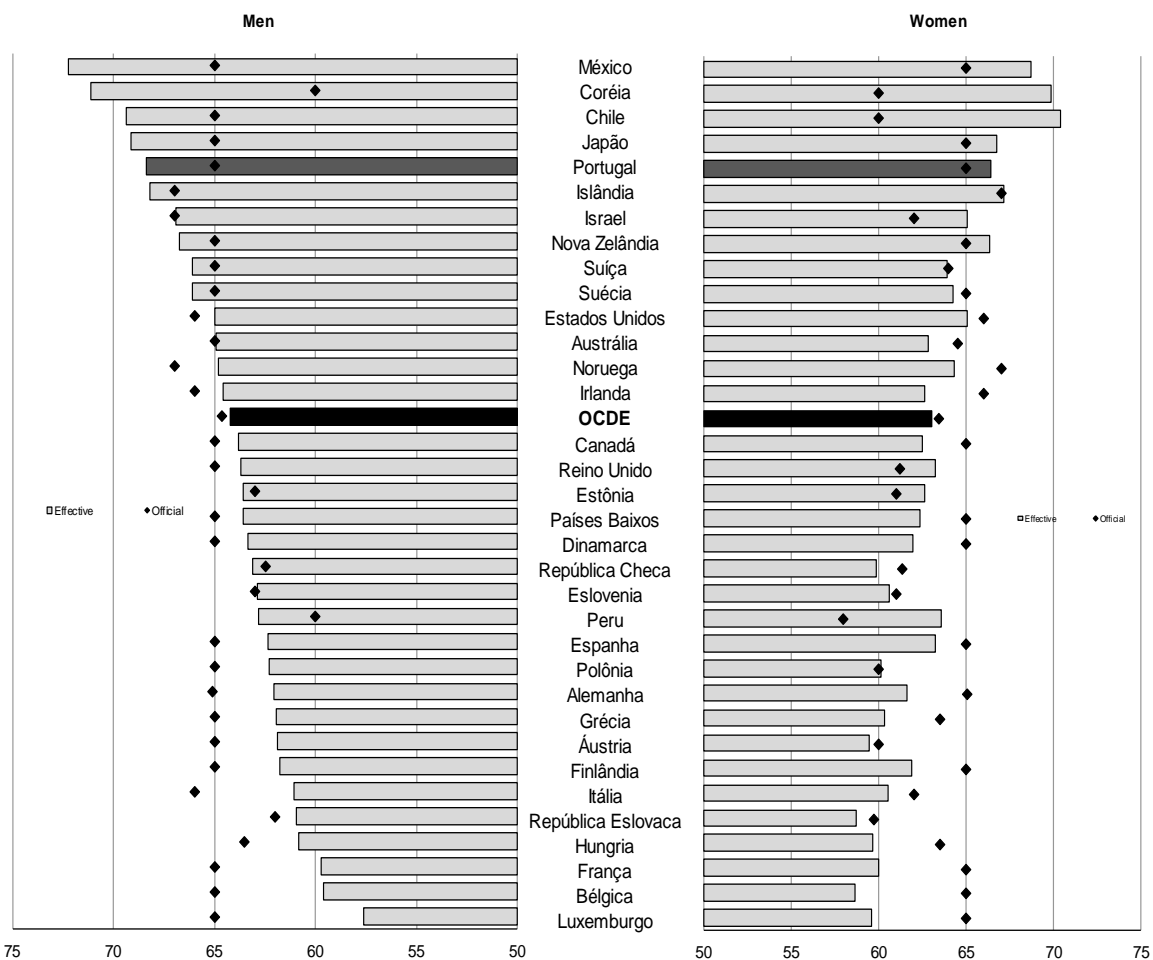
Seguindo a lógica iniciada, em 2007, por um Governo do Partido Socialista (PS), o XIX Governo, da coligação Partido Social Democrata (PSD) e do Partido Popular (CDS-PP), anunciou a pretensão de alterar a fórmula de cálculo das pensões através da implementação de um fator de sustentabilidade indexado ao crescimento económico, a aplicar às pensões em pagamento à data e, efetuar um ajustamento ao fator de sustentabilidade para o cálculo de novas pensões.

Sobre este tema o “Primeiro-ministro reitera que as pensões vão mesmo depender do crescimento económico e da demografia” (Oliveira, 2014). Assim, não obstante de se criarem novos fatores – o crescimento económico e a demografia – a verdade é que esta intenção indicia uma tendência para a existência de continuidade na formulação das políticas no campo das pensões, no caso, a manutenção do fio condutor criado em 2007 com a indexação a um determinado fator.

O facto de um Governo, que à data da introdução do fator de sustentabilidade se encontrava na oposição e votou contra a sua implementação, mais tarde advogar a introdução de mecanismos de atualização automática do valor de pensão a receber faz sobressair a inovação do diploma de 2007, uma vez que é o primeiro diploma que permite *recalibrar sem legislar*.

Por outro lado, como uma das formas de evitar a aplicação do fator de sustentabilidade é o desempenho de funções durante mais tempo, este fator contribui para que a idade média efetiva de saída do mercado de trabalho seja superior à idade normal da reforma, sem ser necessário alterar a idade da reforma. Neste particular da saída efetiva do mercado do trabalho é importante referir que Portugal ocupa o quinto lugar do *ranking* dos países da OCDE com a média de saída efetiva do mercado de trabalho mais elevada, só superado pelo México, Coreia, Chile e Japão, conforme Figura n.º I.2.

Figura n.º I.2: Média de idade da saída efetiva do mercado de trabalho e idade normal da reforma (2007-2012)



Fonte: OECD, 2013 p. 129.

Assim, podem-se ordenar os fatores que estiveram na origem ou na base da necessidade de legislar, conforme Quadro n.º I.2, *mas não se conseguem identificar os argumentos que justifiquem ou expliquem as opções das diversas reformas, principalmente aquelas que são inovadoras ou pioneiras como o fator de sustentabilidade.*

Quadro n.º I.2: Fatores condicionantes do equilíbrio financeiro da Segurança Social

Fatores Demográficos	Diminuição da taxa de natalidade
	Aumento da esperança média de vida
	Evolução da população ativa
Fatores Laborais	Política de gestão de recursos Humanos que tendem a preterir os trabalhadores seniores em benefício dos trabalhadores mais jovens
	Políticas públicas de acesso a reformas antecipadas
	Acesso cada vez mais tardio da população ao mercado de trabalho
Fatores Económicos	Precariedade dos vínculos laborais
	Crescimento económico (evolução do PIB)
	Peso da atividade informal da economia
	Evolução do desemprego

Fonte: Rebelo, 2012 p. 37.

Numa tentativa de agregação das principais reformas do sistema de pensões e da explicação da dinâmica por detrás das mesmas, Carolo (2014) elaborou o Quadro n.º I.3. No entanto permanecem algumas dúvidas sobre o porquê do *outcome* - fator de sustentabilidade.

Face ao *puzzle* apresentado e atendendo a que não existem respostas cabais na doutrina desta área do saber, julga-se razoável afirmar que é relevante estudar por que é que a alteração à fórmula de cálculo da pensão de velhice, levada a cabo pelo XVII Governo Constitucional para modernizar e para reformar a Segurança Social, foi no sentido de criar um mecanismo de ajustamento automático.

Pretende-se portanto explicar porque é que a reforma de 2007 foi no sentido da implementação de instrumentos que se autorregeneram e garantam a calibração do sistema sem necessidade de promulgar novas medidas, em detrimento das restantes opções possíveis de serem implementadas.

Quadro n.º I.3: Síntese das principais reformas nos sistemas de pensões

Leis	Alterações de Política	Apoio Político	Risco Político	Sindicatos	Influência supranacional	Impacto
Lei n.º 17/2000	Cálculo das pensões passaria a ser gradualmente calculado com base na totalidade da carreira Nova fórmula redistributiva	PS (maioria relativa) + Discussão parlamentar com todos os partidos	Elevado	Processo de concertação social abrangente: Sindicatos e Especialistas	Convergência com EU e critérios Maastrich	Fraco
	Possibilidade de introdução do plafonamento (condicional)	Busca de consenso		Criação de uma comissão independente		
Dec. Lei 35/2002	Nova LBSS com filosofia de repartição do risco por três pilares	PSD e CDS/PP (coligação com maioria absoluta) evitou debate parlamentar	Médio	UGT e CGTP contra	Crise orçamental de 2002	Fraco
	(Re) Introdução do plafonamento	Confronto deliberado		Proposta gerou tensão social		
Lei n.º 4/2007	Aplicação da fórmula de 2002 Novos mecanismos de sustentabilidade	PS (maioria absoluta) e discussão parlamentar	Baixo	Concertação Social UGT votou a favor e CGTP contra	Legitimação da necessidade e validade da reforma com EU e OCDE	Forte
	Abandono da opção de plafonamento	Estratégia preparada				

Fonte: Carolo, 2014 p. 134.

2. Problematização

Neste desígnio, surge a questão fundamental da presente investigação em políticas públicas:

- Que argumentos justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?

Uma das hipóteses de resposta decorrente de uma das teorias dominantes pode ser encontrada tendo por base os saberes do Institucionalismo da Escolha Racional (IER).

Para os investigadores do IER, as políticas resultam de uma série sequencial de dilemas de ação coletiva. Perante estes dilemas, os atores, enquanto vão procurando maximizar as suas preferências, tendem a produzir resultados que são sub-ótimos e que traduzem mínimos denominadores comuns. Estes resultados são explicáveis porque frequentemente não é possível alcançar nenhuma outra solução, na qual pelo menos um dos

atores seja beneficiado, sem que daí decorram perdas para, pelo menos, um dos restantes. Tipicamente, o que previne o conjunto dos atores de adotar escolhas ótimas é a ausência de condições institucionais que garantam comportamentos complementares da parte de outros atores (Fischer, *et al.*, 2007).

Tendo por base os saberes do IER pode-se sugerir que existem indícios de que os atores (Governo e Parceiros Sociais) optaram pela solução que não sendo ótima para nenhum dos dois, também não era a pior possível.

Mas será que a solução introduzida é de facto sub-ótima? Por outro lado, será que este facto foi determinante no rumo que a reforma teve?

Pela análise da literatura não é possível encontrar uma resposta para estas questões, mas são sugeridas outras hipóteses explicativas, como é o caso da proposta pela doutrina do Institucionalismo Sociológico (IS).

Esta corrente é uma vertente do Institucionalismo e reconhece os limites da teoria individual e dos grupos, afirmando que as Instituições são um conjunto de regras que prescrevem comportamentos, que restringem atividades e que enquadram expectativas. As Instituições não somente aumentam ou diminuem custos de transação, como também dão enquadramento às preferências e à forma como podem ser realizadas.

No entanto, esta abordagem vai mais longe e critica as abordagens racionalistas aplicadas ao funcionamento das organizações ao defender que as escolhas não resultam necessariamente de nenhum cálculo estratégico, mas devem ser vistas como produto de práticas culturais específicas, que a racionalidade é construída social e culturalmente e é historicamente contingente e que a ação segue uma *logic of appropriateness* e uma *logic of consequences* (Rocha, 2010).

Por outro lado, existe uma definição mais lata de Instituições, a qual inclui não apenas as regras formais, os procedimentos e as normas, mas também os sistemas simbólicos, os acervos cognitivos e os enquadramentos morais que conferem sentido às ações individuais, procurando superar a dicotomia tradicional entre “Instituições” e “cultura” (Dye, 1995).

Contrariamente ao que é sugerido pelo IER, as Instituições não afetam apenas os cálculos estratégicos individuais, também formam as suas preferências e a sua identidade.

À luz desta teoria, no caso concreto da reforma da Segurança Social de 2007, pode-se afirmar que a mesma decorre de preferências autónomas derivadas de atributos culturais, de valores e de ideias que sempre condenaram, e continuam a condenar, as alterações

significativas à idade de reforma. Assim, esta foi a forma eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das políticas sociais, com a indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida.

Poderá também afirmar-se que o fator de sustentabilidade é uma forma eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das políticas sociais, pela indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida, procurando-se legitimar as soluções criadas.

No entanto, novamente, esta hipótese explicativa apresenta lacunas, se se tiver em conta que o Governo detinha uma maioria e estava a meio da legislatura, não sendo possível afirmar que a reforma seguiu o caminho da adaptação automática do valor da pensão, porque se pretendia legitimar a necessidade de reforma ou partilhar um possível problema de sustentabilidade financeira do sistema.

Recorrendo a pesquisas exemplares como a de Heclo (1974) constata-se a sugestão de que as políticas são um resultado da aprendizagem coletiva, ou seja, uma forma de *puzzeling* coletivo de vontades, de informações e de decisões. À luz deste modelo, pode-se sugerir que existiu um efeito de aprendizagem dos atores institucionais devido aos casos mal sucedidos em outros países e, por isso, optou-se por envolver os parceiros sociais e, introduzir uma medida pioneira, o fator de sustentabilidade

Verificar que existiram casos mal sucedidos em outros países, nesta área da reforma do cálculo da pensão, é fácil, por exemplo Natali *et al.* (2011) apresentam diversos dados sobre as reformas em França e em Itália, mas da existência de casos mal sucedidos, não se pode estabelecer uma correlação direta com a aprendizagem coletiva em Portugal, não sendo encontrada literatura que sustente tal ligação, o que obriga a prosseguir na senda das hipóteses explicativas decorrentes das teorias dominantes.

Pierson (1995) advoga que a capacidade de retração das políticas sociais é essencialmente um exercício de “passa-culpas” (*blame avoidance*) e não de reivindicação de créditos, que a força dos partidos de esquerda e do movimento sindical não é irrelevante para o processo de retração, mas não desempenha um papel tão central como aquele que desempenha na expansão dos Estados de Providência.

O autor releva esta necessidade de “passa-culpas” ao considerar que sempre que se fala de pensões é necessário ter presente que esta é a área mais sensível para a intervenção política e para a aplicação de uma estratégia de retração.

No seu trabalho, Immergut *et al.* (2009), recuperaram o estudo e a obra, anteriormente citada, de Pierson (1995) com a teoria de “passa culpas” para a introdução de políticas de retração e avançaram com uma estratégia similar ao obscurecimento o “*blame buffering*.” Esta estratégia consiste numa tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas, que reconhecidamente defendam o Estado de Providência (associações de pensionistas e restantes parceiros sociais), tentando potenciar a concertação social como um argumento, para a introdução das políticas de retração.

Ora o Governo, na reforma de 2007, procurou, e obteve, o entendimento com os parceiros sociais, mas na sua proposta de programa de Governo (Partido Socialista, 2005) já constava a intenção de legislar nesta área com consensos alargados e, de facto, não é possível afirmar, que esta estratégia foi seguida neste caso e, ainda, que foi este facto que ditou a opção pelo fator de sustentabilidade.

Por outro lado, Natali *et al.* (2011) no seu estudo salientam que os resultados obtidos nas reformas, desta área, deixaram claro, para os diferentes grupos sociais, que o novo *statu quo* não consiste apenas em benefícios, mas sim em benefícios e custos e que os cortes nas pensões têm sido “trocados” por outras medidas para melhorar a equidade e eficácia, opção que poderá ser semelhante ao caso português em estudo, ou seja, a introdução do facto de sustentabilidade.

Parece razoável afirmar que no caso nacional da negociação de medidas com os parceiros sociais resultou que apenas alguns cidadãos sofrem com as alterações, nomeadamente aqueles que iam entrar para a reforma, deixando de fora os que já se encontravam a receber a pensão. Mas será que foram estes os únicos grupos a serem beneficiados e será que não existiram mais benefícios? Por outro lado, também não é possível afirmar que foram essas “trocas” que ditaram que o rumo da reforma fosse no sentido de criar mecanismos de alinhamento automático.

Face aos considerandos aduzidos nos parágrafos anteriores constata-se que não é possível explicar a mudança ocorrida em Portugal, apenas com base na informação constante na literatura, e encontrar os argumentos que explicam a introdução do fator de sustentabilidade em detrimento das restantes opções de reforma.

Nestes termos, considerando as insuficiências anteriores das teorias que tendem a responder à questão de partida, torna-se necessário optar por aplicar um modelo analítico ao caso em estudo com o objetivo de encontrar respostas fiáveis.

3. Modelo analítico

A escolha do modelo analítico recaiu sobre o modelo designado por *Multiple Streams* ou Fluxos Múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1995), com base no modelo *Garbage Can*,¹ sendo que a sua operacionalização ainda terá por base uma adaptação proposta por Zahariadis (*in* Sabatier, 2007).

O principal argumento para a escolha efetuada é o facto de o modelo permitir estudar, em simultâneo, os dois momentos mais relevantes de todo o processo de produção da política em estudo, *agenda setting* e *decision make* (Zahariadis, 1995), que levaram à implementação do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal.

Inicialmente neste modelo Kingdon identificou três fluxos na construção da agenda política: problema (*problem*); políticas (*policies*) e; política (*politics*), de modo a explicar a formulação de políticas a nível nacional, empregando a lógica de tempo à estrutura do modelo *Garbage Can*. O objetivo era compreender processos, mesmo que não fosse possível antecipar comportamentos e *outcomes*.

Kingdon adaptou o modelo *Garbage Can* para o Governo Federal dos Estados Unidos da América, estudando duas grandes áreas da política, a saúde e os transportes e usou-o para explicar dois processos de pré-decisão: “*agenda setting and alternative specifications*” (Zahariadis, 1995 p. 30).

Começando por analisar o primeiro fluxo do modelo, a identificação do problema, é necessário responder à questão “porque é que os decisores políticos prestam atenção a determinado problema e não a outro?”

Determinado o primeiro fluxo é necessário verificar as políticas, as quais incluem um conjunto de ideias geradas por especialistas, por burocratas, por políticos ou por académicos na tentativa de resolver os problemas que vão sendo identificados.

No terceiro vetor de análise temos a política, ao nível da qual é necessário equacionar o *national mood*² e a formação de grupos de pressão.

No entanto, segundo este modelo analítico, para se introduzir factos na agenda política e formar políticas é necessário fazer com que os fluxos se juntem (*coupling*), proporcionando janelas de oportunidade (*policy windows*) (Kingdon, 1995).

Zahariadis (1995) modifica o modelo de Kingdon e utiliza-o no estudo das privatizações ocorridas em França e na Grã-Bretanha. Esta adaptação criou um dos

¹ Modelo desenvolvido por March, Cochen e Olsen no ano de 1972.

² Significa as linhas de pensamento dominante numa sociedade (Rocha, 2010).

principais argumentos para a escolha do modelo, concretamente o facto de permitir estudar em simultâneo os dois momentos mais relevantes de todo o processo de produção da política em observação - *agenda setting* e *decision making*. Por outro lado, comprovou que é possível utilizar o modelo para estudar outras áreas da política e países que não os Estados Unidos da América, mas existem mais argumentos.

Outra mais-valia do modelo escolhido é a possibilidade de replicação aos restantes casos seleccionados para análise e o facto de este modelo estudar momentos de rutura, em contraste com outros que estudam a continuidade das políticas. Recorda-se que a medida em estudo é um diploma que apresenta diversas particularidades, representando, previsivelmente, um momento de quebra da lógica sequencial da política seguida nesta área.

Deste modo, o recurso a modelos analíticos mais aptos a serem utilizados no estudo da continuidade da política, como sendo o *Punctuated Equilibrium* e o *Advocacy Coalition Framework*, não foram contemplados no presente estudo.

Assim, face ao modelo analítico adotado e atendendo à questão de partida elencada, no intuito de lhe dar resposta, construíram-se as seguintes questões derivadas:

1. Qual a variação do fluxo problema nos casos em análise?
2. Qual a variação do fluxo política nos casos em análise?
3. Qual a variação do fluxo políticas nos casos em análise?

Face à problematização da investigação e à opção de modelo analítico, foi delineada a seguinte hipótese central: *a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas), do Decreto-Lei n.º 187/2007, quando comparado com o que aconteceu em momentos anteriores.*

No entanto, pela análise efetuada ao modelo, existem limitações e constrangimentos que impedem a sua aplicação direta ao caso em análise. Estas limitações prendem-se com a dificuldade de identificação de alguns dos elementos necessários para a análise dos três fluxos, bem como o “arranjo” que levou à criação da janela de oportunidade, porque não existe informação fidedigna, ou devidamente comprovada, que responda às questões elencadas pelo modelo.

Como refere John Kingdon (1995), o modelo foi desenhado para análise do processo de agendamento e formulação de políticas nos Estados Unidos, país onde o processo político difere de Portugal, nomeadamente na fase do agendamento, pois é mais transparente e existe

mais informação, motivo pelo qual foi necessário conceber algumas adaptações ao modelo original para melhor se analisar o fenómeno em estudo.

Deste modo, com o intuito de descrever corretamente os três fluxos do caso central, será necessário verificar alguns dos processos chave ou alguns dos fenómenos mais descritos na literatura das políticas públicas, ou seja, é necessário dar resposta às principais questões decorrentes da análise bibliográfica.

Por exemplo, para Pierson (1995), cortes diretos no valor da pensão a receber ou aumento do número de anos de trabalho provocam contestação social e diminuem a probabilidade de reeleição. O autor defende que mecanismos de indexação, no cálculo das pensões e ligações entre os sistemas públicos e privados, facilitam reformas.

No entanto estas características criam oportunidades para “obscurecer” a real extensão das reformas. No trabalho de Immergut *et al.* (2009), encontra-se uma estratégia similar do obscurecimento, o *blame buffering*, no qual existe uma tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas, que reconhecidamente defendam os pensionistas.

Nesta lógica, os teorizadores do IS afirmam que a forma mais eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das Políticas Sociais é através da indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida.

Assim, será necessário verificar se *a introdução do fator de sustentabilidade foi uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida.*

Também no âmbito das estratégias utilizadas, Hall *et al.* (2003) verificam que para os investigadores do IER, as políticas resultam de uma série sequencial de dilemas de ação coletiva. Perante estes dilemas, os atores procuram maximizar as suas preferências, mas tendem a produzir resultados que são sub-ótimos e que traduzem mínimos denominadores comuns.

Nestes termos, será necessário identificar se *a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores.*

No seguimento dos desígnios já referidos recorreu-se ainda à investigação de Hecló (1974), o qual defende que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas nos estados democráticos, referindo, inclusive, que os partidos formulam políticas para ganharem eleições, em vez de ganharem eleições para formularem políticas.

Deste modo, será analisado se *a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social em 2006 e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator de sustentabilidade.*

Estes incrementos ou verificações centrais serão relevantes para o preenchimento do modelo analítico escolhido e os dados serão obtidos, principalmente, com recurso à aplicação de entrevistas semiestruturadas aos atores políticos relevantes à data, sendo expectável obter dados válidos e fiáveis que ajudem a preencher corretamente o modelo e, consequentemente, a dar resposta à questão central e às questões derivadas do estudo.

4. Casos de análise escolhidos

Não obstante a importância da realização das tarefas descritas, até ao presente momento, a verdade é que o trabalho não se esgotará com o simples preenchimento do modelo relativo ao caso central. Recorda-se que o principal objetivo do presente trabalho de investigação é verificar quais os argumentos que justificaram a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice, em Portugal com a conseqüente rotura das políticas anteriores, mas é também compreender a mudança operada nos argumentos e tentar perceber porque é que em 2007 foi possível a sua introdução e antes não.

O preenchimento do modelo apresenta o conteúdo dos três fluxos, bem como os fenómenos mais relevantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a mudança, em 2007, não sendo contudo suficiente para dar resposta à questão central. Tal resposta exige que se efetue uma análise de casos análogos, concretamente, o estudo dos arranjos dos fluxos para a criação da janela de oportunidade, bem como o seu *output* e observar em que diferem.

Por conseguinte, é oportuno examinar padrões de semelhança e de diferença de modo a identificar relações causais para verificar como diferentes configurações de causas produzem diferentes resultados, no conjunto de casos incluídos num estudo, recorrendo-se à utilização do método comparativo para testar o modelo.

Com o objetivo de fortalecer o modelo escolhido e aumentar a fiabilidade dos resultados obtidos pretende-se aplicar o mesmo a outros casos e verificar como este se comporta. Para tal torna-se necessário responder à pergunta: “quais os casos a analisar por forma a comprovar os resultados obtidos?”

Uma das formas mais comuns de escolha de casos é a adoção do tipo “representativo,” ou seja, estudo de um exemplo típico e *standard* de uma categoria mais ampla, normalmente utilizada em estudos de caso.

Atendendo aos factos anteriores e ao objetivo basilar do estudo, a determinação dos elementos que justificaram a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo da pensão de velhice em Portugal, o caso central é materializado no estudo do Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, o qual preconiza a fase de implementação da medida de política pública em análise.

Para além deste diploma, conforme já descrito, existem mais três diplomas com o objetivo específico de implementar medidas potenciadoras da sustentabilidade no sistema de pensões da Segurança Social, nomeadamente: o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro; o Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro e; o Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro.

No entanto, entende-se que o Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro tem menor protagonismo do que os restantes, não só pelo menor número de medidas propostas, mas principalmente porque é o mesmo Governo PS, encabeçado por António Guterres, embora em mandatos diferentes, que introduz o Decreto-Lei n.º 9/99 e, mais tarde, o atualiza e seguidamente publica o Decreto-Lei n.º 35/2002, colocando, deste modo, o primeiro diploma num plano secundário.

Pelos factos expostos, os casos a analisar correspondem: *ao Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro; o Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro e; ao Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio.*

Os três diplomas são passíveis de análise comparativa porque, por um lado, as suas diferenças não são tão díspares que diluam a possível comparação, pois os três diplomas dizem respeito a políticas de retração; são introduzidos por Governos maioritários e; possuem semelhante justificação para a introdução.

Por outro lado, existem diferenças consideráveis entre os três casos como: a existência ou não de acordos em sede de concertação social; terem sido implementados por diferentes partidos do arco da governação - PS e PSD; existência de diferentes relações de poder entre os atores por força do tipo das maiorias existentes (absolutas ou relativas); serem publicados em momentos temporais diferentes e; diferentes âmbitos e efeitos nos resultados produzidos.

Identificados os casos que se pretendem comparar, torna-se necessário definir a estratégia de comparação a seguir: comparação entre casos; comparação entre variáveis ou

estratégias combinadas. Para o presente estudo é necessário comparar as diferentes variáveis e os vários casos pelo que será adotada uma *estratégia combinada*.

Adotando uma estratégia de comparação, é necessário operacionalizar o desenho de pesquisa. No presente trabalho, cada caso representa um fenómeno de investigação, ou seja, apresenta um resultado final diferente, o qual é consubstanciado na medida de política que introduz, mas existem muitas outras características semelhantes.

Estas características permitem a adoção de um desenho amplamente descrito na literatura (*the most similar systems*). Este desenho faz a comparação de sistemas que são semelhantes no maior número possível de características, exceto no fenómeno em análise e os fatores comuns não explicam as diferenças (Mill, 1984).

Atendendo à profundidade do estudo que se pretende efetuar, ao conjunto de técnicas multifacetadas que serão utilizadas, ao número limitado de casos, à análise integrada de múltiplas dimensões de cada caso e pela complexidade do mesmo, a estratégia metodológica a utilizar será intensiva/qualitativa (Sartori, *et al.*, 1991).

5. Esquematização da integração dos casos no modelo analítico

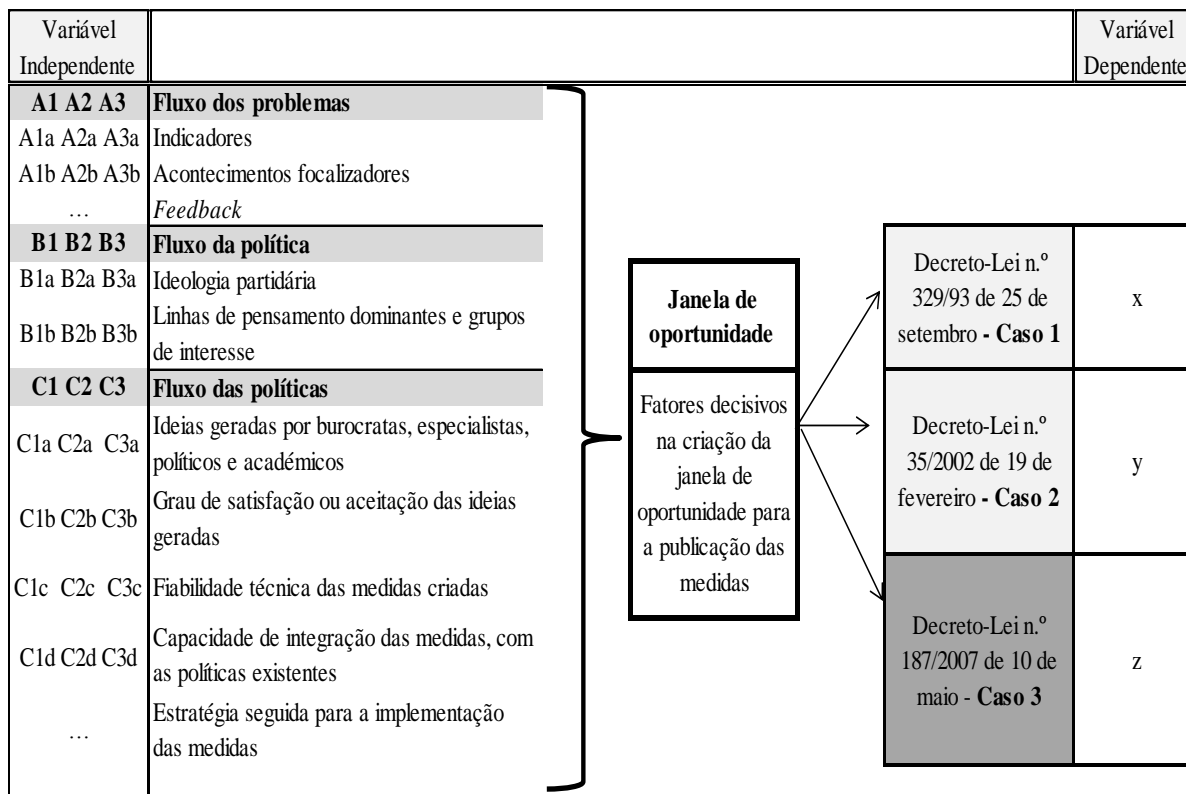
Neste momento, estão definidos todos os elementos da equação que se pretende resolver com o presente estudo.

De forma genérica, para se encontrar uma possível solução, pretende-se aplicar o modelo analítico ao caso central, ou seja, ao diploma de 2007, sendo que para o conseguir aplicar corretamente é necessário analisar os diversos fluxos. Terminada esta tarefa, parte-se para o segundo passo que consiste na aplicação do modelo aos outros dois casos escolhidos. Posteriormente, com recurso às metodologias comparadas averiguar quais as diferenças, em cada caso, que justificam as discrepâncias do *output*.

A utilização do modelo proposto implica que sejam analisadas três variáveis independentes (problema, política e políticas) e uma variável dependente (*output*), em cada caso.

Para desenvolver o esquema de investigação integrado adaptou-se o modelo proposto por Zahariadis, citado *in* Sabatier (2007), o qual se apresenta na Figura n.º I.3.

Figura n.º I.3: Modelo analítico



Fonte: adaptado de Zahariadis (*in* Sabatier, 2007).

Conforme descrito, os casos escolhidos permitem uma análise de todo o processo político, desde 1993 a 2007, bem como de todas as relações de poder existentes, por força da presença de diferentes formações políticas, em três Governos, uma maioria absoluta do PSD e; uma maioria relativa e uma maioria absoluta do PS.

Para o seguimento e o preenchimento do esquema metodológico proposto, bem como para a análise de todos os momentos fulcrais, foram utilizados dois tipos de fontes, as primárias e as secundárias.

No que diz respeito às fontes secundárias, a informação será principalmente recolhida a partir de fontes de acesso aberto, por ventura, caso se justifique serão utilizadas outro tipo de fontes.

A obtenção de informação de fontes primárias terá por base a análise das entrevistas semiestruturadas, com recurso ao método de análise qualitativa elencado por Guerra (2006) e ao elencado por Carvalho (2009).

Após a análise e tratamento de toda a informação recolhida, será possível completar o modelo analítico adotado, com a finalidade de responder à matriz da Figura n.º I.4, a qual resulta da hipótese avançada (*a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas), do Decreto-Lei n.º 187/2007, quando comparado com o que aconteceu em momentos anteriores*), bem como das variáveis dependentes em análise.

Figura n.º I.4: Matriz de comparação dos casos

	Caso Positivo	Casos Negativos	
	Caso 3	Caso 1	Caso 2
Variáveis causais	A	A	A
	Aa	Aa	Not -Aa
	Ab	Not-Ab	Ab
	A...
	B	B	B
	Ba	Ba	Ba
	Bb	Bb	Bb
	B...
	C	C	C
	Ca	Not-Ca	Not -Ca
	Cb	Not-Cb	Not -Cb
	C...
Fenómeno a ser explicado	z	Not z - x	Not z - y

Fonte: adaptado do modelo proposto por Mill (1984).

Com o preenchimento da matriz da Figura n.º I.4 procura-se obter os dados que permitam dar resposta à questão central do trabalho, bem como às questões derivadas.

6. Estrutura da Tese

O presente trabalho é constituído pela introdução, por duas partes onde se apresenta o essencial do trabalho empírico e pela conclusão. A primeira parte inclui dois capítulos (a segurança social e o modelo analítico) e a segunda parte é composta por três capítulos (o caso de 2007, o caso de 1993 e o caso de 2002).

Na introdução é elencado o *puzzle* que se propõe explicar, bem como os motivos pelos quais é redigido o presente trabalho, é descrita a questão central e equacionadas

questões derivadas, é proposto o método para resolver o problema apresentado e são avançados alguns dos resultados esperados.

No que à Parte I diz respeito, o principal objetivo é a construção de dois capítulos. O primeiro visa elaborar sobre a evolução da sustentabilidade da Segurança Social e da fórmula de cálculo das pensões, para que no segundo capítulo se proceda à descrição detalhada do método analítico que será utilizado, bem como à verificação das boas práticas ou pistas existentes na literatura, dedicada à presente área de investigação, para a resolução do problema que é tratado neste estudo.

Relativamente à Parte II – foco do trabalho – efetua-se uma análise pormenorizada e rigorosa com o intuito de se obterem dados devidamente comprovados que depois de verificada a sua validação se constituirão numa base sólida de resposta à questão central, através do estudo dos três casos escolhidos.

A última fase - meta do trabalho - apresentará a formulação da resposta à questão fundamental, a redação de uma análise crítica sobre o trabalho efetuado e a anotação de eventuais pistas de investigação para o futuro.

O desenvolvimento do presente trabalho assentará na estrutura constante no Quadro n.º I.4.

Quadro n.º I.4: Estrutura da Tese

Introdução	
Parte I - Estado da arte	Parte II - Trabalho de Campo
Capítulo I - A Segurança Social	Capítulo III - Reforma de 2007
Capítulo II - Modelo Analítico	Capítulo IV - Reforma de 1993
	Capítulo V - Reforma de 2002
Conclusão	

7. Síntese conclusiva

Na presente seção do trabalho foi descrito o *puzzle* a desvendar, justificou-se a existência do mesmo, foram equacionadas hipóteses, propôs-se um método para validar, ou não, a hipótese e enunciou-se a estrutura a seguir.

Relativamente ao *puzzle*, este é criado por diversos fatores, circunstâncias e acontecimentos. Aqui, assinala-se apenas a dificuldade de introdução de políticas de retração no âmbito das pensões e a rotura ou inovação com as políticas seguidas, desde a publicação

da primeira LBSS, pela introdução do fator de sustentabilidade no cálculo da pensão de velhice da Segurança Social.

Atentos a estes fatores, surgiu a questão central do trabalho *que argumentos justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?*

Com o intuito de providenciar uma resposta à questão central anteriormente enunciada, escolheu-se o modelo analítico que se julga mais apropriado ou indicado pela literatura das Políticas Públicas, para as especificidades do caso em estudo. A escolha recaiu sobre o modelo analítico designado por Fluxos Múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1995), com base no modelo *Garbage Can*, sendo que a operacionalização do mesmo terá por base a adaptação proposta por Zahariadis (*in* Sabatier, 2007).

De forma genérica, para encontrar a solução, pretende-se aplicar o modelo analítico ao caso central - Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio. Para a sua correta aplicação é necessário conhecer ou determinar os diversos fluxos e avaliar o modo como os mesmos se comportaram ou influenciaram o resultado final, levando a que a medida a publicar tivesse capacidades de recalibração ou reajustamentos automáticos.

Terminada esta tarefa, parte-se para a aplicação do modelo aos outros dois casos escolhidos - Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro e Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro. Por último, com recurso às metodologias comparadas averiguar quais as diferenças existentes, em cada caso, para que se possa perceber se as mesmas tiveram influência, ou não, nas discrepâncias do *output*.

Após a análise e o tratamento de toda a informação recolhida será preenchido o modelo analítico adotado, com a finalidade de responder a uma matriz que decorre da hipótese já avançada, bem como das variáveis dependentes em análise.

Com o preenchimento da matriz de comparação dos casos é esperado que sejam obtidos dados que permitam avançar uma resposta à questão central e às questões derivadas do trabalho.

Na Introdução também é avançada a estrutura da tese: Introdução, Parte I – Estado da arte, Parte II – Trabalho de Campo e Conclusões.

PARTE I – ESTADO DA ARTE

CAPÍTULO I A BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA SEGURANÇA SOCIAL

1. Nota introdutória

Numa época em que a atenção da agenda política se volta novamente para a reforma da Segurança Social, em especial para a alteração da fórmula do cálculo do valor da pensão, e atendendo a que é intento do presente estudo obter razões/justificações explicativas da introdução do fator de sustentabilidade e consequente rotura com políticas anteriores, torna-se necessário analisar as medidas introduzidas para garantir a sustentabilidade do sistema de pensões, principalmente desde a publicação da primeira LBSS, em 1984.

Uma vez definido o principal motivo da redação deste capítulo, importa elencar os objetivos secundários. Assim, pretende-se ilustrar o panorama da Segurança Social em Portugal, procurando mostrar que, inicialmente foi uma inovação política que garantiu a proteção àqueles que possuíam algum rendimento, fruto do seu trabalho, protegendo-os de riscos futuros, numa lógica de princípio contributivo, compensando os que trabalhavam em função de descontos anteriores.

Para a prossecução dos objetivos e dos propósitos anteriormente elencados, optou-se por efetuar uma divisão do capítulo por ideias chave, por momentos de análise e ainda por diplomas legislativos de relevo.

Neste seguimento, o capítulo inicia com um levantamento da razão da existência do sistema de Segurança Social, que se pretende estudar, procurando definir o mesmo, bem como as problemáticas que lhe estão associadas. Na divisão que se segue, os propósitos são diferentes, os mesmos visam a reconstrução do cenário que antecedeu a criação do sistema e a verificação do método utilizado para ultrapassarem os vários problemas que iam sendo colocados às Instituições e, aos vários dirigentes da época, alertando-se para o facto de que é uma parte genérica, que pela densidade da temática não foi possível retratá-la na sua globalidade.

Relativamente às restantes divisões, as mesmas debruçam-se sobre os vários diplomas publicados e as várias inovações ou retrocessos que esses documentos provocaram. Importa alertar que o objetivo é o levantamento da evolução da sustentabilidade do sistema na sua globalidade, mas especialmente no que ao sistema de pensões diz respeito, facto que

não permitiu, como se gostaria, a referência a todas as alterações significativas que foram acontecendo ao longo do tempo. No entanto, pretendeu-se aprofundar mais do que a informação constante em fontes internacionais, nomeadamente a *International Social Security Association*.

Quadro n.º 1.1: Reformas da Segurança Social - perfil do país

2014
Medidas para reduzir o <i>deficit</i> fiscal
2012
Medidas para estimular a recuperação económica
Modificação e extensão das prestações de desemprego
Suspensão da atribuição das reformas antecipadas
Redução do subsídio social de inserção
2010
Mudanças nas contribuições do sistema de segurança social
2009
Alocação estratégica de ativos para o Fundo de Reserva de Pensões Português
2007
Portugal a acelerar a reforma das pensões do primeiro pilar
Novo sistema de prestações de desemprego
2006
Complemento Solidário para Idosos
Melhorias no Rendimento Social de Inserção
Alterações no subsídio de doença
Revisão da base de contribuição do trabalhador por conta própria
Aumento do imposto alocado ao financiamento da segurança social
Convergência dos sistemas de pensões
2005
Possibilidade de prolongar a maternidade / paternidade
Modificações nas prestações de doença
2003
Reforma do regime de abono de família
Alterações de benefícios à velhice e aos benefícios por incapacidade
Medidas especiais para o desemprego
Aumentos nos abonos de família
Nova Lei de Bases para a segurança social
2002
Mudanças no método de cálculo das pensões
Modernização das prestações familiares
Maior equidade nas prestações familiares
Introdução de um novo benefício
Melhoria dos benefícios
2001
Uma parte do fundo de segurança social foi terceirizado
Alteração na Lei de Bases da Segurança Social

2000
Extensão do prazo de pagamento de benefícios, dependendo dos anos de contribuição Criação de um subsídio de desemprego parcial
1999
Aumento dos benefícios para os mínimos sociais
1998
Condições mais favoráveis para os membros seropositivos
1997
Salário mínimo garantido Novas regras para os abonos de família Mudanças na proteção para trabalhadores independentes
1996
Rendimento mínimo nacional Livro Branco da Segurança Social Promoção do emprego Valores de benefício atualizado Adaptação da legislação nacional à legislação da União Europeia Atualizações dos valores dos benefícios
1995
Diminuição da contribuição patronal

Fonte: adaptado de *International Social Security Association* (2015).

2. Razão de existência da Segurança Social

Para da resposta à razão de ser da Segurança Social é importante verificar o que a própria instituição refere sobre o tema. Pela consulta da página oficial na *internet* é possível verificar que:

A Segurança Social é um sistema que pretende assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros que exerçam atividade profissional ou residam no território.

A lei de bases gerais do sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) define as bases gerais em que assenta o sistema, bem como as iniciativas particulares de fins análogos (Segurança Social, 2012).

No que concerne aos objetivos prioritários do sistema de Segurança Social, no mesmo sítio da *internet*, também é possível constatar que se pretende:

- Garantir a concretização do direito à Segurança Social;
- Promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade;
- Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Aliados à definição do próprio sistema de Segurança Social bem como à definição dos objetivos prioritários em que o sistema assenta, foram estabelecidos dezassete princípios que regem toda a atividade e norteiam a atuação do sistema (Segurança Social, 2012):

1. Princípio da universalidade: consiste no acesso a todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos por lei.
2. Princípio da igualdade: consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e de reciprocidade.
3. Princípio da solidariedade: consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento, nos termos definidos pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
4. Princípio da equidade social: consiste no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais.
5. Princípio da diferenciação positiva: consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente de natureza familiar, social, laboral e demográfica.
6. Princípio da subsidiariedade: assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras Instituições não públicas na prossecução dos objetivos da Segurança Social, designadamente no desenvolvimento da ação social.
7. Princípio da inserção social: caracteriza-se pela natureza ativa, preventiva e personalizada das ações desenvolvidas no âmbito do sistema, com vista a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover a dignificação humana.
8. Princípio da coesão intergeracional: implica um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema.
9. Princípio do primado da responsabilidade pública: consiste no dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à Segurança Social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social.
10. Princípio da complementaridade: consiste na articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da proteção social.
11. Princípio da unidade: pressupõe uma atuação articulada dos diferentes sistemas, subsistemas e regimes de Segurança Social no sentido da sua harmonização e complementaridade.
12. Princípio da descentralização: manifesta-se pela autonomia das Instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e

planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.

13. Princípio da participação: envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento.
14. Princípio da eficácia: consiste na concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida.
15. Princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação: visa assegurar o respeito por esses direitos, nos termos definidos pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
16. Princípio da garantia judiciária: assegura aos interessados o acesso aos tribunais, em tempo útil, para fazer valer o seu direito às prestações.
17. Princípio da informação: consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema e no seu atendimento personalizado.

Esta apresentação dos objetivos e princípios é determinante para se encontrar a principal razão da existência da Segurança Social, pois tal como refere Silva *et al.* (2015), existem diversos mitos e enganos associados à principal existência do Estado Social.

Em Portugal, até meados do século XIX, o movimento associativo de proteção dos riscos sociais não teve uma dimensão significativa, provavelmente devido ao fraco desenvolvimento económico e à falta de enquadramento legal. Após esta data, a sociedade civil começou a organizar-se no sentido de minimizar o impacto e as consequências sociais da industrialização, como sendo a instabilidade profissional e o aumento da exposição aos riscos sociais (Pereira, 2000).

Para Garcia (2013), o mecanismo que é o garante da proteção social dos cidadãos, ou seja, a Segurança Social, é hoje um mecanismo público e obrigatório de proteção social, exercido por via de uma política de transferências sociais (prestações e contribuições), com o objetivo de garantir a segurança, de reduzir a desigualdade, de lutar contra a pobreza, ainda que de uma forma mitigada e, de regular a atividade económica.

Mas a verdade é que atualmente a Segurança Social portuguesa, à semelhança de muitas outras Instituições, é o resultado de uma evolução histórica de alguns modelos existentes. Neste sentido, e a título ilustrativo, refere-se que a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998) avançou que a existência da Segurança Social, de hoje, assenta no

corporativismo desenhado por Bismarck e que se consolidou entre as duas Grandes Guerras Mundiais.

Correia (2004) recorda que a construção da Segurança Social só foi possível, depois do 25 de Abril de 1974, com a promulgação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, através da qual foi criado um quadro institucional previdencialista com a consagração dos direitos sociais como elemento integrante da cidadania. Sobre este propósito, Mendes (2005) qualifica o Estado Português como sendo um modelo tardio de Estado Providência.

Deste modo, verifica-se que na sua génese, o Estado Social e o sistema de Segurança Social português não se desenvolveram para proteger os mais necessitados. Foi, sim, uma inovação política que garantiu a proteção àqueles que possuíam algum rendimento, fruto do seu trabalho, protegendo-os de riscos futuros, numa lógica de princípio contributivo, compensando os que trabalham em função de descontos anteriores, assentou na repartição, na solidariedade geracional e na distribuição social ao longo do ciclo de vida (Silva, *et al.*, 2015).

No entanto, apesar da principal inovação do Estado Social não ser a promoção da redistribuição e das políticas solidárias, mas sim, a criação de prestações substitutivas do rendimento do trabalho, baseadas no seguro social, diferenciadas de acordo com os rendimentos e contribuições anteriores, também é necessário reconhecer que esta evolução marca a construção das políticas de combate à pobreza.³

Nos nossos dias, apesar de a ação distributiva do Estado contribuir para a redução do fenómeno das desigualdades sociais, o facto é de que elas ainda hoje são reais, multidimensionais e afetam diversos setores da sociedade (Rodrigues, *et al.*, 2012).

Nos últimos dois séculos a pobreza passou de focos locais e circunscritos, em alguns países, para um fenómeno de escala global, revestindo uma lógica de penalização e culpabilização do pobre, exercida através de diferentes práticas de dominação, constituindo, desse modo, uma forma de aprisionamento humano, socialmente construído, nos planos individual e social. Este processo de pobreza e miséria prolongado gera um profundo desalento, uma incapacidade e uma agonia que corrompem a autoestima das populações (Dornelles, 2010).

³ Para o presente estudo, a definição base de pobreza é aquela que é preconizada em 2009 pela Comissão sobre os Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas *in* (Silva, *et al.*, 2010): “pobreza é uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais.”

Com o surgimento das sociedades contemporâneas assistiu-se ao espoletar das preocupações ligadas à pobreza e à exclusão social. Não obstante, a pobreza ser um problema pluridimensional, que varia quanto ao contexto económico-social e aos grupos populacionais, a verdade é que quando se procura uma definição rudimentar de pobreza, ela está intrinsecamente ligada à incapacidade de satisfação das necessidades básicas do humano.

No caso de Portugal temos agregados familiares com “heranças” de uma pobreza essencialmente geracional, fora dos sistemas de informação e do conhecimento, assim como de acesso a bens promotores da qualidade de vida. Recentemente, a pobreza tem sido causada por fatores como: a alteração das estruturas familiares; a monoparentalidade; os fatores demográficos; a modificação do papel da mulher na sociedade; a alteração dos valores sociais; os estilos de vida; as novas doenças e; o desemprego (Pretextos, 2007).

Capucha (2010) vai mais longe e afirma que a pobreza, em Portugal, tem um carácter sistémico, estrutural e durável, pois está inscrita nas estruturas e nas lógicas de funcionamento da generalidade das Instituições. É um problema de desenvolvimento na medida em que os processos vão muito mais para além das políticas de distribuição de rendimentos. É afetada pela demografia, pela organização do território, pelas migrações, pela estrutura e serviços de educação, pelas relações industriais, pela economia, pela ação social, pela Segurança Social, pela saúde, pelo acesso ao emprego, pela disponibilidade e proximidade de equipamentos sociais e pelas infraestruturas, entre muitos outros domínios.

No entanto, para Rodrigues (2006) só é possível explicar os processos de exclusão social mediante a análise e a descrição de três dimensões que se desenvolvem mediante o conhecimento multifatorial e multidimensional, mais ou menos protecionistas e mais ou menos intervencionadas pela forma de atuação do Estado.

Como foi anteriormente demonstrado, um dos fatores que atenua ou potencia a exclusão social são as políticas que lhe estão associadas. Deste modo, é fulcral a adoção de uma definição genérica para as políticas que se pretendem estudar. Neste estudo, será adotado genericamente o conceito de política social apresentado por Pereirinha (2008 p. 26): “política social é a forma de atuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade.”

É neste campo que surge a proteção social como uma componente fundamental para o funcionamento de um Estado de Direito e é comumente definida como sendo um

conjunto de sistemas de transferência coletiva concebido para proteger os cidadãos contra os riscos sociais. Assim, reforça-se a necessidade da existência e da atuação da Segurança Social, que se autodefine como um sistema que pretende assegurar os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos.

Com a publicação da primeira LBSS (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), pretendeu-se a prossecução dos seguintes objetivos basilares (Segurança Social, 2012):

- Garantia da proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte;
- Compensação dos encargos familiares;
- Proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Neste sentido, tendo por base de que na análise da formulação das políticas públicas existe, muitas das vezes, um catalisador designado por “evento focalizador,” capaz de desencadear, por si só, a atenção da agenda política⁴ para determinada questão que até então era relegada para segundo plano, verificou-se que em Portugal, apenas em 1984, foi decidido a criação da Segurança Social.

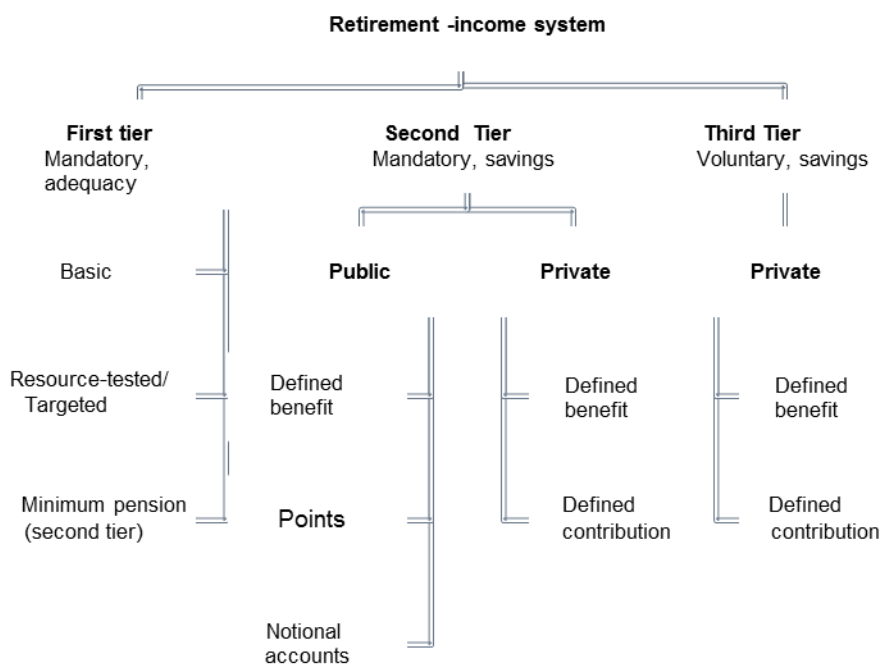
Neste desiderato, pelas razões de facto anteriormente expostas, atendendo a que as políticas são dinâmicas, fruto de ajustamentos incrementais ou sujeitas a mudanças paradigmáticas e que produzem *feedback*,⁵ torna-se necessário analisar o que sucedeu antes da publicação da primeira LBSS. Ou seja, para se perceber o sistema de Segurança Social atual, é necessário recuar e analisar o percurso efetuado e as várias opções que foram sendo tomadas ao nível das políticas públicas.

Por outro lado, considerando a panóplia de tipologias ou taxonomias existentes, no âmbito do pagamento de reformas, Figura n.º 1.1, é necessário estudar o sistema existente em Portugal e de que modo é que o mesmo surgiu. Neste estudo, é referido que Portugal possui pensões mínimas de sobrevivência e pensões de velhice com um benefício definido no âmbito das pensões de velhice, sendo em ambos os casos públicos.

⁴ Esta definição de agenda política é comumente designada por *agenda-setting*. Significa: “decidindo o que decidir” (Moury, 2011).

⁵ Alusão ao conceito de *policy-feedback*. De acordo com este conceito, o desenho das políticas atuais é influenciado pelas decisões anteriormente tomadas (Hecklo, 1974).

Figura n.º 1.1: Taxonomia: diferentes tipos de rendimentos na reforma



Fonte: adaptado de OECD (2013 p. 121).

Nos parágrafos que se seguem, procura-se elencar os principais marcos que levaram à publicação da primeira Lei de Bases e à construção da Segurança Social de hoje, com especial ênfase nas reformas que potenciam a sustentabilidade do sistema, bem como alterações ao cálculo do valor das pensões.

3. Primeiros passos

De acordo com o descrito no endereço eletrónico da Segurança Social (2012), desde a fundação da nacionalidade que existem esforços dos vários “Governos da época,” monarcas e ordens religiosas, para corresponder ao dever moral de proteção das situações de necessidade.

Em 1498, a Rainha D. Leonor fundou a primeira Irmandade da Misericórdia, instituição que, posteriormente, deu origem às Santas Casas da Misericórdia que se multiplicaram por todo o país, tornando-se no grande polo da assistência privada nos domínios da saúde e da ação social, até ao século XIX.

Com a extinção das ordens religiosas e o advento da industrialização, este sistema enfraqueceu e o Estado foi forçado a intervir, inicialmente através da criação de asilos (Bragança, 2004).

Em 1911, surgiu o primeiro regime de Segurança Social, com a promulgação da Constituição Política da República Portuguesa, de agosto de 1911, assente numa conceção assistencialista do direito à Segurança Social (Correia, 2004).

Para consubstanciar a intervenção do Estado foram publicados cinco diplomas legislativos em 10 de maio de 1919, dando corpo à primeira tentativa de instituição de um sistema de seguros. Sendo o primeiro sistema de previdência social, que se podia considerar estruturado, ele enferma de limitações, nomeadamente no âmbito de ação. No entanto, apenas, em 1935, foi aprovada a Lei n.º 1884, que decretou as bases gerais em que se devia apoiar a organização da previdência social. Este diploma legal veio conferir proteção social aos trabalhadores por conta de outrem nos casos de reforma por velhice, por invalidez, por desemprego, por doença e por maternidade.

Até à década de 60, data da publicação da Lei de Bases da Previdência, foram ainda publicados alguns diplomas importantes, designadamente:

- Em 1936, Lei n.º 1942, de 27 de julho de 1936, criação do regime dos acidentes de trabalho e doenças;
- Em 1940, o Decreto-Lei n.º 30710, 29 de julho, que instituiu a obrigatoriedade de seguro para os meios rurais através das Casas do Povo;
- Em 1943, Decreto-Lei n.º 32674, de 20 de fevereiro de 1943, generalizou o seguro social para os trabalhadores da indústria e dos serviços.

Para colmatar os vazios legais existentes, em 1962, foi iniciada uma reforma preconizada na da Lei n.º 2115, de 18 de junho, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 45266, de 23 de setembro de 1963. Com estes documentos foi alterado o método de equilíbrio financeiro das Instituições de previdência, passando-se do regime de capitalização estrita, anteriormente em vigor, para o da capitalização mitigada, o que permitiu melhorar as prestações já existentes e alargar o âmbito da proteção. Foi também criada, nesta data, a Caixa Nacional de Pensões para acautelar as eventualidades de invalidez, de velhice e de morte (Segurança Social, 2012).

Desde esta data até à fase final do regime político ditatorial, vivido no país, foram elaborados e publicados os seguintes diplomas:

- No ano 1963, Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência;
- No ano 1965, Regulamento Geral das Caixas de Reforma e o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais;

- No ano de 1969, reorganização do regime de previdência rural (Lei n.º 2144, de 29 de maio) e o reforço da proteção dos trabalhadores agrícolas (Decreto-Lei n.º 49216, de 30 de agosto).

A transição para a democracia, que se operou em Portugal em 25 de Abril de 1974, contribuiu, assinalavelmente, para o advento e para a construção de uma Segurança Social, tal como se conhece na atualidade, ficando assente num direito universal, isto porque até então as políticas sociais tinham sido mediadas pela instauração de um regime autoritário de natureza corporativa designado por Estado Novo (Silva, 2013).

Muito por causa do regime ditatorial anteriormente referido, Portugal, contrariamente aos restantes países, nos quais as bases do sistema previdencial já começavam a ser questionadas, só em 1975 é que garantiu que o direito à Segurança Social ficasse garantido na Constituição da República Portuguesa, concretamente no seu art.º 63º, sendo posteriormente consubstanciado em diversos diplomas e Leis de Bases que o foram ajustando à evolução social e económica, nacional e internacional.

Um desses diplomas é o Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro, que estatuiu a pensão social, inicialmente em termos puramente assistenciais, sendo o campo de aplicação pessoal posteriormente alargado a todas as pessoas com idade superior a 65 anos que não exercessem atividade remunerada e não estivessem abrangidas por quaisquer esquema de previdência, bem como às pessoas inválidas, com idade superior a 14 anos, que não conferissem direito ao subsídio vitalício ou a outro. Ainda neste ano, foi criada a proteção em caso de desemprego, mas numa lógica pura de assistência social, visto que o subsídio era concedido sob condição de prova de falta de recursos.

Muitos diplomas se seguiram, sendo os mais importantes: o esquema mínimo de proteção social; a instituição da pensão social que está na base da criação do esquema mínimo de proteção social, mais tarde, substituído pelo regime não contributivo de proteção social; a integração dos trabalhadores do serviço doméstico e; o regime do seguro social voluntário.

Antes da aprovação da primeira Lei de Bases, ainda existiu um ajustamento de financiamento, com a publicação do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de maio que aprovou um novo regime jurídico de contribuições, tendo em vista um maior rigor no pagamento das mesmas, bem como das dívidas vencidas e vincendas.

4. Lei n.º 28/84, de 14 de agosto

Com a publicação do diploma de 1984 foram estabelecidos os fundamentos em que assenta o sistema de Segurança Social previsto na alínea f) do n.º 7 do art.º 168.º da Constituição da República Portuguesa.

Para Santos (1998) a Lei em análise criou uma nova fase de evolução legislativa na vigência da legislação fundamental da organização da previdência e da assistência social, cortando o cordão umbilical com os sistemas oriundos do Estado Novo. De referir que vários autores advogam que a existência do período ditatorial criou particularidades únicas no sistema previdencial português. Alguns afirmam mesmo que as características do Estado-providência em Portugal, tal como ele se configura atualmente, são o resultado da influência de fatores que atuaram em três etapas que marcaram o seu desenvolvimento.

A etapa que aqui importa referir prende-se com a criação da previdência social em 1935 e as várias reformas e ajustamentos que tiveram lugar ao longo do período do Estado-Novo, as quais originaram a cobertura de riscos sociais clássicos (principalmente a substituição de rendimento em caso de velhice, invalidez, e sobrevivência) numa lógica de seguro social e de solidariedade interprofissional, de base corporativa de garantia de direitos sociais associados ao mundo do trabalho (Pereirinha, *et al.*, 2006).

A presente Lei definiu as bases em que assentavam o sistema de Segurança Social, previsto na Constituição, e a ação social prosseguida pelas Instituições que lhe davam forma, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas Instituições.

O principal objetivo era a pretensão de que o sistema de Segurança Social protegesse os trabalhadores e respetivas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, através da garantia da compensação de encargos familiares e, proteger as pessoas que se encontravam em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência, efetivando, deste modo, o direito à Segurança Social, plasmado na Constituição.

O sistema criado preconizava oito princípios, a saber: o princípio da universalidade; o da unidade; o da igualdade; o da eficácia; o da descentralização; o da garantia judiciária; o da solidariedade e; o da participação. Estes princípios encontravam-se definidos, com mais pormenor, no art.º 5º do referido diploma.

No que concerne às fontes de financiamento, para assegurar a sustentabilidade do sistema, foi determinado que a Segurança Social fosse financiada por contribuições dos

beneficiários, das entidades empregadoras e por transferências do Orçamento do Estado, devendo o último financiar integralmente o regime não contributivo. Neste particular, recorda-se o conceito de Neves (1996 p. 45) sobre contribuições para a Segurança Social, definindo-as como:

Uma prestação pecuniária, não resultante da aplicação de sanção por ato ilícito, estabelecida ou imposta por lei a favor de organismos do Estado ou de Instituições, ainda que privadas, investidas de autoridade pública, que têm a seu cargo a realização de ações necessárias à efetivação do direito à segurança social constitucionalmente reconhecido, com o fim imediato de obter meios ou recursos destinados ao financiamento dessas ações de proteção social.

No que às pensões diz respeito, o diploma do Governo PS, de Mário Soares, não alterou o método de cálculo das várias pensões, continuou a usar a regra de cálculo estabelecida pelo Decreto Regulamentar n.º 9/83. O documento, em causa, definia que o montante da pensão era o valor resultante do produto de 2,2% pelo número de anos civis com contribuições e pela retribuição média auferida. O cálculo tinha em linha de conta a média das cinco melhores remunerações dos últimos dez anos de contribuição.

Utilizando a fórmula de cálculo anteriormente descrita, o valor da pensão resultante estava limitado entre os 30% e os 80% da remuneração de referência e a sua atribuição dependia da verificação de um prazo de garantia (Bragança, 2004).

Esta fórmula de cálculo perdurou mais nove anos, no entanto, em 1993, principalmente porque as pensões são a maior fatia da despesa de todo o sistema da Segurança Social, a situação tornou-se incontrolável e foi necessário proceder a ajustamentos. Os argumentos determinantes para a existência de dificuldades na sustentabilidade financeira do sistema prendem-se, por exemplo, com o número de anos relevantes para o cálculo da pensão e a taxa de formação da pensão. Esta temática será alvo de maior detalhe durante a abordagem ao diploma subsequente, o Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro.

Nesta análise é importante ter presente a afirmação de Mateus (2013) quando refere que assiduamente a Segurança Social é instrumentalizada para abordar outras questões que não propriamente a da sustentabilidade, levando a uma maior complexidade na análise do caminho trilhado para o desenho da medida e, por conseguinte, criando mais dificuldades na determinação das motivações para a escolha do rumo seguido.

Ainda no que concerne às pensões, o início da década de 1990 proporcionou mais inovações que se materializaram na introdução da pré-reforma e na reformulação dos

regimes jurídicos dos fundos de pensões, com o objetivo de incentivar o espírito de previdência dos particulares, individuais e empresariais, à margem do sistema público de Segurança Social (Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1998).

Até à publicação da segunda Lei de Bases existiram ainda alguns marcos revelantes, nomeadamente:

- 1986, criação da taxa social única e integração dos trabalhadores agrícolas no regime geral, passando os pensionistas do regime especial da Segurança Social das atividades agrícolas a constituir um grupo fechado;
- 1988, início do regime de pensão unificada;
- 1989, reformulação do regime de proteção social no desemprego e regulamentação da proteção social complementar e implementação das medidas de apoio ao emprego, com isenções contributivas para jovens e reduções contributivas para deficientes;
- 1990, Portaria n.º 470 de 23 de junho, estabelecimento do 14.º mês para pensionistas e a Portaria n.º 1177 de 3 de dezembro, atribuição do subsídio de Natal, em dezembro, como 13.º mês de pensão e a prestação complementar atribuída, em julho, como 14.º mês de pensão aos pensionistas de invalidez, de velhice e de sobrevivência dos regimes de Segurança Social foram atualizados à semelhança das restantes prestações mensais;
- 1993, no início da década, para além das alterações já mencionadas, da reformulação do enquadramento jurídico dos fundos de pensões e da instituição do regime de pré-reforma, foi criado o sistema de verificação de incapacidades temporárias, foi aprovado o Código das Mutualidades e modificada a fórmula de cálculo das pensões (em análise na divisão que se segue);
- 1995, foi reforçado o quadro sancionatório dos regimes de proteção social, com a definição de crimes contra a Segurança Social, através do alargamento do campo de aplicação do regime jurídico das infrações fiscais não aduaneiras;
- 1996, criação do Rendimento Mínimo Garantido, no seguimento das normas comunitárias.

5. Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro

No preâmbulo do diploma em título é possível encontrar diversos argumentos justificativos para a necessidade de legislar nesta área. Foi salientado que as profundas mudanças nos aspetos sociais, demográficos e económicos obrigaram a acompanhar os efeitos da evolução verificada nos domínios económico, social e familiar, à luz do binómio respeitante ao reconhecimento do direito às pensões e às respetivas fontes do seu financiamento.

Paralelamente, também é necessário ter presente que um dos problemas de fundo da década de 1990 foi a vertiginosa expansão da Segurança Social, ocorrida no final da década anterior, muito por causa do crescimento da pobreza com novos e violentos contornos e o respetivo risco de exclusão social que lhe está cada vez mais associado, mas o facto é que provocou um desajustamento das contas (Mendes, 2005).⁶

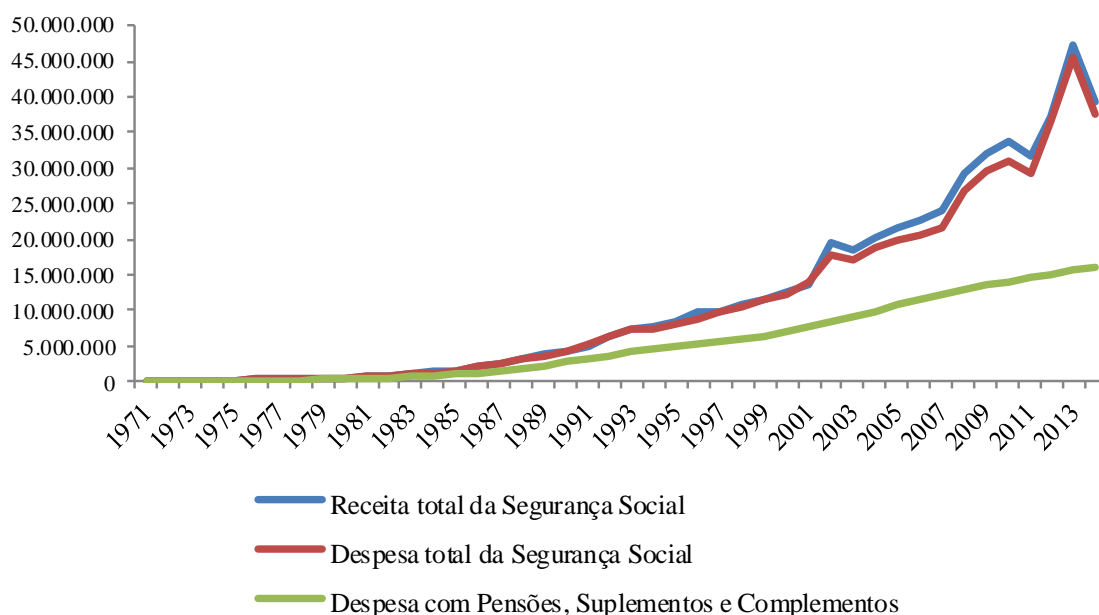
Cientes desta questão, os decisores políticos, à data, encabeçados pelo Governo PSD, de Cavaco Silva, prepararam e publicaram vários diplomas como os Decretos-Lei n.º 326/327/328 e o Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, sendo o último aquele que se apresenta como o mais importante para o estudo da problemática em causa.

O Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro é pioneiro pois, desde logo, distingue a componente de seguro da componente de solidariedade, com base no financiamento pelo Orçamento de Estado, mas este documento vai ainda mais longe.

Conforme descrito no preâmbulo, as profundas mudanças nas dimensões social, demográfica e económica fizeram-se sentir e verificou-se que estes aspetos eram indissociáveis dos sistemas de Segurança Social, condicionando as alternativas, principalmente no que concerne ao reconhecimento do direito às pensões, isto porque, conforme já descrito e facilmente comprovado pela prestação de contas da Segurança Social, as pensões são responsáveis pelo consumo da maior fatia dos recursos disponíveis no sistema.

⁶ Apesar de estas dimensões serem financiadas pelo contributivo e não pelo previdencial que é o objeto de estudo, indubitavelmente também contribuem para uma fragilização do equilíbrio financeiro do sistema no seu todo.

Figura n.º 1.2: Receitas e despesas da Segurança Social



Fonte: Pordata, 2015.

Esta situação enquadra-se no progressivo envelhecimento da população, quer por força do decréscimo da taxa de natalidade, quer pelo crescimento dos níveis médios de esperança de vida, provocados, em grande medida, pela melhoria das condições de vida.

A principal consequência do envelhecimento é o aumento da percentagem de pensionistas, em relação ao total de beneficiários ativos, acrescendo a incerteza dos utentes do sistema, tornando-se fundamental acompanhar os efeitos da evolução verificada nos domínios económico, social e familiar.

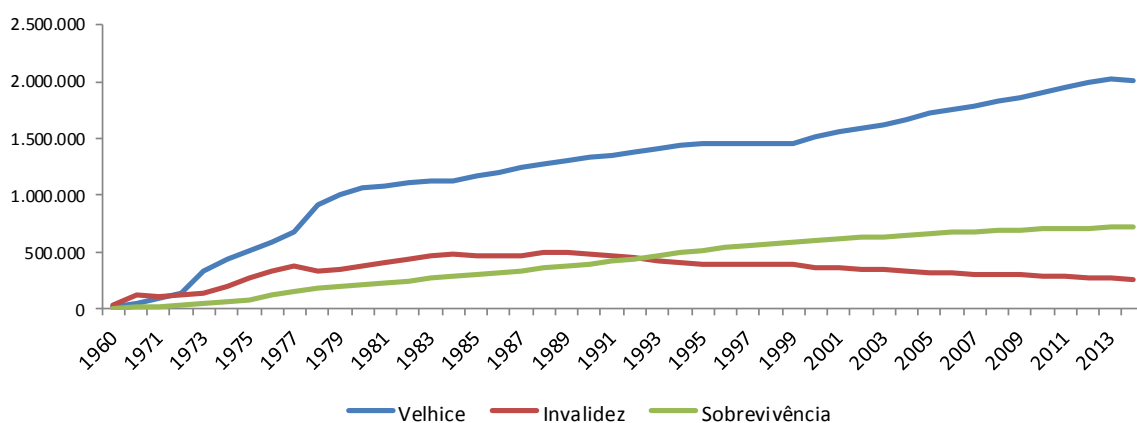
Compreende-se, deste modo, que sejam numerosas e significativas as modificações que integram este diploma, na perspetiva de uma ampla reforma do regime de pensões de velhice e de invalidez, a saber:

- Diminuição de 2,2% para 2% na taxa de formação anual das pensões;
- Aumento do prazo de garantia de 10 para 15 anos, nas pensões de velhice e de 5 para 10 anos, nas pensões de invalidez;
- Definição da passagem gradual da idade normal de reforma das mulheres dos 60 para os 65 anos, uniformizando deste modo o tratamento entre homens e mulheres;
- Reformulação da remuneração de referência;

- Alteração da média das melhores 5 remunerações dos últimos 10 anos, para a média das melhores 10 remunerações dos últimos 15 anos;
- Estabelecimento de uma densidade contributiva anual mínima de 120 dias;
- Clarificação do conceito e da forma de obtenção da reforma de velhice antecipada;
- Reformulação global do regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes com a criação de dois esquemas de prestações, um obrigatório para proteção na eventualidade de maternidade, invalidez, velhice e morte e outro facultativo para cobrir as eventualidades de doença, de doença profissional e de encargos familiares;
- Criação do regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes;
- E ainda, criação de um complemento social, sem base contributiva, para atribuir aos pensionistas com rendimentos abaixo da pensão mínima.

Os intentos do diploma, em apreço, começaram a ser colocados em questão com a redação do Livro Branco da Segurança Social (poucos anos após a sua entrada em vigor), também porque o número de beneficiários continuou a aumentar, Figura n.º 1.3.

Figura n.º 1.3: Pensões da Segurança Social: sobrevivência, de invalidez e de velhice



Fonte: Pordata, 2015.

Este Livro Branco esteve na base da elaboração da segunda Lei de Bases. No entanto, antes da sua entrada em vigor, foi ainda publicado o Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de janeiro, para introduzir o conceito de flexibilização da idade de reforma e para definir as regras de

elegibilidade para as situações de antecipação, uma prova do reconhecimento da maturidade do sistema de pensões do regime geral da Segurança Social.

6. Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto

A segunda Lei de Bases renovou o princípio já consagrado de todos terem direito à Segurança Social, através da utilização do seu sistema de solidariedade e consubstanciou as bases gerais em que assentava o sistema público de solidariedade e de Segurança Social (Garcia, 2013).

Neste desiderato, importa salientar que no art.º 2º consta que os objetivos do diploma são:

- A promoção da melhoria das condições e dos níveis de proteção social;
- O reforço da equidade;
- A promoção da eficácia do sistema, a eficiência da sua gestão e o aumento da sustentabilidade financeira, como garantia da adequação do esforço exigido aos cidadãos pelo desenvolvimento económico e social alcançado.

De acordo com o que foi definido na LBSS e com a informação constante no portal da Segurança Social (2012), o sistema passou a ser dividido em três subsistemas:

- O de proteção social da cidadania, vocacionado para a promoção do bem-estar e da coesão social, através da atribuição de um rendimento mínimo garantido, de pensões e de complementos sociais;
- O de proteção à família, vocacionado para o garante da compensação por encargos familiares acrescidos;
- O previdencial, com enfoque na compensação pela perda ou redução dos rendimentos profissionais, por motivo de doença, de parentalidade, de desemprego, de acidentes de trabalho, de doenças profissionais, de invalidez, de morte ou de velhice.

Pela análise do diploma em questão, verifica-se que a inscrição nos fundos de pensões se reveste de carácter voluntário. Por outro lado, iniciou-se a diferenciação positiva, reforço da inserção social, a consolidação do primado da responsabilidade pública, da complementaridade e da informação. O sistema da Segurança Social passou também a

combinar diferentes formas de financiamento, em função da natureza das eventualidades e do regime em questão. Deste modo, o financiamento podia ser:

- Tripartido entre as quotizações dos trabalhadores, as contribuições das entidades patronais e as receitas fiscais;
- Bipartido entre as quotizações dos trabalhadores e as contribuições das entidades patronais;
- Exclusivamente com recurso às transferências do Orçamento de Estado (Bragança, 2004).

A presente legislação contemplou que a previsão do cálculo das pensões de velhice viesse a ter por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva, no entanto, esta medida apenas viria a ser efetivada dois anos mais tarde com o Decreto-Lei n.º 35/2002.

7. Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro

Em virtude da anterior Lei de Bases contemplar uma evolução legislativa, porque tinha em consideração toda a carreira contributiva no cálculo da pensão, antes da publicação de uma nova Lei de Bases houve, ainda assim, necessidade de se proceder a um novo ajustamento da fórmula de cálculo da pensão com a publicação do diploma em título, documento que ainda foi publicado pelo Governo PS.

Este diploma, para além de contemplar a alteração anteriormente mencionada, procedeu à distinção dos beneficiários com carreira contributiva inferior a vinte anos dos restantes e definiu taxas regressivas de formação da pensão para diferentes escalões de rendimentos.

Em virtude da crescente preocupação com a sustentabilidade do sistema, foi criado, em meados do 2002, um grupo de equipas técnicas, divididas por áreas de análise, com diversos objetivos a alcançar. No presente estudo será salientado o trabalho da equipa vocacionada para o estudo dos mecanismos de financiamento do sistema e da fórmula de cálculo das pensões, com o título: *A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social* (Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, 2002).

Neste documento eram analisadas as problemáticas do envelhecimento da população, as dificuldades criadas pelos sistemas que funcionavam em regime de repartição comumente designados por *pay-as-you-go*⁷ (PAYG), a evolução macroeconómica com análise da evolução do PIB e ainda as curtas carreiras contributivas que advêm de um sistema ainda muito jovem, comparativamente aos restantes.

Numa das conclusões do relatório consta o seguinte:

(...) a nova repartição da responsabilidade de financiamento e a alteração da fórmula de cálculo das pensões são suscetíveis de, em conjunto, aproximar a taxa de crescimento das receitas e das despesas do sistema de segurança social no longo prazo, atenuando significativamente as pressões financeiras expetáveis nos próximos 50 anos, e criando assim uma almofada temporal de pelo menos trinta anos (...).

Porém os intentos desta adequação não foram suficientes para o ajustamento do sistema, pois cerca de cinco anos depois da publicação deste diploma foi lançado outro que alterou o método de cálculo das pensões.

8. Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro

O Governo de Durão Barroso (PSD e CDS-PP) com a publicação da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro revogou a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, anterior LBSS. O sistema passou a denominar-se, novamente, sistema da Segurança Social e apesar das designações se terem alterado, os objetivos e a composição do sistema, bem como o universo pessoal e material das prestações, não sofreu grandes alterações (Segurança Social, 2012).

Assim, o sistema estruturou-se em:

- Sistema público de Segurança Social que se desagregava em:
 - Subsistema previdencial;
 - Subsistema de solidariedade;
 - Subsistema de proteção familiar;
- Sistema de ação social;
- Sistema complementar.

⁷ Este sistema tem por regra de financiamento que as verbas recebidas, em cada momento, servem para pagar as prestações (imediatas e diferidas) àqueles que a elas têm direito nesse mesmo momento (Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, 2002).

De acordo com as afirmações de Garcia (2013), esta divisão pode significar um reconhecimento crescente do papel a desempenhar pelo Sistema Complementar, como garante do rendimento na reforma.

Com este desenho, consubstanciou-se ainda, a teoria dos três pilares de proteção, sendo o primeiro pilar constituído pelo sistema público, obrigatório, cuja cobertura poderia ser a proteção dos trabalhadores ou a dos cidadãos em geral, consoante a conceção de cobertura adotada. O segundo pilar abrangiu uma proteção complementar dos indivíduos, como por exemplo os seguros de grupo ou os fundos de pensões. O terceiro pilar contemplou a proteção complementar pessoal, tendo por base as iniciativas de poupança estritamente individuais. É oportuno salientar, neste ponto, a posição defendida por Neves (1996), uma vez que há muito tempo vem defendendo este tipo de reformulação do modelo laborista, porque segundo o autor, constituiria uma alternativa ao modelo universal, muito criticado por ser um modelo que constitui graves desequilíbrios económicos.

Antes da publicação de uma nova Lei de Bases para a Segurança Social foi publicada a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, para estabelecer os mecanismos de convergência do regime de proteção da função pública com o regime geral da Segurança Social, no que concerne às condições e ao cálculo da pensão e determinou que as últimas inscrições na Caixa Geral de Aposentações acontecessem até 31 de dezembro de 2005.

9. Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

Em conformidade com o compromisso assumido no Programa do XVII Governo Constitucional, e em cumprimento do estabelecido no n.º 4 do artigo 114.º da Lei de Bases da Segurança Social, foi elaborado um estudo sobre a evolução da sustentabilidade financeira, sendo o mesmo apresentado em anexo ao orçamento da Segurança Social, visando a adequação das formas de financiamento (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006b).

De acordo com o documento, devido à imperiosa necessidade de uma reflexão sobre a situação da Segurança Social, foi levado a cabo um diagnóstico extensivo da situação deste setor. Esta análise teve em conta, não só os condicionalismos revelados pela conjuntura económica e social, mas sobretudo as tendências demográficas e económicas. Pretendeu-se preparar atempadamente o sistema de Segurança Social, minimizando o impacto dos efeitos do envelhecimento e do aumento da esperança média de vida da população, em virtude de

estas duas variáveis se revestirem de especial relevância para um sistema que está longe de atingir a maturidade.

No seguimento das conclusões do estudo anteriormente referido e apenas volvidos alguns anos da publicação da Lei de Bases de 2002 foi necessário proceder-se a uma nova reforma da Segurança Social e à consequente publicação da Lei de Bases, no caso em apreço, a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro, primeira alteração à Lei que aprovara as bases gerais do sistema de Segurança Social.

O crescimento acentuado do número de pensionistas, dos utentes do sistema e as características dos mesmos foram alguns dos argumentos que estiveram na base justificativa para esta alteração. Em boa verdade, entre 1990 e 2011 existiu um aumento de 47%, sendo que nos últimos dez anos, 2002 a 2011, o acréscimo foi de 23% e que os pensionistas, com mais de 80 anos, em 2011, já eram cerca de 25%, o que representa um aumento de dois pontos percentuais relativamente a 2006 (Pordata, 2015).

Este diploma apresenta algumas particularidades e, por ainda estar em vigor, reveste-se de particular importância, porque resulta de um acordo assinado pelo Governo, pelas Associações Patronais e por uma das importantes Confederações Sindicais, a UGT, não tendo sido assinado apenas pela CGTP-IN (Rosa, 2006). Outra particularidade da nova Lei de Bases, apresentada pelo Governo PS, de José Sócrates, foi a redação do seu art.º 23º que refere que o sistema de Segurança Social abrange:

- O sistema de proteção social de cidadania:
 - O subsistema de ação social;
 - O subsistema de solidariedade;
 - O subsistema de proteção familiar;
- O sistema previdencial;
- O sistema complementar.⁸

Por outro lado, o sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual. O regime

⁸ Tal como estabelecido em sede de acordo de concertação social, foi implementado um Regime Complementar de Natureza Pública de Contas Individuais de contribuição definida e de capitalização financiado pelas contribuições voluntárias dos beneficiários do sistema de Segurança Social (Comissão Permanente de Concertação Social, 2006a).

público de capitalização é um regime de adesão voluntária e a gestão é da responsabilidade do Estado, com a finalidade de atribuição de prestações complementares.

Por último, um dos aspetos de maior relevo, no âmbito do sistema previdencial, está ligado à introdução de um fator de sustentabilidade, (*vide* art.º n.º 64º da Lei). As disposições constantes neste artigo implicam que ao montante da pensão estatutária seja aplicado um fator relacionado com a esperança média de vida, com o intuito e a finalidade de adequação do sistema às alterações resultantes das evoluções demográficas e económicas.

Não obstante a importância de todas as alterações introduzidas pela presente Lei, o mais importante para a questão em discussão é a necessidade de se verificar quais foram as inovações que os diplomas subsequentes adotaram, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 187, de 10 de maio, que infere com a temática abordada no parágrafo anterior, ou seja, a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões.

10. Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 187/2007, foi renovada a ideia de que o sistema de Segurança Social português conheceu, nos últimos anos, a influência crescente e determinante de novos fatores de raiz demográfica, económica e social e que apesar de serem comuns à generalidade dos países mais desenvolvidos reclamam, aqui, pelas suas acrescidas vulnerabilidades, uma atenção especial.

Para o legislador, Portugal enfrentava os desafios colocados pelo envelhecimento demográfico e pela evolução das taxas de atividade da população pelo que, se à sociedade é exigido o aprofundamento de mecanismos institucionalizados ou informais, de solidariedade intergeracional, ao Estado impõe-se o desenvolvimento de novas respostas estruturais e integradas nos setores particularmente sensíveis àqueles problemas, ou seja, não apenas o sistema de proteção social, mas também o da saúde, do emprego e o da educação.

Neste âmbito é novamente referido que a maturação tardia do sistema, bem como as fragilidades estruturais da nossa economia, criaram uma exigência acrescida, nomeadamente, quando confrontada com a realidade europeia, sendo necessário aprofundar os seus níveis e os instrumentos de proteção social que permitam combater com eficácia a pobreza e a desigualdade social com dimensões expressivas e preocupantes, na atualidade.

Neste desiderato, atendendo a que o envelhecimento da população tem expressão não só a médio prazo, mas sobretudo a longo prazo, os Governos e as Instituições, cada vez mais,

avaliam a dimensão do seu impacto na economia e nas finanças públicas. Sendo que no plano orçamental são notórias as mudanças, afirmando-se nas diferentes legislações o princípio da sustentabilidade social, económica e financeira da Segurança Social, assente em novos instrumentos de previsão e de avaliação: cenários e projecções de longo prazo de evolução de receitas e despesas e; de planeamento de médio prazo das despesas (Immergut, *et al.*, 2009).

Assim, tendo presente todas estas vicissitudes e exigências, o XVII Governo Constitucional assumiu, no seu Programa de Governo, o objetivo da promoção da sustentabilidade de longo prazo do sistema de Segurança Social. Paralelamente, de acordo com o descrito no diploma, como forma de garantir o reforço da justiça no sistema de proteção social e defesa do emprego e da produtividade, em especial dos trabalhadores mais velhos, muitas vezes afastados precoce e involuntariamente do mercado de trabalho, reforçou-se a consagração do princípio do envelhecimento ativo, cuja concretização passou justamente por alterações de fundo de regras de incentivos à permanência no mercado de trabalho.

Recorda-se também que todos estes princípios foram consolidados num importante acordo sobre a reforma da Segurança Social subscrito pelo Governo e pela generalidade dos parceiros sociais, com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Deste modo, no diploma *sub judice* procurou-se concretizar as medidas adequadas para enfrentar os riscos do envelhecimento demográfico, designadamente, através da alteração das regras de cálculo das pensões por velhice e por invalidez.

Na pensão por velhice previu-se a aplicação, na determinação do montante das pensões, de um fator de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida. Dispunha concretamente que o fator de sustentabilidade resultava da relação entre a esperança média de vida em 2006 e aquela que vier a verificar-se no ano anterior ao do requerimento da pensão. Com o argumento de facultar a todos um melhor conhecimento e antecipação dos respetivos efeitos e a possibilidade de poderem neutralizar os mesmos, no cálculo das pensões, acautelou-se a entrada em vigor do mecanismo, a qual viria acontecer no ano civil que sucedeu o da publicação do diploma, o ano de 2008.

No que concerne à introdução desta importante componente no cálculo da pensão, importa verificar o que estipula o art.º n.º 35º, do diploma que pela sua importância, é aqui integralmente reproduzido:

Artigo 35.º

Factor de sustentabilidade

- 1 - No momento do cálculo da pensão de velhice ou na data da convalidação da pensão de invalidez em pensão de velhice, é aplicável, respectivamente, ao montante da pensão estatutária ou ao montante da pensão regulamentar em curso o factor de sustentabilidade correspondente ao ano de início da pensão ou da data da convalidação, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2 - Na data da convalidação da pensão de invalidez absoluta em pensão de velhice, o factor de sustentabilidade não é aplicável nas situações em que, à data em que complete 65 anos de idade, o beneficiário tiver recebido pensão de invalidez absoluta por um período superior a 20 anos.
- 3 - O factor de sustentabilidade é definido pela seguinte fórmula: $FS = EMV(\text{índice } 2006) / EMV(\text{índice } \text{anoi}-1)$.
- 4 - Para efeitos da aplicação da fórmula referida no número anterior, entende-se por:
 - «FS» o factor de sustentabilidade;
 - «EMV(índice 2006)» a esperança média de vida aos 65 anos verificada em 2006;
 - «EMV(índice anoi-1)» a esperança média de vida aos 65 anos verificada no ano anterior ao de início da pensão.
- 5 - O indicador da esperança média de vida aos 65 anos relativa a cada ano é objecto de publicação pelo Instituto Nacional de Estatística.

Assim, verifica-se que uma das opções tomadas, pelo XVII Governo Constitucional, para modernizar e reformar a Segurança Social foi a introdução de um fator de sustentabilidade no cálculo das pensões que potenciava a equidade geracional e a consolidação orçamental. A introdução de um fator de sustentabilidade indexado à esperança média de vida, em Portugal, é pioneira e a sua mais-valia traduziu-se na introdução de ajustamentos automáticos, sem necessidade de arranjos legislativos, *recalibrar sem legislar*.

No diploma foram previstas mais medidas, sendo algumas apenas alternativas para os utentes anularem o efeito da introdução do fator de sustentabilidade e outras novas medidas para o aumento do equilíbrio orçamental. Desta feita ficou estipulado que:

- Para os pensionistas anularem a aplicação do fator de sustentabilidade, podiam por um lado, trabalhar mais algum tempo após a idade de reforma, ou descontar voluntariamente para o novo regime complementar público de contas individuais;
- No domínio do cálculo das pensões existirá uma aceleração do período de passagem e alterou-se a penalização de 4,5% por cada ano de antecipação previsto no regime anterior de flexibilidade da idade de reforma para um fator de redução de 0,5% por cada mês de redução relativamente à idade de 65 anos;
- A proibição de acumulação da pensão antecipada com a continuação imediata de prestação de trabalho na mesma empresa ou grupo empresarial onde o pensionista desenvolvia a sua atividade profissional antes da reforma;
- A revisão do regime do prolongamento da idade de reforma, através de uma nova forma de concessão de bonificação, que passa a ser atribuída por cada mês efetivo de trabalho adicional e diferenciada em função da carreira contributiva. Para além da introdução de mecanismos de bonificação da permanência no mercado de trabalho para os pensionistas que, podendo antecipar a idade de reforma, sem qualquer penalização, optem por continuar a trabalhar;
- No âmbito da promoção do envelhecimento ativo foi definido um tratamento diferenciado às carreiras contributivas mais longas. Por um lado, concedeu-se aos beneficiários, com carreiras acima de 46 anos e que se reformem durante o período de passagem das regras antigas às novas regras de cálculo das pensões, a possibilidade de optarem, caso lhes seja mais favorável, pela pensão que resultar de acordo com a aplicação exclusiva da nova fórmula de cálculo, por outro lado, salvaguardou-se que, no cálculo das pensões, sejam considerados, para efeitos de ponderação dos períodos contributivos, todos os anos da carreira, ainda que superiores a 40 anos, considerando, contudo, para o cálculo da remuneração de referência apenas os melhores 40 anos;
- A introdução de uma distinção no regime da proteção social na invalidez, entre a invalidez relativa e a invalidez absoluta, situação que mereceu, pela primeira vez, atenção e tratamento especial. Consideraram-se as situações que traduzem casos de incapacidade permanente e definitiva para a obtenção de quaisquer meios de subsistência, resultantes do exercício de qualquer profissão ou trabalho, que devam merecer um cuidado especial, pois ao contrário do que sucede com a invalidez relativa não subsistem capacidades remanescentes para o trabalho e são,

- por isso, situações de gravidade social extrema. Assim, fixou-se um prazo de garantia mais baixo do que aquele que se exigia para a invalidez relativa e não se aplica o fator de sustentabilidade, no momento da convolação da pensão por invalidez em velhice, sempre que o beneficiário tenha estado numa situação de incapacidade absoluta por um período considerado suficientemente longo, que impeça a compensação dos efeitos daquele fator fixando uma nova regra em matéria de mínimos sociais, garantindo a atribuição, aos beneficiários de pensões de invalidez absoluta, de um valor mínimo de pensão igual ao valor mínimo da pensão de velhice, correspondente a uma carreira contributiva completa;
- Medidas de cativação dos pensionistas de invalidez, a aprovar por legislação posterior, que visem a reinserção profissional destes beneficiários no mercado de trabalho, valorizando e incentivando as suas capacidades remanescentes;
 - A consagração do princípio de limitação das pensões de montante elevado, com vista a uma maior moralização do sistema, de valor superior a 12 vezes o indexante dos apoios sociais.

Após esta data foram publicados outros diplomas, no entanto, apenas se menciona aqui o Decreto-Lei n.º 26/2008 de 22 de fevereiro, porque regula os Certificados de Reforma que consubstanciam o regime público de capitalização e que são de adesão voluntária.

Importa ainda referir que, desde a publicação destas medidas, este fator se mantém e já passaram mais de oito anos, dois períodos de crise, sendo que num deles, existiu a intervenção externa com a assinatura de um Memorando de Entendimento, entre o Governo Português e a Troika, no qual constam reformas estruturais e cortes na despesa corrente do Estado. Facto é que durante a vigência do memorando de entendimento com a Troika não se assistiu a nenhuma alteração no regime previdencial – pese embora o facto de o Governo ter enunciado uma vontade, nunca concretizada, nem sequer explicitada, de desenvolver mecanismos de capitalização, através de um plafonamento contributivo. No entanto, o que pode ser descrito como uma paralisia na reforma do sistema tem coexistido com uma política de cortes e de diminuição efetiva e significativa do rendimento dos pensionistas (Silva, *et al.*, 2014).

No Quadro n.º 1.2 são identificadas as principais medidas que atingem os rendimentos dos pensionistas do sistema previdencial durante a vigência do programa de assistência económica e Financeira.⁹

Quadro n.º 1.2: Principais medidas que atingem os rendimentos dos pensionistas do sistema previdencial durante a vigência do programa de assistência económica e financeira

Medida	2011	2012	2013
Sobretaxa extraordinária	3,5% de sobretaxa de IRS sobre rendimentos de pensões superiores ao salário mínimo nacional. (Lei n.º49/2011)		3,5% de sobretaxa de IRS sobre rendimentos de pensões superiores ao salário mínimo nacional. (Lei n.º66B/2012)
Contribuição extraordinária de Solidariedade	10% de contribuição sobre pensões superiores a 5000 euros. (Lei n.º55ª/2010)	25% de contribuição no montante que excede 12xIAS-18xIAS; 50% de contribuição no montante que excede 18xIAS. (Lei n.º64B/2011)	3,5% de contribuição sobre montante entre 1350-1800 euros; 16% entre 1800-3750; 10% entre 3750 euros-12xIAS;15% sobre as parcelas entre 12xIAS-18xIAS; 40% de contribuição no montante que excede 18xIAS. (Lei n.º66B/2012)
Subsídio de férias e Natal		Eliminação de subsídios de férias e Natal para pensões superiores a 1100 euros. Para pensões entre 600-1100 euros: subsídios/prestações = 1320 - 1,2 × remuneração base mensal. (Lei n.º64B/2011)	Subsídio de Natal pago em duodécimos. (Lei n.º66B/2012) Reposição do subsídio de férias de 2013 pago em Julho e Novembro conforme escalão da pensão. Agravamento das taxas de retenção na fonte em sede de IRS. (Lei n.º 39/2013)

Fonte: Silva, *et al.*, 2014 p. 09.

Neste sentido, apenas no dia 03 de maio de 2013, o chefe do Governo PSD/CDS, à data, Pedro Passos Coelho, anunciou que devido ao chumbo de algumas medidas do Orçamento de Estado, pelo Tribunal Constitucional, seria necessário repensar a fórmula de cálculo das pensões. De acordo com a declaração proferida existia a intenção de indexar o cálculo das pensões à massa salarial crescendo à indexação, já existente, da esperança

⁹ Caso se pretenda aprofundar o que o Memorando de Entendimento previa para a área e o que de facto aconteceu, sugere-se o trabalho de Pedro Adão e Silva, Mariana Trigo Pereira e Cláudia Joaquim, no volume Governar com a Troika: Políticas públicas em tempo de austeridade.

média-de-vida. Manter a idade de reforma nos 65 anos de idade, mas alterar a fórmula de cálculo para que apenas nas passagens à reforma, a partir dos 66 anos de idade, não sofressem penalizações. Pretendia-se ainda criar um fator de solidariedade a aplicar aos atuais pensionistas, indexado ao crescimento económico, o qual, conforme explicação fornecida aos portugueses, iria desaparecendo ao longo do tempo (Oliveira, 2014).

Pese embora os argumentos anteriormente explanados, a verdade é que, mesmo recentemente, esta medida e este diploma de 2007, são referidos como sendo casos onde se atribui “mais relevância aos meios das políticas (a despesa) do que aos seus fins (os objetivos sociais)” (Murteira, 2011 p. 103).

11. Síntese conclusiva

Apesar do esforço desenvolvido pelos diversos Governos da época na implementação dos conceitos inerentes ao sistema de Segurança Social, apenas em 1984, com a publicação da Lei n.º28/84, de 14 de agosto, foram estabelecidos os fundamentos em que assenta o sistema de Segurança Social, previsto na alínea f) do n.º 7 do art.º 168º da Constituição da República Portuguesa.

A Segurança Social, de hoje, é um sistema que pretende assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros que exerçam atividade profissional ou residam no território. Para obter tal intento os objetivos prioritários do sistema de Segurança Social passaram: a garantir a concretização do direito à Segurança Social; a promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social; a reforçar a equidade e; a promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Na sua génese, o Estado Social e o sistema de Segurança Social português, não se desenvolveram para proteger os mais necessitados. Foi uma inovação política que garantiu a proteção àqueles que possuíam algum rendimento, fruto do seu trabalho, protegendo-os de riscos futuros, numa lógica de princípio contributivo, compensando os que trabalham em função de descontos anteriores, ou seja, assentou na repartição, na solidariedade geracional e na distribuição social ao longo do ciclo de vida.

No entanto, apesar de a principal inovação do Estado Social não ser a promoção da redistribuição e políticas solidárias, mas sim, a criação de prestações substitutivas do rendimento do trabalho, baseadas no seguro social, diferenciadas de acordo com os

rendimentos e contribuições anteriores, também é necessário reconhecer que esta evolução marca a construção das políticas de combate à pobreza.

Com a publicação da primeira Lei de Bases foi criada uma nova fase de evolução legislativa na vigência da legislação fundamental da organização da previdência e da assistência social. Para assegurar a sustentabilidade do sistema foi determinado que a Segurança Social fosse financiada por contribuições dos beneficiários, das entidades empregadoras e por transferências do Orçamento do Estado. No que respeita às pensões, o diploma não alterou o método de cálculo das várias pensões, continuou-se a usar a regra de cálculo estabelecida pelo Decreto Regulamentar n.º 9/83.

As profundas mudanças nos aspetos sociais, demográficos e económicos obrigaram à tomada de medidas para acompanhar os efeitos da evolução verificada nos domínios económico, social e familiar, à luz do binómio respeitante ao reconhecimento do direito às pensões e às respetivas fontes do seu financiamento.

Constatou-se que as medidas desenhadas no campo da sustentabilidade do sistema de pensões, até à publicação da última Lei de Bases, foram diversas: diminuição da taxa de formação de pensões; aumento do número dos designados “melhores anos de contribuição para o cálculo da pensão” até ao ponto em que toda a carreira contributiva conta, estabelecimento de uma densidade contributiva anual mínima; repartição da responsabilidade financeira e; términos ou convergência dos subsistemas de pensões.

Com uma experiência reformista de mais de vinte anos (1984-2007), o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, veio propor medidas diferentes ao criar um fator de sustentabilidade que resultou da relação entre a esperança média de vida em 2006 e aquela que vier a verificar-se no ano anterior ao do requerimento da pensão.

Esta medida tem a particularidade de ser “autoajustável” e de perdurar, até à presente data, apesar de já terem passado mais de sete anos desde a sua introdução, dois períodos de crise sendo que num deles, o mais atual, existiu uma intervenção externa, com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Governo Português e a Troika, onde constam reformas estruturais e cortes na despesa corrente.

Com a redação do presente capítulo foi ainda possível elaborar o *Anexo A*, que é uma guia sintético dos acontecimentos mais relevantes, no âmbito da introdução de medidas de sustentabilidade da Segurança Social, bem como para a análise da evolução da fórmula de cálculo da pensão de reforma por velhice, em Portugal.

CAPÍTULO II

MODELO ANALÍTICO

1. Nota introdutória

O modelo designado por Fluxos Múltiplos com uma operacionalização proposta por Zahariadis (*in* Sabatier, 2007), é o modelo analítico que será utilizado no presente estudo.

Com o intuito de se justificar a utilização do modelo proposto, bem como perceber as suas limitações e as suas mais-valias, é necessário verificar o modo como o foi construído e adaptado por diversos investigadores que o aplicaram nos seus estudos.

Deste modo, com a redação do presente capítulo, pretende-se compreender os contributos de Kingdon (1995), com a modificação do modelo *Garbage Can*, com o objetivo de clarificar dois processos de pré-decisão (*agenda setting* e *alternative specification*) no Governo Federal dos Estados Unidos da América em duas áreas distintas, a saúde e os transportes. Paralelamente será verificada a remodelação introduzida por Zahariadis (1995), principalmente no que concerne à replicação do modelo a outras áreas da política e à extensão do mesmo a todo o processo de formação das políticas: *agenda setting* e *decision making*.

Sendo expectável que o modelo não apresente apenas virtudes, sendo previsível a necessidade de introduzir modificações no mesmo, procurar-se-á identificar os contributos que as principais teorias de análise das políticas públicas podem fornecer ao modelo adotado. Com igual propósito, serão ainda apresentados alguns resultados de estudos dos principais autores, no âmbito das políticas públicas, que se consideram uma referência e que poderão ser úteis na construção da hipótese explicativa do fenómeno em estudo.

No final da redação do presente capítulo é expectável que, aliando os conhecimentos adquiridos sobre a evolução das reformas da Segurança Social, ao conhecimento científico publicado pelos atores de relevo nesta área, seja possível avançar para a aplicação do modelo aos casos escolhidos, com o objetivo de validar ou refutar a hipótese formulada. No fundo, tem como finalidade o desenvolvimento de competências que permitam analisar cientificamente a mudança ocorrida em Portugal, ou seja, verificar os fatores que explicam que a opção de reforma tenha recaído sobre a introdução do fator de sustentabilidade e não se tenha optado por outras medidas.

2. O Modelo analítico

No presente estudo, optou-se por utilizar o modelo analítico denominado por Fluxos Múltiplos desenvolvido por Kingdon (1995), com base no modelo “*Garbage Can*” sendo que a sua operacionalização terá por base uma adaptação proposta por Zahariadis (*in* Sabatier, 2007).

Para se perceber a lógica de aplicação do modelo, inicialmente, será explicado o modelo original “*Garbage Can*” e, posteriormente, será explicado o funcionamento do modelo do Kingdon. Após se compreender o modelo analítico serão propostas algumas alterações com o objetivo de se conceber o argumento teórico sobre o qual assentará a aplicação do mesmo ao caso em estudo.

2.1. O modelo base: *Garbage Can*

Cohen, March e Olsen (1972) criaram um modelo para explicar a tomada de decisão nas organizações, ou como era referido pelos autores, nas anarquias organizadas. Estas organizações são melhor definidas por uma coletânea de ideias do que pela sua estrutura e apresentam três características semelhantes: preferências ambíguas, tecnologia pouco clara e participação fluida na tomada de decisão.

No início, os autores observaram que os indivíduos, frequentemente, não têm uma predileção clara ou bem articulada sobre as suas preferências, sendo a tomada de decisão muitas vezes facilitada pela opacidade existente.

No que concerne à tecnologia pouco clara – entenda-se o processo que transforma *inputs* em produtos – leva a que os indivíduos destas organizações conheçam muito bem as suas tarefas, mas não conheçam o seu papel na missão global da organização.

Verifica-se que a participação na tomada de decisão é fluida e são consideradas diversas variáveis no momento de decidir, passando os participantes de decisão em decisão. Assim, visto que os problemas e as preferências não são claras, em certos contextos, ou com tempo limitado, seleccionar a melhor alternativa é um trabalho hercúleo ou quase impossível.

Por outro lado, os problemas nem sempre surgem e depois é necessário criar uma solução, por vezes o inverso também é verdadeiro, este modelo sugere uma análise baseada na ordem temporal dos acontecimentos.

O modelo em apreço também sugere a ideia de que os valores e as regras são complexos, o conhecimento é incerto sendo, por conseguinte, o processo de *decision making* menos racional do que é assumido. Os autores sugerem que os processos de solução de problemas têm fronteiras (*bounded*) e para se compreender os processos de *decision making* é necessário tomar em consideração os limites ao conhecimento, pelo que a procura e a escolha de alternativas dos atores apresentam limites (estas fronteiras podem ser descritas como *performance programs*). Este tipo de respostas visam criar condições satisfatórias num mundo de incerteza, mais do que gerar contextos ótimos, alicerçados em informação perfeita. O processo de decisão tem maiores semelhanças com este padrão do que com a ação de atores movidos por uma ação racional.

Depois de se definirem os pressupostos das organizações onde os processos ocorrem (anarquias organizadas), bem como os pressupostos inerentes ao curso da *decision making*, o modelo sugere a existência de três elementos (ou correntes): os problemas, as soluções e; os participantes. Em cada uma destas correntes há vários elementos do processo de *decision making* a “flutuarem” e tanto existem soluções à procura de problemas como problemas à procura de soluções.

Assim, não se trata de um modelo em que a partir da identificação de um problema se parte para o desenvolvimento (ou criação) de soluções, muitas soluções já existem e os atores procuram que estas se tornem relevantes – por exemplo ligando-as a um problema e a estas oportunidades de decisão – criadas pela junção das três correntes, que ocasionalmente podem estar ligadas. No presente modelo existe autonomia relativa dos problemas, das soluções e dos participantes e a sua justaposição resulta do *timing* em que surgem, as soluções ligam-se aos problemas através da simultaneidade.

Para resumir o que foi dito até agora, é importante sublinhar que o modelo não permite explicar todas as decisões em todas as organizações, é útil apenas para as anarquias organizadas, ou seja, entidades que possuam as três condições: preferências ambíguas, tecnologia pouco clara e participação fluida na tomada de decisão. Por outro lado, dentro da organização existem quatro grandes correntes: os problemas, as soluções os participantes e a escolha de oportunidades. Pelo que, uma decisão específica está muito dependente da junção (*coupling*) das diversas correntes em determinado contexto e num determinado momento.

O modelo “caixote do lixo” advoga que o processo de decisão não é mais do que um conjunto de soluções, de atores de política e de uma escolha de oportunidades. Segundo Cohen *et al.* (1972), a racionalização na decisão é irreal, considerando importante a

introdução do fator causalidade no processo de decisão, pois o mesmo é produzido num contexto de anarquia, criado pela ambiguidade e pela fluidez dos objetivos, uma vez que as dinâmicas e os resultados não têm necessariamente uma relação de relevo com as intenções explícitas dos autores.

As grandes limitações do modelo prendem-se com a premissa de que a justaposição de um conjunto de acontecimentos e o modo como os atores reagem é irrepetível, sendo que as análises baseadas neste modelo limitam-se a descrever o que acontece em cada ocasião e não se pode inferir qual o resultado expectável. Por outro lado, tal como já foi referido, o modelo foi desenhado para ser utilizado em determinadas organizações e não para todas, para ser utilizado em outros contextos é necessário efetuar as alterações que se afigurem pertinentes.

2.2. Incrementos ao modelo proposto por Kingdon

John Kingdon adaptou o modelo *Gabage Can* para clarificar dois processos de pré-decisão (*agenda setting* e *alternative specification*) do Governo Federal dos Estados Unidos da América em duas áreas distintas: a saúde e os transportes (Kingdon, 1995).

O autor defende que existem duas categorias de fatores que afetam o agendamento e a especificação de alternativas: os participantes e os processos.

Os participantes são um conjunto de forças políticas que fornecem ou são as fontes das alternativas. Estes participantes podem ser diversos, podem ser especialistas, grupos de interesse ou mesmo membros do Governo, no entanto constituem-se como um *cluster* influenciador da agenda nesta área.

No que concerne ao processo, Kingdon reorganiza as correntes ou os fluxos já identificados por Cohen, March e Olsen e designa os mesmos por: problema, política e políticas. Cada fluxo é muito diferente dos restantes, mas quando se juntam num determinado momento, aumentam drasticamente a probabilidade de virem a ser considerados pelos decisores para a tomada de decisão.

Começando pelo *problema* é necessário responder à questão “porque é que os decisores políticos prestam atenção a determinado problema em detrimento de outro?” A busca da solução para este enigma passa pela análise das três fases das condições em que são entendidos os problemas. Assim, é necessário verificar os indicadores existentes, os acontecimentos dramáticos e o *feedback* dos programas existentes.

Outro vetor de análise que surge é a *política*, sendo necessário equacionar o *national mood* e a formação de grupos de pressão.

Depois disto, é necessário verificar as *políticas* com o seu conjunto de ideias geradas por especialistas, por burocratas, por políticos ou por académicos para resolver os problemas.

A par destes fluxos é importante saber que o modelo advoga que para se introduzir factos na agenda política e formar políticas é necessário fazer com que os fluxos se juntem e proporcionem janelas de oportunidade. Os indivíduos ou os atores colectivos que procuram acoplar as três correntes, tornando-se mais do que defensores de determinada solução, são os “*power brokers*” e os manipuladores de preferências problemáticas, os quais dependem da sua eficácia, da sua persistência e da sua capacidade de promoverem a acoplagem, bem como da sua capacidade de juntarem problemas às soluções e de encontrarem políticos receptivos às suas ideias e acesso próximo aos decisores políticos.

O esquema básico da teoria dos fluxos múltiplos, preconizado por Kingdon (1995) no seguimento da ideia original de Cohen, March e Olsen (1972) do modelo da “Lata de Lixo,” advoga que a escolha coletiva não se baseia apenas em esforços individuais agregados de alguma forma, mas antes no resultado da conjugação de forças estruturais e de processos cognitivos e afetivos que são altamente dependentes do contexto.

O modelo teoriza num nível sistémico e considera que as várias escolhas são um resultado de vários fatores, é sensível à forma como a informação afeta escolhas, compartilha a ideia da teoria do caos, por incorporar a complexidade, assume aleatoriedade e considera que os sistemas estão em constante evolução e não tendem necessariamente para o equilíbrio.

O autor refere que a ambiguidade deve-se à existência de muitas maneiras de pensar sobre as mesmas circunstâncias ou fenómenos e que, necessariamente, o modelo também analisa o processo político debaixo deste fenómeno, no entanto, esta inevitabilidade não impede, nem impossibilita o modelo de descrever a ocorrência de um evento.

Atendendo a que a ambiguidade é central à política, que a manipulação é o esforço que é feito para a controlar e lhe dar sentido e identidade, que existe uma luta constante para criar vencedores e perdedores e dar sentido às escolhas, que é necessário manipular estrategicamente a informação de modo a que os argumentos estejam a nosso favor, no momento do juízo moral da opção tomada, é fundamental a adoção de uma estratégia que

use a informação em combinação com as Instituições e as janelas de oportunidade que mudam o contexto, o significado e as políticas ao longo do tempo.

Para se perceber melhor o funcionamento e as implicações do modelo preconizado por Kingdon, seguidamente são detalhados os diversos fluxos inerentes ao modelo bem como os pressupostos em que o mesmo assenta.

2.2.1 Problema

O fluxo designado por problema não é mais do que um conjunto de várias condições que os *policy makers* e os próprios cidadãos querem resolver, como sendo: os défices; orçamentais; os desastres ecológicos; a inflação ou; o aumento dos custos dos medicamentos.

Os decisores políticos encontram estas condições através de indicadores, de eventos focalizadores e ainda pelo *feedback* das políticas anteriores.

Os indicadores podem ser utilizados politicamente para chamar à atenção para determinado assunto, mas evidentemente nem todas as condições são problemas. As pessoas consideram que as condições são problemas em virtude dos seus valores e das suas crenças, criando uma hierarquia em comparação com o que sucedeu no passado e com as condições de outros países.

Os eventos foco, ou focalizadores, chamam a atenção para determinada condição problemática particular, sendo esta atenção fixada pelos atores políticos ou pelos órgãos de comunicação social.

O efeito *feedback* criado pelo programa anterior transmite informação sobre se determina medida funciona ou não e ainda pode gerar o fenómeno de *spillover*.¹⁰

Neste ponto, é ainda necessário analisar o conjunto de problemas por resolver, pois quantos mais problemas existirem menos flexibilidade terá a agenda, para além do efeito negativo que provoca na utilização da informação.

¹⁰ O fenómeno de *spillover* ocorre quando a implementação de uma medida de uma área distinta contagia e influencia a implementação de uma medida de política noutra área.

2.2.2. Política

No fluxo da política é importante ter presente o sentimento nacional, os grupos de pressão e a mudança legislativa.

O sentimento nacional refere-se à forma de pensar de um grande número de indivíduos de uma sociedade sobre determinado assunto. Os Governos monitorizam e influenciam este sentimento através dos fazedores de opinião e introduzem determinado assunto na agenda em detrimento de outro.

Os grupos de pressão são importantes porque, em troca da colocação de determinado assunto na agenda, fornecem o seu apoio a determinadas políticas e influenciam a política externa.

As mudanças legislativas ou as eleições são decisivas porque a substituição de determinado membro do executivo, ou da sua totalidade, poderá implicar mais apoio ou mais cortes em determinada área.

Para Kingdon (1995) é a combinação destes três elementos, ou fluxos, que mais impacto provoca nas agendas políticas.

2.2.3. Políticas

O fluxo das políticas inclui uma amálgama de ideias que competem para conseguirem a aceitação na rede de políticas. Estas ideias são geradas por especialistas, por deputados, por membros do Governo, por académicos, por investigadores e por *think tanks*.¹¹ Muitas das ideias criadas não chegam a ser adotadas, principalmente aquelas que apresentam dificuldades na implementação, outras evoluem e outras são combinadas.

É importante também ter presente que a configuração institucional ou o nível de integração dos diferentes países, como sendo o tamanho, o modo, a capacidade e a facilidade de acesso, afetam o modo e o tempo das ideias, bem como o modo como elas geram políticas e as mesmas se implementam.

¹¹ *Think tanks* são organizações que atuam no campo dos grupos de interesse de uma ideologia, produzindo e difundindo conhecimentos sobre assuntos estratégicos dessa ideologia, com vistas a influenciar transformações.

2.2.4. Policy entrepreneurs

Os *policy entrepreneurs* são indivíduos ou corporações cujo objetivo é fazerem com que os três fluxos se juntem.

Existem muitos mais do que meros apoiantes de determinada medida, há *power brokers*¹² e manipuladores de preferências problemáticas.

Quando se abre uma janela de oportunidade os *policy entrepreneurs* encontram logo espaço para iniciarem a sua função, ou seja, juntar as soluções aos problemas e fomentar a receptividade política para as suas ideias, porém, nem sempre têm sucesso, mas as suas hipóteses aumentam se tiverem acesso aos *policy makers*, se possuírem muitos recursos ou se utilizarem estratégias adequadas para cumprir o seu intento de juntar os fluxos.

2.2.5. Janela de oportunidade

Para que exista uma escolha é necessário que os fluxos, anteriormente apresentados, se juntem num momento único criando uma oportunidade para implementarem determinada solução ou chamar à atenção para um problema específico. Quando os decisores políticos escolhem janelas de oportunidades erradas para propor os seus objetivos, obviamente que os problemas surgem e as suas expectativas são defraudadas.

Esta janela de oportunidade tem uma duração curta, pelo que, até um certo ponto, estilos de decisão mais cautelosos com necessidade de informação mais detalhada tendem a tomar decisões mais previsíveis, mas depois a situação inverte-se e estilos como o referido tendem a desperdiçar estas oportunidades.

2.3. Modificações efetuadas por Zahariadis

Como já foi salientado, Kingdon adapta o modelo para ser utilizado no sistema político americano em duas grandes áreas, transportes e saúde. Assim, o modelo está desenhado para o sistema político norte-americano e para um quadro de grande transparência – no sentido de poder ser observado – do processo negocial, no Congresso e no Senado.

¹² *Power brokers* são indivíduos que conseguem condicionar as decisões através da utilização da sua rede de influência.

Deste modo, não é possível afirmar que as conclusões de Kingdon podem ser generalizadas e adotadas em outros países, mesmo mantendo o nível nacional das políticas, bem como, se é possível estender o modelo para cobrir todo o processo de formação das políticas: *agenda setting* (processo pelo qual determinado facto ganha relevância política) e *decision making* (processo pelo qual os decisores políticos optam por uma solução em detrimento das restantes alternativas). Zahariadis (1995) demonstrou que tal era possível e aplicou o modelo ao processo de privatização em França e na Grã-Bretanha.

O argumento base do autor para as modificações introduzidas é o facto de o mesmo considerar que a *alternative specification* (construção da lista de alternativas que fornecerá a solução final) faz parte do processo de *decision making*, enquanto Kingdon os separa.

Este ponto é determinante na utilização desta versão do modelo, isto porque o presente estudo visa a determinação dos fatores que estiveram na base para a opção pelo fator de sustentabilidade, em detrimento das restantes opções. Esta verificação dos motivos que levaram à introdução de uma mediada de atualização automática – recalibrar sem legislar – enquadra-se no processo de *decision making* - processo pelo qual os decisores políticos optam por uma solução em detrimento das restantes alternativas.

Para se sublinhar esta virtude do modelo, analisar o agendamento e a tomada de decisão, recorda-se que a literatura fornece algumas pistas sobre os fatores explicativos da reforma no seu todo, Quadro n.º 2.1. Todavia, os motivos que levaram ao desenho e à adoção do fator de sustentabilidade permanecem por explicar.

Apesar de não se contestarem os argumentos apresentados por Carolo sobre a reforma de 2007 e sintetizados na Quadro n.º 2.1, verifica-se que das conclusões apresentadas pelo autor não é possível inferir os motivos que levaram à implementação do fator de sustentabilidade, em detrimento das restantes soluções possíveis de serem executadas.

Quadro n.º 2.1: Fatores explicativos da reforma de 2007

Modelo	Dimensões de análise	Premissas na Literatura	Dados empíricos sobre o caso português
Welfare gaps	Regressividades identificadas no sistema.	A falta de eficácia do sistema e as regressividades constituem potenciais factores políticos de pressão para a reforma do sistema de segurança social.	Parte I – séries acerca da evolução da despesa social. Persistência de pobreza relativa entre idosos pensionistas, apesar dos progressos conseguidos.
		Melhoria da Redistribuição é usada para legitimar aplicação de cortes.	Acréscimo da desigualdade, apesar do reforço dos dispositivos de redistribuição.
1) Preferências	Atitudes: Opções de modelo e políticas; Competição política e <i>replacement risk</i> ; <i>Veto points</i>	As regressividades para além de aumentarem a desigualdade, no que se refere redistribuição, limitam só os recursos disponíveis e diminuem propensão dos eleitores para apoiarem um aumento dos níveis mínimos das prestações.	Desfazer o que os Governos anteriores fizeram. Ir mais além do que PS havia feito em 2002. Maioria Parlamentar (1ª vez) a par de uma oposição enfraquecida. Concertação Social – garantia de aprovação pelo sindicato UGT.
		Discurso	Insistência na necessidade de reforma e nas virtudes, evitando assim a discussão de eventuais modelos alternativos.
		Elevado défice orçamental.	
2) Restrições	Factores económicos	Imperativo de controlar o crescimento da despesa com pensões. Qualquer aumento de impostos indirectos para financiar políticas redistributivas irá agravar desigualdade.	Sem capacidade financeira para equacionar alternativas e sem margem para poder diminuir as contribuições para o sistema.
		Recomendações Internacionais	Processo <i>policy learning</i> (UE, OCDE) Governo recorre às projecções e recomendações da UE e OCDE para legitimar técnica e politicamente a reforma.
3) Instituições	<i>Veto players</i>	Parceiros Sociais – Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS).	Evitou discussão CPCS apresentando primeiro a proposta no Parlamento. Coligação ‘natural’ com sindicato UGT que, à partida, lhe garantia aprovação.
	Dispositivos do sistema de segurança social		Reforma não requer mudanças sistémicas.

Fonte: Carolo, 2014 p. 194.

Zahariadis também advoga que o modelo original *Garbage Can* foi desenhado com o propósito de explicar a tomada de decisão, bem como os argumentos que estão na base das escolhas efetuadas e afirma que nem sempre existe uma lista de alternativas definidas.

O autor fundiu alguns dos conceitos preconizados por Kingdon, como sendo o sentimento nacional e os grupos de interesse, numa única variável conceptual: a ideologia partidária. O objetivo do autor foi o de operacionalizar o modelo de modo a poder, mais facilmente, medir a diversidade dos diversos fluxos.

Em suma, o modelo Fluxos Múltiplos é uma perspectiva que pretende reduzir as condições de ambiguidade do quadro explicativo das escolhas das políticas dos respetivos Governos nacionais, onde Zahariadis, ao contrário de Kingdon, utiliza o modelo para analisar todo o processo político, entenda-se: definição da agenda política e tomada de decisão. Pela aplicação do modelo pretende-se dar resposta a três questões essenciais:

- De que forma o problema despertou o interesse da agenda política?
- Como e quando é que foi conduzido o desenho de alternativas?
- Em que é que a escolha se baseou?

No caso em estudo, é muito relevante a obtenção da resposta a esta última questão, ou seja, saber as razões que fundamentam a introdução do fator de sustentabilidade, em detrimento das restantes opções passíveis de serem implementadas.

Zahariadis mantêm a existência de três correntes ou fluxos no sistema político: os problemas, as políticas e a política. Onde a conceção e a conceptualização de cada um é feita em separado, com a sua própria dinâmica e regras, mas, em certos pontos críticos do tempo, denominados por *policy windows*, os fluxos juntam-se. A combinação de três fluxos, dentro de um único pacote, aumenta drasticamente a probabilidade de uma política específica ser adotados pelos decisores políticos.

Neste ponto, importa referir outra mais-vaila do modelo, quando comparado com outros modelos que seguem o comportamento, que é o facto de não assumir que existe sempre o “manipulado” e os “manipuladores” e que aquela solução é a melhor de determinadas condições, advoga sim que a solução avançada é “boa o suficiente” e que foi criada pelos *policy makers* e não pelos *policy entrepreneurs*.

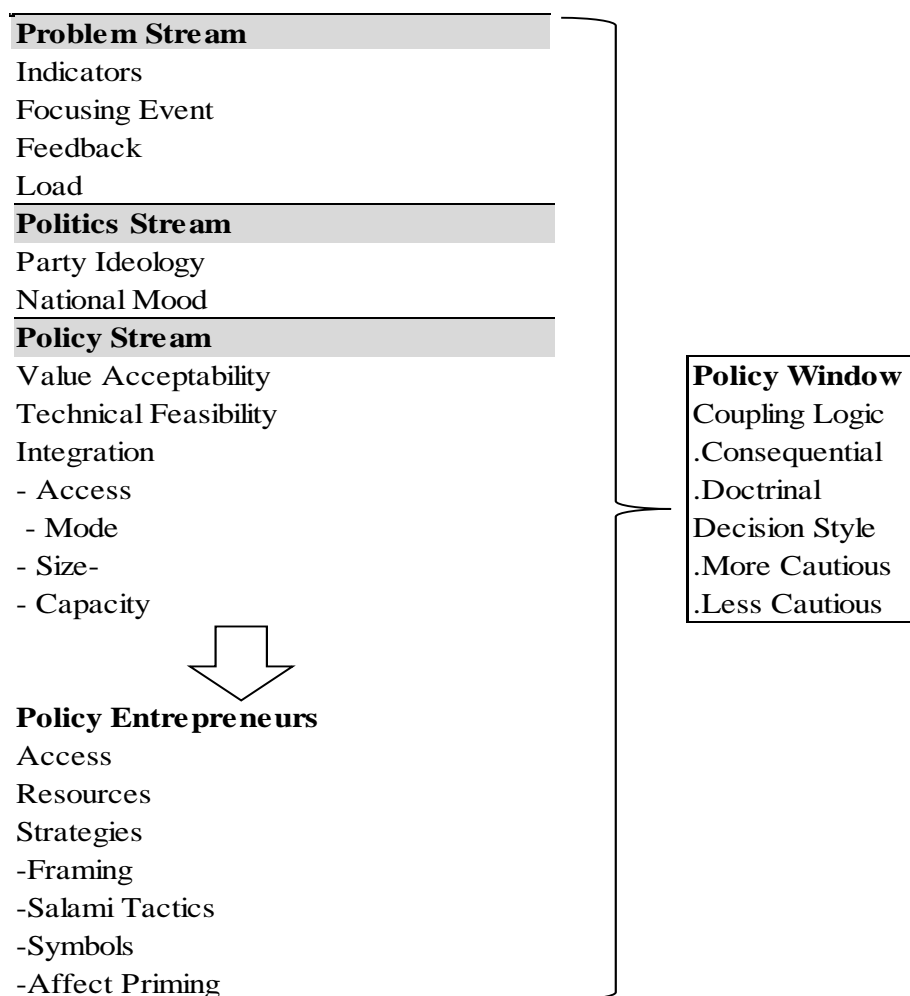
No entanto, recorda-se que, no que à sequência temporal diz respeito, é importante ter presente que as teorias baseadas no comportamento racional são limitadas, isto porque, normalmente os problemas e as preferências para a resolução dos mesmos não são conhecidos. Assim, é impossível selecionar a alternativa que proporcione mais benefícios e a escolha tenderá a ser aquela que faz mais sentido. Neste aglomerado de paradoxos constata-se que o período temporal onde ocorre determinada decisão é muito mais importante do que a racionalidade da decisão.

O autor mantém a assunção de que a atenção individual ou o processamento são centrais, enquanto que a atenção ou o processamento sistémico são paralelos, em virtude das limitações biológicas, mas também da estrutura governamental adotada, pois esta impede

que se olhe para várias questões em simultâneo. Os *policy makers* operam sobre grandes limitações temporais, afetando, naturalmente, o número de opções para cada uma das decisões, sobre os fluxos que ocorrem no sistema que são independentes e podem existir por si só.

Com os ensinamentos obtidos pela aplicação do modelo ao processo de privatização em França e na Grã-Bretanha, anos mais tarde, o autor apresenta um modelo analítico atualizado, conforme a Figura n.º 2.1, modelo esse que será adaptado no presente estudo.

Figura n.º 2.1: Desenho do modelo *Multiple Streams Framework* proposto por Zahariadis



Fonte: Zahariadis (in Sabatier, 2007).

3. Limitações do modelo

O modelo descreve a forma como determinado problema entra para a agenda, no entanto existem fatores que não são abordados ou que poderão ser explicados de outro modo.

Por exemplo, o modelo explica a maneira como determinado assunto desperta a atenção política. Porém, não contempla o facto de que a atenção para um determinado assunto depende também de uma oportunidade, de uma posição na organização para levar a questão à discussão e que a própria divisão em subsistemas de análise de problemas específicos também condiciona a atenção que é dada a cada questão. Por outro lado, a atenção dada a cada assunto também é influenciada pelos símbolos que são utilizados, podendo ser usados para afetar a função cognitiva ou sensorial. Pode ocorrer ainda uma situação em que primeiramente o foco é a solução e só depois se verifica o que causou o problema, como é o caso das catástrofes naturais.

Outro aspeto que é relevante, e que o modelo não aprofunda, é a forma como as ideias são geradas, se aparecem rapidamente novas ideias, se gradualmente vão surgindo novas ideias, se existe uma rápida reestruturação de ideias antigas ou se existe uma lenta mudança ou reestruturação de ideias antigas (Zahariadis, 1995).

O resultado também é influenciado pela forma como o problema é apresentado pela utilização de símbolos ou de outras técnicas de manipulação. Um exemplo é justificar o envio de tropas para a guerra, com a manutenção do prestígio nacional e da soberania, bem como da estratégia delineada para a política externa.

Este modelo explica o porquê de determinados *policy makers* adotarem determinada medida e outros não, pelas diferenças existentes na janela de oportunidade, pelos *skills*, pelos recursos e pelas estratégias que os *policy entrepreneurs* usam para defenderem determinada solução.

De referir também que o modelo inicial foi criado exclusivamente para explicar a formação da agenda política e não para explicar todo o processo de tomada de decisão que diz respeito às políticas nacionais nos Estados Unidos da América na saúde e nos transportes. Zahariadis demonstrou ser possível estender o modelo para analisar todo o processo e a tomada de decisão, em diferentes áreas e em diferentes países, porém ainda não foi aplicado em Portugal, nem a esta área da política: as pensões.

Face ao exposto, é notório que o modelo não apresenta só virtudes ou mais-valias e uma das críticas é o facto de fazer muitas asserções irrealistas e especificar pouco o processo

(Sabatier, 2007), todavia, julga-se que é o que melhor se adequa ao estudo dos casos da presente investigação.

Com o intuito de reduzir as lacunas do modelo e também incorporar mais fiabilidade nos dados que se pretendem obter no final do estudo, pretende-se incorporar alguns incrementos, mas para tal é necessário perceber o enquadramento do modelo e os contributos que outros modelos poderão fornecer.

Assim, com o intuito de descrever corretamente os três fluxos do modelo, será necessário verificar alguns dos processos chave ou alguns dos fenómenos mais descritos na literatura das políticas públicas e modificar o modelo com o objetivo de se contemplarem as especificidades da política em estudo.

4. Contributos dos modelos alternativos

Antes de se avançar para os referidos modelos de análise, importa conhecer melhor o fenómeno a estudar - o conceito de políticas públicas a seguir no presente trabalho. Assim, considera-se que as políticas públicas “são o resultado do que os Governos, ou os representantes dos cidadãos decidem fazer, ou não fazer, sobre os problemas públicos” (Kraft, *et al.*, 2009 p. 5).¹³

Por conseguinte, existem diversas fases no processo político que são relevantes e que importa ter em consideração na análise e na aplicação do modelo, conforme o Quadro n.º 2.2 pretende ilustrar.

¹³ Conceito que já tinha sido idealizado por Thomas Dye, na década de 70, e no fundo significa que para o estudo das políticas públicas são as decisões políticas que têm impacto na vida dos cidadãos ou no resultado da atividade governamental e incluem não apenas a criação de uma lei, mas também as ações subsequentes destinadas a implementar a decisão formulada na lei (Rocha, 2010).

Quadro n.º 2.2: Processo político

Estapa do processo	Implicações
Agendamento	Como é que os problemas são percebidos e definidos, chamam à atenção e entram para a agenda política.
Formulação	O desenho e o esboço dos objetivos políticos e as estratégias para os atingir, pode envolver análise política.
Legitimação	Mobilização do suporte político para a medida, inclui a justificação para a mudança política.
Implementação	Previsão dos recursos institucionais para colocar a medida em funcionamento.
Avaliação	Análise dos efeitos criados pela medida, incluiu pontos fortes e fracos.
Mudança	Alteração nos objetivos da medida face a novas informações existentes ou novo Ambiente político.

Fonte: Kraft, *et al.*, 2009 p. 73.

Contudo, as políticas públicas também podem ser caracterizadas por uma sequência de atividades coletivas estruturadas em cinco fases distintas (Caeiro, 2010 p. 44):

- a. Identificação do problema através do sistema político e inclusão na agenda governamental;
- b. Formulação de uma solução ou procura de soluções para o problema e os objetivos a alcançar;
- c. Tomada de decisão acerca das soluções propostas;
- d. Aplicação da ação pela administração pública ou privada;
- e. A avaliação dos resultados, uma vez que se considere que a ação chegou ao seu fim.

No modelo escolhido para o presente estudo são elencados três fluxos na construção da agenda política: problema, política e políticas. Esta dinâmica é outra grande vantagem do método escolhido, uma vez que pela análise dos fluxos verificam-se as cinco etapas elencadas nos pontos anteriores, mas o foco está sobretudo na identificação do problema, na formulação da solução e na tomada de decisão, que são etapas essenciais para se estudar os argumentos justificativos da adoção do fator de sustentabilidade, em detrimento de outras opções. Este facto é fundamental porque as cinco etapas não são sequenciais, as mesmas podem ocorrer em simultâneo ou de forma separada e a própria ordenação é de difícil perceção.

Verifica-se também que estes fluxos contêm alguns dos principais critérios de avaliação utilizados na análise de propostas das políticas públicas e apresentados no Quadro n.º 2.3 como sendo a fiabilidade e a aceitação social.

Quadro n.º 2.3: Critérios para avaliação de propostas de políticas públicas

Critério	Definição	Limites na utilização	Onde é mais utilizado
Eficácia	Eficácia dos objetivos a atingir com a medida	Estimativa, projeção de eventos futuros, envolve incerteza	Programas de Governo
Eficiência	Ligada à análise do custo/benefício	Nem sempre é possível medir todos os custos ou benefícios de determinada medida	Políticas de regulação, segurança, proteção ambiental
Equidade	Justiça ou justeza na distribuição dos custos e benéficos por todos	A equidade é de difícil mensuração	Direitos civis, acesso à saúde e à educação
Liberdade	Pretende-se determinar o quanto determinada medida restringe ou afeta as escolhas individuais, a privacidade ou direitos individuais	Os impactos na liberdade estão ligados aos benefícios ideológicos sobre o papel do Governo	Restrições de utilização da internet, direitos de propriedade e aborto
Fiabilidade política	Aceitação da medida por parte dos atores políticos	Difícil de determinar, depende da perceção e do uso das diversas condições, económicas e sociais	Todas as medidas controversas, como controlo de armas nos EUA ou migração
Aceitação social	Grau de aceitação e apoio da medida pelo público alvo	Difícil de determinar, mesmo quando o público suporta a medida. Depende sempre da profundidade da medida e das garantias fornecidas	Qualquer política controversa como controlo do crime.
Fiabilidade Administrativa	Capacidade da administração em implementar a medida	Envolve projeção dos recursos necessários e disponíveis, pode ser difícil de prever	Expansão das competências de um serviço ou medidas sobre novas tecnologias
Fiabilidade Técnica	Necessidades tecnologias para implementar a medida proposta	É difícil antecipar alterações tecnológicas sem alterar a fiabilidade	Ciência política, telecomunicações, ambiente e política de defesa

Fonte: Kraft, *et al.*, 2009 p. 154

Mas como refere Dye (1995) os modelos também devem explicar e clarificar o nosso pensamento acerca das políticas públicas, identificar importantes problemas das mesmas, ajudar na comunicação pelo uso de terminologia comum, orientar os esforços no sentido da compreensão das políticas, indicar o que é importante ou não, sugerir explicações sobre as opções adotadas e prever quais as suas consequências. No Quadro n.º 2.4 são ilustrados os modelos existentes e os vários pensadores que lhes deram forma, constando no mesmo, a teoria dos fluxos múltiplos.

Quadro n.º 2.4: Teorias das políticas públicas

J. Anderson (1975)	Dye (1995)	Howlett e Ramesh (1998)	Sabatier (1999)	Hill (2005)	John (2006)
Teoria Sistémica	Institucionalismo	Escolha Pública	Teoria do Processo Político	Modelos do Processo Político e do Poder	Modelo do Processo Político
Teoria dos Grupos	Teoria dos Grupos	Teoria das Classes	Escolha Racional	Teoria da Escolha Pública	Abordagem Institucionalista
Teoria das Elites	Teoria das Elites	Neo-Institucionalismo	Teoria dos Fluxos Múltiplos	Pluralismo e NetWorks	Teoria Pluralista e de Grupos
Institucionalismo	Racionalismo	Economia do Bem-Estar	Teoria do equilíbrio	Teoria Institucional	Perspetivas Socioeconómica
Racionalismo	Inscrementalismo	Pluralismo	Teoria da Advocacy Coalition		Teoria da Escolha Racional
Inscrementalismo	Teoria dos Jogos	Estatismo	Teoria do Funil da Causalidade		
Mixed-Scanning	Teoria da Escolha Pública		Teoria da Difusão		
	Teoria Sistémica				

Fonte: Rocha, 2010 p. 29.

Não obstante da variedade de processos existente, consoante o autor de referência que se estuda, é possível encontrar alguns modelos, citados por quase todos, como a Teoria do Ciclo Político, a Teoria da Escolha Pública, a Teoria Pluralista e das *Networks* e a Teoria Institucionalista.

Posto isto, considerando a diversidade de modelos, importa sublinhar algumas das diferenças existentes nas asserções do modelo escolhido e outros modelos relevantes na análise das políticas públicas, procurando-se identificar, sempre que possível, áreas que possam traduzir-se em melhorias pertinentes do sistema.

4.1. Institucionalismo

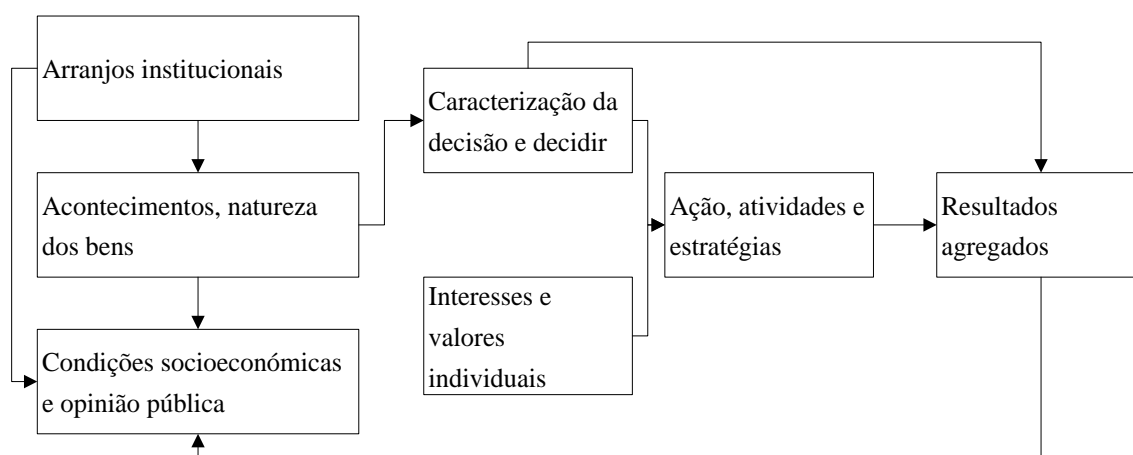
Enquanto que o modelo original do *Multiple Streams Framework (Garbage Can)* limita o seu âmbito às organizações desorganizadas,¹⁴ para as duas correntes do Institucionalismo, o IER e o IS, o Estado não é apenas um reflexo dos interesses sociais, é-lhe atribuindo um papel relevante no contexto institucional em que as políticas são formadas e implementadas. O principal objetivo é explicar o modo como as Instituições surgem e se

¹⁴ Recorda-se que estas organizações resumem-se a coletânea de ideias, não possuem uma estrutura clara e apresentam três características semelhantes: preferências ambíguas, tecnologia pouco clara e participação fluida na tomada de decisão (Cohen, *et al.*, 1972).

transformam e como este processo confere oportunidades para a mudança e acesso ao poder a determinados grupos e atores.

Tal asserção, apesar de se considerar adequada, também é verdade que representa correntes do Neo-Institucionalismo carregadas de cepticismo metodológico e de ruptura com o “behaviorismo” e o individualismo metodológico (a explicação da acção dos Governos com base nos comportamentos individuais, assentes em leis gerais), onde o comportamento não pode ser compreendido sem referência ao contexto em que ocorre (Figura n.º 2.2). Para uma correta utilização do Institucionalismo deve-se estudar as Instituições formais e definir o Estado de acordo com as suas características políticas, administrativas e legais utilizando uma metodologia descritiva que explique as relações entre diferentes níveis e sectores da administração e do Governo, sem trazer o Estado para o centro das análises (Silva, 2011a).

Figura n.º 2.2: Modelo de análise institucional de Ostrom



Fonte: (Rocha, 2010 p. 33).

Este modelo, tal como o Fluxos Múltiplos sublinha a racionalidade limitada na formação das Políticas Públicas, mas para se perceber a importância dos atores na mudança no contexto do Institucionalismo é necessário recorrer a outras correntes ou utilizar outras ferramentas.

Ora, perceber o papel dos atores na mudança ocorrida é um desidrato fundamental no estudo dos fatores justificativos do fator de sustentabilidade, em detrimento das restantes soluções passíveis de implementar, motivo pelo qual não se optou pelo Institucionalismo.

4.2. Institucionalismo da Escolha Racional

De acordo com o preconizado por esta teoria, o Estado e as Instituições formais servem para explicar os *outcomes*¹⁵ que não são explicáveis pelas asserções genéricas da escolha racional. As Instituições são vistas como um dado adquirido e os atores racionais calculam estrategicamente a sua atuação. Assim, existe uma grande relevância nos cálculos estratégicos que os atores fazem e o modo como estes são estruturados institucionalmente permitem (ou não) maximizar benefícios e o comportamento de um ator tende a ser influenciado, não por forças históricas, mas por uma análise estratégica sobre as expectativas em torno do comportamento dos outros atores. As Instituições apenas influenciam estas interações na medida em que afetam o espectro e a sequência de escolhas disponíveis e fornecem informação e limitam as margens de incerteza associadas à ação de outros atores (Fischer, *et al.*, 2007).

Para os investigadores do IER, as políticas resultam de uma série sequencial de dilemas de ação colectiva. Perante estes dilemas, os atores, enquanto vão procurando maximizar as suas preferências, tendem a produzir resultados que são sub-ótimos e que traduzem mínimos denominadores comuns. Estes resultados são explicáveis porque frequentemente não é possível alcançar nenhuma outra solução, na qual pelo menos um dos atores seja beneficiado, sem que daí decorram perdas para pelo menos um dos restantes. Tipicamente, o que previne o conjunto dos atores de adotar escolhas ótimas é a ausência de condições institucionais que garantam comportamentos complementares da parte de outros atores.

Nesta abordagem analisam-se os conflitos entre interesses individuais e estratégias colaborativas e é frequente assistir-se a jogos, nos quais o resultado apenas pode ser um de dois: soma nula sem vencedores; ou jogos de soma positiva, como um resultado de estratégias colaborativas.

Os atores com interesses não necessariamente convergentes e que não comunicam entre eles, de modo perfeito, podem adotar estratégias colaborativas assentes no seu interesse próprio (que podem ser facilitadas pelo contexto institucional). A repetição sequencial dos jogos propicia as estratégias colaborativas, a institucionalização dos procedimentos e o conhecimento das preferências dos outros atores com tendência para resultados sub-ótimos e com tendência para a institucionalização crescente (Silva, 2011b).

¹⁵ Resultados intrinsecamente ligados à eficácia do sistema.

Os atores agem de acordo com uma lógica de consequências expectáveis no quadro de constrangimentos institucionais (*logic of consequences*). As preferências dos atores são orientadas por determinados contextos institucionais, que são vistos como estruturas de oportunidade e/ou pontos de veto. A mudança assente em estratégias colaborativas tendem a ocorrer quando há uma maior institucionalização e integração dos sistemas.

O conhecimento desta corrente sugere que no decurso da aplicação do modelo escolhido, Fluxos Múltiplos, se analise se os atores (Governo e Parceiros Sociais) optaram pela solução sub-ótima, tendo em vista a obtenção de um resultado que não sendo o ótimo para nenhum dos dois, também não era o pior possível. Ou seja, durante a aplicação do modelo é importante verificar se o comportamento dos atores teve em consideração esta premissa.

4.3 Institucionalismo Sociológico

Esta corrente é uma vertente do Institucionalismo e reconhece os limites da teoria individual e dos grupos, afirmando que as Instituições são um conjunto de regras que prescrevem comportamentos, restringem atividades e enquadram expectativas. As Instituições não somente aumentam ou diminuem custos de transação, como também dão enquadramento às preferências e à forma como podem ser realizadas (Rocha, 2010).

No entanto, esta abordagem vai mais longe e critica as abordagens racionalistas aplicadas ao funcionamento das organizações ao defender que as escolhas não resultam necessariamente de nenhum cálculo estratégico, mas devem ser vistas como produto de práticas culturais específicas, que a racionalidade é construída social e culturalmente e é historicamente contingente e que a ação segue uma *logic of appropriateness* e uma *logic of consequences*.

Por outro lado, existe uma definição mais lata de Instituições, a qual inclui não apenas as regras formais, os procedimentos e as normas, mas também os sistemas simbólicos, os acervos cognitivos e os enquadramentos morais que conferem sentido às ações individuais, procurando superar a dicotomia tradicional entre “Instituições” e “cultura” (Dye, 1995).

Contrariamente ao que é sugerido pelo IER, as Instituições não afetam apenas os cálculos estratégicos individuais, também formam as suas preferências e a sua identidade.

Estes ensinamentos sublinham a importância da análise das preferências autónomas derivadas de atributos culturais, de valores e de ideias que condenam, sempre, e continuam a condenar, as alterações significativas à idade de reforma. Pelo que durante a análise dos fluxos é importante verificar se a solução adotada foi uma forma eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das políticas sociais, com a indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida. Por outro lado, também é importante verificar se foi dada importância aos processos coletivos de interpretação da realidade e de legitimação das soluções para a criação e desenvolvimento da Segurança Social.

5. Contributos de pesquisas exemplares

Do mesmo modo que se efetuou a análise dos modelos analíticos alternativos para a recolha de contributos para fortalecer o modelo escolhido, as pesquisas exemplares também são úteis para reforçar o modelo e formular as hipóteses.

Assim, seguidamente serão apresentados quatro estudos relevantes nesta área do saber. Foram escolhidos devido à relevância dos seus autores, mas também em virtude do fenómeno que estudaram, sob o escopo de contribuir para a formulação de uma hipótese explicativa do facto de se ter optado por uma medida que se autorregenera e atualiza, isto é, o fator de sustentabilidade.

5.1. Hugh Heclo

Na sua publicação, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Heclo (1974) faz uma análise temporal da passagem de sistemas assistencialistas até à construção da política de apoio social moderna, na Grã-Bretanha e na Suécia.¹⁶

A escolha dos casos prendeu-se com o facto de os dois países serem importantes para a compreensão do desenvolvimento da política social moderna e ambos estarem entre os que difundiram programas inovadores de apoio social.

A ideia base da sua investigação assenta no argumento de que o conhecimento limitado sobre o modo de alteração das políticas, não impede a discussão da natureza das forças políticas que estão na génese da mudança.

Heclo também advoga que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas, nos estados democráticos.

¹⁶ Vide Anexo B.

Verifica a importância do poder dos grupos de interesse como entidades decisivas como: os sindicatos, as associações laborais, as ordens, etc. Neste âmbito, refere ainda que os elitistas funcionam como os agentes de aprendizagem das Instituições, enquanto os pluralistas influenciam o funcionamento e a aprendizagem da sociedade, afetando longitudinalmente a criação de uma política social moderna.

Para o autor, as políticas sociais denotam influências do institucionalismo sociológico. Verifica-se ainda que, pela primeira vez, existiu uma alusão à sustentabilidade das políticas sociais e também pela primeira vez existiu uma conjugação de modelos analíticos (Neo-Institucionalismo e Pluralismo vs Elitismo).

Um dos conceitos desenvolvidos pelo autor é o de *policy midllemen*. Para o autor a existência de poder não é condição *sine qua none* para conseguir produzir as políticas. Este é o verdadeiro motivo pelo qual a figura do *policy midllemen* é muito importante, por um lado consegue ter a perceção das mudanças que ocorrem à sua volta por forma a saber qual o melhor cenário e, por outro, consegue ter acesso a Instituições poderosas que aplicam as suas ideias.

Atendendo a que as políticas são um resultado da aprendizagem coletiva e uma forma de *puzzeling* coletivo de vontades e de informações, é relevante analisar se no decurso da aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos existiu um efeito de aprendizagem dos atores institucionais devido aos casos mal sucedidos noutros países e, por isso, optou-se por envolver os parceiros sociais e, por introduzir uma medida pioneira.

5.2. Paul Pierson

O investigador Paul Pierson, na obra “*Dismantling the welfare state?*” analisou a reforma dos Estados de Providência, num contexto de austeridade (Pierson, 1995).¹⁷

Os casos escolhidos são dois países: a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América e três áreas de política durante os Governos Thatcher e Reagan - pensões, política de habitação e mínimos sociais.

Na sua investigação o autor pretendia dar resposta à questão: “como explicar que, mesmo nos dois países onde os ataques políticos e ideológicos às políticas sociais foram mais intensos, estas tenham permanecido relativamente inalteradas, variando os níveis de retração significativamente de caso para caso?”

¹⁷ Vide Anexo C.

Para responder à pergunta de partida, a opção dos modelos analíticos recaiu sobre o Neo-institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico.

A convicção do autor é a de que os efeitos de *feedback* das políticas anteriores enquadram o processo de *decision-making*, influenciando as perspectivas das estratégias que podem tornar eficazes as políticas de retração. E, ainda, porque na maior parte dos casos, este *feedback* pode criar ligações robustas de defensores do *statu quo* capazes de defender as políticas preexistentes. Noutros casos, os efeitos de *feedback* podem criar oportunidades significativas de reforma.

O investigador advoga ainda que a capacidade de retração das políticas sociais é essencialmente um exercício de “passa-culpas” (*blame avoidance*) e não de reivindicação de créditos e que a força dos partidos de esquerda e do movimento sindical não é irrelevante para o processo de retração, mas não desempenha um papel tão central como aquele que desempenha na expansão dos Estados de Providência.

Considera também que, quando se fala de pensões, é necessário ter presente que esta é a área mais sensível para a intervenção política e para a aplicação de uma estratégia de retração. Em ambos os países os Governos, nesta área, experimentaram sucessos ocasionais e derrotas severas.

O autor afirma também que o período de retração das políticas sociais obedece a um racional político distinto do período de expansão e os modelos analíticos eficazes para compreender o passado não são instrumentais para explicar a atualidade. O que explica a resiliência dos programas sociais é a própria estruturação das políticas, ao longo do tempo, a *path-dependency* e o enraizamento social.

Esta investigação permitiu superar as insuficiências do institucionalismo histórico, ao colocar a ênfase não apenas no enraizamento social e político das Instituições, mas, de modo articulado, nos efeitos de *feedback* e de *lock-in* das políticas e de superar as insuficiências do institucionalismo da escolha racional, ao considerar não apenas as Instituições formais, mas também a própria natureza das políticas públicas, como recursos estratégicos para os atores individuais e coletivos mudando o nível de análise das políticas sociais de variáveis institucionais, políticas e económicas para a configuração das próprias políticas.

No entanto, o modelo preconizado não consegue explicar o motivo pelo qual existem quebras da lógica sequencial do *policy feedback* e, no presente caso, o motivo pelo qual a opção de reforma recaiu sobre uma medida pioneira, até porque não se pode descorar a

inexorável importância da *path-dependence*, mas a verdade é que o passado não é necessariamente o futuro (Clark, *et al.*, 2006).

Não obstante do referido anteriormente, durante a aplicação do modelo analítico escolhido para o estudo, é relevante verificar se o sucedido, em Portugal, foi uma forma de obscurecimento dos reais efeitos da medida, se os efeitos de *feedback* criaram oportunidades de reforma devido às várias mudanças significativas no cálculo da pensão e se o *feedback* criou a necessidade dos defensores do *statu quo* aceitarem a mesma.

5.3. Ellen Immergut

Ellen M. Immergut *et al.* (2009)¹⁸ estudaram as implicações dos pontos de veto na implementação de políticas ligadas às pensões, em quinze países da União Europeia e na Suíça. Nesta investigação encontra-se descrita a dinâmica das pensões e a afirmação inequívoca de que nas últimas décadas quase todos os Governos das sociedades democráticas começaram a denotar preocupações com o sistema de pensões.

A autora sugere que quanto maior for o número de partidos e de Instituições com capacidade de veto, mais dificuldade e mais barreiras existirão para a introdução de nova legislação e para a mudança de política.

No seu trabalho, a autora, recuperou o estudo e a obra, já anteriormente citada, de Pierson (1995), com a teoria de “passa culpas” para a introdução de políticas de retração e avançou com uma estratégia similar ao obscurecimento o “*blame buffering*.” Esta estratégia consiste numa tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas, que reconhecidamente defendam o Estado de Providência (associações de pensionistas e restantes parceiros sociais), tentando influenciar a concertação social com um argumento para a introdução das políticas de retração que seja partilhado por duas entidades, o Governo e associações (por exemplo: “as medidas introduzidas são essenciais para a manutenção das pensões a longo prazo”).

Nestes termos, no decurso da aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos é importante verificar se existiram estratégias de “passa-culpas,” uma vez que existiu um acordo bipartido (Governo e UGT) em sede de concertação social.

¹⁸ Vide Anexo D.

5.4. David Natali

No trabalho *Reforming Pensions in Italy and France: policy trade-offs and redistributive effects* (Natali, *et al.*, 2011)¹⁹ verifica-se que, à semelhança de outros países europeus, a França e a Itália têm enfrentado crescentes desafios para assegurar a sustentabilidade dos seus sistemas de pensões nos últimos anos. Estes desafios não estão apenas relacionados com os custos, também afetam o *statu quo* que estabelece as pensões como um direito primário, provocando um conflito redistributivo e um aumento da interrogação em torno do sistema de pensões.

No referido trabalho são analisados os processos de reforma de ambos os países, desde os anos de 1990, para explicar as pensões de reforma em França e em Itália e são verificadas as políticas e os “*trade-offs*” da política.

Com o objetivo de mostrar como os efeitos redistributivos estão relacionados com a política de *trade-offs* (quem “ganha” e quem “perde” a partir de reformas das pensões negociadas) foram comparados resultados das reformas bem-sucedidas que tiveram por base o consenso em França e em Itália e ainda foram verificados os resultados das reformas, bem como as estratégias que não tiveram sucesso.

Estas estratégias que reivindicam a mudança de paradigma do passado do Estado Social obrigam a que os decisores políticos se deparem com áreas de política melindrosas, como é o caso das pensões de reforma, onde é necessário garantir a sustentabilidade financeira dos programas de bem-estar a médio e longo prazo (Ferrera, *et al.*, 2000).

Ao contrário da ilusão de “vencedores, sem perdedores” dos programas de Estado de Providência do passado (porque forneciam benefícios concentrados, com custos amplamente difundidos no tempo e pouco visíveis), as recentes inovações nas políticas sociais caracterizam-se por jogos de “soma-zero” se não de “soma negativa” em que os custos são mais evidentes e os benefícios mais difusos e menos claros (Natali, *et al.*, 2011).

Os resultados obtidos nas reformas também deixaram claro, para os diferentes grupos sociais, que o novo *statu quo* não consiste apenas em benefícios, mas sim em benefícios e custos.

Foi claro que os cortes nas pensões têm sido “trocados” por outras medidas para melhorar a equidade e eficácia.

¹⁹ Vide Anexo E.

Deste modo, considera-se relevante analisar, durante a aplicação do modelo analítico escolhido, se em Portugal durante a negociação de medidas de reforma com os parceiros sociais resultou que apenas alguns sofrem com as alterações, nomeadamente aqueles que iam entrar para a reforma, deixando de fora os que já se encontravam a receber a pensão, bem como se foi transmitindo aos mais jovens a ideia de que a medida tem a finalidade de lhes garantir a pensão pela estabilização do balanço da Segurança Social.

6. Aplicar o modelo Fluxos Múltiplos às pensões

Com a revisão teórica efetuada emerge a razão base do presente trabalho e que pretende dar resposta à pergunta central: *que argumentos justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?*

O modelo Fluxos Múltiplos afirma que é a forma ou o modo como os seus fluxos se juntam e combinam num dado momento, que permitem a adoção de uma solução.

Neste sentido, o argumento defendido no presente estudo afirma que: *a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas), do Decreto-Lei n.º 187/2007, quando comparado com o que aconteceu em momentos anteriores.*

Conforme se analisou, no modelo escolhido para o presente estudo são elencados três fluxos na construção da agenda política: problema, política e políticas que permitem analisar as diversas etapas do processo político. Por outro lado, o mesmo permite estudar, em simultâneo, os dois momentos mais relevantes de todo o processo de produção da política em estudo, ou seja, *agenda setting* e *decision making* e também permite estudar momentos de rutura.

Porém, também foram apresentadas limitações para o modelo como o facto de ainda não ter sido aplicado em Portugal na área das pensões ou pelo facto de não aprofundar a forma como surgem as ideias ou as alternativas.

Nestes termos, considerando as insuficiências anteriores, com o intuito de descrever corretamente os três fluxos do caso central, será necessário verificar alguns dos processos chave ou alguns dos fenómenos mais descritos na literatura das políticas públicas, sendo essencial dar resposta às principais questões decorrentes da análise bibliográfica no decurso da análise dos fluxos.

Assim, no âmbito do fluxo das políticas é necessário verificar as estratégias que os *policy entrepreneurs* utilizaram. Para Pierson (1995), os cortes diretos no valor da pensão a

receber ou o aumento do número de anos de trabalho provocaram e provocam contestação social e diminuem a probabilidade de reeleição. O autor defende que os mecanismos de indexação no cálculo das pensões e as ligações entre os sistemas públicos e privados facilitam as reformas. Todavia, estas características criam oportunidades para “obscurecer” a real extensão das reformas.

No trabalho de Immergut *et al.* (2009), encontra-se uma estratégia similar ao obscurecimento, o “*blame buffering*,” através do qual existe uma tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas que reconhecidamente defendam os pensionistas. Nesta lógica, os teorizadores do IS afirmam que a forma mais eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das políticas sociais é com a indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida. Nestes termos, será analisado se *a introdução do fator de sustentabilidade é uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida.*

Esta identificação permitirá compreender qual a estratégia utilizada, verificar o grau de aceitação da medida, bem como a fiabilidade técnica, obter pistas sobre o *national mood* e perceber a importância do efeito de *feedback*.

Ainda no âmbito das estratégias utilizadas recorda-se o estudo de Hall *et al.* (2003) no qual é possível verificar que para os investigadores do IER, as políticas resultam de uma série sequencial de dilemas de ação coletiva. Perante estes dilemas, os atores vão procurando maximizar as suas preferências, mas tendem a produzir resultados que são sub-ótimos e que traduzem mínimos denominadores comuns. Assim, é pertinente estudar se *a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores.* Tal análise visa: compreender a estratégia utilizada; verificar o grau de aceitação da medida; aferir a fiabilidade técnica; obter pistas sobre o *national mood* e; perceber a importância do efeito de *feedback*.

No seguimento dos desígnios já referidos recorreu-se ainda à investigação de Hecló (1974), pois este autor defende que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas. Deste modo, será averiguado se *a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social em 2006 e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator sustentabilidade.*

A ênfase desta análise está ligada sobretudo à determinação do “evento focalizador,” no entanto também é importante para analisar os recursos disponíveis, bem como o *national mood*.

Com as análises complementares anteriormente descritas, a efetuar, principalmente, com recurso à aplicação de entrevistas semiestruturadas a atores que, à data, ocupavam posições relevantes e de elevada responsabilidade nesta área (Quadro n.º 2.5), espera-se obter dados válidos e fiáveis que ajudem a preencher corretamente o modelo (Figura n.º I.3) e, conseqüentemente, a dar resposta à questão central e às questões derivadas do estudo.

Quadro n.º 2.5: Painel de entrevistados

Painel de Entrevistados			
Nome	Diploma em que interveio	Função desempenhada	Organização
António Bagão Félix	Decreto-Lei n.º 329/93	Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional	CDS-PP
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Oposição - Ministro da Segurança Social e do Trabalho	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Especialista	
Fernando Lopes Cardoso	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialista	Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal - CCP
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Paceiro Social	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Paceiro Social	
Arménio Carlos	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialista	PCP - Secretário-Geral - CGTP
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Central Sindical	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Central Sindical	
Nuno Biscaya	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialista	Diretor Adjunto do Departamento de Assuntos Jurídicos e Sócio Laborais da CIP
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Especialista / Paceiro Social	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Paceiro Social	
Fátima Canavezes	Decreto-Lei n.º 329/93	Movimento Sindical Grupo de Pressão	Presidente da Inter-Reformados
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Movimento Sindical Grupo de Pressão	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Movimento Sindical Grupo de Pressão	
Pedro Marques	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialista	PS
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Deputado - Especialista	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Secretário de Estado da Segurança Social	
José Albino da Silva Peneda	Decreto-Lei n.º 329/93	Ministro do Emprego e da Segurança Social	PSD - Presidente do Conselho Económico e Social
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Especialista	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Especialista	
Catarina Albergaria - Paula Bernardo e Aída Morais	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialistas	Secretária Executiva e colaboradoras da UGT
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Central Sindical	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Central Sindical	
Teresa Garcia	Decreto-Lei n.º 329/93		ISEG
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Especialista	
	Decreto-Lei n.º 187/2007		
Correia de Campos	Decreto-Lei n.º 329/93	Especialista	PS
	Decreto-Lei n.º 35/2002	Presidente da Comissão do Livro Branco da SS – Ministro da Saúde	
	Decreto-Lei n.º 187/2007	Especialista	

7. Casos

Não obstante a importância da realização das tarefas descritas, até ao momento, a verdade é que o presente trabalho não se esgota com o simples preenchimento do modelo. Recorda-se que o principal objetivo do trabalho é verificar os argumentos que tornaram possível a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal. Assim, o preenchimento do modelo exhibe o conteúdo dos três fluxos, bem como os fenómenos mais relevantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a mudança,

mas não é suficiente para dar resposta à questão central. Tal resposta exige uma análise dos casos análogos, concretamente, estudo dos arranjos dos fluxos para a criação da janela de oportunidade, bem como o seu *output*, de modo a identificar diferenças.

Por conseguinte é fulcral examinar os padrões de semelhança e as diferenças para identificar as relações causais, para verificar de que forma diferentes configurações de causas produzem diferentes resultados no conjunto de casos incluídos num estudo, logo, é necessário utilizar o método comparativo para testar o modelo.

Na mesma linha de pensamento, com o objetivo de fortalecer o modelo e aumentar a fiabilidade dos resultados obtidos, pretende-se aplicar o modelo a outros casos e verificar como se comporta. Para tal, torna-se necessário responder à pergunta “quais os casos a analisar que permitam comprovar os resultados obtidos?”

Uma das formas mais comuns de escolha de casos é a adoção do tipo “representativo,” isto é, estudo de um exemplo típico e *standard* de uma categoria mais ampla, normalmente utilizada em estudos de caso.

Atendendo aos factos supra e ao objetivo basilar do estudo, ou seja, a determinação dos elementos que justificam a introdução do fator de sustentabilidade, no cálculo da pensão de velhice em Portugal, o caso central deste estudo, ou caso positivo, é naturalmente o estudo do Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, diploma que materializa a fase da implementação da medida de política pública em análise.

Para além deste diploma, existem mais três diplomas com o objetivo específico de implementar medidas potenciadoras da sustentabilidade no sistema de pensões, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, o Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro. No entanto, entende-se que o Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro tem menor importância que os restantes, não só pelo menor número de medidas propostas, mas principalmente porque é o mesmo Governo PS, encabeçado por António Guterres, embora em mandatos diferentes, que aprova este Decreto-Lei e, mais tarde, aprova o Decreto-Lei n.º 35/2002, colocando deste modo, o primeiro diploma num plano secundário.

Pelos factos já expostos, os casos a analisar são: *o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro, o Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio.*

Os três diplomas são passíveis de análise comparativa porque, por um lado, as suas diferenças não são tão díspares que diluam a possível comparação, pois os três diplomas

dizem respeito a políticas de retração, são introduzidos por Governos majoritários e possuem justificação semelhante para a sua introdução. Por outro lado, existem diferenças consideráveis entre os três casos, como sendo: a existência, ou não, de acordos em sede de concertação social, terem sido implementados por diferentes partidos do arco da governação - PS e PSD, a existência de diferentes relações de poder entre os atores, por força do tipo das maiorias existentes - absolutas ou relativas, momentos temporais diferentes e; diferentes âmbitos e efeitos nos resultados produzidos.

Identificados os casos que se pretendem comparar, torna-se necessário definir a estratégia de comparação a seguir: comparação entre casos; comparação entre variáveis ou; estratégias combinadas. Está-se certo de que, para o presente estudo é imprescindível comparar as diferentes variáveis e os vários casos pelo que será adotada uma estratégia combinada.

Definida a estratégia de comparação é necessário operacionalizar o desenho de pesquisa. No presente trabalho, cada caso apresenta um fenómeno de investigação, pelo que, cada caso apresenta um resultado final diferente e é consubstanciado na medida de política que introduz, no entanto existem muitas outras características semelhantes. Estas características permitem a adoção de um desenho amplamente descrito na literatura como *the most similar systems*. Este desenho faz a comparação de sistemas que são semelhantes no maior número possível de características, exceto no fenómeno em análise e, naturalmente, os fatores comuns não explicam as diferenças (Mill, 1984).

Atendendo à profundidade do estudo que se pretende efetuar, ao conjunto de técnicas multifacetadas que serão utilizadas, ao número limitado de casos, à análise integrada de múltiplas dimensões de cada caso e pela complexidade do mesmo, a estratégia metodológica a utilizar será intensiva/qualitativa (Sartori, *et al.*, 1991).

8. Esquematização da integração dos casos no modelo analítico

Neste momento, estão definidos todos os elementos da equação que se pretende resolver com o presente estudo.

De forma genérica, para se encontrar a solução, pretende-se aplicar o modelo analítico ao caso central, ou seja, ao Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, sendo que para o conseguir aplicar corretamente é necessário verificar alguns dos fatores chave inerentes a esta área das políticas públicas: as pensões. Terminada esta tarefa, segue-se um segundo

passo que se traduz na aplicação do modelo aos outros dois casos escolhidos. Por fim, com recurso ao método comparado, averiguar quais as diferenças que, em cada caso, justificam as discrepâncias do *output*.

A utilização do modelo proposto implica que sejam analisadas três variáveis independentes (fluxo dos problemas, fluxo da política e fluxo das políticas) e uma variável dependente (*output*) em cada caso.

Para desenvolver o esquema de investigação integrado, adaptou-se o modelo proposto por Zahariadis, citado *in* Sabatier (2007), e o resultado é o constante na Figura n.º I.3.

Para o seguimento e preenchimento do esquema metodológico proposto, bem como para a análise de todos os momentos fulcrais, serão utilizados dois tipos de fontes, primárias e secundárias. No que às fontes secundárias diz respeito, a informação será principalmente recolhida de fontes de acesso aberto, no entanto, caso se justifique serão utilizadas outro tipo de fontes. A obtenção de informação de fontes primárias terá por base o estudo das entrevistas semiestruturadas que foram realizadas, com recurso ao método de análise qualitativa elencado por Guerra (2006), mas também ao método proposto por Carvalho (2009).

O Guião da entrevista consubstancia o Anexo F, o texto integral das entrevistas efetuadas consta dos Anexos G a P e o seu tratamento é apresentado no Anexo R.

Após a análise e tratamento de toda a informação recolhida será possível preencher o modelo analítico adotado, com a finalidade de responder à matriz descrita na Figura n.º I.4, a qual decorre das hipóteses avançadas, bem como das variáveis dependentes em análise.

Com o preenchimento da referida matriz é esperado que sejam obtidos dados que permitam dar resposta à questão central do trabalho, bem como às questões derivadas.

9. Síntese conclusiva

Com a revisão teórica efetuada ao modelo analítico Fluxos Múltiplos emerge o argumento central defendido no presente trabalho: a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas) do Decreto-Lei n.º 187/2007, quando comparado com o que sucedeu em momentos anteriores.

Conforme se analisou, no modelo analítico escolhido para o presente estudo, são elencados três fluxos na construção da agenda política que permitem analisar as diversas

etapas do processo político. Por outro lado, o mesmo permite estudar, em simultâneo, os dois momentos mais relevantes de todo o processo de produção da política em estudo, concretamente: *agenda setting* e *decision making* e também permite estudar momentos de rotura.

No entanto também foram apresentadas limitações para a utilização do modelo como o facto de ainda não ter sido aplicado na área das pensões em Portugal ou o facto de não aprofundar a forma como surgem as ideias.

Nestes termos, considerando as insuficiências anteriores, com o intuito de se descrever corretamente os três fluxos do caso central, será necessário verificar alguns dos processos chave ou alguns dos fenómenos mais descritos na literatura das políticas públicas dando resposta às principais questões decorrentes da análise bibliográfica no decurso da aplicação do modelo e análise dos fluxos.

Assim, no âmbito do fluxo das políticas é necessário verificar as estratégias que os *policy entrepreneurs* utilizaram. Para Pierson (1995), os cortes diretos no valor da pensão a receber ou o aumento do número de anos de trabalho provocaram e provocam contestação social e diminuem a probabilidade de reeleição. O autor defende que os mecanismos de indexação no cálculo das pensões e as ligações entre os sistemas públicos e privados facilitam as reformas, no entanto estas características criam oportunidades para “obscurecer” a real extensão das reformas. No trabalho de Immergut *et al.* (2009), encontra-se uma estratégia similar ao obscurecimento, o “*blame buffering*,” através do qual existe uma tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas que reconhecidamente defendam os pensionistas. Nesta lógica, os teorizadores do IS afirmam que a forma mais eficaz de partilhar a problematização da falta de sustentabilidade das políticas sociais é com a indexação do cálculo da reforma à esperança média de vida, sendo necessário verificar se *a introdução do fator de sustentabilidade é uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida*. Esta identificação permitirá: compreender qual a estratégia utilizada; verificar o grau de aceitação da medida, bem como a fiabilidade técnica; obter pistas sobre o *national mood* e; perceber a importância do efeito de *feedback*.

Ainda no âmbito das estratégias utilizadas recorda-se o estudo de Hall *et al.* (2003) onde se verifica que para os investigadores do IER, as políticas resultam de uma série sequencial de dilemas de ação coletiva. Perante estes dilemas, os atores vão procurando maximizar as suas preferências, mas tendem a produzir resultados que são sub-ótimos e que

traduzem mínimos denominadores comuns. Assim, é pertinente estudar se *a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores*. Tal análise visa: compreender a estratégia utilizada; verificar o grau de aceitação da medida; aferir a fiabilidade técnica; obter pistas sobre o *national mood* e; perceber a importância do efeito de *feedback*.

No seguimento dos desígnios já referidos recorreu-se ainda à investigação de Hecló (1974), pois este defende que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas nos estados democráticos, referindo, inclusive, que os partidos formulam políticas para ganharem eleições, em vez de ganharem eleições para formularem políticas. Deste modo, será averiguado se *a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social em 2006 e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator sustentabilidade*. A ênfase desta análise está ligada sobretudo à determinação do “evento focalizador,” no entanto também é importante para analisar os recursos disponíveis, bem como o *national mood*.

Com as análises complementares anteriormente descritas, a efetuar, principalmente, com recurso à aplicação de entrevistas semiestruturadas a atores que à data ocupavam posições relevantes e de elevada responsabilidade nesta área (Quadro n.º 2.5), espera-se obter dados válidos e fiáveis que ajudem a preencher corretamente o modelo e, consequentemente, a dar resposta à questão central e às questões derivadas do estudo.

PARTE II – TRABALHO DE CAMPO

CAPÍTULO III A REFORMA DE 2007

1. Nota introdutória

Desde a publicação da primeira Lei de Bases da Segurança Social, em 1984, foram efetuadas várias alterações com o intuito de melhorar o equilíbrio financeiro do sistema, sendo que na área específica das pensões de velhice, os momentos de reforma mais importante ocorreram em 1993, 2002 e 2007.

Efetuando uma análise lacónica dos três momentos de reforma pode-se afirmar que são muito semelhantes, pois o objetivo e o resultado da aplicação são muito idênticos, melhoria da sustentabilidade do sistema e redução do valor das pensões a receber. No entanto, as opções de alteração vertidas em cada um dos diplomas são diferentes.

Logicamente, algumas dessas diferenças são circunstanciais, se o diploma de 1993 define que para a formação da pensão é relevante a média das melhores dez remunerações dos últimos quinze anos, no diploma subsequente, para que exista uma alteração neste campo, é necessário modificar alguma destas componentes. Mas neste conjunto de diplomas também existe uma medida pioneira, a qual é mais do que uma evolução lógica das medidas anteriores, tanto a nível interno como externo, pelo que poderá representar uma quebra com as soluções anteriores.

Assim, no diploma de 2007 encontram-se medidas que estavam presentes em diplomas anteriores, ou pelo menos estavam alinhadas com os mesmos, no âmbito da definição da fórmula de cálculo da pensão, mas também se encontram medidas pioneiras no que concerne à metodologia de cálculo, concretamente, o fator de sustentabilidade. Algumas das particularidades desta medida são: ser “autoajustável”, perdurar até à presente data, apesar de terem decorrido mais de sete anos desde a sua introdução, dois períodos de crise (sendo que num deles, o atual, existiu a intervenção externa e foi apenas reajustado, não retirado, no final de 2013 por um Governo que votou contra a sua implementação) e ser pioneira, pois mesmo em 2012, apenas cinco países da OCDE (Portugal, Japão, Alemanha, Finlândia e Canadá), associaram, de forma automática, o valor da pensão à esperança média de vida (OECD, 2012).

A literatura fornece algumas pistas sobre os fatores explicativos da reforma no seu todo, Quadro n.º 2.1, contudo os motivos que levaram ao desenho e à adoção do fator de sustentabilidade permanecem por explicar. Por exemplo, muitos dos argumentos apresentados por Carolo (2014) sobre a reforma de 2007 estão alinhados com os conceitos que serão apresentados no presente Capítulo, no entanto, a questão base permaneceu sem resposta, objetivamente, o porquê de ser adotado o fator de sustentabilidade e não outra medida.

Assim, face à existência de tais particularidade no diploma de 2007, Decreto-Lei n.º 187 de 10 de maio, crê-se que o mesmo poderá consubstanciar um momento de rutura com as medidas desenhadas, até essa data para o mesmo fim, ou seja, a melhoria da sustentabilidade do sistema da Segurança Social.

A medida que introduziu a inovação no modo de efetuar reduções no valor da pensão a receber, *recalibrar sem legislar*, resulta da aplicação do artigo n.º 35 do diploma. Com a aplicação deste artigo existe uma diminuição do valor da pensão a receber, porque o valor numérico do fator de sustentabilidade, aplicado ao cálculo da pensão, resulta do quociente entre a esperança média de vida em 2006 e aquela que vier a verificar-se no ano anterior ao do requerimento da pensão. Como a esperança média de vida tem vindo a aumentar, o valor numérico do fator de sustentabilidade diminui, provocando uma diminuição do valor da pensão a receber.

Nestes termos, face à singularidade do diploma, pretende-se efetuar uma análise do mesmo, nomeadamente o seu desenho e introdução. Além deste desidrato, como o objetivo basilar do presente estudo é a análise dos argumentos que justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal, é essencial analisar o diploma que materializou a implementação da medida de política pública em estudo.

O método de estudo utilizado já foi detalhado em Capítulo próprio, mas recorda-se que recaiu sobre os Fluxos Múltiplos sendo que após a sua utilização espera-se poder compreender a forma como os fluxos se juntaram ou se ligaram para criarem a janela de oportunidade e de que modo este arranjo condicionou o agendamento e o desenho do *output* do processo político de 2007, o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio.

2. Introdução da problemática na agenda política

O modelo Fluxos Múltiplos é uma perspetiva que pretende reduzir as condições de ambiguidade do quadro explicativo das escolhas das políticas dos Governos nacionais (Zahariadis, 1995).

Para poder reduzir essa ambiguidade e perceber os elementos chave do processo que levaram à publicação do diploma é necessário tratar individualmente cada uma das suas componentes.

Com a redação do texto que se segue pretende-se analisar e verificar os arranjos dos fluxos que levaram à criação da medida de política pública em análise.

2.1. Acontecimentos dramáticos ou focalizadores

Conforme referido, os indicadores podem ser utilizados politicamente para chamar à atenção para determinado assunto e, neste caso em especial, foram determinantes para que estas condições escalpelizadas pelos indicadores fossem considerados problemas, para que entrassem para a agenda política e levassem à publicação do diploma em análise, que mais não é do que a materialização de uma política pública.

Efetuando-se uma rápida pesquisa sobre a sustentabilidade da Segurança Social, facilmente se encontram dois estudos que referem que o sistema apresentava debilidades do ponto de vista do equilíbrio orçamental.

Um dos primeiros estudos conhecidos sobre esta temática foi coordenado por Correia de Campos e foi designado por Livro Branco da Segurança Social (Comissão do Livro Branco da SS, 1998).²⁰ Em virtude da *décalage* temporal da publicação deste estudo até à promulgação do diploma em análise, não é possível afirmar que os indicadores

²⁰ A Comissão do Livro Branco da Segurança Social foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, publicada no Diário da República, I série B, n.º 59, de 9 de março, na convicção da indispensabilidade da elaboração de um estudo, sob a forma de Livro Branco, como uma das ações fundamentais e prévias à preparação de medidas legislativas (Comissão do Livro Branco da SS, 1998). Neste sentido, recorda-se que apesar de internamente não ser um instrumento amplamente utilizado e norteador das políticas a seguir em determinada área, para a União Europeia (2014) este instrumento é “um documento, publicado pela Comissão Europeia, que agrega propostas de ação comunitária em domínios específicos.”

apresentados estiveram na base do diploma de 2007, no entanto é inegável que o estudo contribuiu decisivamente para uma maior aceitação das reformas neste campo.

Um trabalho mais recente, efetuado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006a), provavelmente teve maior influência na introdução destas reformas em virtude do impacto que criou. Mais à frente serão apresentadas algumas das convicções dos atores políticos com o intuito de comprovar o quanto se acabou de afirmar, mas, desde já, importa fazer uma pequena referência aos resultados do estudo.

Neste sentido, entendeu-se como sendo pertinente, efetuar a reprodução de uma das tabelas do ensaio. Pela análise do Quadro n.º 3.1, constata-se que se não houvessem alterações, em 2007, a Segurança Social apresentaria défice, o qual, poderia, até 2014, ser corrigido com recurso ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, mas após esta data, ficaria esgotado, passando mesmo a apresentar um saldo negativo.

Por outro lado, com uma rápida pesquisa sobre relatórios externos, como sendo o *Pensions at a Glance - Public Policies Across OECD Countries* (2005), verifica-se que as taxas de substituição médias em Portugal eram 15 a 20% mais elevadas do que a média dos restantes países da OCDE.

É também neste sentido que apontam alguns autores, ao sugerirem que foi a pressão das Instituições europeias que impôs as medidas implementadas em 2007, principalmente porque as projeções da Comissão Europeia, em 2006, indicaram um crescimento descontrolado das pensões até 2060.

Sobre este mesmo propósito do desajustamento ou da projeção do desajustamento foi publicado o Quadro n.º 3.1, onde é claro que se nada se altera-se o sistema tenderia a ficar desequilibrado e começaria a existir défice.

Quadro n.º 3.1: Projeção financeira do sistema providencial – 2006 (milhões de €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Subsistema Previdencial																
Receitas																
Receitas Totais	10804	11090	11745	12016	12282	12656	13016	13057	13349	13629	13895	14196	15802	19588	24299	30191
Contribuições e Cotizações Regime Geral	10429	10887	11438	11796	12060	12431	12788	12930	13220	13497	13761	14059	15651	19403	24072	29912
Contribuições e cotizações em % do PIB	7,7	7,8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7	7,8	7,9	8,1	8,2
Despesas																
Totais	9712	10468	11165	11592	12000	12376	12767	13217	13640	14123	14662	15248	18199	24835	32577	41337
Subsídio por Doença	506	509	512	534	544	558	575	591	607	623	637	651	725	901	1119	1392
Subsídio de Maternidade	229	231	237	243	247	253	261	269	276	283	289	296	330	409	508	632
Subsídio de Desemprego	1341	1440	1512	1558	1518	1466	1414	1380	1342	1275	1302	1328	1466	1788	2179	2656
Subsídio por Morte	147	169	166	182	186	191	197	204	211	218	226	234	278	398	568	784
Pensões:																
Sobrevivência	1238	1332	1414	1469	1533	1583	1635	1689	1735	1798	1848	1903	2186	2882	3915	5165
Invalidez	961	1010	1011	1031	1031	1032	1036	1044	1060	1073	1088	1109	1236	1515	1736	1672
Velhice	4962	5503	6044	6281	6637	6980	7329	7710	8071	8503	8911	9353	11541	16363	21807	28102
Pensões do Subsistema Previdencial em % do PIB	5,3	5,6	5,8	5,9	6	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	6,8	7,5	8,5	9,2	9,6
Despesas de Administração do Subsistema Previdencial	216	222	224	246	255	263	271	281	290	300	312	324	387	530	695	884
Despesas do Subsistema Previdencial em % PIB	7,2	7,5	7,7	7,8	7,8	7,9	7,9	7,9	8	8,1	8,2	8,4	9,1	10,1	10,9	11,4
Saldo efectivo do sistema contributivo (inclui previdencial, protecção à família e políticas activas de emprego)																
	128	46	0	-151	-290	-288	-821	-1247	-1394	-1612	-1910	-2221	-3694	-6822	-10206	-13503
Saldo efectivo em % do PIB				-0,1	-0,2	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9	-1,1	-1,2	-1,8	-2,8	-3,4	-3,7
FEFSS																
Dotação Final do FEFSS	5779	6160	6532	6571	6473	6374	5739	4660	3401	1889	34	-2185				
Dotação Final do FEFSS / Pensões RG	80,70%	78,50%	77,10%	74,80%	70,40%	66,40%	57,40%	44,60%	31,30%	16,60%	0,30%	-17,70%				
Dotação Final do FEFSS em % PIB	4,3	4,4	4,5	4,4	4,2	4	3,5	2,8	2	1,1	0	-1,2				
Pensões do Subsistema de Solidariedade																
RESSAA, RNCE, Complementos sociais	1997	2186	2429	2250	2269	2277	2289	2318	2336	2398	2421	2480	2797	3806	5185	6786
Pensões não contributivas em % do PIB	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,9

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006b p. 10.

Assim, as políticas impulsionadas pela União Europeia impuseram uma perspectiva de ciclo de vida, exigindo pensões de velhice com nexos de tipo atuarial entre contribuições sociais realizadas e montantes a receber, em linha com os ganhos crescentes da esperança média de vida à idade de reforma e o desempenho das economias (Mendes, 2012).

Com o intuito de reforçar esta posição, após análise das entrevistas semiestruturadas realizadas no decurso do trabalho de campo a atores políticos, a especialistas e a fazedores de opinião, seguidamente, apresentam-se os resultados obtidos.

Com a exceção de um dos entrevistados, a especialista Teresa Garcia, que afirma que “internamente não existem atuários que nos digam se a Segurança Social é ou não sustentável,” todos os entrevistados mencionaram que a publicação dos estudos de sustentabilidade foram determinantes para a introdução deste tema na agenda política. Mesmo o Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos referiu, que aquando da discussão destas medidas “foram entregues estudos aos parceiros, com os quais nós não concordamos, por considerarem que é uma inevitabilidade,” pelo que pode-se inferir que esta entrega de

estudos não é mais do que uma tentativa de utilização dos mesmos para chamar atenção sobre a problemática da falta de sustentabilidade da Segurança Social.

Constata-se que quatro dos entrevistados (o Presidente da CIP - Fernando Lopes Cardoso, o Ex-Ministro do Emprego e da Segurança Social e atual Presidente do CES - José Albino da Silva Peneda, a Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria e o Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social - Correia de Campos) consideram que o Livro Branco da Segurança Social foi relevante para a introdução da problemática na agenda política.

Verifica-se também que um dos entrevistados (o Ex-Secretário de Estado da Segurança Social – Pedro Marques) atribui relevância a estudos e documentos externos, quando foi perguntado sobre os fatores, indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores que levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões e publicassem os vários diplomas.

Nestes termos, em face dos argumentos anteriormente explanados, julga-se pertinente destacar que o arranjo deste fluxo é semelhante à descrição proporcionada pela análise de literatura, ou seja, a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social, em 2006, foi determinante para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator de sustentabilidade na fórmula de cálculo das pensões em Portugal.

Recorda-se ainda uma frase da entrevista do Ex-Secretário de Estado da Segurança Social e atual Ministro do PS – Pedro Marques, para lembrar que a par da publicação dos estudos, a existência de um discurso único, por parte de todo o Governo, em 2006 e 2007, foi determinante no desenho e implementação da medida. Discurso que naturalmente é veiculado pelos órgãos de comunicação social, sendo que os mesmos são determinantes para a formação de opinião em todos os processos políticos: “com esta realidade, com os estudos apresentados e com o Ministro a dizer que não havia dinheiro para pagar as pensões, gera-se a janela de oportunidade e a partir daí foi uma questão de se fazer as coisas bem-feitas.”

2.2. O efeito *feedback*

O designado efeito de *feedback* é a forma como as políticas anteriores circunscrevem o espaço (ou a margem de manobra) para as mudanças subsequentes. Assim, este efeito dita que na publicação de medidas de políticas públicas, mais concretamente no desenho da política, se tenha em conta os diplomas anteriormente publicados sobre o mesmo tema.

Em face desta característica e atendendo a que no caso em análise a medida é pioneira, não só ao nível das políticas domésticas, mas também ao nível externo e é uma medida em constante mutação porque é “autoajustável,” por via da componente demográfica, poderia afirmar-se que não incorpora o efeito anteriormente descrito e que rompeu com esta lógica sequencial existente nas políticas públicas. No entanto, os dados retirados da análise das entrevistas apontam num outro sentido.

Verifica-se que para oito dos entrevistados (excecionam-se a Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria e a especialista Teresa Garcia) a introdução do fator de sustentabilidade não representa uma quebra com as políticas anteriormente adotadas, sendo antes um acrescento. Assim, é importante recordar estes resultados à luz da doutrina existente sobre este efeito e as particularidades destas políticas.

Paul Pierson (1995) refere que os efeitos de *feedback* das políticas anteriores enquadram o processo de *decision-making* e influenciam as estratégias a usar para tornar eficazes políticas de retração. Afirma também que o *feedback* pode criar coligações robustas de defensores do *statu quo*, capazes de defender as políticas preexistentes, mas em alguns casos, os efeitos de *feedback* podem criar oportunidades significativas de reforma.

Noutro ângulo de análise Hecló (1974) afirma que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas nos estados democráticos.

Por outro lado Downs (2002) avança que os partidos formulam políticas para ganharem eleições em vez de ganharem eleições para formularem políticas e ainda que as políticas são um resultado da aprendizagem coletiva, uma forma de *puzzeling* coletivo de vontades, de informações e de decisões.

Neste contexto, analisando os resultados obtidos à luz das teorias presentes na literatura específica do tema, parece razoável afirmar que o efeito de *feedback* foi determinante para o desenho da medida e levou a que o resultado final fosse o conhecido; o *feedback* potenciou a introdução de uma nova medida: o fator de sustentabilidade.

Sobre este propósito, o Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social - Correia de Campos refere que “por outro lado a reforma de 2007 tem um fator extraordinário de aprendizagem, que foi a reforma mal sucedida de 2002.”²¹

Por outro lado, conforme se irá constatar, mais à frente, pela análise da reforma de 2002, um dos pontos mais debatidos nessa reforma, mas também na de 2007, prende-se com as posições relativas ao plafonamento.

No que se refere ao campo específico do plafonamento Carolo (2014) sublinha que a Lei de Bases de 2007 representa mais do que uma “continuidade” da Lei 32/2002, do Governo do PSD/CDS-PP, na medida em que reforça a possibilidade de plafonamento, ao reiterar a hipótese legal do plafonamento horizontal, já prevista na Lei de 2002, mas ainda não introduzida, acrescentando também a possibilidade do plafonamento vertical, o que constitui mais uma inovação no sistema de segurança social português.

Assim, em face da literatura temática e também do argumento anterior, julga-se que existiu uma aprendizagem coletiva dos diversos atores políticos no sentido de encontrarem uma nova forma de garantir a sustentabilidade do sistema. Naturalmente que esta nova forma teria de minimizar ou mitigar a contestação em torno da medida de modo a não colocar em causa a hipótese de uma reeleição, apesar de ainda estarem a meio da legislatura, mas também tinha de ser melhor do que a dos restantes partidos para ser aceite pelos parceiros sociais, características presentes na medida introduzida, conforme será demonstrado nas secções seguintes.

Recorda-se ainda que todos os entrevistados reconhecem que foi uma reforma inteligente pelo modo como foi desenhada e conduzida, divergindo naturalmente nos efeitos que a mesma produziu, pois para alguns foi inteligente e contribuiu para melhorar o sistema, mas para outros, apenas gerou um diminuição dos direitos dos trabalhadores e pensionistas.

Neste ponto é ainda necessário inferir se os dados obtidos nas entrevistas apontam no sentido descrito nas hipóteses avançadas sobre os motivos que levaram à criação da janela de oportunidade e consequente implementação.

Relativamente à corrente que advoga que a introdução do fator de sustentabilidade é uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais

²¹ Apesar de esta afirmação se enquadrar no âmbito do *policy learning*, a verdade é que também está alinhada com o conceito do *policy feedback*, isto porque é um caso onde as políticas anteriores circunscrevem o espaço para as mudanças subsequentes.

objetivos da medida, transcreve-se uma frase da entrevista do Ex-Secretário de Estado da Segurança Social do PS – Pedro Marques:

As pessoas não estavam preparadas para o aumento da idade da reforma, mas estavam preparadas para aceitarem uma reforma do sistema e não é por acaso que muitos países adotaram esta forma de fazer reformas. Parece que as sociedades aceitam melhor estes ajustamentos dos valores a receber em função de fatores fixados na lei, do que cortes abruptos no valor da pensão, ou aumento da idade de reforma, ou cortes retroativos, como agora estão a acontecer.

Não se pode esquecer que, pela primeira vez, nesta área, existiram cinco propostas de reforma em cima da mesa, bem como dois acordos de concertação social sobre esta temática, pelo que, julga-se que o efeito de *feedback* enquadrado efetivamente este processo de *decision-making*, influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar e tornou eficaz esta política de retração.

No mesmo sentido, todos os entrevistados referiram que a reforma foi inteligentemente desenhada para reduzir a contestação, sendo várias as expressões para a caracterizarem:

Para o Ex-Ministro da Segurança Social e do Trabalho – Bagão Félix “é uma reforma anestesiante,” para o Ex-Ministro do Emprego e da Segurança Social e atual Presidente do CES - José Albino da Silva Peneda, foi “um acrescento em função da necessidade,” já para a especialista Teresa Garcia “isto não é transparente, é gerador de opacidade, é obscuro e discricionário.”

No entanto, considera-se que apontam no mesmo sentido - a medida foi construída de modo a reduzir a contestação - pelo que os dados poderão contribuir para a validação da afirmação que na base da introdução do fator de sustentabilidade esteve uma estratégia de redução da contestação social.

No que respeita às correntes existentes na literatura que sugerem que a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores, verifica-se que os diversos entrevistados foram muito cuidadosos na resposta e nos dados que avançaram. Por um lado, referiram que, neste campo, não é possível identificar as escolhas ótimas, que os dados apresentados comprovavam que era necessário fazer alguma coisa para assegurar a sustentabilidade das pensões futuras, mas de facto esta medida consubstancia um corte no valor da pensão a receber, ora se é implementada com o consentimento dos vários atores, obrigatoriamente está-se a aceitar uma medida que não é ótima.

Naturalmente, o argumento, anteriormente apresentado, é bastante extremo e não poderá ser utilizado para comprovar ou validar uma hipótese, mas julga-se relevante a expressão utilizada pelo Ex-Ministro do Emprego e da Segurança Social e atual Presidente do CES - José Albino da Silva Peneda: “os parceiros sociais de hoje também têm uma visão muito diferente, sim efetivamente é aceitação de uma medida sub-ótima, mas porque não era possível continuar com o que tínhamos do antecedente.”

Por conseguinte, em função dos dados obtidos, avança-se que a afirmação de que estas pistas poderão ser utilizadas na validação de alguns dos fatores chave para a mudança descritos na literatura, ou seja, a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores.

Naturalmente, os factos acima descritos englobam não só o diploma em análise, mas também a Lei de Bases que o antecedeu, pois caso assim não fosse, bastaria dizer que este é um caso típico das políticas a gerarem políticas, isto porque, de forma simplista, o Decreto-Lei n.º 187/07 apenas especifica uma área já legislada e introduzida no normativo legal vigente.

3. Posições dos atores

No seguimento do roteiro conducente à aplicação do modelo, torna-se necessário analisar o fluxo da política.

Assim, os pontos que se seguem dizem respeito à análise e descrição do *politics stream* através da verificação do sentimento nacional, os grupos de pressão e ainda as mudanças legislativas.

3.1. Linhas de pensamento e posição dos grupos de interesse

Neste campo, é importante constatar o que decorre das posições do grupo de pressão ou de interesse, mas também quais as linhas de pensamento dominantes na sociedade, à data.

Com o propósito de atingir tais objetivos, procedeu-se à análise dos documentos produzidos em sede da Comissão Permanente de Concertação Social e, por outro lado, analisaram-se as propostas apresentadas pelos próprios partidos políticos, uma vez que resultam das ideias de especialistas, das posições dos próprios parceiros sociais e, naturalmente, do interesse do próprio partido.

No que concerne às ideias apresentadas, para a resolução do problema por parte dos partidos, não se exploram em pormenor nesta seção porque serão alvo de detalhe na próxima, no entanto, é importante mencionar que os principais partidos com assento parlamentar apresentaram propostas. As propostas por parte dos partidos de esquerda vão no sentido da manutenção do sistema exclusivamente público, mas com diferentes modalidades.

Para o PCP e para o BE uma das formas de minimizar o problema passava pela introdução de uma nova fonte de financiamento, o designado Valor Acrescentado Bruto (VAB), enquanto para o PS passava pela incorporação da estrutura demográfica.

Para os partidos da direita, a solução passava pela partilha do risco e pela introdução da componente privada, no entanto, a forma de introdução era distinta. Assim, temos um designado plafonamento vertical, preconizado pelo PSD, onde, independentemente do valor do rendimento, uma parte é capitalizada e um plafonamento horizontal, defendido pelo CDS-PP, onde a capitalização só acontece para remunerações mais elevadas.²²

Analisando os documentos produzidos pelos parceiros em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, constata-se que foram produzidos dois documentos. O primeiro, em junho, designado por Acordo Sobre as Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social e um segundo, em outubro, designado por Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social (Comissão Permanente de Concertação Social, 2006a).

Quanto ao primeiro documento produzido, pelo menos a versão disponibilizada e aqui citada, não se encontra assinada, no entanto, pela leitura do documento pode-se inferir que os parceiros estavam de acordo com o conteúdo do mesmo. Constata-se também que os parceiros sociais tinham a consciência de que o sistema corria o risco de ficar desequilibrado.

Deste modo:

A opção estratégica assumida pelo Governo e Parceiros Sociais vai no sentido do reforço da sustentabilidade do sistema de segurança social, através da sua adequação aos riscos emergentes, tendo igualmente em conta a situação económica e social do país, sem pôr em causa a arquitetura fundamental do sistema pré-existente, público, de repartição, e com uma forte componente de solidariedade profissional, por se considerar que o modelo existente é um pilar fundamental do modelo social português, que não deve, portanto, ser posto em causa (Comissão Permanente de Concertação Social, 2006a p. 3).

²² Vide Anexo Q - contém a análise da discussão das várias propostas partidárias na Assembleia da República em 2006.

Assim, desde logo, naquele documento, mesmo sem grande detalhe, o Governo e os Parceiros Sociais acordam, ao nível das Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social, introduzir entre outras, um fator de sustentabilidade ligado à esperança média e vida no cálculo das futuras pensões e acelerar a transição para a fórmula de cálculo que decorre da reforma de 2002.

Seguindo estas linhas de atuação foram detalhadas as medidas a adotar no chamado Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, o qual não contou com a assinatura da CGTP-IN.

Neste documento foi aprofundada a forma e o modo como o fator de sustentabilidade iria ser introduzido, bem como, a fórmula para o obter. Definiram-se os moldes da aceleração para a nova fórmula de cálculo das pensões e foram identificadas mais medidas, num total de dezoito, atinentes à obtenção da sustentabilidade do sistema de Segurança Social (Comissão Permanente de Concertação Social, 2006b).

Passando à análise dos resultados obtidos em sede de entrevistas, constata-se que todos os entrevistados afirmam que na sociedade em geral, existia um sentimento de que era necessário fazer alguma coisa para garantir o futuro do sistema, independentemente dos motivos pelos quais existia esse mesmo sentimento. Para Arménio Carlos:

Esta lógica de criar um problema de preocupação nacional em torno da sustentabilidade da Segurança Social tinha como objetivo introduzir o plafonamento e a componente privada. Posteriormente apareceu a segunda ofensiva já muito baseada numa lógica de dificuldade de sustentabilidade da Segurança Social a médio prazo com a introdução do fator de sustentabilidade.

Por seu turno outra central sindical, a UGT, em sede de entrevista refere que:

Em consequência dos estudos de sustentabilidade conhecidos e em face dos dados obtidos junto do Governo durante o processo de negociação ocorridos tanto em 2002 como em 2006, a UGT considerava que era necessário proceder a um ajustamento que melhora-se a sustentabilidade do sistema. Em face desta necessidade, negociou-se uma medida que, não sendo a ideal, pois não incorpora todas as recomendações feitas pela UGT, tinha benefícios na sua implementação, como sendo a salvaguarda do sistema público de pensões.

Neste mesmo sentido, o Ministro dos Assuntos Parlamentares, Augusto Santos Silva (2006), aquando da discussão e votação das propostas de reforma da Segurança Social dos vários partidos na Assembleia da República, afirmou que existe um ponto de partida comum

a todas as bancadas, empenhamento na resolução do problema da insustentabilidade do sistema social.²³

Constata-se também, que os entrevistados referem que as duas grandes linhas de pensamento ou de soluções avançadas eram: a introdução do plafonamento e a incorporação da demografia no cálculo da pensão.

Conforme descrito no capítulo designado por modelo analítico, a literatura vem demonstrando que os reformados, ou entidades que os representam, como os sindicatos e as associações de reformados, não se opõem necessariamente às reformas, verificando-se que tais grupos não são nem “anti” nem “pró” reforma, por si só. A verdadeira questão é como os interesses e preferências de todas as associações sindicais são agregados, representados, mobilizados e "negociados" no complexo processo de tomada de decisão que têm caracterizado os processos de reforma.

Assim, julga-se que, também neste ponto, os dados apontam no sentido da validação do facto de que a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores, pois a maioria concordou com a medida, que era de retração, ao assinarem um acordo que, naturalmente, facilitou a implementação da referida medida.

Noutra perspetiva, o facto de a maioria dos parceiros sociais aceitar esta medida comprova que a utilização deste fator de sustentabilidade contribuiu para a redução da contestação social, logo considera-se que os dados apresentados podem ser utilizados para validar a ideia de que a introdução do fator de sustentabilidade foi uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida.

3.2. Ideologia partidária

Com o intuito de analisar a ideologia partidária, recuperam-se os intentos das várias propostas de Lei que estiveram em discussão na Sessão Legislativa n.º 22, de 23 de novembro de 2006.

Inicia-se esta análise pela Proposta de lei n.º 101/X — Aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, a qual foi aprovada na generalidade e desenhada pelo XVII Governo Constitucional, do PS.

²³ Vide Anexo Q.

Na presente divisão, não se escarpeliza a referida proposta detalhadamente, desde logo, porque tal não é o intuito do estudo, mas também porque já se analisou a Lei subsequente a esta Proposta no capítulo respeitante à Segurança Social. No entanto, é importante referir que logo no preâmbulo é mencionado:

A introdução, na determinação dos montantes das pensões, do factor de sustentabilidade, relacionado com a evolução da esperança média de vida e que será o elemento fundamental de adequação do sistema de pensões às modificações de origem demográfica ou económica, contribuindo assim, inequivocamente, para a salvaguarda da sustentabilidade futura da segurança social (XVII Governo Constitucional, 2006a p. 4).

Para além deste comprometimento, a proposta refere que se retoma o estudo desenvolvido em 2002, que tinha sido interrompido, mas que, a proposta apresentada traduzia um corte com as soluções contidas na anterior Lei, quer no plano da conceção genérica do sistema, quer no plano dos princípios enformadores.

Para o Governo, à data, a proposta rompia com a opção contida na Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, que punha em causa o princípio do primado da gestão pública do sistema pois não acautelava os custos de transição do modelo vigente para o proposto. Abria a porta à concretização intempestiva da complementaridade privada, sem respeito suficiente pelo princípio da solidariedade, punha em risco o equilíbrio imediato do sistema e também a sua sustentabilidade futura. Curiosamente, ou talvez não, esta Lei de Bases tinha sido introduzida pelo principal Governo da oposição, PSD em coligação com o CDS-PP.

No mesmo dia e na mesma Sessão Legislativa, o XVII Governo Constitucional (2006b) viu aprovada, na generalidade, a sua Proposta de Lei n.º 102/X de onde resulta o estabelecimento de novas regras de atualização das pensões e de outras prestações do sistema de segurança social.

Estes intentos ficaram, desde logo, assentes nas Bases Programáticas para as Legislativas de 2005 (Partido Socialista, 2005). Ficou claro que para o PS, a primeira das preocupações de uma política de proteção social responsável tinha de ser a promoção de um sistema de Segurança Social sustentável no longo prazo e era condição essencial de que a idade de reforma acompanhasse a evolução da esperança média de vida.

Estas duas preocupações do PS - sustentabilidade a longo prazo e adequação do valor da pensão à esperança média de vida - ficaram de igual modo assentes no Programa de Governo (XVII Governo Constitucional, 2005).

Mais à esquerda, Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (2006), surgiu o Projeto de Lei n.º 322/X - Lei de Bases da Segurança Social, que referia que assegurar e reforçar a sustentabilidade da segurança social era fundamental, no entanto, afirma que é incompreensível que, perante as exigências de maior empenho do Estado para enfrentar as acentuadas desigualdades sociais, surja um discurso político centrado na alegada crise da Segurança Social e apareçam perspectivas desresponsabilizantes e de transferência dos riscos sociais para as esferas do privado e do mercado.

O BE reconheceu que o défice entre as contribuições e os encargos da Segurança Social tem sido agravado pela crise económica, gerada pelas políticas dos sucessivos Governos, mas afirmam que o peso das pensões de velhice, correspondente às contribuições dos trabalhadores para o sistema, significa pouco mais de 50% da despesa total, o que sendo significativo está longe de ser um valor muito elevado.

Assim, em função de tal enquadramento a proposta do BE centrava-se em novas medidas para o reforço dos meios de financiamento da Segurança Social, como sendo:

A assunção e calendarização do pagamento da dívida do Estado à Segurança Social, acumulada entre 1974 e 1997 por incumprimento da Lei de Bases;

A adequação às alterações tecnológicas do modelo de contribuição das empresas, passando a incidir não apenas sobre a massa salarial, que acaba por penalizar as empresas com maior volume de mão-de-obra, mas também sobre os rendimentos de capital através do Valor Acrescentado Bruto (Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, 2006 p. 4).

Aquando das legislativas, o Bloco de Esquerda (2005 p.30), na sua Proposta de Programa de Governo, defendeu uma convergência entre as pensões mínimas e o salário mínimo, propunha que a taxa de substituição nas pensões de velhice tivesse em consideração a carreira contributiva, pelo que, estabeleceu vários patamares e propôs um reajustamento no modelo de financiamento com a implementação de três novas contribuições:

O valor dos descontos patronais para a Segurança Social passa a depender do valor acrescentado produzido na empresa; é criado um Imposto de Solidariedade sobre as Grandes Fortunas para financiar a convergência das pensões mínimas; o financiamento restante do sistema da segurança social, a longo prazo, é assegurado pela emissão da dívida pública, ou seja, pago pelos impostos.

Continuando com a análise das propostas ou das ideias discutidas no âmbito da reforma da Segurança Social, segue-se a proposta do Partido Comunista Português, o Projeto de Lei n.º 327/X – Bases do Sistema de Segurança Social, o qual viria a ser rejeitado.

Para o PCP, contrariamente ao que pretendem fazer crer, o modelo de Segurança Social preconizado pelo PS não garantia, nem os direitos, nem a sustentabilidade financeira a longo prazo, representava a redução dos direitos sociais no presente e a hipoteca do direito a ter Segurança Social às gerações futuras.

O PCP referia que não há diferenças entre a política do PS e a direita, relativamente ao objetivo final, ou seja, uma continuada fragilização do modelo de repartição e a sua passagem para um sistema de capitalização, sendo que as diferenças situam-se nas fases deste processo e no modo de cumprir esse objetivo final.

É inquestionável para o PCP a necessidade de aprofundar os instrumentos de avaliação decorrentes da evolução da situação financeira do Sistema Público de Segurança Social e da pressão que sobre ele tem vindo a ser exercida pelos fatores de ordem económica, social e demográfica, sendo necessário garantir a sustentabilidade financeira da Segurança Social, a médio e longo prazo.

Todavia, para este partido, a solução não passa por medidas apenas do lado da despesa, passa principalmente por medidas do lado da receita, elencando, entre outros, os seguintes objetivos:

A valorização e consolidação do Sistema Público edificado após o 25 de Abril de 1974 com o aprofundamento do regime previdencial dos trabalhadores que representa a “espinha dorsal” do Sistema Público, assente no sistema de repartição, cujas fontes de receitas devem ser obrigatoriamente ampliadas com vista garantir, no presente e para o futuro, o aprofundamento dos direitos de Segurança Social dos (as) trabalhadores (as) e suas famílias, na doença, velhice, invalidez, maternidade-paternidade, viuvez e orfandade, no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência;

A defesa da sustentabilidade financeira, presente e futura, da segurança social que impõe uma ruptura com as opções seguidas nas últimas décadas responsáveis, pela persistência das políticas de subfinanciamento do sistema público e pelos baixos níveis de protecção social;

O alargamento da base contributiva do subsistema dos trabalhadores por conta de outrem, de forma a acrescentar às contribuições mensais dos trabalhadores e das entidades empregadoras que incidem sobre as remunerações, uma contribuição anual das entidades empregadoras cujo volume de negócios ultrapasse um valor a fixar por lei, calculada pela diferença de uma percentagem do seu valor acrescentado e do somatório das contribuições mensais já pagas sobre as remunerações;

A determinação de uma taxa anual de formação da pensão que varia entre 2,3% e 2,1% em função do número de anos civis com registos de remunerações e do montante de remuneração de referência;

A adequação das fontes de financiamento, por forma a distinguir, em relação às várias prestações, o que deve ser financiado por contribuições e outras receitas próprias do sistema, e o que deve ser financiado pelo Orçamento do Estado;

A obrigação do Estado, no prazo de um ano, estabelecer um plano plurianual de amortização da sua dívida ao sistema público de Segurança Social (Partido Comunista Português, 2006 pp. 12 - 16).

Algumas das ideias avançadas, em 2006, já constavam do Programa Eleitoral do Partido Comunista Português (2005), nomeadamente a questão da fixação de um limite mínimo da pensão indexada ao salário mínimo, pugnar pela aplicação do novo sistema de cálculo da pensão de reforma que garanta melhores reformas aos trabalhadores, com 15 anos ou mais anos de carreira contributiva e também aos que se reformem até ao ano de 2017.

No seu programa eleitoral, o PCP considerava que os eixos prioritários de uma política de esquerda passavam pela imediata revogação da Lei de Bases de Segurança Social (Lei 32/2002) e pela aprovação de uma nova lei que retome o papel central do Sistema Público de Segurança Social, universal e solidário.

Reconheceu que era necessário potenciar a consolidação da sustentabilidade financeira da Segurança Social, melhorar a capacidade de resposta do sistema e a garantia de participação. Propunha o alargamento da base de incidência contributiva ao valor VAB das entidades empregadoras, aproximando o financiamento da Segurança Social do valor da riqueza gerada na atividade económica e evitando graves injustiças que se verificam entre situações de mão-de-obra intensiva (empresas com muitos trabalhadores) e situações de capital intensivo (empresas que embora representem elevado valor acrescentado têm poucos trabalhadores) e ainda a adequação das fontes de financiamento às diferentes modalidades e prestações sociais, distinguindo-se o que deve ser financiado pelas respetivas contribuições, pelo Orçamento do Estado e por outras receitas próprias do Sistema.

Procurando propostas para a reforma da Segurança Social mais à direita, vislumbra-se a proposta do Partido Social Democrata – Projeto de Lei n.º 326/X - Reforma da Segurança Social (Altera a Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro), a qual também foi rejeitada.

Na supracitada proposta, era referido, concretamente, que:

Independentemente da necessidade de recorrer no imediato a soluções como as que resultam da introdução de fatores de sustentabilidade ou da alteração da fórmula de

cálculo das pensões, a proposta do Governo insiste no erro de se manter presa ao modelo rígido de repartição. É uma solução de curto prazo, que não resolve o problema. Limita-se a adiá-lo, apenas garantindo a sustentabilidade do sistema de segurança social, mesmo nas previsões mais optimistas do Governo, até 2036. Dito de outra forma, dentro de alguns anos os Portugueses serão de novo confrontados com a ameaça de ver as suas pensões ainda mais reduzidas e os impostos ou as contribuições novamente aumentados, sob pena de o sistema de segurança social entrar em colapso. Esta instabilidade nas regras, que retira qualquer sentido ao conceito de benefícios definidos, desacredita o Estado de Direito numa dimensão social fundamental e universal (Partido Social Democrata, 2006 p. 2).

O PSD defendia um modelo misto de repartição e capitalização, no qual as contas individuais de capitalização seriam geridas por fundos, sendo um deles obrigatoriamente gerido por uma Instituição Pública. Os trabalhadores abrangidos pelo novo modelo misto mantinham o mesmo nível de descontos obrigatórios para a Segurança Social, mas viam uma parte desses descontos ser canalizada para uma conta individual e transferível de capitalização, originando uma pensão com duas componentes.

A solução avançada para assegurar o financiamento do período de transição foi o recurso ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, sem prejuízo da utilização de outras fontes de financiamento, como é o caso das verbas despendidas no financiamento das autoestradas sem portagem – SCUT. Para os trabalhadores por conta de outrem, já inscritos na Segurança Social, com idade inferior a 35 anos, que se recorresse à emissão de dívida pública consignada de longo prazo, até ao montante máximo de 9 mil milhões de euros.

Para o PSD, Portugal necessitava de um novo modelo previdencial que reforçasse as garantias de segurança jurídica não só às novas gerações, mas também aos atuais e futuros beneficiários, permitindo assegurar a sustentabilidade da Segurança Social sem as permanentes e progressivas reduções das pensões a que o modelo atual inevitavelmente conduzia.

No âmbito do Manifesto Eleitoral do Partido Social Democrata (2005) o principal enfoque foi para o regime de Segurança Social dos funcionários públicos, havendo a intenção da obrigatoriedade das entidades, serviços e organismos contribuírem, para o financiamento do regime de Segurança Social do funcionalismo público, em matéria de pensões.

O Partido Popular (2006 p. 3), contrariamente aos restantes partidos, não pretendia uma alteração à Lei de Bases da Segurança Social, pelo que no Projeto de Lei n.º 328/X preferiu legislar no sentido de regulamentar o regime complementar legal, previsto na Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, de confirmar o princípio da convergência das pensões com o salário mínimo nacional e de extinguir os vários regimes especiais de Segurança Social. Para tal, o projeto consagrava, quanto ao regime do teto contributivo, os seguintes princípios essenciais:

Adesão individual;

Manifestação expressa da vontade dos contribuintes (isto é, se nada disserem, continuarão no sistema público da segurança social pela totalidade do salário);

Abrange os trabalhadores por conta de outrem sujeitos à taxa contributiva global que iniciem a carreira contributiva após a entrada em vigor do regime e auferam uma remuneração ilíquida mensal superior ao limite inferior contributivo, bem como aqueles que, à data da entrada em vigor do diploma, tenham idade igual ou inferior a 35 anos, carreira contributiva não superior a 10 anos e auferam uma remuneração ilíquida mensal superior ao limite inferior contributivo;

Integra apenas a protecção nas eventualidades invalidez, velhice e morte, através da atribuição de prestações em articulação com o sistema público (pensões de invalidez, velhice e sobrevivência); e, nessa medida, a parte da Taxa Social Única (TSU) que incide sobre a parte do salário considerado no regime opcional será apenas a correspondente ao custo das eventualidades cobertas (velhice, invalidez e morte).

A parte restante da Taxa Social Única incidirá sempre sobre a totalidade do salário independentemente do seu valor, garantindo plenamente o princípio da solidariedade relativamente às outras prestações sociais (doença, desemprego, abono de família, maternidade e paternidade, doenças profissionais e outras);

Será de contribuição definida e gerido em regime de capitalização;

Será assegurada a todos a igualdade de tratamento fiscal;

É garantida a portabilidade ou transferibilidade dos créditos adquiridos e direitos em formação, nos termos do que está consagrado na atual Lei de Bases;

As entidades gestoras poderão ser pessoas colectivas de direito público ou privado, ou entidades mutualistas;

A regulação, a supervisão prudencial, a fiscalização e os mecanismos de garantia de pensões serão exercidos pelas entidades legalmente competentes em razão da natureza prudencial.

Para o CDS-PP, face à situação vivida na Segurança Social, era necessário proceder a profundas alterações no sistema de financiamento, sob pena de, num futuro muito próximo,

se comprometer todo o sistema. Com a implementação das medidas, anteriormente elencadas, e a alteração da arquitetura do sistema era expectável que a sustentabilidade fosse garantida.

Segundo este partido o sistema complementar era um “sistema de patamares” para efeitos de contribuições e pensões, com a opção, acima de certos limites, por sistemas de capitalização pública, privada ou mutualista, levando a que a componente solidária do sistema público se mantivesse intocada, porque os limites contributivos a fixar só incidiriam sobre a parte que financia as pensões, a qual era de cerca de dois terços da taxa social única.

A mais-valia do sistema proposto, para o CDS-PP, era o facto de separar o que é a solidariedade, em que o Estado deve assumir na plenitude as suas responsabilidades, do que é gestão da poupança, em que o Estado deve partilhar o risco com as empresas e famílias, num compromisso de gerações (repartição) e de gestão a longo prazo de prestações diferidas (capitalização).

Relativamente aos intentos do CDS-PP, no âmbito da Segurança Social, no período eleitoral que antecedeu a reforma de 2007, os mesmos constam do Programa do Governo (Partido Popular, 2005).

No referido documento algumas das metas que este Partido se propunha atingir eram: assegurar a sustentabilidade financeira intergeracional dos sistemas públicos da Segurança Social, adequando-o à capacidade previsível da economia nacional; conclusão do processo de convergência das pensões sociais e mínima com o valor do salário mínimo nacional; desincentivar as reformas antecipadas; e introdução das reformas a tempo parcial em conjugação com o trabalho a tempo parcial.

Para o CDS-PP as medidas em vigor implicaram um crescimento real e significativo da despesa total do Estado e da Segurança Social, em matéria de pensões e de prestações sociais em geral (níveis de crescimento superiores a 8%) que, sem reformas no sistema, seriam incompatíveis com a sustentabilidade das Finanças Públicas.

Quanto aos dados obtidos nas entrevistas para o presente estudo, verifica-se que os entrevistados fazem referência às teses já elencadas e defendidas pelo PSD, pelo CDS-PP, pelo PS e pelo PCP, correspondendo, respetivamente, as seguintes ideologias: plafonamento vertical; plafonamento horizontal; fator de sustentabilidade e; valor acrescentado líquido.²⁴

²⁴ O termo criado e utilizado, tanto pelo BE (Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, 2006) como pelo PCP (Partido Comunista Português, 2006), é Valor Acrescentado Bruto (VAB), no entanto a

Verifica-se ainda que para o Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos, independentemente do momento e do grupo partidário, a lógica tem sido sempre a de uma diminuição dos encargos com o sistema e com o valor pago às pessoas em pensões, numa busca incessante para introduzir a componente privada no sistema de Segurança Social. Nesta mesma linha, a Especialista Teresa Garcia, afirma que a ideologia partidária, independentemente dos partidos no poder, é uma ideologia Neoliberal, com o indivíduo a assumir todas as responsabilidades e esqueceram-se os fundamentos e a lógica de que o Estado vela por todos, independente das ineficiências criadas.

No desenho analítico inicial, não existiu a intenção de utilizar os dados da presente seção para validar ou refutar as principais correntes existentes na literatura, mas após o tratamento dos mesmos é relevante averiguar o sentido indicado pelos dados no que concerne à afirmação de que a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade.

Para esta análise é importante ter presente que os atores agem de acordo com uma lógica de consequências no quadro de constrangimentos institucionais (*logic of consequences*) sendo as preferências dos atores orientadas por determinados contextos institucionais, que são vistos como estruturas de oportunidade e/ou pontos de veto. Relativamente aos “pontos de veto” recorda-se que de acordo com alguns teorizadores das políticas públicas, quanto maior o número de pontos de veto, maior será a dificuldade em introduzir mudanças nas políticas (Immergut, *et al.*, 2009).

Ora, face aos resultados acima expostos e devidamente enquadrados, julga-se que é razoável afirmar que, no caso concreto do presente diploma, a existência de um Governo maioritário foi determinante, pois como todos os partidos apresentaram alternativas, a possibilidade de negociar um eventual apoio para que a medida fosse aprovada era muito baixa. Deste modo, afigura-se que se não existisse um Governo maioritário os partidos da oposição atuariam como um verdadeiro “ponto de veto” e a medida analisada não era publicada.

4. O papel das ideias

O fluxo das políticas inclui uma diversidade de ideias que concorrem para conseguirem a aceitação e se transformarem em medidas de política.

De referir que as ideias aqui descritas são apenas aquelas que foram apresentadas pelos partidos políticos. Isto acontece porque foram as únicas a serem verdadeiramente discutidas e que estiveram na iminência de serem implementadas, mas podem ter existido mais e que por diversos fatores nunca chegaram a ser consideradas verdadeiramente como soluções passíveis de serem adotadas.

Recordando alguma da teoria das políticas públicas não se pode deixar de referir que, para que um problema entre para a agenda política é necessário conciliar alguns fatores, mas as soluções a implementar para resolver esses mesmos problemas, também carecem de algumas condições, sendo uma delas a existência do *policy midllemen* (Heclo, 1974).²⁵ Quando se abre uma janela de oportunidade, os *policy entrepreneur* encontram logo espaço para iniciarem a sua função, ou seja, juntar as soluções aos problemas e fomentar a receptividade política para as suas ideias.

Para se verificar o que de facto sucedeu em Portugal, a seção que se segue trata da análise do conjunto de ideias que os diversos atores políticos construíram para dar resposta ao problema da sustentabilidade financeira da Segurança Social durante a conceção do diploma de 2007.

4.1. Ideias geradas para resolver o problema

Resumidamente, as propostas da esquerda optam pelo sistema exclusivamente público, mas com modalidades diferentes, o PCP e o BE pretendiam introduzir uma nova forma de financiamento, o designado VAB, enquanto o PS defendia a incorporação da estrutura demográfica no cálculo da pensão. Para a direita a solução passava pela partilha do risco e introdução da componente privada, através de um plafonamento vertical preconizado pelo PSD ou de um plafonamento horizontal defendido pelo CDS-PP.

²⁵ Para o autor a existência de poder não é condição *sine qua none* para conseguir produzir as políticas. Este é o verdadeiro motivo pelo qual a figura do *policy midllemen* é muito importante, por um lado consegue ter a perceção das mudanças que ocorrem à sua volta por forma a saber qual o melhor cenário e, por outro lado, consegue ter acesso a instituições poderosas que aplicam as suas ideias. A função do *policy midllemen* é muito semelhante à função dos *policy entrepreneur* elencadas na presente seção do texto.

No que respeita à análise das entrevistas, verifica-se que se volta a frisar que o grande foco da discussão foi a introdução, ou não, do plafonamento.

Nas entrevistas surge uma frase muito emblemática e elucidativa de todo o processo, por parte do Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social - Correia de Campos: “em 2007 é onde temos o maior número de propostas, que a meu ver contribuíram para que o resultado final fosse melhor, que são o plafonamento, o fator de sustentabilidade e a proposta do PCP.”

Esta permissa de que o número de ideias é diretamente proporcional à qualidade da medida implementada é partilhado por Mitchell *et al.* (2004). Baseado nas teorias clássicas das políticas económicas, o autor sugere que em virtude do ser humano querer ter o máximo de alternativas possíveis, quanto mais ideias são criadas mais os atores são envolvidos no processo de tomada de decisão, melhorando por conseguinte o resultado final.

Assim, temos um Governo maioritário - com o apoio dos parceiros sociais, com o sentimento geral na sociedade de que era necessário fazer alguma coisa e com ideias geradas por todos os partidos da oposição - a ter de desenhar uma medida para resolver um problema (que alguns afirmavam não existir) que entrou para a agenda política muito por força dos indicadores e estudos de sustentabilidade da Segurança Social elaborados pelo próprio Governo. Deste modo, certamente que este contexto, em todas as vertentes de análise, foi favorável para o Governo e propiciou o desenho de uma medida que foi um caso de sucesso.

Nestes termos, parece que os dados apontam no sentido de que o Governo pretendia uma medida que não fosse contestada, mas para tal acontecer todos os atores envolvidos nesta política de *trade-offs* (quem “ganha” o quê e quem “perde” o quê), tiveram de efetuar cedências, as quais foram decisivas para o resultado final, mas que acabaram por consubstanciar a aceitação de uma solução sub-ótima relativamente aos intentos iniciais de cada um (Natali, *et al.*, 2011).

4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas

Neste ponto, pretende-se avaliar se a medida gerada era consensual, se recebeu algum tipo de apoio, em sede de concertação social, e se existiu muita convulsão social em torno desta.

Quanto à primeira premissa, é sabido que a medida não era consensual, pois existiram mais quatro alternativas por parte dos partidos da oposição e na votação, na Assembleia da República, apenas recebeu os votos do partido no Governo, ou seja, do PS.²⁶

Já no que respeita à angariação de consenso, em sede de concertação social, o cenário é bastante diferente, pois a medida foi alvo de um amplo consenso por parte dos parceiros. Sendo que aquando da publicação das linhas estratégicas de atuação, todos os parceiros estavam de acordo e, mesmo mais tarde, quando as medidas foram detalhadas, apenas a CGTP-IN não assinou.

Para analisar o último ponto, é importante transcrever uma ideia avançada pela Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria durante a entrevista:

Apesar de existirem acordos e de ter sido explicado às pessoas o que iria acontecer para que não existisse uma agenda escondida ou um obscurecimento das reais medidas da política, a verdade é que muita gente ficou descontente com a medida. Não existiu um alarido social, mas sabemos que quando existem cortes que mexem com o nosso rendimento num futuro próximo, não gostamos. Naturalmente que a franja mais descontente foram os indivíduos na fase final da carreira contributiva, a quem se ia aplicar a medida em primeiro lugar.

Tal como descrito, a implementação da medida ocorreu sem grandes sobressaltos, não existiram convulsões sociais, nem quedas de Governo como aconteceu em outros países, como França e Itália (Natali, *et al.*, 2011), mas, naturalmente, as políticas de retração não são populares e geram sempre alguma insatisfação.

Sobre este propósito, Carolo (2014) salienta que apesar das tentativas de reforma em vários países permitirem que se considere que as pensões são uma espécie de “dinamite política,” o caso português de 2007 parece constituir uma exceção no panorama europeu, proporcionando, por isso, evidência empírica sobre como implementar uma reforma

²⁶ Não obstante da veracidade dos factos descritos, o PSD, em 2006, não concordava com a medida, pois votou contra, mas, em 2014, estando no Governo, há mais de três anos, não revogou a medida, antes pelo contrário, publicou nova legislação para acentuar os efeitos da implementação do fator de sustentabilidade, concretamente a Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro e a Portaria n.º 378-G/2013 de 31 de dezembro.

profunda evitando a contestação social e, simultaneamente, obtendo o reconhecimento internacional, como exemplo de reforma bem conseguida.

Pela análise das entrevistas constata-se que todos os entrevistados referem que a medida, de um modo global, foi bem aceite e não houve muita contestação em torno da mesma.

No que concerne aos motivos pelos quais existiu essa grande aceitação, o cenário é distinto e não existe consenso nos termos utilizados para descrever esses motivos. A especialista Teresa Garcia afirma que existiu uma grande opacidade na forma como a medida foi constituída levando à desinformação e à conseqüente implementação. O Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos e a Presidente da Inter-Reformados - Fátima Canavezes afirmam que o objetivo era fazer parecer que não existiam alternativas. Mas para a maioria dos entrevistados a grande aceitação foi originada pela fiabilidade técnica e pelo facto de consagrar várias opções, trabalhar mais, descontar mais, ou sofrer os cortes provocados pela introdução do fator de sustentabilidade.

Assim, verifica-se que não existe consenso nos motivos por detrás desta grande aceitação, no entanto apurou-se que todos os entrevistados reconhecem que esta forma de introduzir medidas, ou seja, associar os cortes a determinado fator previamente estipulado por lei, *recalibrar sem legislar*, potencia uma maior aceitação das políticas de retração.

Deste modo, não é possível afirmar que a intenção era efetivamente obscurecer os reais objetivos da medida, mas julga-se ser evidente que a intenção da utilização deste tipo de medida foi a de minimizar a contestação, sendo este aspeto relevante para confirmar a tese, existente na literatura, que afirma que a introdução do fator de sustentabilidade é uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida.

Por último, também é relevante afirmar que todos os entrevistados consideram que não mexer com as pensões em pagamento proporcionava uma maior aceitação da medida, pressuposto que foi tido em conta neste caso.

4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas

Redigir qualquer comentário neste ponto que afirme que a medida implementada tinha fiabilidade técnica, obriga a que se efetue um enquadramento e um exercício de reconstrução das condições existentes na altura, pois a medida foi ajustada no final do ano de 2013. Assim, pode-se afirmar que se a medida teve de ser ajustada, é porque não tinha fiabilidade técnica e, contrariamente ao que o Ministro Vieira da Silva afirmava, a sustentabilidade não estava garantida para os próximos vinte anos?

Ora se uma medida é introduzida com o intuito de garantir a sustentabilidade do sistema a longo prazo e não é suficiente ou não serve para conter o crescimento da despesa (Quadro n.º 3.2), independentemente da alteração da conjuntura económica e de todo o regime de excecionalidade vivido, poder-se-iam construir muitos cenários demagógicos sobre a fiabilidade da medida.

Quadro n.º 3.2: Pensões da Segurança Social em % do PIB – 2007

Anos	Tipo de pensão			
	Total	Velhice (todos os regimes)	Invalidez (todos os regimes)	Sobrevivência (todos os regimes)
2005	5,9	4,3	0,7	0,9
2006	6	4,4	0,7	0,9
2007	6	4,4	0,7	0,9
2008	6,2	4,6	0,6	0,9
2009	6,6	5	0,6	1
2010	6,7	5,1	0,6	1
2011	7,1	5,4	0,6	1
2012	7,3	5,6	0,6	1,1

Fonte: (Pordata, 2015).

Sobre este mesmo propósito, Gomes (2014 p. 7) afirma que:

Não obstante a inegável qualidade técnica, pouco tempo após a publicação daquela lei a sua ambição começou a esbater-se e, hoje, a garantia de sustentabilidade não passa de uma miragem. A reforma de 2007 foi, afinal, uma medida efémera. Porquê? Essencialmente porque os pressupostos em que assentava não foram alcançados, nomeadamente os que se prendem com as taxas de crescimento económico.

Mas como refere o Ex-Ministro da Saúde e também Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social - Correia de Campos, “na política não podemos ter razão antes do tempo” e esta medida é um claro exemplo disso mesmo.

A verdade é que mesmo com a participação ativa dos parceiros, nomeadamente através da solicitação dos dados que suportam a medida, com a utilização dos modelos

matemáticos em voga e mesmo com a utilização de um instrumento pioneiro e autoajustável, não foi possível prever esta evolução e a medida não foi suficiente.

No entanto, é necessário alguma parcimónia e contenção em desenvolver tais afirmações, pois não obstante do trabalho científico se basear em evidências existe a obrigação de tentar ir mais além e, sem preconceito ou maniqueísmos, tentar encontrar explicações para o sucedido. Até porque, por exemplo Carolo (2014) refere que sobre a reforma de 2007 ainda não é possível tirar conclusões. Por um lado, porque as medidas introduzidas visam o médio e longo prazo, por outro lado, porque a coberto da crise, as medidas de austeridade introduzidas vêm confirmar o rumo traçado e, mesmo, antecipá-lo ou até reforçá-lo, sem colocar em causa nenhuma das medidas adotadas pelo Governo PS.

Sobre esta reforma Rodrigues e Pereira (2007 p. 33) afirmam que:

Contudo através de uma avaliação qualitativa de reforma da segurança social de 2007, utilizando como ponto de referência o nosso pacote de reforma com cinco medidas que, por construção e posterior simulação numérica, garantem a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema público de pensões, concluímos que, pela menor austeridade da atual reforma do Governo, a reforma de 2007 constituiu um passo no sentido certo (se bem que tímido e tardio), mas é manifestamente insuficiente para garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema, algo que o próprio Governo já admitiu em documentos oficiais. Por exemplo, no Relatório do Orçamento do Estado para 2007, na secção das políticas em curso do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, é expresso que a reforma em curso visa reforçar a sustentabilidade financeira do sistema. Não se diz, como se disse após a reforma anterior, que esta agenda garante sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema público de pensões.

Argumento que contribui para a validação do fundamento de que existiu uma aprendizagem dos atores com as reformas anteriores.

Perante tais argumentos, constata-se que, logo no início das conversações com os parceiros sociais, foi entregue um estudo com o estado financeiro do sistema e com o impacto da implementação das medidas ora analisadas (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006a). Verifica-se também que foram realizadas várias sessões de trabalho entre o Governo e os parceiros com o intuito de discutir a medida, sendo solicitados mais dados pelos parceiros, os quais foram entregues pelo Governo (Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social, 2006).

Assim, julga-se que não se deve ter a veleidade de pensar que todos estes estudos e dados apresentados, bem como as pessoas envolvidas no desenho e análise da medida ignoraram dados conhecidos, ou que houve negligência ou incompetência, pelo que, parece que a medida, à data, era fiável.

É também neste sentido que apontam os dados obtidos com o trabalho empírico em sede de entrevistas, apenas três dos entrevistados, a especialista Teresa Garcia, a Presidente da Inter-Reformados - Catarina Albergaria e o Secretário-Geral da CGTP-IN – Arménio Carlos, não reconhecem fiabilidade técnica à medida. No entanto, a Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria salienta que: “a verdade é que passados vários anos, a reforma feita em 2007 é apontada como sendo um caso de sucesso que colocou o país numa situação favorável, face aos restantes países da Europa.”

Outro argumento a considerar neste campo é o que se apresenta no Quadro n.º 3.3, ou seja a percentagem de idosos com um rendimento inferior a 50% do rendimento médio disponível das famílias, pois verifica-se que existiu uma redução do número de indivíduos nessa situação, uma vez que passou de 13,6% em 2007 para 11,4% em 2010, aproximando-nos da média de 11,3% da OECD.

Quadro n.º 3.3: Percentagem de idosos com rendimentos inferiores a 50% do rendimento médio disponível das famílias

	2007				2010			
	As pessoas mais velhas (idade superior a 65)			Toda a população	As pessoas mais velhas (idade superior a 65)			Toda a população
	65 ou mais	66-75	75 ou +		65 ou mais	66-75	75 ou +	
Austrália	39,2	35,2	44,7	14,6		31,2	41,5	14,4
Áustria	9,9	9	11,2	7,2	11,3	11,1	11,5	8,1
Bélgica	13,5	12	15,4	9,1	11	10,9	11,2	9,7
Canadá	5	5,4	4,5	11,3	7,2	6,9	7,6	11,9
Chile	21,6	21,3	22,1	19,2	19,8	20	19,5	18
República Checa	3,6	3,2	4,2	5,4	3,7	3,4	4	5,8
Dinamarca	12,1	9,3	15,8	6,1	8	5,7	11,2	6
Estónia	29,5	24,6	36,7	13,9	6,7	4,6	9,5	11,7
Finlândia	13	7,7	19,4	8	9,7	6,1	14	7,3
França	5,3	3,6	6,8	7,2	5,4	4,5	6,3	7,9
Alemanha	10,1	8,1	13	8,5	10,5	8,5	13,3	8,8
Grécia	15,2	11,5	20,7	13,9	15,8	13,2	19,1	14,3
Hungria	4,7	5,1	4,3	6,4	1,6	2,2	0,7	6,8
Islândia	9,4	5	14,5	6,5	3	0,7	6	6,4
Irlanda	13,4	12,4	14,7	9,8	8	6,9	9,6	9
Israel	22,1	21,1	23,4	19,9	20,8	20,1	21,7	20,9
Itália	14,5	14,1	15	12	11	10,5	11,7	13
Japão	21,7	19,4	24,5	15,7	19,4	16,6	22,8	16
Coreia	44,6	43,2		14,8	47,2	45,6		15,2
Luxemburgo	2,7	2,6	2,8	7,2	1,9	1,4	2,8	7,2
México	29	28,4	30,1	21	27,6	26,7	29,1	20,4
Holanda	1,6	1,6	1,7	6,7	1,4	1,3	1,6	7,5
Nova Zelândia	23,5	19,7	29,3	11	12,5	10,2	15,8	10,3
Noruega	8	4	12,6	7,8	5,5	2,7	9	7,5
Polónia	7,7	8,6	6,4	10,1	9,7	11,2	7,7	11
Portugal	15,2	12,6	18,7	13,6	9,9	7,6	12,6	11,4
Eslováquia	7,2	6,6	8,1	6,7	4,3	3,5	5,7	7,8
Eslovénia	17,5	15,1	21,1	8,2	16,7	13,1	22	9,2
Espanha	20,6	17,4	24,2	13,7	12,5	11,6	13,4	15,4
Suécia	9,9	5,9	15,1	8,4	9,5	6,3	14,2	9,1
Suíça					21,8	19,4	25,8	9,5
Turquia	13,7	13,9	13,1	17	17,6	15,9	20,7	19,3
Reino Unido	12,2	9,9	14,9	11,3	8,6	7	10,5	10
Estados Unidos	22,2	18,9	26,3	17,3	19,9	16,4	24,3	17,4
OCDE	15,1	13,2	16,7	11,2	12,8	11,3	13,8	11,3

Fonte: OECD, 2013 p. 165

Os dados apresentados ajudam a compreender a dinâmica e demonstram, novamente, que a apresentação de estudos sobre os comportamentos futuros e desempenho atual do sistema são decisivos para legitimar alterações, bem como para existência de alternativas e de discussão sobre as mesmas. Sobre este propósito o Ex-Secretário de Estado da Segurança Social - Pedro Marques refere que: “penso inclusive, que foi esta variedade de alternativas, que nos restantes diplomas não existe porque não se apresentavam opções às medidas do Governo, que contribuiu decisivamente para que o resultado final fosse melhor.”

Independentemente dos juízos de valor sobre a medida em título, verifica-se que segundo as projeções efetuadas em 2010, Portugal em 2060 gastaria menos com pensões e tenderia para a média da OECD, conforme Quadro n.º 3.4. Este é também o sentido em que apontam as projeções mais atuais (Comissão Europeia, 2015 p. 91) isto porque referem que a despesa com as pensões em 2060 irá diminuir 5,9 pontos percentuais do PIB, face aos gastos incorridos em 2013.

Quadro n.º 3.4: Projeção dos gastos com pensões 2010-2060

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Austrália	13,6	3,6	3,7		4,3		4,7		4,9		
Áustria	14,1	14,4	15,1	16,1	16,7	16,7	16,5	16,4	16,4	16,4	16,1
Bélgica	11	11,9	13,1	14,5	15,5	16,2	16,5	16,7	16,7	16,8	16,6
Canadá	5	5,4	5,8	6,3	6,6	6,6	6,5	6,4	6,3	6,3	6,2
Chile											
República Checa	9,1	8,6	8,7	8,7	8,9	9,2	9,7	10,3	11	11,6	11,8
Dinamarca	10,1	10,4	10,8	10,6	10,7	10,5	10,3	10	9,6	9,5	9,5
Estónia	8,9	7,8	7,7	7,9	8,2	8,1	8,1	8,1	8	8	7,7
Finlândia	12	12,8	14	14,9	15,6	15,5	15,2	14,9	14,9	15,1	15,2
França	14,6	14,4	14,4	14,5	14,9	15,2	15,2	15,2	15,1	15,1	15,1
Alemanha	10,8	10,5	10,9	11,4	12	12,4	12,7	12,8	13	13,2	13,4
Grécia	13,6	14,1	13,7	13,6	14,1	14,6	14,9	15,3	15,4	15	14,6
Hungria	11,9	11,9	11,5	11,4	11,1	11,4	12,1	12,8	13,5	14,2	14,7
Islândia	4								6,9		
Irlanda	7,5	8,3	9	9	9	9,4	10	10,6	11,4	11,7	11,7
Israel											
Itália	15,3	14,9	14,5	14,4	14,5	15	15,6	15,9	15,7	15	14,4
Japão											
Coreia	0,9	1,1	1,4	2	2,5	3,1	3,9	4,8	5,5	6	6,5
Luxemburgo	9,2	9,9	10,8	12,4	14	15,4	16,5	17,6	18,1	18,7	18,6
México	2,4								3,5		
Holanda	6,8	6,8	7,4	8,3	9,1	10	10,4	10,5	10,4	10,4	10,4
Nova Zelândia	4,7	4,8	5,3	5,9	6,7	7,3	7,7	7,8	8		
Noruega	9,3	10,9	11,6	12,3	12,9	13,4	13,7	13,8	13,9	14	14,2
Polónia	11,8	10,7	10,9	11,1	10,9	10,6	10,3	10,1	10	9,9	9,6
Portugal	12,5	13,3	13,5	13,4	13,2	13,1	13,1	13,2	13,1	12,9	12,7
Eslováquia	8	8,1	8,6	9,1	9,5	10	10,6	11,3	12,2	13,2	13,2
Eslovénia	11,2	11,8	12,2	12,5	13,3	14,5	15,8	16,9	17,9	18,3	18,3
Espanha	10,1	10,4	10,6	10,5	10,6	11,3	12,3	13,3	14	14	13,7
Suécia	9,6	9,7	9,6	9,8	10,1	10,2	10,2	9,9	9,9	10,1	10,2
Suíça	6,3	6,6	6,8	7,5	8,1	8,6	8,6	8,8	8,6		
Turquia	7,3								11,4		
Reino Unido	7,7	7,4	7	7,3	7,7	8	8,2	8	8,2	8,7	9,2
Estados Unidos	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,7	4,7
OCDE28	9,3	9,5	9,8		10,6		11,2		11,7		

Fonte: OECD, 2013 p. 175.

4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes

Nesta divisão pretende-se verificar se o desenho adotado nesta medida colide com as políticas em vigor, se vai contra alguns dos princípios estabelecidos e consagrados pela legislação, ou se foi facilmente introduzida.

Para tal, lembra-se que o diploma em análise é o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio e não a Lei de Bases que o antecedeu, a Lei n.º 4/07 de 16 de janeiro. A verdade é que, muitas vezes nas seções acima, não se efetua a distinção entre estes dois momentos porque a aplicação do modelo assim o exige, no entanto, é claro que uma coisa é a Lei de Bases, outra coisa é o diploma que define a tramitação processual da fórmula de cálculo da pensão.

Novamente, a distinção não é feita, porque o importante é perceber o processo que levou à publicação da nova fórmula de cálculo da pensão, mas não deve ser esquecido que, o caso em análise, que coincide com o caso central do trabalho, é o Decreto-Lei n.º 187/2007.

Posto isto, julga-se que a medida não teve grandes dificuldades de implementação porque, desde logo, foi antecedida pela publicação de Lei de Bases, que é um diploma de valor reforçado e que, no fundo, preparou o terreno para a entrada em vigor de um documento que regula uma área específica da Segurança Social, as pensões.

É também neste sentido que apontam os dados obtidos com a realização das entrevistas, pois a totalidade dos entrevistados afirma não ter havido dificuldades de integração da medida.

4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas

Esta secção diz respeito ao papel desempenhado pelos *policy entrepreneurs*. De uma forma genérica este passo resume-se a verificar a estratégia utilizada para juntar os problemas às soluções e criar a janela de oportunidade no entanto, para facilitar a observação pode-se verificar a estratégia utilizada pela análise da capacidade de acesso aos decisores políticos, aos recursos empregues, às táticas utilizadas e ainda à simbologia usada.

No caso em estudo, verifica-se que a medida teve uma grande aceitação, era dotada de grande fiabilidade técnica e era passível de ser englobada no quadro legislativo vigente.

Nestes termos, e face aos atributos elencados, pode-se afirmar que os *policy entrepreneurs* responsáveis por esta medida foram diligentes e proficientes no desenvolvimento das tarefas que lhes estavam cometidas, facto que foi determinante para a publicação da medida em apreço. Recorda-se neste particular uma frase do Ex-Secretário de

Estado da Segurança Social - Pedro Marques onde este facto é bem patente, para além de também apontar outras justificações:

Esta facilidade de integração deveu-se ao grande conhecimento técnico e experiência da equipa responsável, mas também à capacidade de transmissão dessa formulação e dessa ideia a todo o Governo, de modo a falar a uma só voz, os responsáveis técnicos e os decisores políticos.

No que respeita aos resultados obtidos pela análise das entrevistas, verifica-se que todos referem que existiu uma preocupação em suavizar os efeitos da introdução da medida. O Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos refere sobre este propósito que: “estas reformas normalmente estão inseridas em reformas maiores de desregulação da legislação do trabalho e do empregador com a entidade patronal e menos segurança por parte da Segurança Social, com o intuito de conseguir pontos de apoio.”

Para a Presidente da Inter-Reformados - Fátima Canavezes e para a especialista - Teresa Garcia este modo de introduzir medidas consubstancia uma forma de tornar os objetivos da medida em algo opaco e impercetível para a maioria, com o intuito de facilitar a implementação.

Assim, se é verdade que não se pode afirmar taxativamente que existiu um intencional obscurecimento dos reais objetivos da medida, parece evidente que existiu, de facto, a intenção de suavizar o impacto que a mesma provocaria nas pessoas.

É notório também que existiu uma forte intenção de envolver os parceiros de modo a encontrar um consenso alargado que facilitasse a fase da implementação da medida, facto referido por todos os entrevistados com exceção do Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos e da Presidente da Inter-Reformados - Fátima Canavezes.

Apesar de em 2007 não ser comum a introdução de medidas com efeitos retroativos ou medidas que mexessem significativamente com as pensões em pagamento, a verdade é que todos os entrevistados referiram que é um facto importante, pois afeta decisivamente a aceitação da medida. Neste sentido, julga-se que este aspeto também foi relevante e determinante na elaboração da estratégia do desenho e implementação da medida.

5. Janela de oportunidade

Para que exista uma escolha é necessário que os fluxos anteriormente apresentados se juntem num momento único, de modo a criarem uma oportunidade para implementar determinada solução.

Seguidamente será apresentado o modo como esta janela de oportunidade foi criada ou aproveitada para introduzir a medida em estudo.

5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade

Relativamente ao estilo de decisão do Governo, ou à pré-disposição para legislar nestas áreas, consta-se que foi um Governo PS que constituiu a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, que iniciou a reforma da Segurança Social, em 2000, e que, mesmo no seu programa eleitoral em 2005 mencionou a intenção de legislar sobre esta matéria. Verifica-se ainda que, por coincidência, ou talvez não, ainda estávamos na primeira metade da legislatura, faltando mais de dois anos para as eleições.

Assim, atendendo a que existiu uma real preocupação em suavizar o impacto da medida e que ainda faltavam mais de dois anos para as eleições, quer legislativas quer autárquicas, julga-se que, neste momento temporal, existia uma predisposição para efetuar alterações nesta área. Naturalmente, tal afirmação assenta no pressuposto de que existia de facto um problema de sustentabilidade que era necessário resolver, pelo que, mesmo tendo presente que cortes nas pensões não atraem votos, era necessário tomar essa decisão.

Conforme já referido, a análise do presente caso está muito associada à publicação da Lei de Bases da Segurança Social de janeiro de 2007, no entanto, julga-se que não se pode afirmar que é um dos fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade, porque faz parte do mesmo processo político e são indissociáveis.

Julga-se também que a existência de um clima de consenso com os parceiros sociais deu sustentação a alterações desta natureza e criou uma vantagem competitiva em relação às restantes propostas dos partidos da oposição.

Tal vantagem foi efetivamente bem aproveitada, atendendo a que a medida foi implementada, mas naturalmente não se pode negligenciar o facto de o Governo ter uma maioria na Assembleia da República que permitiu que a lei fosse aprovada e enviada para promulgação, tal como hoje se conhece.

Por outro lado, a clivagem extrema entre as propostas do PS e PSD poderá ter sido crucial para o sucesso da estratégia do Governo, pois a proposta do PSD foi acusada de não ser executável do ponto de vista financeiro. Foi apontada a falta de fundamentação, no que se referia a custos de transição, acrescido da perda de receitas dos novos contribuintes e respetivo dispositivo de financiamento alternativo para as pensões correntes, agravando o sentimento de receio das pessoas quanto à capacidade do sistema de Segurança Social para assegurar o pagamento de pensões (Carolo, 2014).

Com o intuito de confirmar o que se acabou de concluir, reproduzem-se alguns dos argumentos mais incisivos apresentados pelos atores políticos à data, durante a discussão das propostas na Assembleia da República, sessão de 23 de novembro de 2006.²⁷

Por exemplo, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, Viera da Silva, afirmou que a proposta do PSD enfermava de rigor e de credibilidade, uma vez que propunha uma transferência de fundos da Segurança Social para entidades externas. Sublinhava que a alternativa do PSD não respondia à problemática do envelhecimento e aumentava de sobremaneira a despesa, sendo que a receita só aumentava à custa do incremento dos impostos.

Por seu turno, o Deputado do PSD, Luís Pais Antunes, acusou o Governo de não ouvir a proposta do PSD e de não apresentar as contas da proposta que defende. Afirmou que a proposta do PSD não era um modelo de capitalização puro, mas sim um modelo misto semelhante ao que existe em países como a Holanda e Suíça.

Teresa Vasconcelos Caeiro, Deputada do CDS-PP, referiu que António Guterres, Ferro Rodrigues, Jose Sócrates e Correia de Campos no passado defenderam o sistema misto de pensões ora proposto pelo seu partido. Assegurava que existia a obrigação de acautelar a sustentabilidade a longo prazo, e não apenas até 2035, e afirmava que a proposta do PS não explicava como iria garantir o equilíbrio do sistema no futuro.

Para o Deputado do Bloco de Esquerda, Francisco Louçã, a direita (PSD – CDS-PP) entendia que não era preciso um sistema público de pensões, é um “salve-se quem puder,” no entanto era uma mera hipótese, já a proposta do Governo que provavelmente entrará em vigor, era pior porque traduzir-se-ia numa diminuição efetiva da pensão ao longo do tempo.

O Deputado do PCP, Jorge Machado declarou que a inovação da proposta do PS eram os cortes nas pensões e a criação de pensões de miséria.

²⁷ Para um maior detalhe sobre tudo o quanto foi dito *vide* Anexo Q.

Já o Primeiro-Ministro à data, José Sócrates, atestou que o Partido Comunista nunca expressou preocupação com a sustentabilidade da Segurança Social e que era demagógico diminuir a idade da reforma.

Estes aspetos terão acabado, não só, por fortalecer a credibilidade da proposta do Governo, como por tornar as suas opções de política como a única solução realista disponível.

Estes aspetos, a par da maioria absoluta no Parlamento, determinaram uma conjuntura política rara, com os poucos pontos de veto enfraquecidos e sem alternativas válidas por parte da oposição parlamentar, o que viria a enviesar o debate político e a conduzir a uma reduzida discussão pública, os quais se traduziram em elementos favoráveis e potenciadores da proposta do Governo (Carolo, 2014).

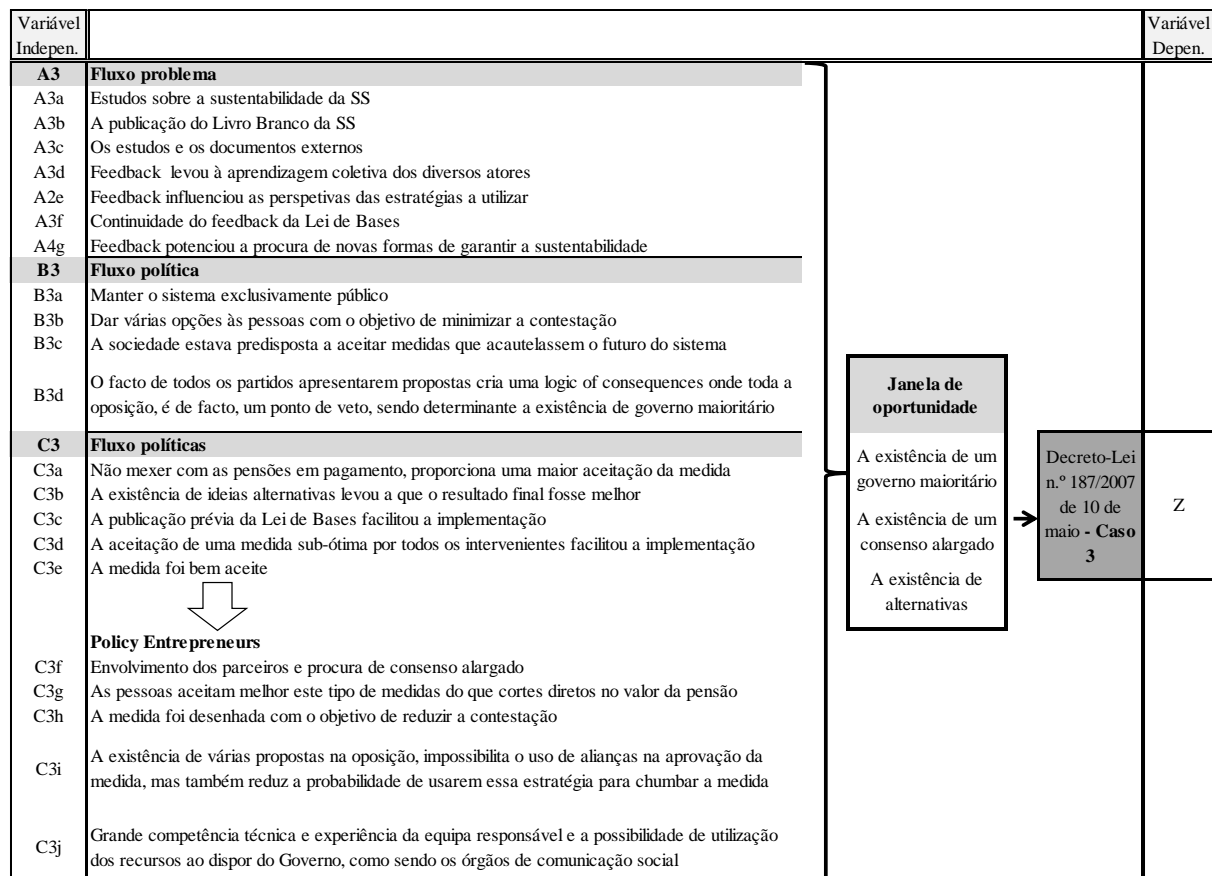
É também neste sentido que apontam os resultados obtidos da análise das entrevistas, onde a totalidade dos entrevistados considera que a existência de um Governo maioritário foi determinante para a criação desta janela de oportunidade.

Nestes termos, é razoável afirmar que os dados sustentam que a existência de um Governo maioritário foi determinante para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator de sustentabilidade.

6. Síntese conclusiva

Terminado que está a aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos à implementação do Decreto-Lei 187/2007, sobressaiu a existência das condições ou acontecimentos que contribuíram para o preenchimento do modelo ilustrado na Figura que se segue.

Figura n.º 3.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei 187/2007



Pela aplicação do modelo analítico à medida de política consubstanciada pelo Decreto-Lei 187/2007, foi possível constatar que os estudos sobre a sustentabilidade da Segurança Social de 2006, a publicação do Livro Branco da Segurança Social e os estudos externos, como as publicações da OCDE sobre as taxas médias de substituição de rendimentos, foram relevantes para a introdução do problema na agenda política.

Foi notório que a competência técnica da equipa responsável pelo desenho da medida, bem como o conhecimento e comprometimento de todo o Governo com a mesma, facilitaram a sua introdução, isto porque, do lado da equipa especialista existiu a transmissão do conhecimento técnico, em que assenta o desenvolvimento da medida, e por parte do

Governo, foram disponibilizados recursos, como o acesso aos órgãos de comunicação social essenciais na formação de opinião e na criação do sentimento de que era preciso intervir.

Verificou-se também que o efeito de *feedback* conduziu a uma aprendizagem coletiva dos diversos atores, levou à procura de novas formas de garantir a sustentabilidade do sistema, enquadrou este processo de *decision-making* e influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar, tornando eficaz esta política de retração.

Foi também evidenciado, que em virtude de os atores agirem de acordo com uma lógica de consequências no quadro de constrangimentos institucionais, sendo as suas preferências orientadas por determinados contextos institucionais, podem-se tornar estruturas de oportunidade e/ou pontos de veto. Assim, a existência de um Governo maioritário foi determinante na implementação da medida, principalmente porque, como existiam alternativas, dificilmente se estabeleceriam coligações para aprovação do diploma.

Ficou patente que a existência de várias propostas na oposição impossibilitou o uso de alianças na aprovação da medida pelo Governo, mas também reduziu a probabilidade dos partidos da oposição usarem essa estratégia para reprovarem a medida.

Embora não seja claro que existiu intenção por parte do Governo de obscurecer os reais objetivos da medida, ficou bem patente que a medida foi desenhada com o intuito de minimizar o impacto no momento da implementação e, ainda, que esta forma de introduzir medidas favorece a aceitação de políticas de retração.

Também foi relevante a existência de um acordo de concertação social, assinado por todos os parceiros, com exceção da CGTP-IN, devidamente negociado e com cedências de ambas as partes (por exemplo, aplicação das medidas apenas aos que iam entrar para a reforma e não aos que já se encontravam a receber a pensão), consubstanciando-se na aceitação de uma medida sub-ótima por parte dos intervenientes. Esta particularidade de consensos na concertação social torna-se mais relevante porque no quadro parlamentar sucedeu uma imposição unilateral do partido no Governo, os restantes Partidos não apoiaram a medida.

A implementação da reforma ocorreu sem grandes sobressaltos, não existiram convulsões sociais nem quedas do Governo, como aconteceu em outro países, mas naturalmente que políticas de retração não são populares e geram alguma insatisfação, mas no geral, a medida foi bem aceite. Foi também sublinhado que o facto de não se mexer com as pensões em pagamento proporcionou uma maior aceitação.

A medida introduzida era viável e a existência de alternativas proporcionou mais discussão e mais informação sobre a mesma, levando a alguns ajustamentos e à consequente melhoria do resultado final.

O diploma não teve grandes dificuldades na fase de implementação porque foi antecedido da publicação de Lei de Bases, que é um diploma de valor reforçado e que no fundo aplanou o terreno para a entrada em vigor de um documento que apenas regula uma área específica da Segurança Social, as pensões. No entanto, também é visível que existiu uma forte intenção de envolver os parceiros e de procurar um consenso alargado durante o desenho da medida.

Os argumentos referidos foram utilizados para indicar qual o sentido em que apontam os dados relativamente a cada um dos fatores chave amplamente descritos na literatura.

No que concerne à afirmação de que a introdução do fator de sustentabilidade foi uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida, entende-se que é claro que existia o objetivo de reduzir a contestação, mas não é certo que tenha existido um obscurecimento dos reais objetivos da medida.

Sobre a tese de que a introdução do fator de sustentabilidade consubstancia a aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores, parece razoável afirmar que os dados obtidos sugerem que este facto aconteceu nesta reforma e influenciou que o resultado final fosse a publicação do Decreto-Lei 187/2007 e não de outro.

Relativamente à afirmação de que a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social em 2006 e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação de uma janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator sustentabilidade, considera-se que os dados obtidos validam esta premissa.

Face ao exposto, considera-se que os objetivos do presente capítulo foram atingidos e que ficou patente o arranjo dos três fluxos e os motivos que levaram a que os mesmos se juntassem num dado momento e permitissem a implementação da medida.

Aplicado que está o modelo ao caso central, torna-se necessário avançar para a análise dos restantes casos de modo a apurar se existem diferenças e se essas mesmas diferenças dão resposta à questão central e às questões derivadas do trabalho.

CAPÍTULO IV

A REFORMA DE 1993

1. Nota introdutória

O enfoque da presente investigação é o caso de 2007, concretamente as motivações que levaram à opção pela introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal. No entanto, recorda-se que a hipótese central do trabalho pretende comprovar ou refutar se *a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões se deveu à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas), do diploma de 2007 por comparação a outros momentos.*

Ora se a hipótese central do estudo afirma que foram as diferenças existentes nos fluxos que determinaram que o resultado do desenho da medida de política pública de 2007, contemplasse, entre outras medidas, o fator de sustentabilidade, parece obrigatório analisar o que sucedeu em outros momentos de reforma para se obter uma base de comparação, motivo que fundamenta a redação do presente capítulo.

O diploma que marcou o início da diminuição do valor de pensão a receber por via da alteração da fórmula de cálculo, promulgado após a publicação da Lei de Bases que normalizou a Segurança Social em Portugal foi o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro. Deste modo, será um dos casos que será tratado de forma individualizada com o intuito de se perceber o comportamento e a combinação a que os diversos fluxos estiveram sujeitos, no referido momento político, de modo a analisar os argumentos que estiveram na base do desenho e de implementação do diploma de 1993.

Para além deste objetivo primordial, é de extrema importância proceder à análise deste diploma porque ele materializa a tomada de consciência do peso das pensões, em todo o sistema da Segurança Social, e, ainda, porque é pioneiro em muitas das medidas que foram adotadas, como por exemplo o tratamento igualitário entre homens e mulheres.

Assim, no final da elaboração do presente capítulo deverá ser possível preencher a tabela resultante da elaboração do modelo (Figura n.º I.3) de modo a permitir completar a matriz de comparação (Figura n.º I.4) com os dados relativos a um dos “casos negativos” - o presente caso, de 1993, resultante da análise do Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro.

2. Fluxo dos problemas

Neste ponto é relevante analisar os motivos pelos quais esta solução foi introduzida na agenda política, objetivamente, o motivo pelo qual os decisores políticos decidiram legislar sobre esta temática.

O *roadmap* para se concretizar este intento obriga à passagem por diversos pontos importantes como: os indicadores existentes; os acontecimentos dramáticos e; o *feedback* criado pelas políticas anteriores.

2.1. Acontecimentos focalizadores

Para este ponto, importa, sobretudo, verificar quais os indicadores que potenciaram, de algum modo, a introdução do normativo legislativo regulador das pensões de velhice em Portugal, no caso, o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro.

Estes indicadores podem ser estudos publicados por associações, por Partidos Políticos, pelo Governo, pela própria Segurança Social ou, podem ser a mera apresentação da conta de Gerência da Segurança Social ao Tribunal da Contas ou, a análise de outro instrumento de controlo de gestão que possa ter despertado o interesse da agenda política para esta temática.

Considerando a diversidade de instrumentos que os indicadores podem assumir, julga-se que uma boa forma de iniciar a análise é verificar o preâmbulo do diploma normativo.

O referido diploma elenca a conjuntura económica e demográfica, enfatiza a evolução da taxa de natalidade e de mortalidade e ainda sublinha o envelhecimento populacional, mas não salienta a existência de algum estudo, de dados, de indicadores ou outros que sustentem a necessidade de introdução de medidas que alterem o cálculo da pensão de velhice em Portugal.

Após uma pesquisa em *open source intelligence* (OSINT) sobre a existência de tais estudos, também não foram encontrados, nem mesmo em anexo ao Orçamento de Estado. Naturalmente, não existe a veleidade de pensar que não houve qualquer estudo analítico, ou de outro tipo que tenha fundamentado as opções, que tenha suportado a decisão ou mesmo a necessidade de se legislar, no sentido da alteração da fórmula de cálculo da pensão, tão-somente, verificou-se que mesmo que tenham existido, não foram amplamente explorados como nos restantes casos em estudo.

Verifica-se também que a tónica imposta pela redação do preâmbulo não era a da falta de sustentabilidade, mas sim a redução de “distorções e injustiças relativas,” facto muito vincado na igualização na idade de reforma entre homens e mulheres e no aumento do número de anos relevantes para o cálculo da pensão.

Recorrendo às entrevistas efetuadas sobre o diploma de 1993, a informação obtida é muito difusa, recorda-se que o número de anos decorridos, desde a publicação do diploma, é grande e que este é o documento mais antigo a ser objeto de estudo.

Existem também outros circunstancialismos que afetam a obtenção de mais informação, um dos quais é referido pela Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria:

Deste modo e atendendo a que o movimento sindical não é alheio a esta realidade e a esta dinâmica, é importante referir que inicialmente estava muito direcionado para as questões laborais e para as questões do rendimento, pelo que, a atenção dada ao último diploma foi muito superior à atenção dada, ou à discussão que foi proporcionada nos anteriores.

No mesmo sentido também o Diretor Adjunto do Departamento de Assuntos Jurídicos e Sócio Laborais da CIP – Nuno Biscaya refere que “inicialmente, apesar de não pertencer à CIP, penso que a envolvimento nestas matérias era menor.”

Por outro lado, Bagão Félix e Fernando Lopes Cardoso salientam a toma de consciência do constrangimento demográfico e a importância das alterações impostas pelas taxas de natalidade e de mortalidade.

O argumento defendido por Arménio Carlos, Fátima Canavezes e Teresa Garcia é muito semelhante, mas aqui reproduz-se apenas o referido pela especialista Teresa Garcia – ISEG:

Foi uma onda de puro neoliberalismo. Na década de 80, um pouco por todo o mundo em virtude do abrandamento económico e do aumento da esperança média de vida, a atenção dos decisores começou a voltar-se para a despesa com as pensões e esqueceu-se o retorno que as mesmas proporcionavam, como sendo o bem-estar e um conjunto de outras externalidades positivas que permitiram que a sociedade se desenvolvesse.

O Ministro do Emprego e da Segurança Social, à data – José Albino da Silva Peneda apresenta outra visão sobre o tema: “concretamente em 1993 existiram estudos sobre a sustentabilidade da Segurança Social, com a colaboração da Secretária de Estado, Ferreira Leite, que chamaram à atenção para estas problemáticas e que levaram à necessidade de legislar.”

O Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social – Correia de Campos advoga que: “quando a comissão do Livro Branco foi constituída, já havia pessoas preocupadas com o sistema e com o futuro porque não havia inflação e começavam a estar em pagamento as pensões mais elevadas.”

Assim, perante os argumentos apresentados com recurso a fontes primárias e secundárias, surge a convicção de que os estudos existiram, até porque o Ministro do Emprego e da Segurança Social à época, José Albino da Silva Peneda, confirma a sua existência, mas não se reconhece que foram determinantes para a introdução da temática na agenda política. Desde logo, porque não estão amplamente disseminados e citados como os restantes estudos que suportam os casos em análise, mas também porque os entrevistados não os apontam como sendo um fator determinante no âmbito dos acontecimentos focalizadores do agendamento da medida de 1993.

Verifica-se também que a terem existido estudos, os mesmos estavam mais focados em outros aspetos, abordando a sustentabilidade da Segurança Social de forma indireta. Neste particular, recorda-se o referido por Mendes (2005 p. 120) pois o mesmo menciona que:

O compacto português de transição demográfica, concluída na década de 80, torna-se progressivamente evidente, quanto às consequências sobre o sistema de pensões e o nexó geracional que nele se baseia em tão larga escala.

O Relatório da Comissão Nacional da Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, de 1982, fora ainda singularmente otimista a respeito dos encargos económicos com as pensões, face ao inexorável envelhecimento da população. Reconhecendo ser imperioso o seu controlo, logo tranquilizara a opinião pública, dizendo: pensa-se que não se pedirá ao sistema económico que suporte acréscimos no número de pensionistas, porque tal não será necessário, perante a tendência para a estabilização observada desde 1980.

Não obstante o descrito, a verdade é que, por diversas vezes, foi elencada a tomada de consciência sobre as questões demográficas, a importância da inflação e as taxas de natalidade e mortalidade, factos que são traduzidos e analisados numericamente através de indicadores.

Nestes termos, considera-se que os principais indicadores ou acontecimentos que podem ter potenciado a intervenção política são: a baixa taxa de natalidade; o

envelhecimento populacional; a expansão do âmbito da Segurança Social e; o abrandamento da taxa da inflação.²⁸

Outro fator que poderá ter sido preponderante é a menção sobre o aumento da despesa comparativamente ao ano anterior, constante na Proposta para o Orçamento de Estado de 1992 (XII Governo Constitucional, 1992a): “do lado das prestações sociais são de salientar os aumentos, em relação ao orçamentado em 1991, das verbas destinadas às reformas (17 %), pensões de sobrevivência (23 %) e abono de família (18 %).”

2.2. Feedback

Neste ponto, pretende-se verificar o que sucedeu com os programas anteriores e os caminhos que os mesmos apontavam, isto porque, ambiciona-se compreender se o trilho criado por diplomas anteriores foi determinante na trajetória imposta ao diploma em análise, ou, se existiu uma rotura com a sequência lógica dos acontecimentos.

Neste particular o diploma é *sui generis*, desde logo, pelo tempo que medeia em relação à Lei de Bases que o suporta (1984 – 1993). Este argumento baseia-se no facto de que se existir uma lei de valor reforçado, como é o caso das Leis de Bases, a força e a legitimação do Decreto-Lei que introduz alterações à fórmula de cálculo das pensões de velhice são inevitavelmente maiores.

Em contrapartida, verifica-se que este é o primeiro diploma, após a publicação da primeira LBSS, que impõe de facto limitações e obriga a uma retração do espectro de atuação e nos montantes concedidos no âmbito da proteção na velhice. Isto no campo específico da fórmula de cálculo da pensão, pois o Decreto-Lei 41/89, de 2 de fevereiro, como regula a acumulação de pensões com rendimentos de trabalho, em boa verdade também representa um diploma de retração.

Conforme já foi referido e sustentado, desde 1984, a Segurança Social vinha a incorporar cada vez mais encargos. Por exemplo, a Portaria 470/90 de 23 de junho, estabeleceu o 14º mês dos pensionistas e a Portaria 1177/90, de 3 de dezembro determinou no seu art.º 16º que o subsídio de Natal, era atribuído em dezembro como 13.º mês de pensão e a prestação complementar era atribuída em julho como 14.º mês de pensão aos pensionistas de invalidez, de velhice e de sobrevivência dos regimes de Segurança Social, sendo

²⁸ Apesar da taxa da inflação, em 1993, estar muito acima dos valores ditos normais atualmente, estava a baixar rapidamente dos dois dígitos, rondando os 6%.

atualizadas do mesmo modo que as restantes prestações mensais. Estes dois diplomas são particularmente relevantes para o estudo, porque são medidas expansionistas nesta área das pensões de velhice.

Com base neste pressuposto poder-se-ia afirmar que o diploma em análise, de 1993, é uma medida em contraciclo e que não teve em consideração os diplomas anteriores, uma vez que a tendência era expansionista. Contudo, salienta-se que:

...embora todas as alterações legais, desde meados dos anos oitenta, tenham sido no sentido de incentivar carreiras contributivas mais longas e de aumentar a idade de reforma – logo com um efeito positivo quer do lado da receita, quer do lado da despesa – houve uma que contrariou esta tendência e que, na verdade, surge como uma decisão singular no sentido de aumento da generosidade do sistema – a criação do 14º mês ou subsídio de férias para pensionistas, em 1990 (Silva, *et al.*, 2014 p. 7).

Com este argumento surge a dúvida se o diploma de 1993 impõe de facto um rompimento com as políticas anteriores, surgindo a necessidade de verificar o referido pelos diversos entrevistados sobre esta questão do *feedback* para que se possa aclarar que influências foram impostas ao diploma em análise e se as mesmas foram significantes na construção da solução final. Mas a verdade é que a informação vertida nas entrevistas neste particular não é muito rica ou conclusiva.

Encontram-se argumentos como o referido pela especialista Teresa Garcia – ISEG: “os dois primeiros diplomas seguiram uma lógica sequencial nas medidas, concretamente o número de anos para o cálculo da pensão, desde a média dos melhores dez anos até passar a contar toda a carreira contributiva.”

Neste mesmo sentido, a Presidente da Inter-Reformados - Fátima Canavezes afirma que:

Nos dois primeiros diplomas podemos constatar uma lógica sequencial nas medidas, concretamente o número de anos para o cálculo da pensão, desde a média dos melhores dez anos até passar a contar toda a carreira contributiva, ou mesmo a taxa de formação da pensão.

Os restantes entrevistados apresentam outras sugestões referindo que, em 1993 e 2002, existiu uma incorporação do *feedback*, mas os factos apontam no sentido de que esta medida é pioneira, pois consagra, pela primeira vez, uma restrição no âmbito das pensões.

Este argumento é sustentado pelo facto de que, apesar da entrada em vigor da Lei de Bases em 1984, o cálculo da pensão não sofreu alterações e foram utilizadas as regras do Decreto Regulamentar n.º 9/83. Foram ainda alargados vários programas de apoio na

pobreza como sendo as medidas de apoio no desemprego e por fim, o grande suporte do argumento que advoga o rompimento da lógica sequencial é o facto de ainda em 1990 se expandir o sistema da Segurança Social, com o 14º mês para os pensionistas e, logo depois, em 1993, se restringir o acesso e o valor das pensões de velhice.

Porém, mesmo em 1993, existiu um fator que, de algum modo, mitigou ou atenuou o resultado da reforma, que foi a revalorização das remunerações para a determinação da base de cálculo das pensões.

Apenas nas Grandes Opções do Plano para 1993 - Proposta de Lei n.º 36/VI – surgiu, pela primeira vez, o Governo a assumir que iria reformular e melhorar os esquemas de benefícios, concretamente, as pensões de invalidez e de velhice.

Assim, considera-se que o presente diploma obrigou a um rompimento com o *feedback* das políticas anteriores ao nível dos diplomas que enformavam o cálculo da pensão de velhice, verificando-se que a medida consubstancia a primeira medida de retração no âmbito do cálculo das pensões, após a publicação da Lei de Bases.

3. Fluxo da política

Durante a secção que se segue é importante analisar as posições dos diversos atores e sintetizar o sentimento nacional sobre a temática em análise, verificar se existiam grupos de pressão com interesses particulares e, ainda, a ideologia partidária.

3.1. Linhas de pensamento e grupos de interesse

Considerando que o partido mais votado representa a maioria dos cidadãos, que a maioria dos cidadãos se revê nas ideias vertidas no Programa de Governo e que por conseguinte, esta é a linha de pensamento dominante, vislumbra-se como relevante analisar o Programa do XII Governo Constitucional. Assim, é pertinente verificar o descrito no Capítulo IV designado por: “Reforçar a solidariedade - Melhorar a qualidade de vida.”

Curiosamente, ou não, tal Programa de Governo (XII Governo Constitucional, 1991 p. 76) não previa a introdução de qualquer medida de redução da pensão, antes pelo contrário, sugere inclusive que:

O Governo empenhar-se-á em continuar a promover a atualização das prestações pecuniárias dos regimes da Segurança Social, visando o continuado crescimento real

do poder de compra das reformas e das pensões, na perspectiva da progressiva melhoria da sua eficácia social.

O único ponto do diploma que poderia levar a prever a necessidade de surgirem eventuais reduções e restrições do montante da pensão é o que se apresenta de seguida (XII Governo Constitucional, 1991 p. 77):

Daí a iniciativa de rever e aperfeiçoar o regime das pensões de velhice, considerando, nomeadamente, as condições de antecipação e flexibilização da idade de reforma, atendendo às particularidades do exercício de certas profissões e às características do mercado do emprego.

Conforme se verificou no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 329/93, também aqui já se encontrava a tónica do incremento da justiça e da adequação do sistema, com mais justiça social, melhor proteção social e a promoção de uma crescente igualdade de oportunidades, onde o aumento do financiamento passaria pela intensificação das medidas de prevenção, de combate à evasão contributiva e de reforço dos meios de cobrança coerciva das dívidas à Segurança Social.

Nas Grandes Opções do Plano para 1992 (XII Governo Constitucional, 1992a), também nada fazia prever uma alteração no cálculo das pensões, até porque era referido que a atuação na área da Segurança Social passaria pela revisão e aperfeiçoamento dos regimes deste sistema, designadamente das pensões e das reformas e pela atualização das suas prestações pecuniárias.

Recorrendo à informação vertida em sede de entrevistas, apresenta-se uma ideia preconizada pelo Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, à data - Bagão Félix:

Relativamente aos primeiros diplomas, a verdade é que não havia alternativas. Melhoramos muito neste sentido, antes o Governo apresenta uma proposta e não havia alternativas, dizia-se apenas que não se concordava e era-se contra. Penso que a crise levou-nos a olhar para o essencial. É difícil responder a esta pergunta. As pessoas não estavam bem informadas, só recentemente foi envolvida toda a sociedade, antes da publicação do Livro Branco da Segurança Social a discussão era meramente académica.

Na mesma linha de pensamento Pedro Marques, Catarina Albergaria e Correia de Campos garantem que, inicialmente, não existiam grandes alternativas às posições do Governo, motivo pelo qual o diploma de 1993 passou com a abstenção do PS.

Por seu turno, Arménio Carlos e Fátima Canavezes afirmam que as linhas de pensamento estavam vocacionadas para a mera redução do valor da pensão.

Salienta-se, novamente, a posição da Secretária Executiva da UGT – Catarina Albergaria – nas entrevistas com o intuito de se perceber que de facto muitos dos atores ou potenciais grupos de pressão ou de veto, estavam afastados destas problemáticas:

Deste modo e atendendo a que o movimento sindical não é alheio a esta realidade e a esta dinâmica, é importante referir que inicialmente estava muito direcionado para as questões laborais e para as questões do rendimento, pelo que, a atenção dada ao último diploma foi muito superior à atenção dada, ou à discussão que foi proporcionada nos anteriores.

Pelo exposto, julga-se que estão reunidos os pressupostos para se poder avançar que à data da publicação do primeiro diploma, ainda não existia uma verdadeira consciencialização sobre estas temáticas. Não obstante do descrito, naturalmente que a posição e o sentimento da população é quase sempre no sentido da obtenção de mais benefícios e da melhoria contínua das pensões, entenda-se, obtenção de mais rendimentos por via da pensão.

Deste modo, considera-se que esta medida é contrária ao sentimento expansionista que o sistema teve até à data, bem como nas tendências que eram apontadas para o futuro através do Programa de Governo e das Grandes Opções do Plano para 1992.

Julga-se também que é evidente o afastamento existente entre alguns dos grupos de pressão e a problemática em estudo – por exemplo a UGT e a CIP - desde logo, pelos contributos obtidos com as entrevista, mas também porque a documentação produzida sobre este diploma, por exemplo pareceres, é praticamente inexistente.

3.2. Ideologia partidária

Para se analisar este ponto é necessário recorrer aos documentos estruturantes da estratégia política dos diversos partidos, concretamente os Programas Eleitorais.

Importa também mencionar que muita da informação referida de seguida não foi obtida em fontes abertas, tendo sido necessário solicitar os documentos aos diversos partidos, pelo que apenas se analisam aqui aqueles que foram facultados.

Iniciando com o programa do partido, que viria a ser convidado a formar Governo, verifica-se que a atenção prestada a esta temática é reduzida, porque no Programa nada é

referido sobre o incremento da sustentabilidade da Segurança Social, concretamente na vertente das pensões (Partido Social Democrata, 1991).²⁹

A contrario sensu, é mencionado que os grandes objetivos no domínio da Segurança Social passavam por:

Aumentar, continuada e progressivamente, o poder de compra das prestações sociais, designadamente das pensões.

Desenvolver um sistema de Segurança Social assente num regime básico de participação obrigatória que assegure uma pensão mínima a todos os cidadãos e que contemple, também, esquemas complementares privados, quer empresariais, quer individuais (Partido Social Democrata, 1991 p. 72).

Face ao exposto parece oportuno referir que, por um lado, ainda existia o sentimento do alargamento do espetro de atuação da Segurança Social pela introdução de uma pensão mínima a todos os cidadãos e pelo reforço do poder de compra dos pensionistas e, por outro lado, denota-se a intenção de introduzir a componente privada no sistema.

Analisando o Programa Eleitoral do PS verifica-se que a tónica também não era a falta de sustentabilidade da Segurança Social, mas sim o incremento da proteção social.

No entanto, são propostas algumas alterações ao nível do financiamento, concretamente:

Revisão do método de financiamento da segurança social, testando a possibilidade de calcular as contribuições empresariais parcialmente com base no valor acrescentado e criando garantias complementares de capitalização por forma a garantir os direitos futuros dos trabalhadores (Partido Socialista, 1991 p. 67).

Como se veio a constatar, mais tarde – 2002 e 2007, este partido não concordou com a capitalização, nem com a introdução de esquemas particulares complementares, no entanto, em 1991, estas medidas encontraram-se elencadas nas suas linhas programáticas.

Ao nível do cálculo das pensões foi proposto uma revisão do processo de cálculo para diminuir a dependência dos vencimentos mais antigos para evitar a degradação dos montantes das pensões.

Ainda neste registo de medidas expansionistas foi proposto que o método de cálculo das pensões fosse revisto com o objetivo de limitar os efeitos negativos da inflação e de indexação das pensões mínimas aos salários mínimos.

²⁹ Facto que não causa estranheza pois como já foi referido o Programa de Governo também nada refere.

Outra prioridade selecionada era o desenho de “medidas que estimulem reformas antecipadas, parciais ou progressivas, que simultaneamente minimizem o corte abrupto entre a vida ativa e a reforma e sejam proporcionadoras de uma nova dinâmica na criação de postos de trabalho (Partido Socialista, 1991 p. 156).”

Deste modo, constata-se que também o PS não vislumbrava uma efetiva necessidade de reforçar a sustentabilidade da Segurança Social, a ênfase era efetivamente o reforço e o incremento das áreas de atuação da Segurança Social.

No que respeita ao CDS-PP, também o seu Programa Eleitoral não inclui eventuais preocupações com a sustentabilidade da Segurança Social. O documento prevê inclusive:

79. Assumpção do compromisso público de que em Governo em que o CDS participe não serão diminuídos os benefícios sociais nem as pensões de reforma.

80. Actualização gradual das pensões degradadas, de modo a eliminar a flagrante injustiça existente entre aposentados na mesma categoria (Partido Popular, 1991 p. 9).

Do exposto, parece claro que também o CDS-PP não contemplava alterações de fundo no cálculo da pensão, aliás, afirma mesmo que no caso de vir a integrar o Governo não degradaria o valor das pensões.

Passando a analisar outra fonte de informação, confirma-se que o cenário e o caminho apontados são semelhantes, ou seja, incremento dos valores de pensão a receber em detrimento da introdução de políticas de retração.

Sobre este propósito, salienta-se o Projecto de Lei n.º 9/VI onde consta que:

Durante a campanha eleitoral todas as forças políticas que hoje têm expressão parlamentar assumiram compromissos de dignificação das pensões e reformas tomando como referência o salário mínimo nacional. Urge concretizar tal compromisso. O PCP, através deste projecto de lei, dá um passo importante para que se passe das promessas à realidade (Partido Comunista Português, 1991 p. 8).

Deste modo, também aqui se verificou que para além das medidas respeitantes ao próprio diploma, que se prendia com atualizações de pensões, foi asseverado o que sobejamente vem sendo afirmado, ou seja, que a tendência era o aumento do poder de compra dos pensionistas e não a retração.

Neste mesmo sentido, o Deputado do Partido da Solidariedade Nacional (PSN), Manuel Sérgio, apresentou o Projeto de Lei n.º 74/VI sobre a atualização das pensões mínimas de invalidez, de velhice e de sobrevivência. Do mesmo modo, em março de 1993, o Deputado Independente, Mário Tomé submeteu à discussão o Projeto de Lei n.º 293/VI

propondo o fomento do valor mínimo das pensões de invalidez e de velhice do regime geral da Segurança Social.

Em sede de entrevistas as respostas foram muito diversas, mas foi possível estabelecer um padrão, o facto de não existir uma posição vincada dos diversos atores, nomeadamente os Partidos Políticos. Tal padrão encontra-se espelhado numa das ideias do Ministro do Emprego e Segurança Social à data – Silva Peneda:

Esta é uma área onde era mais urgente existir consensos para se encontrarem soluções de futuro, este deve ser um sistema muito sério. É preciso um entendimento lato. Apesar deste facto tem-se evoluído muito neste aspeto, eu decidia o aumento das pensões sozinho, atualmente não é assim.

Também neste sentido, Correia de Campos afirma que “as posições partidárias são mais vincadas após o ano 2000 com o PSD pró plafonamento e o PS, irracionalmente contra.”

Sobre esta temática Bagão Félix, Pedro Marques e Catarina Albergaria salientam que inicialmente não existiam alternativas às propostas do Governo, era-se tendencialmente contra.

Noutro prisma Arménio Carlos, Fátima Canavezes e Teresa Garcia salientam que estávamos perante o início da crescente tendência das políticas de degradação das pensões.

4. Fluxo das políticas

O *stream* das políticas inclui uma miscelânea de propostas ou ideias que concorrem entre si para obterem aceitação e ascenderem a medidas de política.

A presente seção de texto trata pois da análise das ideias geradas para a resolução do problema, verifica o grau de aceitação e a fiabilidade técnica da medida introduzida, procura indagar sobre a capacidade de integração com as medidas existentes e, tenta perceber a estratégia de implementação da medida.

4.1. Ideias geradas para resolver o problema

Como é possível constatar pela análise da redação das seções supra, esta medida surgiu em contra ciclo, ou seja, é contrária ao clima expansionista da Segurança Social e foi implementada sem estar prevista nos Programas Eleitorais ou de Governo.

Pela análise dos debates parlamentares e das propostas de lei discutidas à data, as alternativas ou ideias existentes não contemplavam a problemática, pois a tónica era a atualização das pensões mínimas de invalidez, de velhice e de sobrevivência ou o fomento do valor mínimo das pensões de invalidez e de velhice.

Com o estudo efetuado não foram encontradas ideias alternativas à apresentada pelo Governo, ou seja, contrariamente a 2007, a proposta de reforma em 1993, foi debatida de forma isolada e sem propostas concorrentes ou substitutas.

É também neste sentido que apontam os dados recolhidos durante a entrevista, com o especialista Correia de Campos a sublinhar que: “conforme referido inicialmente não haviam mais medidas para além da que foi publicada.”

Neste mesmo sentido, Bagão Félix, Fernando Lopes Cardoso, Fátima Canavezes, Pedro Marques e Silva Peneda, salientam que inicialmente, em 1993, não existiram alternativas às propostas de Governo.

4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas

De forma muito pragmática, sobre este ponto da análise do grau de satisfação ou aceitação da ideia gerada, poder-se-ia dizer que, como não se conhece a existência de um acordo, em sede de concertação social, talvez seja porque a ideia não foi bem aceite e foi muito contestada.

No entanto, este argumento pode ser falacioso e em prol do rigor científico é importante frisar a ideia que tem vindo a ser veiculada no presente estudo. Ou seja, inicialmente os sindicatos e as confederações patronais não estavam vocacionados para o âmbito da Segurança Social ou para a questão das pensões, porque era uma área em franca expansão e de não retração, motivo pelo qual não se pode afirmar que não existiu aceitação da medida ou que existiu muita convulsão social em torno desta, apenas com base neste argumento.

Nestes termos, parece relevante analisar o que sucedeu em sede de votação da medida no Parlamento, pois o principal partido da oposição não votou contra, absteve-se. Considerando que, em princípio, se fosse uma medida que provocasse uma grande contestação social, o maior partido da oposição votaria contra, conclui-se que a medida não era particularmente melindrosa, no campo da concertação social e que seria bem aceite, quando aprovada.

Tentou-se procurar notícias sobre o momento de reforma, não sendo possível recolher um número significativo e aquelas que se encontram não possuíam um cariz negativo, salientando-se apenas a introdução do diploma, no entanto recorda-se que já passaram mais de vinte anos, desde a promulgação da medida.

Recorrendo às fontes primárias de informação, nomeadamente as entrevistas, foi possível constatar que há uma grande diversidade de respostas. Por exemplo o Ministro, do Emprego e Segurança Social, à data – Silva Peneda, salienta que “em 1993 esta matéria passou bem. O mais complicado era a idade da reforma das mulheres, mas também não havia as pressões que temos hoje. Não houve muito alarido social. As pessoas acabaram por aceitar.”

No mesmo sentido Correia de Campos, afirma que “em 1993 houve alguma contestação por causa do aumento da idade de reforma das mulheres, que apesar de ser feita de forma gradual era uma aumento significativo, nos restantes diplomas não houve grande contestação.”

Por seu turno o Ministro Pedro Marques, sublinha que: “relativamente ao primeiro diploma, atendendo a que não se conhece qualquer acordo de concertação social, podemos dizer que talvez a contestação social tenha sido maior.”

Argumento que também é corroborado pelo Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal - Fernando Lopes Cardoso, com a afirmação de que: “em 1993 e 2002 houve mais crispação, mas as reformas passaram.”

Independentemente da diversidade de respostas parece razoável afiançar que os factos apontam no sentido de que não existiu uma particular crispação face à medida introduzida.

Paralelamente, também é importante salientar que este documento introduz um fator de expansão ou, no mínimo, de abrandamento dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva, facto que inevitavelmente promoveu uma maior aceitação da reforma.

4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas

Discorrer sobre a fiabilidade técnica de uma medida desenhada e implementada há mais de vinte anos, pode revelar-se um exercício complicado em virtude dos enviesamentos provocados pelo conhecimento do que sucedeu depois da implementação. Ou seja, sabe-se

que a medida durou quase dez anos, que algumas das medidas do diploma foram mantidas ou atualizadas nos documentos subsequentes e que o sentido da reforma, retração, foi mantido. Porém, este argumento da fiabilidade técnica sugere sempre que as mudanças nas políticas dependem do impacto das próprias políticas e não de opções programáticas distintas, o que não é o caso.

Por outro lado, estes argumentos de *per se* sugerem que a medida era fiável, apontava o caminho correto, reforço da sustentabilidade, ou como era sugerido, corrigia algumas injustiças, mas serão estes argumentos suficientes para sustentar a tese de que a medida possuía fiabilidade técnica?

Face a tal dúvida, analisa-se de seguida a trajetória da despesa com as pensões em relação ao PIB.

Quadro n.º 4.1: Pensões da Segurança Social em % do PIB – 1993

Anos	Tipo de pensão			
	Total	Velhice (todos os regimes)	Invalidez (todos os regimes)	Sobrevivência (todos os regimes)
1990	4,6	2,9	1,2	0,5
1991	4,7	3	1,1	0,6
1992	4,8	3,1	1,1	0,6
1993	5,2	3,4	1,1	0,7
1994	5,2	3,4	1,1	0,7
1995	5,2	3,5	1	0,7
1996	5,3	3,6	1	0,8
1997	5,2	3,5	0,9	0,8
1998	5,1	3,4	0,9	0,8
1999	5,2	3,5	0,9	0,8
2000	5,1	3,5	0,8	0,8

Fonte: Pordata, 2015.

Pela análise do Quadro n.º 4.1 constata-se que no que tange às pensões de velhice, os gastos em 1998 eram de 3,4 pontos percentuais do PIB, valor igual aquele que foi obtido no ano da introdução da medida, ou seja, em 1993.

Naturalmente que poderão existir outros fatores que expliquem esta igualdade de valores, mas certamente que a reforma em análise contribuiu para que os gastos neste campo estancassem. Porém, independentemente de tal facto, recorda-se a afirmação de Bagão Félix sobre este ponto: “inicialmente não era necessário muita justificação para a introdução de medidas no âmbito da Segurança Social, no entanto, penso que as medidas tinham fiabilidade técnica, mas embora sendo necessárias, foram insuficientes.”

O Secretário-Geral da CGTP-IN - Arménio Carlos salienta também que: “uma reforma tem de ser feita num momento, com forte interveniência de todos e durar 40 ou 50 anos não é uma reforma a fingir, para preparar outra reforma.”

Já a Presidente da Inter-Reformados – Fátima Canavezes refere que: “as medidas não tinham fiabilidade técnica, até porque o que se tem assistido é que passados alguns anos estamos a implementar novas medidas e é sempre a reduzir.”

O Diretor Adjunto do Departamento de Assuntos Jurídicos e Sócio Laborais da CIP – Nuno Biscaya – apresenta a ideia de que: “quanto à primeira medida, como referi não fazia parte da CIP, mas julgo que quanto maior a partição dos parceiros sociais, melhores as medidas adotadas e inicialmente não havia muita discussão neste campo.”

No entanto, o especialista Correia de Campos e o Ministro do Emprego e Segurança Social, à data – Silva Peneda, avançam uma ideia diferente. Concretamente, Silva Peneda refere que: “são sempre solicitados estudos e pareceres e ponderadas as medidas implementadas e penso que com os dados que se conheciam à data, as medidas implementadas eram fiáveis.”

Outros entrevistados como a especialista Teresa Garcia ou o Ministro Pedro Marques não avançaram propostas sobre este ponto.

Deste modo, face aos argumentos colhidos e vertidos anteriormente considera-se que a falta de envolvimento dos parceiros sociais não potencia a qualidade ou a fiabilidade das medidas, mas independentemente de tal facto, a medida contribuiu para que os gastos com as pensões não aumentassem, significativamente, nos anos subsequentes à sua aprovação e adoção.

4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes

Os restantes diplomas em estudo, neste particular da integração com as medidas existentes ou com o alinhamento dos princípios estabelecidos e consagrados pela legislação, estão mais facilitados do que no caso de 1993, isto porque são antecidos de uma Lei de Bases, o que de certo modo já aplanou o caminho ou, pelo menos, indicou o sentido provável que seria seguido pelo diploma específico sobre as pensões.

No caso em apreço, tal não sucedeu, pois a Lei de Bases anterior é de 1984 e o diploma foi adotado em 1993, circunstância que pode sugerir que existiram dificuldades acrescidas na sua implementação, mas tal não é verdade.

Este argumento é sustentado pelo facto de não se encontrarem medidas excepcionais no diploma publicado, com vista à sua adaptação ou integração com as restantes medidas, também não foram publicados outros documentos tendentes à integração do diploma de 1993 com a restante legislação e porque foi das poucas questões onde existiu unanimidade entre os entrevistados, pois todos referem que a integração foi fácil.

Todavia, os argumentos que sustentam as afirmações dos diversos entrevistados são diferentes, por exemplo Arménio Carlos, Teresa Garcia e Fátima Canavezes sugerem que a integração foi fácil porque as medidas são sempre desenhadas no sentido da diminuição do valor a receber. Os restantes entrevistados não sugerem este argumento, mas a medida não foi de difícil integração.

Naturalmente que esta facilidade de integração é sempre relativa porque é necessário ajustar os sistemas de informação de gestão da Segurança Social à nova fórmula de cálculo, mas sobretudo, neste caso, formalizar e definir os mecanismos para se efetuar o cálculo da revalorização de toda a carreira contributiva, cálculo que não é muito simples.

4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas

De seguida pretende-se analisar a estratégia utilizada para juntar os problemas às soluções e criar a janela de oportunidade que possibilitou a implementação da medida em questão.

Sem recurso às fontes primárias de informação, como as entrevistas, apenas é possível afirmar que a existência de um Governo maioritário facilitou grandemente a implementação desta tipologia de medidas, uma vez que, pelo menos, ao nível do ponto de veto potencial, da Assembleia República, não são criados tantos entraves.

Em contrapartida, o afastamento existente dos parceiros sociais potenciou a falta de discussão da temática ou um eventual incremento no clima de crispação, em torno da medida.

É neste sentido que aponta o Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, à data – Bagão Félix: “em 1993, como o Governo detinha a maioria e estes assuntos não eram tão discutidos, a implementação ocorreu naturalmente e não se mexeu nas pensões em pagamento.”

O Ministro do Emprego e da Segurança Social, à data – Silva Peneda, refere que:

Neste setor as reformas têm de ser feitas de forma gradativa, de forma lenta, bem explicadas e com estratégias, sublinho, reformas gradativas e bem explicadas. Em

1993, eu e o 1º Ministro sempre que tínhamos oportunidade explicávamos o que iria acontecer e quais os impactos das medidas introduzidas, foi um esforço muito grande de explicação. O facto de não se mexer nas pensões em pagamento é decisivo para não haver contestações sociais, bem como a intervenção dos parceiros sociais.

Contudo, existem argumentos que sugerem estratégias contrárias, como o referido pela especialista Teresa Garcia - ISEG afirma que: “relativamente aos restantes diplomas penso que a estratégia é muito semelhante, é fazer passar a mensagem de que a Segurança Social é insustentável e que se não houver alterações, não vai haver dinheiro para pagar as reformas, futuras e atuais.

Por seu turno Pedro Marques, salienta que:

Assim, penso que para implementar este tipo de medidas são necessários consensos, não se pode mexer com as pensões em pagamento e deve-se garantir a fiabilidade técnica das medidas como em 2002 e 2007, por outro lado em 1993 os cortes foram legislados após a introdução do 14º mês para os pensionistas.

Já o especialista Correia de Campos sugere que “relativamente aos outros dois momentos penso que não existiu propriamente uma estratégia, a não ser não mexer nas reformas em pagamento.”

Face ao exposto, verificou-se que os factos determinantes ou a estratégia seguida para a implementação das medidas da reforma de 1993 são: a existência de um Governo maioritário e; o facto de não mexer com as pensões em pagamento.

Relativamente aos argumentos como: legislar estas medidas após introdução de uma medida expansionista – 14º mês para os pensionistas, e o facto de não existir muito interesse dos parceiros sociais pela matéria, apesar de não existir unanimidade, infere-se que influenciaram decisivamente a introdução e o desenho da medida.

5. Janela de oportunidade

A janela de oportunidade para a implementação de uma política não é mais do que o momento a partir do qual os fluxos, correntes ou *streams*, se juntam e criam uma oportunidade para implementar determinada solução.

Deste modo, a seção que se segue visa analisar esse mesmo momento sob o escopo de se tentar perceber as dinâmicas e as idiossincrasias inerentes e o modo como potenciou o arranjo da solução implementada.

5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade

Neste campo de análise dos fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade, salienta-se a predisposição que o Governo em funções tem para legislar neste campo da política. Mas no caso em apreço, não é assim, pois como foi analisado, pelo estudo dos documentos enformadores da estratégia do Partido e posteriormente do Governo, não é possível identificar uma real vontade de alterar a fórmula de cálculo das pensões.

Ora, não existindo uma predisposição do executivo para legislar sobre determinada matéria é necessário procurar alguns *inputs* que espoletaram a necessidade de olhar para esta temática das pensões sobre um outro ângulo e introduzir alguns ajustamentos.

Neste contexto, salientam-se os dados relativos ao envelhecimento populacional, bem como ao abrandamento das taxas de inflação e de natalidade, que de forma direta ou indireta acabariam por influenciar o equilíbrio financeiro do sistema da Segurança Social.

Posteriormente considera-se que o facto de se viver um clima expansionista, pelo menos no leque de atuação da Segurança Social, levou a que os parceiros sociais e os restantes partidos do arco da governação ficassem de algum modo atónitos com a proposta do Governo e não apesentassem alternativas.

Paralelamente, parece resultar que a forma como o diploma foi desenhado, afigura-se como determinante para a sua aprovação, isto porque o maior partido da oposição absteve-se na votação do mesmo, facto que é de realce, uma vez que releva para segundo plano a existência de um Governo maioritário.

O desenho, referido anteriormente, prende-se com o facto de que a introdução da revalorização das remunerações consideradas para o cálculo da pensão, mas sobretudo a tónica e a narrativa legislativa, são a confirmação de que a preocupação não era apenas com a sustentabilidade do sistema, mas sobretudo com a redução de ineficiências e injustiças existentes.

Com a análise da informação obtida em fontes primárias, conseguiu-se verificar que, muitos dos atores salientam que a existência de um Governo maioritário foi determinante para a criação da janela de oportunidade que introduziu a medida. De facto, concorda-se com este argumento, até porque em outros momentos foi decisivo para introduzir outras medidas deste tipo, no entanto, no caso em apreço, tal não é verdade, pois mesmo sem uma maioria, mantendo as restantes variáveis na votação, o diploma seria aprovado.

Deste modo, no caso em estudo considera-se que argumentos como os da especialista Teresa Garcia têm mais força: “inicialmente era o resultado de várias forças, por um lado as

peças pensavam que do lado da Segurança Social a tendência era o alargamento pessoal e material, nunca tomaram consciência que os cortes atingiriam esta dimensão.”

Por outro lado, o Secretário-Geral da CGTP-IN Arménio Carlos salienta, para além da existência de um Governo maioritário, o facto de inserir estas medidas em reformas maiores potenciava a sua introdução.

Tal argumento parece fazer sentido, pois para além da alteração da fórmula de cálculo da pensão foi também alterada a idade de reforma das mulheres, a qual apesar de ser implementada de forma gradual, foi uma grande alteração.

Assim, se, por um lado, o facto de introduzir duas medidas de retração, num mesmo diploma, potencia a contestação do mesmo, também é natural que a contestação esteja mais focada na medida mais gravosa, no caso, o aumento da idade de reforma das mulheres.

Por seu turno a Secretária Executiva da UGT – Catarina Albergaria sugere um argumento diferente: “o desenho e a implementação de reformas estruturais devem ser feitos em períodos de crescimento económico como no caso do primeiro diploma.”

Deste modo perante os diversos motivos apresentados julga-se que os argumentos mais consistentes para a criação da janela de oportunidade prendem-se com a introdução de um fator de expansão ou de mitigação dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva, da falta de envolvimento dos grupos de pressão e da inexistência de alternativas.

6. Síntese conclusiva

Após a aplicação do modelo analítico escolhido para o estudo - Fluxos Múltiplos - ao caso relativo ao Decreto-Lei n.º 329/93, importa destacar as principais condições ou acontecimentos que estiveram na base do desenho da medida, bem como o contributo das mesmas para a versão final do diploma.

Para tal, apresenta-se o esquema gráfico resultante da aplicação do modelo, salientando-se que no mesmo apenas são apresentados os elementos considerados como mais determinantes.

Figura n.º 4.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei 329/93

Variável Independen.		Variável Depen.
A1	Fluxo dos problemas	
A1a	Envelhecimento populacional	
A1b	Abrandamento da taxa da inflação	
A1c	Baixa taxa de natalidade	
A1d	Expansão do âmbito da SS	
A1e	Aumento da despesa comparativamente aos anos anterior	
A1f	Rompimento com o feedback das políticas anteriores	
A1g	Primeira medida de retração no cálculo das pensões após a 1ª Lei de Bases	
B1	Fluxo da política	
B1a	Medida contrária ao sentimento expansionista	
B1b	Falta de envolvimento dos grupos de pressão Os documentos estruturantes não anteviam a necessidade de intervir nos valores das pensões a receber.	
B1c		
B1d	A ideologia partidária visava o incremento das pensões	
C1	Fluxo das políticas	
C1a	Introdução de um fator de expansão ou mitigação dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva.	
C1b	Inexistência de acordo em sede de concertação social	
C1c	Inexistência de medidas alternativas à do Governo	
C1d	Inicialmente os sindicatos e as confederações não estavam vocacionadas para a questão das pensões	
C1e	O principal partido da oposição, PS, absteve-se	
C1f	Não existiu uma particular crispação face à medida introduzida	
	↓	
	Policy Entrepreneurs	
C1g	Falta de envolvimento dos parceiros sociais na procura de consensos alargados	
C1h	A falta de envolvimento dos parceiros sociais não potencia a qualidade ou fiabilidade das medidas	
C1i	A medida contribuiu para que os gastos com as pensões não aumentassem significativamente nos anos subsequentes	
C1j	Legislar após introdução de uma medida expansionista – 14º mês - e o facto de não existir muito interesse dos parceiros sociais pela matéria	
C1k	Existência de um governo maioritário e o facto de não mexer com as pensões em pagamento	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> Janela de oportunidade Introdução de um fator de expansão ou mitigação dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva. Falta de envolvimento dos grupos de pressão A inexistência de alternativas </div>	
	→	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro - Caso 1 </div>	x

Pela aplicação do modelo permitiu-se formar a livre convicção de que esta medida surge em contraciclo, pois foi a primeira medida de retração da despesa no campo da fórmula de cálculo da pensão, desde a primeira LBSS. Para além de tal facto, recorda-se que

esta medida foi publicada pouco tempo depois da implementação do 14º mês para os pensionistas.

Com o estudo, constatou-se que a necessidade de legislar neste campo se deveu ao aumento do envelhecimento populacional, à redução da natalidade e inflação, mas fundamentalmente, porque se pretendia corrigir algumas injustiças permitidas pela aplicação da fórmula de cálculo em vigor.

Apesar de a medida não incorporar o *feedback* das políticas anteriores, não despertou especial interesse aos parceiros sociais e aos restantes partidos da oposição, porque não foram apresentadas propostas alternativas à do Governo e porque o partido mais representativo da oposição não votou contra.

Esta falta de foco na medida, pelos parceiros sociais, adveio do facto de que os mesmos não estavam especialmente direccionados para estas questões, mas a verdade é que nada fazia prever que a introdução desta medida vingasse, pois não foi mencionada no programa eleitoral e no programa de Governo, fomentando-se assim tal afastamento.

O facto de a medida ter fiabilidade, atendendo a que contribuiu para estancar os gastos com as pensões, a circunstância de não existirem propostas alternativas e a colocação da ênfase do lado da diminuição das injustiças e da falta de equidade foram determinante na implementação da medida.

Indubitavelmente que outro facto de relevo é a introdução de condições que diminuam ou mitiguem a agressividade da medida de retração a implementar, no caso da alteração da fórmula de cálculo das pensões, o mecanismo escolhido foi a revalorização de toda a carreira contributiva para efeitos do cálculo da pensão. Acresce ainda que esta medida foi introduzida juntamente com o aumento da idade da reforma das mulheres, a qual por ser mais penalizadora e representar um grande aumento do número de anos para obtenção da pensão tornou-se no foco da contestação do diploma.

Destes argumentos sobressaem aqueles que são considerados determinantes para a criação da janela de oportunidade para a implementação da medida, concretamente o facto de a alteração à fórmula de cálculo da pensão surgir, num diploma, aliada a um fator de expansão - a revalorização de toda a carreira contributiva - a falta de ligação dos grupos de pressão a estas problemáticas e a inexistência de alternativas.

CAPÍTULO V

A REFORMA DE 2002

1. Nota introdutória

A publicação da Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto introduziu alguns mecanismos distintos na Lei de Bases que se encontrava em vigor. Objetivamente, nos seus artigos 55º a 58º foram estabelecidas regras para os montantes das pensões, foram determinados limites mínimos, foi revista a fórmula de revalorização da base de cálculo das pensões e foi atualizado o quadro legal aplicável às mesmas.

Face a tais considerandos e atendendo a que as conclusões do Livro Branco da Segurança Social ainda se encontravam muito presentes na população e, mais ainda, na mente dos diversos atores políticos, tornou-se necessário materializar os princípios estabelecidos na Lei de Bases numa política pública específica para o cálculo das pensões.

Neste quadro legislativo e concetual surgiu o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, que veio definir as regras de cálculo da pensão estatutária por invalidez e por velhice, a atribuir pelo sistema de solidariedade e Segurança Social, no âmbito do subsistema previdencial.

Deste modo, temos pela primeira vez o Partido Socialista a proceder a alterações de fundo neste campo da política, entenda-se fórmula de cálculo da pensão, com um Governo de maioria relativa.

Pelos factos apontados, no parágrafo anterior, este diploma é inovador e relevante para ser estudado no âmbito das políticas públicas sobre pensões, mas no caso do presente trabalho, tais especificidades assumem capital importância pois diferem sobejamente dos restantes casos em análise, diplomas de 1993 e 2007.

Com o intuito de se analisar o presente documento será utilizado, à semelhança dos restantes casos, o modelo analítico Fluxos Múltiplos. O propósito é tentar compreender a forma como os fluxos se juntaram e criaram a janela de oportunidade e de que modo é que tal interação levou a que o desenho do *output* do processo político de 2002 se consubstanciasse na publicação do Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, e não em outro.

Com a redação do presente capítulo tenciona-se preencher o esquema da Figura n.º I.3 do trabalho e que o mesmo seja útil para a matriz de comparação dos casos - Figura n.º I.4.

Do ponto de vista macro, o grande intuito da redação do capítulo é contribuir para a validação ou refutação da hipótese central do trabalho, ou seja, verificar se o diferente arranjo nos fluxos do caso de 2007 foi determinante para a escolha do fator de sustentabilidade.

2. Introdução da problemática na agenda política

O primeiro fluxo que o modelo Fluxos Múltiplos propõe analisar é o fluxo dos problemas.

A análise do referido fluxo visa examinar os fatores que contribuíram para que os decisores resolvessem legislar nesta área.

Deste modo, seguidamente serão analisados os indicadores existentes sobre a temática, procurar-se-á compreender se existiu algum evento que tenha potenciado o interesse sobre o tema e ainda, se as políticas anteriormente implementadas foram determinantes no âmbito do agendamento da medida e do desenho da mesma.

2.1. Acontecimentos dramáticos ou focalizadores

Os indicadores podem ser utilizados para chamar à atenção para determinado assunto, mas nem todos os indicadores publicados são determinantes e incrementam a atenção que é dada a determinado fator, existindo, por vezes, determinados eventos que potenciam muito a atenção pública sobre determinada temática.

Deste modo, na presente seção pretende-se verificar quais os indicadores ou eventos mais relevantes, objetivamente, os que tiveram mais impacto no surgimento da necessidade de legislar e de proceder a alterações na fórmula de cálculo da pensão.

Abordar esta temática de indicadores enformadores ou potenciadores dos intentos do documento ou do espírito da reforma, obriga, desde logo, a uma menção ao Livro Branco da Segurança Social, cuja versão final se reporta a 1998.

Este documento é o culminar do trabalho de uma Comissão criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, publicada no Diário da República, I série B, n.º 59, de 9 de março, no seguimento do descrito no Programa de Governo, onde era reconhecido que o sistema de Segurança Social necessitava de uma reforma para garantir a sua viabilidade futura (Comissão do Livro Branco da SS, 1998).

Este livro efetua uma descrição da situação da Segurança Social, à data, procede a uma avaliação e previsão de implementação de diversos mecanismos de incremento da sustentabilidade, analisa as medidas existentes em outros países e propõe caminhos de reforma.

Face à dimensão deste estudo, à dinâmica implementada e ao próprio conceito por detrás da elaboração de um Livro Branco, este documento consubstancia um portefólio de diversos indicadores que indubitavelmente fomentaram a implementação de medidas neste campo da política.

Tal convicção também está assente no facto referido, pelo líder da comissão do livro, Correia de Campos (2000 p. 203), de que “o Livro Branco foi um fórum de discussão que fez avançar o conhecimento acerca dos temas de reformas da segurança social pela discussão interna e externa que propiciou.”

Estes dados e esta discussão proporcionados levou mesmo alguns autores, como Carneiro (2015 p. 4), a afirmar que:

No fim da década de 90, no seio da opinião pública, a hipótese da rotura da Segurança Social preocupava e desanimava os contribuintes. De facto, a sustentabilidade financeira do sistema de repartição, bem como a sua eficiência e eficácia estavam postas em causa devido essencialmente a fatores demográficos e económicos geradores de pobreza, desemprego e exclusão social - os designados fatores de desestabilização.

Mas considerando que a problemática em estudo, os eventos foco, não são apenas indicadores numéricos é necessário analisar eventos como o descrito de seguida.

A partir do Conselho Europeu de Lisboa de 2000, foi delineada uma estratégia europeia para as pensões que compreende a elevação da taxa de emprego, a redução da dívida pública e a reforma dos sistemas de pensões. O Conselho Europeu de Gotemburgo, em junho de 2001 conduziu à definição de três princípios comuns para a reforma dos sistemas de pensões: adequação, sustentabilidade financeira e adaptabilidade (Murteira, 2011 p. 93).

Assim é possível constatar que a colocação da problemática na agenda política foi potenciada por entidades externas, desta feita, para além de influenciarem as medidas, a colocar no diploma em virtude dos princípios acordados, aumentaram a pressão para se legislar sobre a fórmula de cálculo das pensões.

Também é relevante para este ponto o facto de o Decreto-Lei n.º 35 de 2002 surgir para regulamentar as linhas orientadoras impostas pela Lei de Bases de 2000, mas para além

disso surgiu para que fosse dado cumprimento ao acordo de 2001, entre o Governo e a maioria dos parceiros sociais.

Recorrendo à informação obtida, junto dos atores políticos relevantes e especialistas, foi possível verificar que a afirmação já avançada sobre a importância do Livro Branco para a reforma em apreço está correta, pois existiu um amplo consenso entre os entrevistados neste campo.

No entanto, nas entrevistas, também foram apresentadas outras ideias como sendo o argumento da especialista Teresa Garcia – ISEG:

Foi uma onda de puro neoliberalismo. Após a publicação de um relatório do Banco Mundial (*Averting The Old Age Crisis*) sobre o envelhecimento em 1994, relatório esse que elenca um conjunto de medidas muito parciais a implementar em cada país, temos assistido a constantes reformas do sistema de segurança social, escudados na problemática da sustentabilidade. No entanto, internamente não existem atuários que nos digam se a Segurança Social é ou não sustentável.

Sopesando todos os argumentos verifica-se que os eventos relevantes, no que concerne à colocação do assunto na ordem do dia e na agenda política, foram: o acordo estabelecido com os parceiros sociais, o cumprimento de preceitos Europeus e o estudo realizado com o Livro Branco da Segurança Social.

2.2. O efeito *feedback*

Para se estrear propósitos sobre o efeito de *feedback* é necessário ter presente o que significa este efeito, ou seja, saber que os diplomas anteriormente publicados, sobre o mesmo tema, influenciaram decisivamente o desenho da medida de política pública.

Deste modo, é necessário perceber as influências que os diplomas, publicados no âmbito do cálculo das pensões, provocaram no diploma em análise, por conseguinte, é crucial apresentar a afirmação de Aguiar (2015 p. 75):

Foram feitas durante décadas, muitas dezenas de alterações. Num primeiro período, foi-se construindo o sistema de pensões e consolidando a sua aplicação e eficácia para, num segundo período, se entrar numa fase de alterações, tendo em conta, como atrás se mencionou, a necessidade de contenção de despesa financeira.

A afirmação anterior aliada ao facto de no preâmbulo do Decreto-Lei 35/2002 ser referido que um dos intentos do diploma era o equilíbrio financeiro do sistema e, recordando que a tónica do diploma anterior - Decreto-Lei 329/93 – visava sobretudo o incremento da

justiça social, poder-se-ia afirmar que o efeito *feedback* não foi tido em conta. Isto considerando que o diploma de 2002 visava, acima de tudo, a contenção da despesa.

No entanto, para enformar melhor a tomada de posição, julga-se adequado analisar as medidas que foram introduzidas por este diploma, de modo a verificar se existiu algum fio condutor das medidas anteriores, até porque não é uma questão de ser, ou não ser, tido em conta, mas sim saber se influencia os acontecimentos e as escolhas subsequentes.

Assim, foi possível verificar que uma das medidas introduzidas obrigava a que o cálculo das pensões de velhice tivesse por base os rendimentos de trabalho revalorizados de toda a carreira contributiva, reforma essa na mesma linha do diploma de 1993, pois o mesmo também aumentava o número de anos relevantes para o cálculo da reforma.

Para além deste facto verificou-se que o mecanismo de revalorização da carreira contributiva também foi mantido e mesmo melhorado, segundo o descrito no preâmbulo do diploma.

Neste campo, o conhecimento obtido pela consulta das fontes primárias de informação, entrevistas, vem confirmar que foi atendido o *feedback* das políticas anteriores no desenho da medida, principalmente pela questão do número de anos relevantes para o cálculo da pensão. A afirmação do Ministro Pedro Marques é esclarecedora de tal consenso: “em 2002 também há claramente o efeito de *feedback* que leva a que seja considerada toda a carreira contributiva em vez dos melhores 10 anos dos últimos 15, de modo a evitar subversões no sistema.”

Outros atores, apesar de enfatizarem outras questões, também reconhecem que, até 2002, existiu um fio condutor nas medidas adotadas. Por exemplo, a presidente da Inter-Reformado – Fátima Canavezes, afirma que: “as alterações têm sido sempre no mesmo sentido, sempre a baixar o valor da pensão. Até 2007 por via da alteração da taxa de formação da pensão e por via da alteração dos tempos da carreira contributiva a ter em conta.”

Deste modo, mesmo reconhecendo-se que o efeito de *policy feedback* não é sinónimo de continuidade, parece resultar que o *feedback* sugeriu os mecanismos a utilizar, uma vez que a alteração no número de anos relevantes para o cálculo da pensão ainda não estava esgotada, ou seja, era possível alterar o facto de apenas serem relevantes 15 anos e passar para mais anos, ou como foi feito, passar a ser relevante toda a carreira contributiva.

Por outro lado, o facto de ter existido um acordo, em 2001, sobre esta temática com os parceiros sociais, sugere que existiu uma aprendizagem dos atores, no mínimo, porque se

procurou obter consenso para diminuir a contestação das medidas, bem como para diminuir os pontos de veto.

Por último, é importante ter presente que existiu um diploma que antecedeu o Decreto-Lei em estudo, a Lei de Bases de 2001, que naturalmente apontou e condicionou o desenho do documento, mas como faz parte do mesmo processo político não se faz a distinção na análise do *feedback*.

3. Posições dos atores

Relativamente ao fluxo da política é importante perceber o sentimento nacional, a posição dos grupos de pressão e ainda as mudanças legislativas que ocorreram.

3.1. Linhas de pensamento e posição dos grupos de interesse

Para perceber as posições do grupo de pressão ou de interesse e qual a linha de pensamento dominante na sociedade, à data, é necessário proceder, em primeira instância, à observação do Programa de Governo.

Deste modo, pela análise do documento do XIV Governo Constitucional (1999 p. 13), constata-se que:

Na segurança social retomar-se-á o trabalho interrompido pela não aprovação de uma nova Lei de Bases da Segurança Social na Assembleia da República, insistindo nesta e continuando a aumentar a coerência do edifício de políticas que estão a construir um novo estado de bem-estar em Portugal, sustentável, socialmente mais justo e mais eficaz na luta contra as disparidades sociais.

No campo específico das pensões o XIV Governo Constitucional (1999 p. 59) realçava que os seus esforços estariam centrados para:

Desenvolver a política de aumento das pensões, com base em três princípios essenciais: diferenciação positiva a favor das pensões mais baixas; reforço da ligação entre o valor das pensões e a duração da carreira contributiva; evolução da economia portuguesa;

Introduzir a diferenciação positiva das taxas de substituição, no cálculo do valor das pensões de reforma, em favor dos beneficiários com rendimentos mais baixos;

Alargar o período relevante para a determinação dos valores das reformas, articulado com a flexibilização da idade da reforma, encorajando o emprego e a gestão pelos cidadãos do seu próprio processo de saída do mercado de trabalho;

Ponderar um limite superior aos valores considerados como base de incidência contributiva para efeitos de formação das pensões, salvaguardando os direitos adquiridos e em formação, bem como o princípio da solidariedade e a viabilidade financeira, dada a relação entre manutenção de níveis de compromisso e perdas de receitas;

Aumentar o esforço de capitalização na segurança social, por forma a que um fundo de estabilização possa assegurar, em prazo razoável, a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.

Assim, é possível deduzir que muitas das medidas adotadas já estavam previstas no Programa de Governo. Também é possível inferir que apesar de no corpo do documento ser assumido que existiam constrangimentos orçamentais, refere-se ainda a política de aumento de pensões.

De igual modo, nas Grandes Opções do Plano para 2002 era referido a reforma do subsistema previdencial, principalmente com destaque para a reformulação do regime jurídico das pensões.

Noutro ângulo de análise, constata-se que, na Comissão Permanente de Concertação Social (2001), foi discutido e acordado a diversificação das fontes de financiamento do sistema, a racionalização do sistema de taxas, a complementaridade entre capitalização e a repartição e o desenvolvimento dos regimes complementares e substitutivos.

Especificamente no campo das pensões, o Governo e os Parceiros Sociais acordaram um novo quadro para a fórmula de cálculo das pensões de velhice e de invalidez e o respetivo período de transição, a partir do quadro legal em vigor.

Foi acordado um prazo de garantia e densidade contributiva, 15 anos no caso da pensão de velhice, um novo mecanismo de revalorização de remunerações, que a remuneração de referência resultaria da média de toda a carreira contributiva e ainda foi definida a taxa de formação da pensão a aplicar em virtude dos anos de contribuições.

Também neste prisma é notório que os parceiros sociais tinham presente que era necessário intervir no campo da Segurança Social e, especificamente, nas pensões, por causa da sua sustentabilidade.

Na sua negociação e, sobretudo, nos respectivos resultados foram sempre assumidos como princípios orientadores e balizas invioláveis o reforço da protecção social e o respeito integral dos direitos dos actuais trabalhadores, bem como a garantia de um futuro sólido do sistema público de segurança social pela criação de condições para uma acrescida sustentabilidade, acautelando-se, assim, também os direitos dos futuros trabalhadores (Comissão Permanente de Concertação Social, 2001 p. 6).

Recorda-se também que a Lei n.º 17/2000 de 08 de agosto, foi aprovada no final da sessão legislativa com os votos favoráveis do PS, os votos contrários do CDS/PP e do PSD e a abstenção do PCP, dos Verdes, do BE e de três deputados do PS. A discussão que precedeu a votação registou uma mudança de posição do PSD de última hora, passando da abstenção ao voto contrário, por arrastamento do CDS/PP (Campos, 2000).

Sintetizando a posição dos partidos, segundo o antigo Ministro da Segurança Social e do Emprego – Bagão Félix, o problema ideológico que sempre surgiu foi o do plafonamento com o PSD a favor e o PS contra.

Analisando a posição de outros atores relevantes constata-se que a CCP também é da opinião que faz sentido introduzir o fator privado através do plafonamento.

Já a posição da CGTP-IN, na pessoa do seu Secretário-Geral Arménio Carlos é diferente, e afirma que “independentemente do momento e do grupo partidário a lógica tem sido sempre para a diminuição dos encargos com o sistema e com o valor pago às pessoas em pensões - busca incessante para introduzir a componente privada.” Ou seja, sustenta uma posição contrária ao plafonamento, à semelhança do que sucede com o próprio PS.

Não obstante o descrito anteriormente e de qual o caminho a seguir, atentos aos factos existentes, às menções existentes no Programa de Governo, ao acordo pioneiro obtido em sede de concertação social e dos argumentos recolhidos nas entrevistas, é claro que existia uma grande predisposição para aceitar alterações neste campo da Segurança Social.

Também é relevante que a justificação das alterações deixava de assentar essencialmente na diminuição das injustiças e das distorções existentes no cálculo da pensão e sublinhava-se a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema.

3.2. Ideologia partidária

A análise da ideologia partidária abordada neste ponto assentará sobretudo nos documentos estruturantes da estratégia política dos diversos partidos, os Programas Eleitorais. No entanto, como alguma da informação não foi obtida em fontes abertas tornou-se necessário solicitar acesso aos documentos dos diversos partidos, procedendo-se à análise de todos os que foram facultados.

O Programa Eleitoral do Partido Socialista (1999), que mais tarde formaria Governo, dedicava um largo número de páginas à questão do reforço da sustentabilidade dos sistemas sociais e à continuação da reforma da Segurança Social.

No campo específico das pensões era mencionada a intenção de introduzir diferenciações positivas nas taxas de substituição em favor dos beneficiários com menor rendimento. Era referido que se pretendia alterar o período relevante para a determinação do montante da pensão, articulando com a flexibilização da idade de reforma, e também era mencionado que se pretendia introduzir um limite superior aos valores considerados como base de incidência contributiva para efeitos de formação das pensões.

Ainda no capítulo das pensões e no âmbito da sustentabilidade surgiu a intenção de reforçar a capitalização do fundo de estabilização da Segurança Social de modo a que este pudesse assegurar a despesa prevista com as pensões por um período de dois anos.

O Programa Eleitoral do Partido Social Democrata (1999) elencava a necessidade de reformar a Segurança Social, mas no que respeita a menções sobre medidas concretas na área das pensões de velhice são muito reduzidas ou mesmo inexistentes. Sobre este tema das pensões, apenas era mencionado que existia a intenção de aumentar as pensões mínimas para que a Pensão Mínima Nacional fosse 40 mil escudos.

As restantes indicações sobre a Segurança Social prendiam-se com a alteração de mecanismos de financiamento, de contratação de entidades privadas para procederem às cobranças de dívidas e de utilizar a receita das privatizações na reforma da Segurança Social.

No Programa Eleitoral do Partido Popular (1999 p. 88), sobre pensões, era referido que:

No que se refere à população mais idosa, designadamente os reformados, não admitimos que haja cidadãos que tenham que sobreviver com pensões entre 20 e 30 contos por mês. Consideramos que condenar uma pessoa a sobreviver com essa quantia constitui uma degradação humana e social insuportável, inadmissível num País que arroga padrões de vida equiparáveis ao resto da União Europeia. A convergência da pensões é a nossa prioridade social.

O Programa Eleitoral do Partido Comunista Português (1999) apresentava um vasto conjunto de propostas na área da Segurança Social.

É mencionado que o PCP não se revia na visão catastrófica da situação do sistema público de Segurança Social e que denunciavam o carácter interesseiro das movimentações para a privatização.

Nesta senda, foi inclusive afirmado que:

À política de menos segurança social e às orientações neoliberais que invocam a insustentabilidade financeira do sistema público para justificar a sua privatização parcial (plafonamento), contrapõe por isso o PCP não só a necessidade mas a

possibilidade real de defender, reforçar e aperfeiçoar o sistema público de segurança social como garante do efetivo exercício de um direito social fundamental - o direito de todos à segurança social (Partido Comunista Português, 1999 p. 69).

No campo específico das pensões foram propostas várias medidas de expansão, como por exemplo: o restabelecimento da idade de reforma das mulheres aos 62 anos e; o aumento anual das pensões, devendo esse aumento incidir prioritariamente sobre as pensões mais baixas e também variando em função dos anos de contribuições, até 15 anos e mais de 15 anos.

Utilizando os saberes colhidos nas entrevistas a importantes atores neste campo da política é possível destacar essencialmente três correntes.

A primeira defendida por Arménio Carlos, Fátima Canavezes e Teresa Garcia, de grosso modo advoga que a ideologia partidária dos partidos do designado arco da governação é muito semelhante e caminha no sentido da destruição da Segurança Social, por via da introdução da componente privada e diminuição do valor a receber.

A segunda corrente, defendida por Fernando Lopes Cardoso e Catarina Albergaria, argumentava essencialmente que existiam duas ideologias partidárias, a do PSD com a introdução da componente privada, através do plafonamento, e a do PS com a manutenção do sistema exclusivamente público.

Por último, a terceira corrente suportada por Bagão Félix, Pedro Marques, Silva Peneda e Correia de Campos, estabelece, por um lado, que não existiam alternativas às propostas do Governo e, por outro lado, que as posições de pró-plafonamento e anti plafonamento ficaram mais vincadas após 2002.

Em suma, afigurou-se que muitos dos documentos previam uma intervenção na área da Segurança Social, mas não salientavam a área específica das pensões, aliás alguns dos documentos estruturantes até sublinhavam a necessidade de introduzir políticas de expansão neste campo. Também foi notório a falta de alternativas ou posições ideológicas vincadas por parte dos partidos, principalmente no campo da introdução de medidas de redução do valor da pensão a receber.

4. Fluxo das políticas

Este fluxo não é mais do que um conjunto de intenções que competem entre si para se tornarem medidas de política. Seguidamente, procurar-se-á verificar as ideias geradas para a resolução do problema; o grau de aceitação e a fiabilidade técnica da medida introduzida; a

capacidade de integração com as medidas existentes e; identificar a estratégia de implementação da medida.

4.1. Ideias geradas para resolver o problema

Nas seções anteriores já se avançou que, de facto, ao nível da ideologia partidária não existiam muitas alternativas às propostas do Governo, pelo menos ao nível dos documentos estruturantes, mas será que mesmo assim foram desenhadas e propostas alternativas para solucionar o problema?

O Quadro n.º 5.1 pretende ilustrar que pelo menos ao nível da Lei de Bases existiram diversas propostas alternativas.

Quadro n.º 5.1: Ideias geradas

Tipo	Nº	Título	Autoria
Projeto de Lei	116/VIII	Lei de Bases da Segurança Social	BE
Projeto de Lei	24/VIII	Lei de Bases da Segurança Social	PSD
Projeto de Lei	10/VIII	Lei de Bases da Segurança Social	PCP
Projeto de Lei	7/VIII	Cria as Bases do Sistema Nacional de Segurança Social	CDS-PP
Proposta de Lei	2/VIII	Aprova as Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social	Governo

Fonte: adaptado de Assembleia da República (2015).

No entanto, antes de se avançar é importante frisar que o diploma em estudo, Decreto-Lei n.º 35, de 19 de fevereiro, foi publicado em 2002 e as propostas em análise são de 2000, altura da aprovação da Lei Bases, proposta pelo PS. Isto porque, em 2002, foi aprovada uma nova Lei de Bases, desta feita, proposta pelo Governo de coligação existente, PSD e CDS-PP. Assim, a Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, veio revogar a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, mas o diploma específico para o cálculo pensões foi mantido sendo apenas alterado em 2007.

Dito isto, um dos diplomas alternativos à proposta que viria a ser aprovada foi o Projeto de Lei 116/VIII - Lei de Bases da Segurança Social – submetido, em março de 2002, pelo Bloco de Esquerda.

Tal proposta previa a adoção progressiva de toda a carreira contributiva, que as pensões de velhice e de invalidez não poderiam ser inferiores ao valor líquido do salário mínimo nacional, valorizando-se com a carreira contributiva completa e que a idade de acesso à pensão de velhice seria aos 60 anos, tanto para mulheres como para homens.

O segundo diploma é o Projeto de Lei 24/VIII - Lei de Bases da Segurança Social submetido pelo PSD propondo uma vertente de capitalização das pensões do Regime Geral, sendo a sua administração assegurada através de planos e fundos de pensões por meio de sociedades gestoras, de natureza pública, privada ou mutualista, legalmente criadas para esse efeito, em regime de concorrência. Esta última característica da proposta foi muito dissecada e detalhada no diploma, mas quanto a medidas de retração efetivas no âmbito do cálculo ou idade de reforma nada era referido, apenas era dito que “será estabelecido por Lei.”

Também o PCP submeteu o Projeto de Lei 10/VIII - Lei de Bases da Segurança Social. Neste diploma o partido propunha um aumento anual das pensões, a adoção progressiva de toda a carreira contributiva e que devia existir um mínimo para as pensões.

No caso do CDS-PP foi apresentado o Projeto de Lei 7/VIII - cria as Bases do Sistema Nacional de Segurança Social. Esta proposta sugeria que para a idade de reforma das mulheres podiam existir medidas de diferenciação positiva, estabelecendo que o cálculo da pensão devia ter em conta os rendimentos de trabalho revalorizados de toda a carreira contributiva e, ainda, a revisão de toda a carreira contributiva.

A proposta do PS, Governo, e a forma como deu origem à medida implementada não será aqui apresentada, mas salienta-se que uma das grandes alterações introduzidas na versão final do diploma específico para o cálculo das pensões foi o facto de se utilizar a fórmula de cálculo mais favorável caso a caso, ou seja, se a fórmula de cálculo introduzida for mais vantajosa para quem vai entrar na reforma é aplicada, se não for, aplica-se a fórmula anteriormente em vigor (naturalmente esta medida não é para todos, mas é para um número muito significativo de indivíduos que vão passar à reforma).

No campo específico sobre o cálculo da pensão surgiu o Projeto de Lei 2/VIII - aumento das pensões de reforma - submetido pelo PCP à apreciação no final do ano de 1999. No documento, tal como o nome indica, era proposto um aumento genérico das pensões.

Em sede de entrevistas foi possível verificar que muitos dos entrevistados afirmaram que não existiam alternativas às propostas do Governo, no que concerne ao diploma específico das pensões, como sendo Bagão Félix, Fernando Lopes Cardoso e Pedro Marques.

Relativamente às restantes opiniões, elas salientam a discussão em torno da questão do plafonamento e que de facto não existiram muitas alternativas.

Nestes termos, denotou-se que apesar de existirem ideias sobre a reforma global da Segurança Social em 2000, no campo específico da alteração do cálculo da pensão em 2002, elas são reduzidas. Verifica-se também que muitas das alternativas propunham um aumento

dos encargos, por via dos aumentos anuais ou da diminuição da idade de reforma das mulheres. É notório ainda que todos os partidos tinham o cuidado de mencionar que não seriam alterados os direitos adquiridos, ou seja, não seriam alteradas as reformas em pagamento.

4.2. Grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas

O diploma de 2002 contém a única medida, analisada no presente trabalho, que foi aprovada sem a existência de um Governo maioritário. Tal argumento parece ser um bom indicador para se afirmar que existiu uma grande aceitação da medida e que a mesma não causou muito alarido social, no entanto serão introduzidos outros argumentos.

Naturalmente que a introdução de cortes na pensão não potenciam, por si só, uma satisfação elevada na população e a predisposição para os Governos introduzirem medidas de retração, por certo também não é a mais elevada. Entretanto, no caso em análise, as alterações estavam previstas no Programa Eleitoral e como referia o preâmbulo do diploma foram contemplados os contributos decorrentes da reflexão, da discussão técnica e do debate político, bem como o resultado da negociação havida na Comissão Permanente de Concertação Social.

Um dos contributos que provavelmente resultou dessa mesma negociação foi o disposto no art.º 13º do Decreto-Lei n.º 35/2002 - garantia do montante de pensão mais favorável. Tal disposição implicava que para um número muito elevado de pensionistas a medida, em análise, não representasse um corte, antes pelo contrário, pudesse significar um aumento.

Sobre esta temática da aceitação, o Ex-Secretário de Estado da Segurança Social Pedro Marques afirma que:

No que concerne a 2002, sendo uma reforma menos dramática porque o impacto era a médio e longo prazo e, porque também houve um acordo de concertação social, a verdade é que existiu mais contestação uma vez que tudo isto é preparado pouco antes das eleições autárquicas de 2001 que como sabemos leva à demissão do Primeiro-Ministro e na campanha eleitoral surgiu um autodenominado especialista do Banco de Portugal que afirmava: a medida introduzida provoca cortes de 20 a 30 % no futuro.

O Diretor Adjunto do Departamento de Assuntos Jurídicos e Sócio Laborais da CIP – Nuno Biscaya salienta que: “em 2002, não podemos dizer que foi bem aceite, até porque não assinamos o acordo.”

Os restantes entrevistados, com a devida parcimónia, afirmam que a medida foi introduzida sem grande crispação e contestação social.

Deste modo, parece resultar que a medida foi bem aceite e não gerou muita insatisfação, muito por causa do parco impacto imediato das medidas.

4.3. Fiabilidade técnica das medidas criadas

Um dos principais intentos do diploma em estudo era o incremento da sustentabilidade do sistema da Segurança Social, neste caso, por via da diminuição dos encargos com as pensões, ou seja, reduções do lado da despesa. Ora, se a contenção dos gastos com pensões era um dos objetivos do diploma é importante analisar a evolução dos encargos com as mesmas nos anos seguintes à entrada em vigor do diploma, pelo menos até à publicação do documento que o substituiu.

Quadro n.º 2: Pensões da Segurança Social em % do PIB – 2002

Anos	Tipo de pensão			
	Total	Velhice (todos os regimes)	Invalidez (todos os regimes)	Sobrevivência (todos os regimes)
2001	5,2	3,6	0,8	0,8
2002	5,4	3,8	0,8	0,8
2003	5,6	3,9	0,7	0,9
2004	5,8	4,1	0,7	0,9
2005	5,9	4,3	0,7	0,9
2006	6	4,4	0,7	0,9
2007	6	4,4	0,7	0,9
2008	6,2	4,6	0,6	0,9
2009	6,6	5	0,6	1
2010	6,7	5,1	0,6	1

Fonte: Pordata, 2015.

Assim, se um dos objetivos do diploma era a contenção dos encargos com as pensões, verifica-se que no caso das pensões de velhice a despesa passou de 3,8 pontos percentuais em 2002 para 4,4 em 2006.

Naturalmente que este argumento, por si só, não é suficiente para aquilatar a fiabilidade da medida, pois existem muitos fatores que interferem nos encargos com as pensões. No entanto, também é um facto que, de todos os casos em análise, a medida de 2002 foi aquela que sofreu uma remodelação mais rápida, uma vez que durou apenas metade dos anos do diploma de 1993, cerca de cinco anos.

É relevante salientar também que o diploma sucedâneo foi introduzido por um Governo formado pelo mesmo partido que tinha governado em 2002, ou seja, o PS, fazendo

sobressair, de facto, a necessidade de incrementar alterações ao presente diploma. Isto ao nível da regulação da parte específica da fórmula da pensão, pois como já referido ainda em 2002 a coligação (PSD e CDS-PP) tinha publicado uma nova Lei de Bases.

Esta necessidade de rapidamente introduzir alterações na fórmula de cálculo da pensão advém, em grande parte, do facto de a medida de 2002 não provocar praticamente alterações a curto prazo, devido à garantia de que a atribuição da pensão resultava do cálculo mais favorável e da nova metodologia de revalorização da base de cálculo da pensão.

Sobre este propósito Carolo (2014 p. 179) afirma mesmo que:

Na mesma linha de raciocínio, será importante clarificar que, sendo inquestionável a gravidade e a importância das alterações nas projeções demográficas para Portugal, entre 2000 e 2006, designadamente, com a publicação do Ageing Report, a necessidade da reforma, em 2007, é também uma demonstração inequívoca do falhanço das reformas anteriores, de 2000 e de 2002, sobretudo, no que diz respeito à garantia de sustentabilidade do sistema.

Ainda do seguimento desta temática Rodrigues *et al.* (2007 p. 22) asseguram que:

A experiência portuguesa recente, nomeadamente a tentativa de reforma da Segurança Social de 2001/02 e as medidas avulsas que se seguiram até 2006, é um exemplo do que não se deve fazer numa reforma da segurança social. Na verdade, houve três princípios que não foram respeitados. Em primeiro lugar, deve presidir a preocupação de salvaguardar a credibilidade e, nesse domínio a reforma da Segurança Social de 2001/02 foi uma oportunidade desperdiçada que acabou por retirar credibilidade. Foi uma oportunidade desperdiçada porque, passado pouco tempo conclui-se que muito provavelmente a referida reforma ou pouco fez para melhorar ou terá mesmo agravado a insustentabilidade financeira a longo prazo.

Neste campo das reformas negociadas com os parceiros sociais, Natali *et al.* (2011) referiram que apesar de permitirem uma passagem mais suave do efeito, do que as impostas unilateralmente, tornando-as politicamente mais bem-sucedidas, as reformas negociadas podem ter um custo pesado, tanto em termos do impacto tardio do efeito que introduz, como também no seu impacto tendencioso em certos grupos menos defendidos da sociedade.

Sobre a questão da fiabilidade técnica Bagão Félix, Pedro Marques, Silva Peneda e Catarina Albergaria, afirmam que em virtude dos dados conhecidos à data, o diploma tinha fiabilidade técnica.

Os restantes entrevistados apresentam uma visão diferente e consideram que a media enferma de algumas características do ponto de vista técnico.

Por exemplo o líder da Comissão do Livro Branco da Segurança Social – Correia de Campos, avança que: “a reforma de 2002, também pelos motivos já explanados, não me pareceu bem conduzida, houve muita reengenharia contabilística e conforme se constatou passado pouco tempo teve de ser alterada.”

Nestes termos, face aos argumentos produzidos, advém a proposta de que esta medida não detinha a fiabilidade técnica necessária para cumprir o desidrato do incremento da sustentabilidade da Segurança Social e servir como diploma regulador do cálculo da pensão durante muito tempo.

4.4. Capacidade de integração das medidas com as políticas existentes

A Lei n.º17/2000, de 08 de agosto definiu na sua seção IV, um conjunto de regras e princípios enformadores, mas já muito detalhados, sobre o quadro legal das pensões e a forma de revalorização da base de cálculo e os limites mínimos, entre outros.

Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro veio apenas regulamentar determinadas questões de pormenor cuja base legal e o quadro legislativo enformadores já estavam criados na Lei de Bases.

Certamente que ocorrerem dificuldades de integração quanto mais não seja ao nível dos sistemas de informação de gestão para se adaptarem a uma nova fórmula de cálculo da pensão, bem como dos fluxogramas procedimentais que lhe estão associados, mas o facto de o diploma em estudo ser antecedido por uma Lei de Bases, que de certo modo aplanou o caminho ou indicou o sentido provável que o diploma específico sobre as pensões teria, facilitou, em muito, a capacidade de integração do mesmo nas políticas que estão em vigor.

Recolhidos os argumentos dos entrevistados, é notório o amplo consenso obtido sobre esta questão, pois todos afirmam que não existiram dificuldades de integração, embora com argumentos diferentes.

Para o Secretário-Geral da CGTP-IN – Arménio Carlos: “relativamente à integração das medidas, elas não representam dificuldades de implementação porque são sempre desenhadas neste sentido de diminuição do valor da pensão a receber.”

Os restantes participantes comungam da mesma opinião que o líder da Comissão do Livro Branco da Segurança Social avançou, ou seja que “a capacidade de integração é total até porque normalmente estes diplomas são antecidos da publicação da lei de bases, ajustando a nova realidade.”

4.5. Estratégia seguida para a implementação das medidas

Neste seguimento, pretende-se analisar a estratégia utilizada para juntar os problemas às soluções, para criar a janela de oportunidade e para implementar o Decreto-Lei n.º 35/2002.

Para obter tal desidrato é necessário tentar perceber as relações de poder existentes, concretamente qual o tipo de maioria que o Governo à data detinha, isto porque, uma maioria absoluta reduz os pontos de veto ao nível da Assembleia da República.

No caso em apreço verifica-se que o Governo detinha uma maioria relativa, em 2002, na altura da publicação do Decreto-Lei n.º 32/2002, à semelhança do que sucedeu, em 2000, com publicação da Lei de Bases.

Como já foi referido a Lei de Bases de 2000 é relevante para o estudo do presente caso devido às dinâmicas e às balizas que coloca ao diploma que viria a ser publicado no campo específico das pensões. Esta Lei foi aprovada com os votos favoráveis do PS, os votos contrários do CDS/PP e do PSD e a abstenção do PCP, dos Verdes, do BE e de três deputados do PS. Apesar desta diversidade de votos contra e abstenções, a Lei foi aprovada no final da sessão legislativa, mas o diploma específico apenas surgiu dois anos mais tarde, em 2002.

No tempo que mediou desde a Lei de Bases até ao Decreto-Lei de 2002, o Governo conseguiu um acordo pioneiro com os Parceiros Sociais. O acordo já foi dissecado em sede própria, mas nesta divisão de texto é relevante recordar o último ponto que o acordo estabelecia:

b) Dupla garantia para quem tem descontos antes de 1 de Janeiro de 2002:

A partir de 1 de Janeiro de 2017, a pensão dos beneficiários que em 31 de Dezembro de 2001 não tenham o período de garantia completo e dos beneficiários com inscrição até 31 de Dezembro de 2001 que não se reformem entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2016, será ainda objecto de uma dupla garantia, sendo a sua pensão calculada de modo proporcional aos períodos da carreira cumpridos na vigência de cada uma das fórmulas (nova e atual), nos termos definidos em a.3), mas sendo adicionalmente garantida a atribuição da pensão calculada pela nova fórmula (melhores 40 anos, revalorização e diferenciação positiva das taxas de formação anual da pensão), quando esta proporcionar ganhos efectivos ao beneficiário (Comissão Permanente de Concertação Social, 2001 p. 24).

Um acordo, por definição, leva a que ambas as partes cedam em alguns pontos que não considerem vitais, de modo a poderem conquistar outros pontos que considerem ser o seu centro de gravidade, no entanto no caso em apreço tal não aconteceu.

Carolo (2014) refere que em virtude do “risco de substituição política,” ou seja, o modo como os Governos gerem os custos políticos associados a medidas que podem ser lesivas do interesse de certos grupos, é evidente que o Governo PS, sem maioria, optou por uma estratégia consensual, conseguida à custa de alterações parcimoniosas no sistema e de negociação de salvaguarda para certos grupos.

O Governo ao aceitar a introdução do ponto anteriormente citado praticamente anulou os efeitos do diploma que desenhou, ou pelo menos, mitigou os mesmos em largos anos – motivo pelo qual o mesmo Partido (PS), em 2007, introduziu um novo diploma onde era salientada a necessidade de se acelerar a implementação das medidas criadas em 2002.

No entanto, apesar de o diploma ser inócuo, em muitas áreas, o facto é que obteve o apoio de muitos parceiros sociais legitimando, por conseguinte, as posições do Governo.

Analisados os contributos obtidos no âmbito das entrevistas, foram identificadas três estratégias: não mexer com as pensões em pagamento; envolver os parceiros sociais na tomada de decisão de modo a obter consensos alargados e; construir a ideia de que a introdução das medidas eram inevitáveis para o garante da sustentabilidade.

A primeira linha estratégica – não mexer com as pensões em pagamento - é defendida por Bagão Félix, Fernando Lopes Cardoso, Nuno Biscaya, Pedro Marques, Silva Peneda e Correia de Campos.

Relativamente à segunda linha estratégica (envolver os parceiros sociais para obter consensos) é suportada por Bagão Félix, Fernando Lopes Cardoso, Nuno Biscaya, Pedro Marques, Silva Peneda e Catarina Albergaria. Sendo que sobre este ponto, a Secretária Executiva da UGT - Catarina Albergaria refere mesmo: “certamente que a existência de um acordo de concertação social fazia parte de uma estratégia de implementação de uma medida de uma das áreas mais sensíveis e melindrosas para se legislarem.”

A última linha estratégica - construir a ideia de que a introdução das medidas são inevitáveis para o garante da sustentabilidade da Segurança Social – é avançada por Teresa Garcia, Fátima Canavezes e Arménio Carlos e mesmo por Fernando Lopes Cardoso, se bem que este último de uma forma mais moderada ao afirmar que: “em 2002 as pessoas também tinham a noção de que contar toda a carreira contributiva era uma questão de justiça.”

Atendendo aos contributos recolhidos nas entrevistas, bem como à documentação existente sobre as relações de poderes, parece resultar que a obtenção de um acordo, em sede de concertação social, foi determinante, apesar de ter diluído os efeitos do diploma. Paralelamente, não alterar as pensões em pagamento também parece ter sido uma das estratégias utilizadas na implementação da medida em apreço.

Por outro lado, também é importante salientar que no presente diploma foram: amplamente evidenciadas algumas medidas expansionistas; criadas novas regras da revalorização da carreira contributiva e; implementado o princípio da diferenciação positiva. Estes factos também se afiguram relevantes para o estudo da estratégia de implementação.

Por último, a inexistência de propostas alternativas por parte da oposição que reunissem consenso social, facilitou, certamente, a introdução da medida do Governo.

5. Janela de oportunidade

A janela de oportunidade representa o momento no qual os designados fluxos, correntes ou *streams*, se agrupam e criam uma ocasião para implementar determinada solução política.

Com base nestes pressupostos, de seguida, será analisado esse momento com o objetivo de identificar as dinâmicas e os acontecimentos inerentes ao mesmo e, ainda, como foi que esses acontecimentos contribuíram para o arranjo da solução adotada.

5.1. Fatores decisivos para a criação da janela de oportunidade

Um dos fatores de relevo na análise da janela de oportunidade é a pré-disposição do Governo em funções legislar neste campo da política. No caso em apreço, este ponto é ainda mais significante, uma vez que a maioria dos Partidos nada referiam sobre esta temática e em alguns casos existiam mesmo intenções de expansão.

Não obstante, o PS, no seu Programa Eleitoral, referiu que pretendia: alterar o período relevante para a determinação do montante da pensão, articulando-o com a flexibilização da idade de reforma; introduzir limites superiores aos valores considerados como base de incidência contributiva para efeitos de formação das pensões e; reforçar a capitalização do fundo de estabilização da Segurança Social para melhorar a sustentabilidade.

Ora, se o PS mencionava um conjunto de ideias no seu programa eleitoral sobre as pensões e ganhou as eleições, parece lógico legislar neste campo e introduzir novos mecanismos no cálculo da pensão.

Numa outra abordagem sobre o tema, recorda-se a publicação da Lei n.º 17/2000. Esta Lei de Bases é relevante para o estudo da janela de oportunidade porque preparou a arquitetura legislativa na qual assentou o Decreto-Lei n.º 35/2002, facilitando significativamente a sua integração com as medidas existentes.

Recorda-se também que o diploma em estudo foi promulgado numa altura de campanha para as eleições autárquicas, as quais levaram à demissão do Primeiro-Ministro, António Guterres. Inevitavelmente, este momento temporal também é preponderante para o estudo da janela de oportunidade e do modo como tal momento influenciou o resultado final, isto porque um diploma que suscitasse muita contestação social poderia prejudicar o resultado das eleições autárquicas.

Independentemente dos anos que decorreram desde a publicação dos resultados do Livro Branco da Segurança Social, este documento foi determinante na criação da janela de oportunidade, quanto mais não seja, pelo facto de legitimar a necessidade de introduzir medidas corretivas no campo da sustentabilidade. Mas o Livro Branco foi muito mais do que um instrumento de legitimação, nele foram incorporados um conjunto de propostas de reformas tendentes à melhoria do sistema de Segurança Social no seu todo. Apesar de muitas destas medidas não terem avançado, como, por exemplo, o plafonamento, existiram outras que foram adotadas ou, pelo menos, estiveram na base do desenho de novas medidas.

Por último, mas não menos relevante, elenca-se a existência do acordo em sede de concertação social. De facto este ponto é o que se considera mais determinante neste setor, não só por ter reduzido os pontos de veto, mas sobretudo por ter influenciado, de forma muito significativa, o resultado final do desenho da medida.

Ao nível dos contributos recolhidos nas entrevistas, é notória a menção a dois fatores: Governos maioritários e consensos alargados. Ora, no caso em análise, o Governo detinha uma maioria relativa, motivo pelo qual se considera mais determinante a existência de um acordo com os parceiros sociais e os consensos daí resultantes.

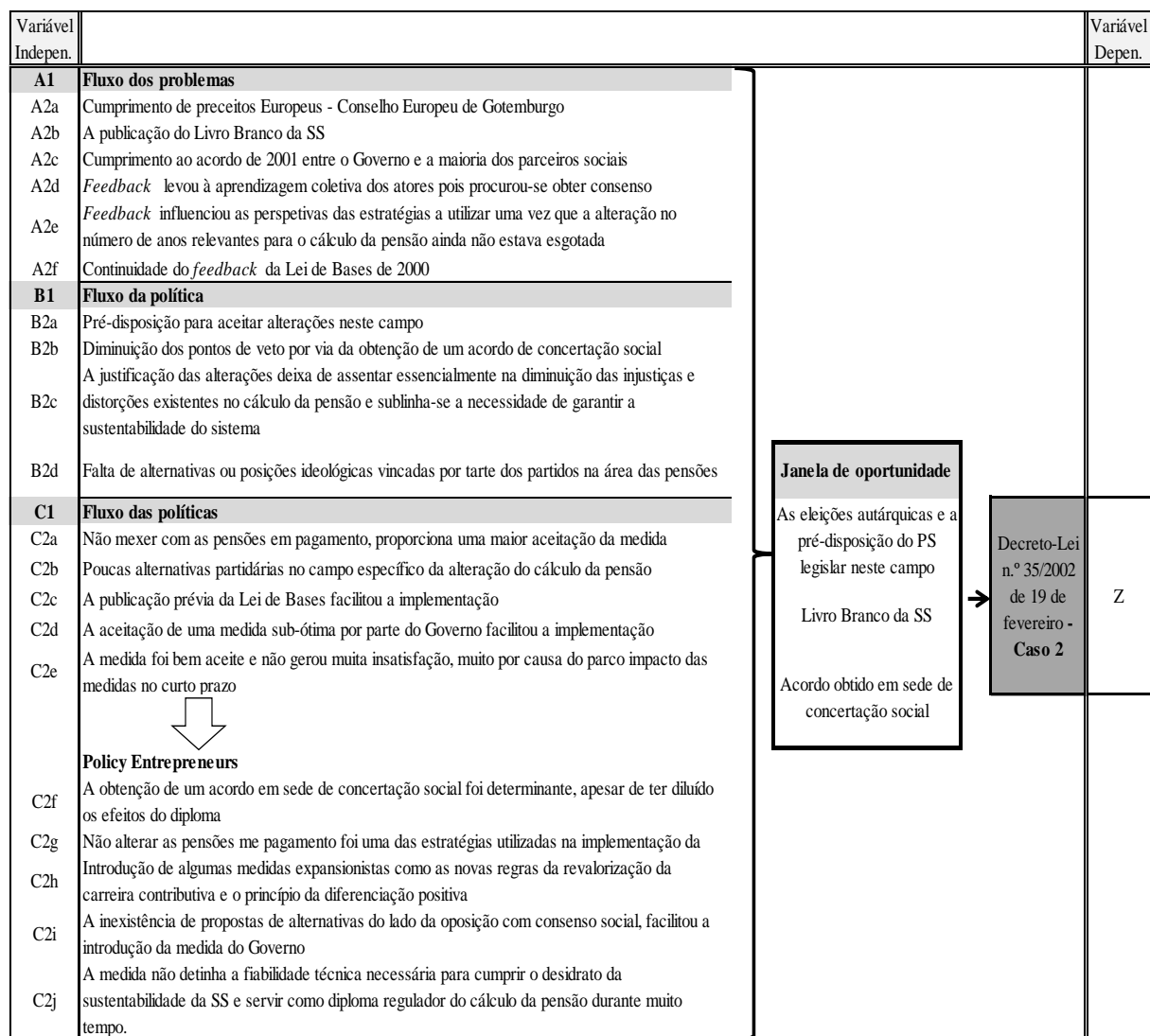
Em suma, a janela de oportunidade para implementar o Decreto-Lei n.º 35/2002 parece resultar da conjugação da publicação do Livro Branco da Segurança Social, da Lei de Bases de 2000, do momento político vivido, com as eleições autárquicas, da pré-disposição do PS para legislar neste campo e do acordo obtido, em sede de concertação social.

6. Síntese conclusiva

Terminada que está a aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos ao caso relativo ao Decreto-Lei n.º 35/2002, torna-se necessário sublinhar as principais condições ou acontecimentos que estiveram na base do desenho da medida, bem como o contributo para a versão final do diploma.

Com o intuito de facilitar tal interpretação do resultado da aplicação do modelo, seguidamente, apresenta-se o resultado gráfico do mesmo, salienta-se no entanto que apenas são apresentados os elementos mais relevantes para a análise.

Figura n.º 5.1: Aplicação do modelo Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei 35/02



Pela escalpelização da Figura n.º 5.1, verifica-se que no campo da introdução da problemática na agenda política foi relevante a existência de pressões de organizações externas, como as conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo. Também foi preponderante a existência de um estudo estruturante e científico sobre o estado da Segurança Social, sobre as melhores práticas que à data se estavam a utilizar em outros países e ainda sobre algumas propostas de melhoria do sistema passíveis de serem adotadas, ou seja, a existência do Livro Branco da Segurança Social.

No campo da introdução da problemática foi notório o papel do *feedback* das políticas anteriores. Por um lado, a Lei de Bases que enformou e indicou o sentido provável das medidas específicas para as pensões e, por outro lado, o sentido das medidas proposto pelo diploma de 1993, principalmente pelo número de anos relevantes para o cálculo da pensão.

Por último, também a existência de um acordo em sede de concertação social foi pertinente porque o Governo comprometeu-se a legislar sobre as pensões.

No que concerne à corrente da política, parece ressaltar uma pré-disposição em aceitar medidas neste campo, desde logo porque os pontos de veto foram diminuídos por via da obtenção do acordo com os parceiros sociais, mas também porque a tónica da justificação da reforma passou a contemplar a questão da sustentabilidade do sistema. Paralelamente, a inexistência de alternativas credíveis (entenda-se, alternativas que não obtiveram o apoio dos parceiros sociais, pelo menos expresso) facilitou a adoção da medida em estudo.

Relativamente ao fluxo das políticas, verificou-se que o facto de não se alterarem as pensões em pagamento e existir uma Lei de Bases, alinhada com o diploma, facilitou a implementação de medidas deste género. Apurou-se também que o facto de os efeitos da reforma apenas se verificarem a médio ou longo prazo facilitaram a introdução da medida, mas possivelmente significou a aceitação de uma medida sub-ótima, apenas por parte do Governo.

Com a análise ficou evidente que a reforma não detinha fiabilidade técnica para ser adotada por muitos anos, até porque foi um Governo PS que a alterou, mas sobretudo porque não tinha efeitos imediatos na estagnação da despesa. Também ficou patente que se as reformas introduzirem medidas de expansão, como a diferenciação positiva ou novos mecanismos de revalorização da carreira contributiva, melhoram a aceitação da mesma.

A conjugação de todas estas dinâmicas foi determinante na criação da janela de oportunidade, mas em face dos dados recolhidos sublinha-se a importância da existência de um acordo com os parceiros sociais, isto porque, o Governo tinha assumido o compromisso de legislar sobre este tema, mas naturalmente que não pretendia muita contestação, até porque decorriam as eleições autárquicas.

Ainda sobre a criação da janela de oportunidade, o Livro Branco da Segurança Social teve um papel determinante ao potenciar o debate sobre a temática, ao permitir difundir mais informação com rigor à população e fundamentalmente por ter chamado à atenção para o problema da sustentabilidade, desidrato último do diploma em estudo.

CONCLUSÃO

1. Caminho percorrido

Com a presente investigação procurou-se encontrar os *argumentos que justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?*

Este foco da investigação foi motivado pelas particularidades ou especificidades da medida implementada em 2007: ser pioneira, autoajustável e perdurar mesmo com um Governo que votou contra a sua implementação. No entanto, esta questão e esta medida só são relevantes e objeto de estudo pelo facto de não existirem respostas cabais na literatura sobre os motivos que ditaram que o diploma de 2007 tivesse um arranjo que conduziu ao desenho do fator de sustentabilidade e não a outra tipologia de medidas.

Para se poder estabelecer relações causais e poder retirar conclusões da análise efetuada, para além de ser observado o Decreto-Lei que estabeleceu o fator de sustentabilidade, ainda foram analisados mais dois diplomas, que à semelhança deste, se traduziram em alterações significativas na fórmula de cálculo da pensão.

Assim, o presente estudo assentou na análise de três casos, o Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro, o Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, para além de todo o suporte teórico que o sustenta e lhe dá forma.

Esta análise foi efetuada com recurso ao modelo Fluxos Múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1995), com base no modelo “Garbage Can” sendo que a operacionalização do modelo teve por base uma adaptação proposta por Zahariadis (1995). Tal escolha foi baseada no facto de o modelo permitir estudar, em simultâneo, a *agenda setting* e *decision making*, para além de permitir estudar momentos de rotura, em vez de estudar a continuidade das políticas.

O objetivo da aplicação do modelo foi dar resposta às questões derivadas que foram elencadas, concretamente: Qual a variação dos fluxos problema, política e políticas nos casos em análise?

Esta dinâmica de casos e aplicação de um modelo surgiu porque a hipótese central do trabalho, decorrente do modelo analítico, avançava que a introdução do fator de sustentabilidade, no cálculo das pensões, se devia à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas) deste processo particular – a reforma de 2007.

Após aplicação do modelo, aos diferentes casos em estudo, ainda foi necessário aplicar o método comparado de modo a identificar as diferenças existentes no arranjo dos fluxos do diploma de 2007, pois em virtude do modelo analítico adotado, serão essas diferenças nos arranjos que justificam as diferenças no resultado final.

Contudo, para se obter este último intento foi imprescindível analisar muito mais do que os três casos relativos aos diplomas enformadores do cálculo da pensão, tornando-se necessário identificar o percurso e evolução do sistema de Segurança Social, com especial enfoque na fórmula de cálculo da pensão de velhice, bem como analisar as diversas teorias de políticas públicas explicativas da mudança. Esta análise consubstanciou a primeira parte do trabalho sendo posteriormente reproduzidas as principais conclusões.

2. Lições identificadas

Apesar dos esforços dos diversos Governos, das diferentes épocas, em implementarem conceitos inerentes ao sistema de Segurança Social, apenas em 1984, com a publicação da Lei n.º28/84, de 14 de agosto, foram estabelecidos os fundamentos em que assentava o sistema de Segurança Social previsto na alínea f) do n.º 7 do art.º 168º da Constituição da República Portuguesa.

A Segurança Social, de hoje, é um sistema que pretende assegurar os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros que exerçam atividade profissional ou residam no território. Para obter tal intento os objetivos prioritários do sistema de Segurança Social passam por: garantir a concretização do direito à Segurança Social; promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social; reforço da equidade e; aumentar a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Na sua génese, o Estado Social e o sistema de Segurança Social português não se desenvolveram para proteger os mais necessitados. São o resultado de uma inovação política que garantiu a proteção àqueles que possuíam algum rendimento, fruto do seu trabalho, protegendo-os de riscos futuros, numa lógica de princípio contributivo, compensando os que trabalham em função de descontos anteriores assentando na repartição, na solidariedade geracional e na distribuição social ao longo do ciclo de vida.

No entanto, apesar da principal inovação do Estado Social não ser a promoção da redistribuição e políticas solidárias, mas sim a criação de prestações substitutivas do

rendimento do trabalho, baseadas no seguro social, diferenciadas de acordo com os rendimentos e contribuições anteriores, é inegável que esta evolução marca a construção consolidada de políticas de combate à pobreza.

Com a publicação da primeira Lei de Bases foi criada uma nova fase de evolução legislativa na vigência da legislação fundamental da organização da previdência e da assistência social. Para assegurar a sustentabilidade do sistema foi determinado que a Segurança Social fosse financiada por contribuições dos beneficiários, das entidades empregadoras e por transferências do Orçamento do Estado. No que respeita às pensões, o diploma não alterou o método de cálculo das várias pensões, continuando a usar-se a regra de cálculo estabelecida pelo Decreto Regulamentar n.º 9/83.

As profundas mudanças nos aspetos sociais, demográficos e económicos obrigaram à tomada de medidas para acompanhar os efeitos da evolução verificada nos domínios económico, social e familiar, à luz do binómio respeitante ao reconhecimento do direito às pensões e às respetivas fontes do seu financiamento.

Constatou-se que as medidas desenhadas no campo da sustentabilidade do sistema de pensões, até à publicação da última Lei de Bases, foram diversas: diminuição da taxa de formação de pensões, aumento do número dos designados “melhores anos de contribuição para o cálculo da pensão” até ao ponto em que toda a carreira contributiva conta, estabelecimento de uma densidade contributiva anual mínima, repartição da responsabilidade financeira e; extinção ou convergência dos subsistemas de pensões.

Com uma experiência reformista de mais de vinte anos (1984-2007), o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, veio propor medidas diferentes ao criar o fator de sustentabilidade que resultou da relação entre a esperança média de vida, em 2006, e aquela que vier a verificar-se no ano anterior ao do requerimento da pensão.

Esta medida tem a particularidade de ser autoajustável e de perdurar até à presente data, apesar de já se terem passado mais de sete anos, desde a sua introdução, e dois períodos de crise sendo que num deles existiu a intervenção externa com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Governo Português e a *Troika* onde constam reformas estruturais e cortes na despesa corrente.

Considerando que o fator de sustentabilidade é peculiar procuraram-se os contributos que as principais teorias de análise das políticas públicas poderiam fornecer para analisar cientificamente a mudança ocorrida ou a opção adotada por Portugal.

Com a revisão teórica efetuada emergiu, do modelo analítico Fluxos Múltiplos, o argumento central defendido no presente trabalho, ou seja: a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos, do Decreto-Lei n.º 187/2007, quando comparado com o que sucedeu em momentos anteriores nos quais também se procederam a alterações na fórmula de cálculo das pensões.

Neste modelo escolhido, que resulta de vários incrementos ao modelo do Kingdon, principalmente por Zahariadis, são elencados três fluxos na construção da agenda política: problema; política e; políticas que permitem analisar as diversas etapas do processo político. Por outro lado, o mesmo permite estudar, em simultâneo, os dois momentos mais relevantes de todo o processo de produção da política em estudo, ou seja, *agenda setting* e *decision making* e também permite estudar momentos de rotura.

Em contrapartida, também foram apresentadas limitações para a utilização do modelo como o facto de ainda não ter sido aplicado na área das pensões em Portugal ou o facto de não aprofundar a forma como surgem as ideias.

Nestes termos, considerando as insuficiências anteriores, com o intuito de se descrever corretamente os três fluxos do caso central, foi necessário verificar alguns dos processos chave ou alguns dos fenómenos mais descritos na literatura das políticas públicas, concretizando, foi necessário dar resposta às principais questões decorrentes da análise bibliográfica no decurso da aplicação do modelo e análise dos fluxos.

Assim, no âmbito do fluxo das políticas foi necessário verificar as estratégias que os *policy entrepreneurs* utilizaram, para se aquilatar se a introdução do fator de sustentabilidade era uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida.

Tal identificação permitiu: compreender qual a estratégia utilizada; verificar qual o grau de aceitação da medida, bem como qual a fiabilidade técnica; obter pistas sobre o *national mood* e; perceber a importância do efeito de *feedback*.

Por último, aquilatar-se se a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social em 2006 e a existência de um Governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator sustentabilidade. A ênfase desta análise estava ligada sobretudo à determinação do “evento focalizador,” no entanto, também foi importante para analisar os recursos disponíveis, bem como o *national mood*.

Com o intuito de se reforçar toda a investigação, efetuaram-se análises complementares, principalmente, com recurso à análise das entrevistas³⁰ semiestruturadas aplicadas a atores que, à data, ocupavam posições relevantes e de elevada responsabilidade nesta área (Quadro n.º 2.5: Painel de entrevistados).

Com a obtenção das conclusões já citadas sobre o modelo analítico, a sua articulação com a informação existente na literatura, aliando-as aos conhecimentos adquiridos sobre a evolução das reformas da Segurança Social e ao conhecimento de atores de relevo nesta área da política, foi possível efetuar a análise dos três casos e obter as conclusões que se seguem.

3. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 2007

Pela aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos à medida de política consubstanciada pelo Decreto-Lei 187/2007, foi possível constatar que os estudos sobre a sustentabilidade da Segurança Social de 2006, a publicação do Livro Branco da Segurança Social e os estudos externos foram relevantes para a introdução do problema na agenda política.

Foi notório que a competência técnica da equipa responsável pelo desenho da medida, bem como o conhecimento e o comprometimento de todo o Governo com a mesma, facilitaram a sua introdução. Isto porque, do lado da equipa especialista existiu a transmissão do conhecimento técnico em que assenta o desenvolvimento da medida e, por parte do Governo, foram disponibilizados recursos como o acesso aos órgãos de comunicação social, o qual se afigura como essencial na formação de opinião e no sentimento de que era preciso fazer alguma coisa.

Verificou-se também que o efeito de *feedback* conduziu a uma aprendizagem coletiva dos diversos atores; fomentou a procura de novas formas de garantir a sustentabilidade do sistema; enquadrou este processo de *decision-making* e; influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar, tornando eficaz esta política de retração.

Atendendo a que os atores agem de acordo com uma lógica de consequências no quadro de constrangimentos institucionais e sendo as suas preferências orientadas por estes, podem tornar-se estruturas de oportunidade e/ou pontos de veto. Assim, a existência de um Governo maioritário foi determinante na implementação da medida, principalmente porque como existiam alternativas, dificilmente se estabeleceriam coligações para aprovação da

³⁰ Vide Anexo R.

medida. Por outro lado, ficou patente que a existência de várias propostas na oposição impossibilitou a efetivação de alianças na aprovação da medida, mas também reduziu a probabilidade de usarem essa estratégia para chumbar essa mesma medida.

Embora não seja claro que existiu a intenção de obscurecer os seus reais objetivos, ficou bem assente que a mesma foi desenhada com o intuito de minimizar o impacto no momento da implementação e que esta forma de introduzir medidas potencia a aceitação de políticas de retração.

Também foi relevante a existência de um acordo de concertação social, assinado por todos os parceiros, com exceção da CGTP-IN, devidamente negociado e com cedências de ambas as partes, consubstanciando-se na aceitação de uma medida sub-ótima, por parte dos intervenientes.

A implementação da medida ocorreu sem grandes sobressaltos, não existiram convulsões sociais nem quedas do Governo como aconteceu em outros países, mas naturalmente que políticas de retração não são populares e geram alguma insatisfação e, globalmente, a medida foi bem aceite. Foi também sublinhado que o facto de não se “mexer” com as pensões em pagamento proporciona uma maior aceitação.

A medida introduzida era viável e a existência de alternativas proporcionou mais discussão e mais informação sobre a mesma, levando a alguns ajustamentos e conseqüente melhoria do resultado final.

O diploma não teve grandes dificuldades na fase de implementação porque foi antecedida pela publicação de Lei de Bases, que é um diploma de valor reforçado e, que no fundo, desbravou o terreno para a entrada em vigor de um documento que regulava uma área específica da Segurança Social, as pensões. No entanto, também foi visível que existiu uma forte intenção de envolver os parceiros e de procurar um consenso alargado durante o desenho da medida.

Relativamente à afirmação de que a introdução do fator de sustentabilidade foi uma estratégia para reduzir a contestação social, através do obscurecimento dos reais objetivos da medida, entende-se que é claro que existiu o objetivo de reduzir a contestação, mas não é evidente que tenha existido um obscurecimento dos reais objetivos da medida.

Sobre a asserção de que a introdução do fator de sustentabilidade consubstanciou-se na aceitação de uma solução sub-ótima por parte dos vários atores, considera-se que os dados confirmam esta corrente.

Afigura-se também que os dados obtidos validam a corrente que advoga que a publicação do estudo sobre a sustentabilidade da Segurança Social, em 2006, e a existência de um governo maioritário foram determinantes para a criação da janela de oportunidade que permitiu a introdução do fator sustentabilidade.

4. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 1993

Pela aplicação do modelo analítico, ao caso relativo ao diploma de 1993, foi possível verificar que esta medida surgiu em contraciclo, pois foi a primeira medida de retração da despesa no campo das pensões, desde a Lei de Bases de 1984, sendo publicada pouco tempo depois da implementação do 14º mês para os pensionistas.

Com o presente estudo, foi possível constatar que a necessidade de legislar, neste campo, se deveu ao aumento do envelhecimento populacional, à redução da natalidade e à inflação, mas sobretudo, porque se pretendia corrigir algumas injustiças permitidas pela aplicação da fórmula de cálculo em vigor.

Apesar de a medida não incorporar o *feedback* das políticas anteriores, não despertou especial interesse aos parceiros sociais e aos restantes partidos da oposição, porque não foram apresentadas alternativas à proposta do Governo e porque o partido mais representativo da oposição não votou contra, absteve-se.

Esta falta de foco na medida pelos parceiros sociais adveio, em grande parte, do facto de os mesmos não estarem especialmente direccionados para estas questões, mas também porque nada fazia prever a introdução desta medida, pois não foi mencionado no programa eleitoral, nem no programa de Governo.

O facto de a medida ter fiabilidade, atendendo a que contribuiu para estancar os gastos com as pensões, a circunstância de não existirem propostas alternativas e a colocação da ênfase do lado da diminuição das injustiças e a falta de equidade, foi determinante para a implementação da medida.

Indubitavelmente, outro facto significativo foi a introdução de condições que diminuiriam ou mitigaram a agressividade da medida de retração a implementar, neste caso, o mecanismo escolhido foi a revalorização de toda a carreira contributiva para efeitos do cálculo da pensão.

Acresce que esta medida foi introduzida juntamente com o aumento da idade de reforma das mulheres, a qual, por ser muito penalizadora e representar um grande aumento do número de anos para obtenção da pensão, tornou-se no foco da contestação do diploma.

Destes argumentos sobressaíram aqueles que são considerados determinantes para a criação da janela de oportunidade, concretamente, o facto de a alteração à fórmula de cálculo da pensão surgir num diploma aliado a um fator de expansão - a revalorização de toda a carreira contributiva - a falta de ligação dos grupos de pressão a estas problemáticas e à inexistência de alternativas.

5. Resultados da aplicação do modelo analítico ao caso de 2002

Da aplicação do modelo analítico Fluxos Múltiplos ao Decreto-Lei n.º 35/2002 sobressai a importância da existência de pressões de organizações externas, como sendo as conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, no campo da introdução da problemática na agenda política. Emerge também a existência do Livro Branco da Segurança Social, pois é um estudo estruturante e científico sobre o estado da Segurança Social, sobre as melhores práticas que, à data, se estavam a utilizar em outros países e ainda sobre algumas propostas de melhoria.

Ainda no campo da introdução da problemática foi notório o papel do *feedback* das políticas anteriores. Por um lado, a Lei de Bases que enformou e indicou o sentido provável das medidas específicas para as pensões e, por outro lado, o sentido das medidas proposto pelo diploma de 1993, principalmente devido ao número de anos relevantes para o cálculo da pensão. Por último, também a existência de um acordo em sede de concertação social foi relevante porque o Governo comprometeu-se a legislar sobre as pensões.

No que concerne à corrente *política* salienta-se uma pré-disposição em aceitar medidas neste campo, desde logo porque os pontos de veto foram diminuídos por via da obtenção do acordo com os parceiros sociais, mas também porque a tónica da justificação da reforma passou a contemplar a questão da sustentabilidade do sistema. Paralelamente, a inexistência de alternativas credíveis (entenda-se, alternativas que não obtiveram o apoio dos parceiros sociais), facilitaram a adoção da medida em estudo.

Relativamente ao fluxo das *políticas* verificou-se que o facto de não se alterar as pensões em pagamento e existir uma Lei de Bases alinhada com o diploma promoveu a implementação desta medida. O facto de os efeitos da reforma apenas se verificarem a médio

ou longo prazo também auxiliou a introdução da medida, mas possivelmente significou a aceitação de uma medida sub-ótima, apenas por parte do Governo.

Ficou patente que a reforma não detinha fiabilidade técnica para ser adotada por muitos anos, até porque foi um Governo PS que a alterou, mas sobretudo porque não tinha efeitos imediatos na contenção da despesa. Também ficou vincado que se as reformas introduzirem medidas de expansão, como a diferenciação positiva ou novos mecanismos de revalorização da carreira contributiva, estimulam a aceitação da mesma.

A conjugação de todas estas dinâmicas foram determinantes na criação da janela de oportunidade, mas em face dos dados recolhidos salienta-se a importância da existência de um acordo com os parceiros sociais. Isto porque, o Governo tinha assumido o compromisso de legislar sobre este tema, mas naturalmente que não pretendia muita contestação porque decorriam as eleições autárquicas.

Ainda sobre a criação da janela de oportunidade, o Livro Branco da Segurança Social teve um papel determinante ao potenciar o debate sobre esta temática, ao informar a população com rigor e, sobretudo, porque chamou à atenção para o problema da sustentabilidade.

6. Respostas às questões derivadas

Após a análise da evolução da sustentabilidade do sistema de pensões de velhice, identificação das pistas existentes na literatura para a explicação da mudança e a aplicação do método analítico aos diferentes casos, foi possível dar resposta às questões derivadas elencadas:

- Qual a variação do fluxo problema nos casos em análise?
- Qual a variação do fluxo política nos casos em análise?
- Qual a variação do fluxo políticas nos casos em análise?

Deste modo, a Figura n.º C.1 pretende ilustrar os diferentes arranjos que os fluxos adotaram nos diversos casos em estudo.

A resposta às questões derivadas do estudo pretendem, por um lado, cumprir um dos objetivos basilares do trabalho e, por outro lado, ajudar a dar resposta à questão central, ou seja, identificar argumentos que justifiquem a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal. Este objetivo será atingido no ponto que se segue através da aplicação da matriz de comparação aos casos estudados.

Figura n.º C.1: Respostas às questões derivadas

Caso Positivo		Casos Negativos	
Decreto-Lei n.º 387/2007 de 30 de maio - Caso 3		Decreto-Lei n.º 319/93 de 15 de setembro - Caso 1	Decreto-Lei n.º 25/2002 de 19 de fevereiro - Caso 2
A3 Fluxo problema	A1 Fluxo problema	A2 Fluxo problema	A2 Fluxo problema
A3a Estudos sobre a sustentabilidade da SS	A1a Envelhecimento populacional	A2a Cumprimento de preceitos Europeus - Conselho Europeu de Gotemburgo	
A3b A publicação do Livro Branco da SS	A1b Abrandamento da taxa da inflação	A2b A publicação do Livro Branco da SS	
A3c Os estudos e os documentos externos	A1c Baixa taxa de natalidade	A2c Cumprimento ao acordo de 2001 entre o Governo e a maioria dos parceiros sociais	
A3d <i>Feedback</i> levou à aprendizagem coletiva dos diversos atores	A1d Expansão do âmbito da SS	A2d <i>Feedback</i> levou à aprendizagem coletiva dos atores, pois procurou-se obter consenso	
A3e <i>Feedback</i> influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar	A1e Aumento da despesa comparativamente aos anos anteriores	A2e <i>Feedback</i> influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar uma vez que a alteração no número de anos relevantes para o cálculo da pensão ainda não estava esgotada	
A3f Continuidade do <i>feedback</i> da Lei de Bases	A1f Rompimento com o <i>feedback</i> das políticas anteriores	A2f Continuidade do <i>feedback</i> da Lei de Bases de 2000	
A3g <i>Feedback</i> potenciou a procura de novas formas de garantir a sustentabilidade	A1g Primeira medida de retração no cálculo das pensões após a 1ª Lei de Bases		
B3 Fluxo política	B1 Fluxo política	B2 Fluxo política	B2 Fluxo política
B3a Manter o sistema exclusivamente público	B1a Medida contrária ao sentimento expansionista	B2a Pré-disposição para aceitar alterações neste campo	
B3b Dar várias opções às pessoas com o objetivo de minimizar a contestação	B1b Falta de envolvimento dos grupos de pressão	B2b Diminuição dos pontos de veto por via da obtenção de um acordo de concertação social	
B3c A sociedade estava predisposta a aceitar medidas que acautelassem o futuro do sistema	B1c Os documentos estruturantes não anteviam a necessidade de intervir nos valores das pensões a receber.	B2c A justificação das alterações deixa de assentar essencialmente na diminuição das injustiças e distorções existentes no cálculo da pensão e sublinha-se a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema	
B3d O facto de todos os partidos apresentarem propostas cria uma lógica de consequências onde toda a oposição, é de facto, um ponto de veto, sendo determinante a existência de governo maioritário	B1d A ideologia partidária visava o incremento das pensões	B2d Falta de alternativas ou posições ideológicas vinculadas por parte dos partidos na área das pensões	
C3 Fluxo políticas	C1 Fluxo políticas	C2 Fluxo políticas	C2 Fluxo políticas
C3a Não mexer com as pensões em pagamento, proporciona uma maior aceitação da medida	C1a Introdução de um fator de expansão ou mitigação dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva.	C2a Não mexer com as pensões em pagamento, proporciona uma maior aceitação da medida	
C3b A existência de ideias alternativas levou a que o resultado final fosse melhor	C1b Inexistência de acordo em sede de concertação social	C2b Poucas alternativas partidárias no campo específico da alteração do cálculo da pensão	
C3c A publicação prévia da Lei de Bases facilitou a implementação	C1c Inexistência de medidas alternativas à do Governo	C2c A publicação prévia da Lei de Bases facilitou a implementação	
C3d A aceitação de uma medida sub-ótima por todos os intervenientes facilitou a implementação	C1d Inicialmente os sindicatos e as confederações não estavam vocacionadas para a questão das pensões	C2d A aceitação de uma medida sub-ótima por parte do Governo facilitou a implementação	
C3e A medida foi bem aceite	C1e O principal partido da oposição, PS, absteve-se	C2e A medida foi bem aceite e não gerou muita insatisfação, muito por causa do parco impacto das medidas no curto prazo	
C3f Envolvimento dos parceiros e procura de consenso alargado	C1f Não existiu uma particular crispação face à medida introduzida	C2f A obtenção de um acordo em sede de concertação social foi determinante, apesar de ter diluído os efeitos do diploma	
C3g As pessoas aceitam melhor este tipo de medidas do que cortes diretos no valor da pensão	C1g Falta de envolvimento dos parceiros sociais na procura de consensos alargados	C2g Não alterar as pensões em pagamento foi uma das estratégias utilizadas na implementação da medida em apreço	
C3h A medida foi desenhada com o objetivo de reduzir a contestação	C1h A falta de envolvimento dos parceiros sociais não potencia a qualidade ou fiabilidade das medidas	C2h Introdução de algumas medidas expansionistas como as novas regras da revalorização da carreira contributiva e o princípio da diferenciação positiva	
C3i A existência de várias propostas na oposição, impossibilita o uso de alianças na aprovação da medida, mas também reduz a probabilidade de usarem essa estratégia para chumbar a medida	C1i A medida contribuiu para que os gastos com as pensões não aumentassem significativamente nos anos subsequentes	C2i A inexistência de propostas de alternativas do lado da oposição com consenso social, facilitou a introdução da medida do Governo	
C3j Grande competência técnica e experiência da equipa responsável e a possibilidade de utilização dos recursos ao dispor do Governo, como sendo os órgãos de comunicação social	C1j Legislar após introdução de uma medida expansionista – 14º mês - e o facto de não existir muito interesse dos parceiros sociais pela matéria	C2j A medida não detinha a fiabilidade técnica necessária para cumprir o desiderato da sustentabilidade da SS e servir como diploma regulador do cálculo da pensão durante muito tempo.	
	C1k Existência de um governo maioritário e não mexer com as pensões em pagamento		
Janela de oportunidade	Janela de oportunidade	Janela de oportunidade	Janela de oportunidade
A existência de um governo maioritário	Introdução de um fator de expansão ou mitigação dos efeitos da reforma, a revalorização de toda a carreira contributiva.	As eleições autárquicas e a pré-disposição do PS legislar neste campo	
A existência de um consenso alargado	Falta de envolvimento dos grupos de pressão	Livro Branco da SS	
A existência de alternativas	A inexistência de alternativas	Acordo obtido em sede de concertação social	

7. Aplicação da matriz de comparação

Aplicando a estratégia de comparação, *the most similar systems*, atendendo a que existe um *outcome* diferente, mas subsistem muitas outras características semelhantes, pretende-se identificar alterações nos arranjos que expliquem a diferença no resultado final.

Neste sentido, a Figura n.º C.2 visa identificar o arranjo do caso positivo, ou seja, o arranjo do diploma de 2007 e se o mesmo se mantém nos casos negativos.

Figura n.º C.2: Aplicação da matriz de comparação

Caso Positivo		Casos Negativos			
Decreto-Lei n.º 387/2007 de 30 de maio - Caso 3		Decreto-Lei n.º 319/93 de 15 de setembro - Caso 1		Decreto-Lei n.º 25/2002 de 19 de fevereiro - Caso 2	
A3	Fluxo problema	A1	Fluxo problema	A2	Fluxo problema
A3a	Estudos sobre a sustentabilidade da SS	A1a	Not - A3a	A2a	A3a
A3b	A publicação do Livro Branco da SS	A1b	Not - A3b	A2b	A3b
A3c	Os estudos e os documentos externos	A1c	Not - A3c	A2c	A3c
A3d	<i>Feedback</i> levou à aprendizagem coletiva dos diversos atores	A1d	Not - A3d	A2d	A3d
A3e	<i>Feedback</i> influenciou as perspetivas das estratégias a utilizar	A1e	Not - A3e	A2e	A3e
A3f	Continuidade do feedback da Lei de Bases	A1f	Not - A3f	A2f	A3f
A3g	<i>Feedback</i> potenciou a procura de novas formas de garantir a sustentabilidade	A1g	Not - A3g		Not - A3g
B3	Fluxo política	B1	Fluxo política	B2	Fluxo política
B3a	Manter o sistema exclusivamente público	B1a	B3a	B2a	B3a
B3b	Dar várias opções às pessoas com o objetivo de minimizar a contestação	B1b	Not - B3b	B2b	B3b
B3c	A sociedade estava predisposta a aceitar medidas que acautelassem o futuro do sistema	B1c	Not - B3c	B2c	B3c
B3d	O facto de todos os partidos apresentarem propostas cria uma logic of consequences onde toda a oposição, é de facto, um ponto de veto, sendo determinante a existência de governo maioritário	B1d	Not - B3d	B2d	Not - B3d
C3	Fluxo políticas	C1	Fluxo políticas	C2	Fluxo políticas
C3a	Não mexer com as pensões em pagamento, proporciona uma maior aceitação da medida	C1a	C3a	C2a	C3a
C3b	A existência de ideias alternativas levou a que o resultado final fosse melhor	C1b	Not - C3b	C2b	Not - C3b
C3c	A publicação prévia da Lei de Bases facilitou a implementação	C1c	Not - C3c	C2c	C3c
C3d	A aceitação de uma medida sub-ótima por todos os intervenientes facilitou a implementação	C1d	Not - C3d	C2d	Not - C3d
C3e	A medida foi bem aceite	C1e	C3e	C2e	C3e
C3f	Envolvimento dos parceiros e procura de consenso alargado	C1f	Not - C3f	C2f	C3f
C3g	As pessoas aceitam melhor este tipo de medidas do que cortes diretos no valor da pensão	C1g	Not - C3g	C2g	Not - C3g
C3h	A medida foi desenhada com o objetivo de reduzir a contestação	C1h	Not - C3h	C2h	C3h
C3i	A existência de várias propostas na oposição, impossibilita o uso de alianças na aprovação da medida, mas também reduz a probabilidade de usarem essa estratégia para chumbar a medida	C1i	Not - C3i	C2i	C3i
C3j	Grande competência técnica e experiência da equipa responsável e a possibilidade de utilização dos recursos ao dispor do Governo, como sendo os órgãos de comunicação social	C1j	C3j	C2j	C3j

No ponto anterior foram identificados os elementos mais relevantes que consubstanciaram os arranjos de cada caso em análise, no entanto, tal não significa que não tenham existido outras componentes de relevo ou de interesse para o estudo, significa tão-somente que, devido aos dados recolhidos, não foram tão significantes como os apresentados.

Porém, neste ponto o intuito é diferente, pretende-se analisar que fatores estavam presentes no diploma de 2007 e não constam dos restantes, ainda que de uma forma residual.

Assim, verifica-se que os dois casos negativos não apresentam cinco características que o caso positivo apresenta, além destas cinco que são comuns aos dois casos negativos, existem outras características que só não estão presentes no caso de 1993.

Começando pelo que é comum aos dois casos negativos, é notório que o *feedback* não estimulou a procura de novas formas de garantir a sustentabilidade. Em primeiro lugar, porque em 1993 a medida era pioneira e foi desenhada em contraciclo e no caso de 2002 o *feedback* influenciou inclusive a manutenção das políticas adotadas em 1993.

Nos casos negativos também não foi relevante o facto de todos os partidos apresentarem propostas e criarem uma *logic of consequences* onde toda a oposição é de facto um ponto de veto, sendo determinante a existência de Governo maioritário. Em primeiro lugar, porque em 1993 não existiram propostas do lado da oposição e o principal partido da oposição não votou contra, absteve-se e, em segundo, porque em 2002 as propostas existentes centraram-se no campo geral da Lei de Bases, sem grandes pormenores nas pensões e o Governo apenas detinha uma maioria relativa.

Em 2007 ficou patente que a existência de ideias alternativas levou a que o resultado final fosse melhor, o que não tinha sucedido nos anos de 1993 e 2002. Em 1993 não existiram ideias alternativas, em 2002 as ideias alternativas, apresentadas por parte dos Partidos, centraram-se mais no âmbito da Lei de Bases, enquanto as alternativas dos parceiros sociais não tornaram a medida melhor e implicaram mesmo que não tivesse os efeitos necessários ou pelo menos muitos dos que eram elencados no preâmbulo do diploma, como por exemplo incremento da sustentabilidade no curto e médio prazo.

Outro ponto de diferendo entre o caso positivo e os negativos é o facto de que a aceitação de uma medida sub-ótima por todos os intervenientes facilitou a sua implementação. Apesar de, em 2002, existir um acordo em sede de concertação social entre o Governo e os Parceiros Sociais, as cedências por parte do Governo foram de largo espectro, pois tal como se verificou, tornaram a medida inócua no curto e médio prazo. Por

outro lado, em 1993, não existiu qualquer cedência por parte do Governo, porque não se conhecem negociações nesta área, mas também porque as alterações foram significativas e gravosas, por exemplo a igualização do número de anos para a reforma dos homens e mulheres.

Como têm sido amplamente discutido e referido, em 2007, existiu algo inovador, a adoção do fator de sustentabilidade com a indexação do aumento da idade de reforma ao aumento da esperança média de vida, motivo pelo qual nos arranjos dos casos negativos não temos presente a questão de que as pessoas aceitam melhor este tipo de medidas do que cortes diretos no valor da pensão.

Detalhado que está o que é comum aos dois casos negativos, avança-se para as diferenças presentes apenas num dos casos negativos, concretamente o caso de 1993.

No arranjo da corrente problema, verificou-se que nenhum dos fluxos é semelhante ao caso positivo. Esta situação advém do facto de os estudos sobre a Segurança Social serem muito reduzidos ou pelo menos pouco ou nada conhecidos, mas também pelo tempo que medeia entre este diploma e a Lei de Bases anterior e, ainda, pelo facto de ser o primeiro diploma de retração neste campo.

No campo da corrente *política* também, em 1993, não existiu a preocupação de proporcionar várias opções às pessoas com o objetivo de minimizar a contestação e também como existia um grande desconhecimento sobre o sistema, a sociedade não estava predisposta a aceitar medidas que acautelassem o futuro do mesmo, o sentimento era de expansão.

No fluxo das políticas não se verificou que a existência de várias propostas na oposição impossibilitaram o uso de alianças na aprovação da medida, mas também reduziu a probabilidade de usarem essa estratégia para chumbar a medida, pois não existiam propostas na oposição e nem toda a oposição votou contra.

Este caso também difere do positivo na questão de que a publicação prévia da Lei de Bases facilitou a implementação, existiu envolvimento dos parceiros e procura de consenso alargado e, ainda, no facto de a medida ter sido desenhada com o objetivo de reduzir a contestação, pois os Parceiros Sociais não se envolviam nestas questões e a Lei de Bases tinha sido publicada em 1984.

8. Resposta à questão de partida

A hipótese central do trabalho que decorreu do modelo analítico escolhido, bem como da revisão de literatura temática afirmava que:

A introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões deveu-se à diferença existente no arranjo dos fluxos (problema, política e políticas), do Decreto-Lei n.º 187/2007.

Na divisão anterior foi verificado e comprovado que existem diferenças no arranjo dos fluxos do diploma de 2007; caso positivo, concretamente cinco diferenças para os dois casos negativos e mais treze face ao caso negativo de 1993.

Também nestas conclusões já foram dadas respostas às questões derivadas elencadas no decurso da investigação, com o intuito de ajudar a dar resposta à questão central, ou seja, ficaram patentes as variações dos fluxos *problema, política e políticas*, nos casos em análise.

Nestes termos, estão reunidos todos os pressupostos que permitem avançar com uma resposta à questão fundamental da presente investigação em políticas públicas, ou seja:

- Que argumentos justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal?

Neste seguimento, em face dos dados recolhidos, os argumentos que justificam a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões em Portugal são:

1. O *feedback* – pois algumas medidas introduzidas, até então, já se encontravam esgotadas, como é o caso de ser relevante toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, sendo necessário encontrar novas formas de garantir a sustentabilidade.
2. *A existência de Governo maioritário* – visto que a existência de propostas objetivas por parte de todos os partidos da oposição criaria uma *logic of consequences*, onde toda a oposição poderia ser um ponto de veto, que garantiu maior poder negocial.
3. *A existência de ideias alternativas* – se existem diversas propostas é normal que a competição pela melhoria da medida e pela obtenção de apoio dos parceiros implica que o resultado final seja melhor e mais elaborado, no presente caso, potenciou a procura de uma medida pioneira.
4. *Aceitação de uma medida sub-ótima por todos os intervenientes* – as relações de poder entre o Governo e o Parceiros Sociais estavam equilibradas em virtude da maioria absoluta, logo existiram cedências de ambos os lados, facilitando não só a implementação, mas também incrementando o próprio desenho da medida.

5. *As pessoas aceitarem melhor este tipo de medidas (indexação a determinado fator como sendo a esperança média de vida) do que cortes diretos no valor da pensão – se a aceitação de uma medida é superior a outra com iguais propósitos e finalidades, parece razoável implementar a medida que causa menos contestação e crispação.*

9. Limitações da investigação

A primeira limitação a identificar na presente investigação prende-se com fatores intrínsecos ao próprio investigador, isto porque, muitos dos momentos relevantes não foram vividos ou presenciados. Existe a convicção de que vivenciar e participar nos diversos momentos chave do processo político analisado, indubitavelmente trariam mais riqueza ao estudo. Atendendo a que tal não foi possível, procurou-se valorizar este facto e usar este afastamento para garantir isenção e evitar enviesamentos nos resultados.

A segunda limitação deriva da primeira e é concretamente a capacidade ou facilidade na obtenção de alguns documentos, estudos, pareceres, posições ou acesso a alguns atores políticos relevantes que poderiam acrescentar novos indicadores ao estudo. Apesar de se obterem as entrevistas com atores de relevo (Ministros, Secretários de Estado, Deputados, Dirigentes Sindicais e Especialistas) e considerandos como suficientes para a sustentação das conclusões apresentadas é possível que existam outras opiniões relevantes sobre a temática e que numa investigação mais fina ou setorial poderiam acrescentar valor.

Em terceiro, salientam-se as particularidades inerentes ao modelo analítico escolhido, certamente que influenciaram os resultados, no entanto procurou-se introduzir melhorias no mesmo tendente à redução de eventuais fragilidades.

Independentemente de todas as lacunas identificadas e de muitas outras que, por certo, existirão espera-se ter dado um humilde contributo para o avanço do conhecimento científico com os dados e pistas obtidas.

10. Pistas para futuras investigações

Em futuras investigações, com outro tipo de recursos humanos e materiais, seria importante alargar os casos a outros países onde as opções de reforma também tivessem recaído sobre a indexação do valor a receber a um determinado critério dinâmico, de modo a reforçar as conclusões ora obtidas

Considera-se relevante também aquilatar a tendência verificada de introdução de mecanismos de expansão, ainda que reduzida, no mesmo diploma que introduz medidas de retração e contenção de despesa, como por exemplo, a revalorização da carreira contributiva.

Por outro lado, julga-se que seria pertinente analisar de forma afincada o *feedback* criado pelo diploma de 2007, identificando não só a influência que o mesmo criou na área das pensões, mas também o fenómeno *spill over*, concretamente, identificar se influenciou outras áreas, como sendo, a devolução da sobretaxa do IRS, em função da receita fiscal cobrada.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 2115 de 18 junho de 1962

Decreto-Lei n.º 45266 de 23 de setembro de 1963

Decreto-Lei n.º 217/74 de 27 de maio

Despacho Normativo 59/77 de 23 fevereiro

Decreto-Lei n.º 103/80 de 9 de maio

Decreto Regulamentar n.º 9/83 de 7 de fevereiro

Lei n.º 28/84 de 14 de agosto

Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro

Decreto Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro

Lei n.º 17/2000 de 08 de agosto

Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de Fevereiro

Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro

Lei n.º 4 de 2007 de 16 de janeiro

Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, Maria Corrêa de. 2015. *Pensões - Restaurar o contrato social para reconciliar as gerações*. s.l. : Bnomics, 2015. 386575/15.
- Assembleia da República. 2015. Atividade Parlamentar e Processo Legislativo. [Online] 2015. [Citação: 02 de maio de 2015.] <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>.
- Baraňano, A.M. 2008. *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão - Manual de Apoio à Realização de Trabalhos de Investigação*. Lisboa : Editor RH, 2008.
- Bloco de Esquerda. 2005. Bloco de Esquerda. [Online] 2005. [Citação: 16 de 05 de 2014.] <http://www.bloco.org/media/programa2005.pdf>.
- Botelho, Alexandra Palmela de. 2010. RECAAP. *As Políticas Sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de Trabalho*. [Online] 2010. [Citação: 2012 de 01 de 31.] <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=as%20pol%C3%ADticas%20sociais%20para%20a%20inser%C3%A7%C3%A3o%20de%20grupos%20em%20desvantagem%20face%20aos%20mercados%20de%20trabalho%3A&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.repository.utl.pt%2Fbitstream>.
- Bracons, Paulo. 2014. Cadernos de Economia. *Um Desafio para as sociedades modernas e para o sector das seguradoras*. I, 2014, Vol. 107.
- Bragança, Ana Sofia Diogo Carvalho Freixedas. 2004. Repositório da Universidade Técnica de Lisboa. *A nova lei de cálculo de pensões no sistema de segurança social : alguns indicadores da mudança*. [Online] 2004. [Citação: 02 de 04 de 2013.] <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/4088>.
- Caeiro, Joaquim Croca. 2010. *Política Social e Estado Providência*. Lisboa : Coleção Manuais Lusíada, 2010. 978-989-640-075-0.
- Campos, António Correia. 2000. *Solideriedade Sustentada - Reformar a Segurança Social*. Lisboa : Gradiva, 2000. 972-662-754-0.
- Capucha, Luís. 2010. *Para que serve um novo “Limiar Oficial de Pobreza em Portugal”*. [Online] 2010. [Citação: 15 de 02 de 2012.] http://www.gep.msss.gov.pt/seminarios/audicaopublica_17out/luiscapucha.pdf.
- Capucha, Luís e Dores, Maria das. 2008. *Rendimento Mínimo Garantido - estudo de acompanhamento e avaliação - relatório final*. Lisboa : CIES, 2008.
- Carneiro, Maria S.R. 2015. *Auditoria ao Sistema de Segurança Social português*. [Online] 2015. [Citação: 2015 de junho de 26.] <http://www.otoc.pt/news/comcontabaudit/pdf/48.pdf>.
- Carolo, Daniel. 2014. Instituto de Ciências Sociais. *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007*. [Online] 2014. [Citação: 12 de agosto de 2015.] http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18205/1/ulsd070659_td_Daniel_Carolo.pdf.
- Carvalho, J.E. 2009. *Metodologia do Trabalho Científico*. Lisboa : Escolar Editora, 2009.
- Cohen, L. e Manion, L. 1994. *Resarch methods in education*. London : Routledge, 1994.
- Clark, Gordon L, Munnell, Alicia H e Orszag, J Michael. 2006. *The Oxford Handbokk of Pensions and Retirement income*. New York : Oxford University Press, 2006. 0-19-927246-8.

- Cohen, Michal, March, James e Olsen, Johan. 1972. *A Garbage Can model of organizational choice*. s.l. : Administrative Science Quarterly, 1972.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2003. *Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social*. [Online] 2003. [Citação: 2012 de 02 de 02.] http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0120_pt.htm.
- Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social. 2002. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. [Online] 2002. [Citação: 03 de Maio de 2013.] http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JJA_MA_4516.pdf.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social. 1998. *Livro Branco da Segurança Social*. Lisboa : INA & IGFSS, 1998. 972-9222-18-5.
- Comissão Europeia. 2015. *The 2015 Ageing Report*. [Online] março de 2015. [Citação: 01 de dezembro de 2015.] http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf.
- Comissão Permanente de Concertação Social. 2006a. Conselho Económico e Social. *Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social*. [Online] 10 de 10 de 2006a. [Citação: 18 de 05 de 2014.] <http://www.ces.pt/download/206/RefSegSocial2006.pdf>.
- . 2006b. Conselho Económico e Social. *Acordo Sobre as Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social*. [Online] 06 de 2006b. [Citação: 2014 de 05 de 18.] <http://www.ces.pt/download/202/LinhasEstratRefSegSocial2006.pdf>.
- . 2001. Conselho Económico e Social. *Modernização da Protecção Social*. [Online] 2001. [Citação: 21 de junho de 2015.] <http://www.ces.pt/download/199/ModernProtSocial2001.pdf>.
- Comissão sobre os Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas. 2009. [Online] 2009. [Citação: 18 de março de 2013.] <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/orgaos-onu-dir-econ-soc-culturais.html>.
- Correia, José Alfredo Henriques. 2004. Repositório da Universidade Técnica de Lisboa. *A sustentabilidade financeira da segurança social em Portugal*. [Online] 2004. [Citação: 02 de fevereiro de 2013.] <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2840>.
- Costa, Alfredo Bruto; Batista, Isabel; Perista, Pedro; Carrilho, Paula. 2008. *Um Olhar Sobre a Pobreza - Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa : Gradiva, 2008.
- Dornelas, António. 2012. *Portugal: a construção do estado-providência em contexto desfavorável*. Lisboa : ISCTE e CIES-IUL, 2012.
- Dornelles, D. F. 2010. *Pobreza e políticas sociais: é possível combinar complexidade com equidade?* [Online] 2010. [Citação: 30 de 01 de 2012.] <http://www.ces.uc.pt/ecadernos/media/documentos/ecadernos2/Denise%20Dornelles.pdf>.
- Downs, Anthony. 2002. *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. [Online] 2002. [Citação: 05 de 09 de 2013.] <http://www.hec.unil.ch/ocadot/ECOPOdocs/cadot2.pdf>. 135-150.
- Dye, Thomas. 1995. *Understanding Public Policy, 8 ed.* Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. s.l. : Cambridge: Polity Press, 1990.

- Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2003. *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas um inventário suscito das principais vertentes analíticas recentes*. [Online] 15 de fevereiro de 2003. [Citação: 05 de 01 de 2013.] <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. 51.
- Ferrera, Maurício, Hemerijck, Anton e Rhodes, Martin. 2000. *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*. Oeiras : Celta Editora, 2000.
- Fischer, Frank, Miller, Gerald e Sidney, Mara. 2007. *Handbook of Public Policy*. USA : CRC Press, 2007.
- Gabinete de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido. 1997. *Indicadores Estruturais*. [Online] 1997. [Citação: 20 de 12 de 2011.] <http://indest.ine.pt/IETree.asp>.
- Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social. 2006. *Elementos Solicitados no Âmbito da Discussão Sobre a Sustentabilidade da Segurança Social*. Lisboa : s.n., 2006.
- Garcia, Maria Teresa Medeiros. 2013. *A Poupança e os Sistemas de Pensões*. Coimbra : Almedina, 2013. 978-972-40-5042-3.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- Gomes, António Ramos. 2014. Cadernos de economia. *Uma marca política*. II, 2014, A (in)sustentabilidade da segurança social.
- Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda. 2006. Assembleia da República. *Projeto de Lei N.º 322/X*. [Online] 2006. [Citação: 16 de 05 de 2013.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c33427162444d794d6931594c6d527659773d3d&fich=pjl322-X.doc&Inline=true>.
- Guedes, Armando Marques e Coutinho, Francisco Pereira. 2006. RCAAP. *O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa*. [Online] 2006. [Citação: 24 de 02 de 1012.] http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1091/1/NeD115_ArmandoMarquesGuedes_FranciscoPCoutinho.pdf.
- Guerra, I. 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. Estoril. Principia Editora.
- Hall, Peter e Taylor, Rosemary. 2003. *As Três Versões do Neo- Institucionalismo*. Rio de Janeiro : Lua Nova, 2003.
- Hecló, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. London : Yale University Press, 1974.
- Immergut, Ellen, Anderson, Karen e Schulze, Isabelle. 2009. *The Handbook of West European Pensions Politics*. New York : Oxford University Press, 2009.
- International Social Security Association. 2015. *Social Security Country Profiles*. [Online] 2015. [Citação: 11 de agosto de 2015.] <https://www.issa.int/country-details?countryId=PT®ionId=EUR&filtered=false>.
- ISCTE-IUL. 2012. *Doutoramento em Políticas Públicas_Tese de Doutoramento*. [Online] 2012. [Citação: 10 de Janeiro de 2012.] http://www.iscte-iul.pt/cursos/doutoramentos/11306/dissertacao_trabalho_projecto_relatorio_estagio.aspx.
- Kingdon, John W. 1995. *Alternatives and Public Policies*. s.l. : Journal of European Public Policy, 1995.

- Kraft, Michael e Furlong, Scott. 2009. *Public Policy politics, analysis and alternatives*. s.l. : CQ Press, 2009. ISBN-10: 0872899713.
- Lakatos, E e Marconi, M. 1996. *Fundamentos da Metodologia Científica*. São Paulo : Editora Atlas, 1996.
- March, J. e Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York : NY: The Free Press, 1989.
- Mateus, Abel. 2013. Economia e Segurança Social. *Políticas Apropriadas Exigem Governos Esclarecidos*. 04, 2013.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 2012. Economia e Segurança Social. *A reforma que se segue*. 01, 2012.
- . 2005. *Conspiração Grisalha*. Lisboa : Celta, 2005.
- Mill, John Stuart. 1984. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva*. São Paulo : Abril Cultural, 1984.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. 2006a. *Medidas de Reforma da Segurança Social*. [Online] 2006a. [Citação: 15 de 05 de 2012.] <http://www.ugt.pt/segurancasocial4.pdf>.
- . 2006b. *Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social*. [Online] 2006b. [Citação: 03 de Maio de 2013.] <http://www.ugt.pt/segurancasocial.pdf>.
- Mitchell, Olivia S e Utkus, Stephen P. 2004. *Pensions Design and Structure*. New York : Oxford University Press, 2004. 0-19-927339-1.
- Moury, Catherine. 2011. *Catherine Moury, PhD*. [Online] 2011. [Citação: 25 de 02 de 2012.] <http://sites.google.com/site/catherinemouryphd/teaching>.
- Murteira, Maria Clara. 2011. *A economia das Pensões*. Coimbra : Angelus Novus, 2011. 978-972-8827-84-7.
- Natali, David e Rhodes, Martin. 2011. *Reforming Pensions in Italy and France: Policy Trade-offs and Redistributive Effects*. [Online] 2011. [Citação: 13 de Março de 2012.] <http://www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/static/Espanet/espanetconference/papers/ppr.7.DN.pdf>.
- Neves, Ilídio das. 1996. *Direito da Segurança Social*. Coimbra : Coimbra Editora, 1996. 972-32-0743-5.
- OECD. 2012. *OECD Pensions Outlook 2012*. [Online] 2012. [Citação: 01 de setembro de 2013.] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>. 978-92-64-16940-1.
- . 2014. *OECD Pensions Outlook 2014*. [Online] 2014. [Citação: 01 de dezembro de 2014.] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>. 978-92-64-22268-7.
- . 2013. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. [Online] 2013. [Citação: 12 de setembro de 2014.] http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en. 978-92-64-20393-8.
- . 2005. *Pensions at a Glance Public Policies across OECD countries*. [Online] 2005. [Citação: 13 de 05 de 2014.] <http://www.oecd.org/els/public-pensions/pensionsataglance2005.htm>.
- Oliveira, Octávio Lousada. 2014. Passos quer indexar aumento salarial à produtividade. [Online] 15 de abril de 2014. [Citação: 11 de novembro de 2015.] <http://www.dn.pt/politica/interior/passos-quer-indexar-aumento-salarial-a-produtividade-3814596.html>.
- Oller, José Luís. 1995. *Política de Reforma de los Sistemas de Pensiones*. Madrid : FEDEA, 1995.
- Oyen, Else. 1990. *Comparative Methodology. Theory and practise in international social research*. London : Sage Publications, 1990.

- Partido Comunista Português. 2005. *Programa Eleitoral do Partido Comunista Português*. [Online] 2005. [Citação: 16 de 03 de 2014.] <http://www.pcp.pt/ar/legislativas05/programa-eleitoral/programa-eleitoral.pdf>.
- . 1991. Assembleia da República. *Projecto de Lei n.º 9/VI*. [Online] 1991. [Citação: 02 de março de 2015.] http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2&diary=s2al6sl1n1-0018&type=texto&q=seguran%C3%A7a%20social&sm=p.
- . 2006. Assembleia da República. *Projeto de Lei n.º 327/X*. [Online] 2006. [Citação: 15 de junho de 2013.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c33427162444d794e7931594c6d527659773d3d&fich=pjl327-X.doc&Inline=true>.
- . 1999. *Uma Política de Esquerda para Portugal*. [Online] 1999. [Citação: 01 de junho de 2015.] <http://www.pcp.pt/ar/ar1999/programa-eleitoral-ar-1999.pdf>.
- Partido Popular. 2005. *Programa de Governo Legislativas 2005*. [Online] 2005. [Citação: 17 de 05 de 2014.] <http://www.cds.pt/pdf/mo%E7%F5es/programas/ProgramadeGoverno2005.pdf>.
- . 2006. Assembleia da República. *Projeto de Lei n.º 328/X*. [Online] 2006. [Citação: 17 de maio de 2013.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c33427162444d794f4331594c6d527659773d3d&fich=pjl328-X.doc&Inline=true>.
- . 1999. *Programa Eleitoral*. [Online] CSD-PP, 1999. [Citação: 24 de julho de 2015.] <http://web.cds.pt/pdf/mo%E7%F5es/programas/ProgramadeGoverno1999.pdf>.
- . 1991. *Programa Eleitoral - A Verdadeira Estabilidade*. [Online] 1991. [Citação: 15 de 02 de 2015.] <http://www.cds.pt/pdf/mo%E7%F5es/programas/ProgramaEleitoral1991.pdf>.
- Partido Social Democrata. 2005. *Manifesto Eleitoral do PPD/PSD*. [Online] 2005. [Citação: 16 de 05 de 2014.] http://www.psd.pt/ficheiros/povo_livre/POVO_LIVRE_26_DE_JANEIRO.pdf.
- . 2006. Assembleia da Republica. *Projeto de Lei n.º 326/X*. [Online] 2006. [Citação: 03 de maio de 2014.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c33427162444d794e6931594c6d527659773d3d&fich=pjl326-X.doc&Inline=true>.
- . 1999. *É Tempo de Governar Portugal*. Lisboa : s.n., 1999.
- . 1991. Programa Eleitoral. *Portugal no Bom Caminho*. 1991.
- Partido Socialista. 2005. *Bases Programáticas para as Legislativas de 2005*. [Online] 2005. [Citação: 14 de 05 de 2013.] <http://inet.sitepac.pt/PSProgramaEleitoral2005.pdf>.
- . 1991. Programa de Governo do Partido Socialista. *Eleições Legislativas 1991*. 1991.
- . 1999. *Programa do Partido Socialista e da nova maioria para a legislatura*. Lisboa : s.n., 1999.
- Pereira, Pedro Telhado. 2000. *A Reforma da Segurança Social*. Oeiras : Celta Editora, 2000.
- Pereirinha, José António e Carolo, Daniel Fernando. 2006. *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social*. ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa. [Online] 2006. [Citação: 02 de novembro de 2015.] <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp302006.pdf>.

- Pereirinha, José António. 2008. *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa : Universidade Aberta, 2008.
- Pierson, Paul. 1995. *Dismantling the Welfare State?*. England : Cambridge University Press, 1995.
- Pordata. 2015. [Online] Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015. [Citação: 2015 de junho de 14.]
<http://www.pordata.pt/Portugal/Pens%C3%B5es+da+Seguran%C3%A7a+Social+em+percentagem+do+PIB+despesa+total+e+por+tipo-942>.
- Pretextos. 2007. Instituto de Segurança Social. *Comemorações de 10 anos de RMG/RSI*. [Online] 2007. [Citação: 21 de 01 de 2012.]
http://195.245.197.196/preview_documentos.asp?r=16198&m=PDF.
- Quivy, R e Campenhoudt, L.V. 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa : Gradiva, 2005.
- Ragin, Charles. 1994. *Constructing Social Research*. Thousand Oaks : Pine Forge, 1994.
- Rebello, Glória. 2012. Economia e Segurança Social. *Emprego e Segurança Social: Que desafios*. 02, 2012.
- Reis, Sara. 2012. Working Paper. *A Representação de Interesses nas Políticas de Género da União Europeia*. [Online] 01 de 01 de 2012. [Citação: 22 de 02 de 2012.]
<http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2011/12/wp-4.pdf>.
- Rocha, Oliveira J.A. 2010. *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa : Escolar Editora, 2010.
- Rodrigues, Carlos, Figueiras, Rita e Vítor, Junqueira. 2011. *Desigualdades Sociais*. [Online] 06 de 04 de 2011. [Citação: 24 de 11 de 2011.] <http://www.ffms.pt/upload/docs/e7256dbe-1ee6-4e94-a834-fda6ed9d9bf5.pdf>.
- Rodrigues, Eduardo Vítor de Almeida. 2006. *Os processos de imobilização social dos beneficiários do R.M.G. em Vila Nova de Gaia*. [Online] 2006. [Citação: 18 de 01 de 2012.]
<http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=os%20processos%20de%20imobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20r.m.g.%20em%20vila%20nova%20de%20gaia&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Frespositorio-aberto.up.pt%2Fbitstream%2>.
- . 2008. VI Congresso Português de Sociologia. *Políticas Públicas e Mínimos Sociais*. [Online] 2008. [Citação: 02 de fevereiro de 2012.] <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/431.pdf>.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão. 2012. *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa : INCM & ISCTE-IUL, 2012.
- Rodrigues, Pedro G. e Pereira, Alfredo Marvão. 2007. *A reforma das Pensões em Portugal uma análise de equilíbrio geral dinâmico*. Lisboa : Fundação Luso-America, 2007.
- Rosa, Eugénio. 2006. *A Nova Lei de Bases da Segurança Social*. [Online] 01 de Novembro de 2006. [Citação: 02 de Maio de 2013.]
http://resistir.info/e_rosa/nova_lei_seg_social_governo_cede_psd.html.
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. USA : Westview, 2007. 13:978-0-8113-4359-4.
- Santos, Boaventura Sousa. 1998. *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa : União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

- Sarmiento, Manuela. 2008. *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. Lisboa : Universidade Lusíada, 2008.
- Sartori, G. e Morilo, Leonardo. 1991. *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid : Alianza Editorial, 1991.
- Segurança Social. 1996. [Online] 1996. [Citação: 21 de 02 de 2012.] <http://www2.seg-social.pt/acessibilidade/left.asp?03.06.06.01>.
- Segurança Social. 2012. *Evolução do Sistema de Segurança Social - Conteúdo Final*. [Online] 14 de março de 2012. [Citação: 24 de janeiro de 2013.] <http://www4.seg-social.pt/historia>.
- Silva, Augusto Santos. 2006. Assembleia da República. [Online] 2006. [Citação: 12 de 11 de 2013.] <http://av.parlamento.pt/DefaultVideo.aspx?id=20061123plen.xml&idsegmento=0052&filter=true&pag=1>.
- Silva, Filipe Carreira da. 2013. *O Futuro do Estado Social*. Lisboa : Relógios D Água Editores, 2013. 353276/12.
- Silva, Matilde G., Anjos, Cláudia e Ferraz, David. 2010. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. *Avaliação de Programas Sociais*. [Online] [Citação: 20 de 12 de 2011.] http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3408.
- Silva, P. A., Sousa, S. e Pereira, M. T. 2014. *Maturação e convergência: a evolução da proteção social*. 2014.
- Silva, Pedro Adão e e Pereira, Mariana Trigo. 2015. *Cuidar do Futuro - Os Mitos do Estado Social Português*. Lisboa : Clube do Autor, 2015. 978-989-724-253-3.
- . 2014. *Maturação e convergência: a evolução da proteção social*. Lisboa : s.n., 2014.
- Silva, Pedro Adão e. 2011a. Aulas de Teoria e História das Políticas Públicas. Lisboa : s.n., 2011a.
- Silva, Pedro Adão e. 2011b. Portuguese Journal of Social Science. *The Europeanisation of social policies in Portugal*. [Online] 2011b. [Citação: 2011 de 25 de 01.] <http://pjss.iscte.pt/index.php/pjss/article/view/10>.
- União Europeia. 2014. *Glossário*. [Online] 2014. [Citação: 27 de 05 de 2014.] http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4797.
- Unyleya. *Unyleya*. [Online] [Citação: 25 de 03 de 2013.] <http://unyleya.pt/pt/curso/1-como-poupar-e-fazer-crescer-o-seu-dinheiro>.
- XII Governo Constitucional. 1991. Governo de Portugal. *Programa de Governo*. [Online] 1991. [Citação: 22 de 03 de 2015.] <http://www.portugal.gov.pt/media/464042/GC12.pdf>.
- . 1992b. Assembleia da República. *Proposta de Lei n.º 14/VI*. [Online] 1992. [Citação: 01 de julho de 2014.] http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2&diary=013S2/s2al6sl1n13-0278-0023&type=texto&q=seguran%C3%A7a%20social&sm=p.
- . 1992a. Assembleia da República. *Proposta de lei n.º 13/VI*. [Online] 1992. [Citação: 22 de março de 2015.] http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar_s2&diary=013S2/s2al6sl1n13-0278-0023&type=texto&q=seguran%C3%A7a%20social&sm=p.
- XIII Governo Constitucional. 1995. Portais Gov. *Programa do XIII Governo Constitucional*. [Online] 1995. [Citação: 02 de fevereiro de 2012.] <http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/D027A999-3F94-434A-BA5A-F39908899661/0/GC13.pdf>.

- XIV Governo Constitucional. 1999. *Programa de Governo*. [Online] 1999. [Citação: 02 de julho de 2015.] <http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>.
- XVII Governo Constitucional . 2005. Governo de Portugal. *Programa do XVII Governo Constitucional*. [Online] 2005. [Citação: 14 de 02 de 2014.] <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.
- XVII Governo Constitucional. 2006a. Assembleia da República. *Proposta de Lei n.º 101/X*. [Online] 2006. [Citação: 16 de maio de 2014.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624445774d5331594c6d527659773d3d&fich=pp1101-X.doc&Inline=true>.
- . 2006b. Assembleia da República. *Proposta de Lei n.º 102/X*. [Online] 2006. [Citação: 15 de fevereiro de 2012.] <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624445774d6931594c6d527659773d3d&fich=pp1102-X.doc&Inline=true>.
- Zahariadis, Nikolaos. 1995. *Markets States and Public Policy*. USA : Michigan, 1995. 0-472-10542-6.

ANEXOS

Anexo A - Sustentabilidade da Segurança Social e a fórmula de cálculo da pensão

Momento temporal	Método de Financiamento do Sistema	Método de cálculo do valor da pensão
Até 1962	<p>No que se refere ao financiamento das instituições de previdência, deve atender-se ao facto de que a sua criação estava dependente da iniciativa dos parceiros sociais. Deste modo, inicialmente a previdência não era financiada por impostos nem pelo Estado, enquanto agente fiscal. As caixas e fundos de previdência baseavam-se essencialmente nas contribuições voluntárias dos seus sócios (trabalhadores) e contribuintes (entidades patronais). Neste sentido poder-se-á considerar que o sistema de proteção social se desenvolveu numa base contributiva, individual, embora com regulação e imposição coletiva (Estado), mas sem um típico sistema fiscal apresentar constantemente saldos positivos, uma vez que as contribuições cobriam as despesas realizadas. Esta questão é importante na evolução do sistema fiscal, na medida em que a própria dinâmica de evolução da previdência, gradualmente, obrigou à participação do Estado no seu papel, quer como agente prestador, quer como financiador da proteção social, sobretudo na área da assistência e saúde mas também na iniciativa de correção de algumas assimetrias ou lacunas (Carolo, 2006, 48). Nos anos 40 foram dados alguns passos no sentido de um alargamento de âmbito das instituições existentes, generalizando a previdência a mais trabalhadores, criando condições para que a “falta de iniciativa dos interessados” não colocasse trabalhadores na situação de não ter proteção social. Foram criadas novas caixas de previdência para integrar certas atividades profissionais, que não haviam sido ainda integradas no sistema mas sem grande intervenção do Estado (Pereirinha, 2008).</p>	<p>O montante e a formação do valor da pensão a atribuir varia consoante a atividade que a concede.</p>
Lei n.º 2115 de 18 junho de 1962	<p>Foram organizadas as várias Instituições de previdência. As Caixas Sindicais de Previdência são um exemplo desse tipo de Instituições, e possuem três divisões, sendo uma delas a Caixa das Pensões destinada à Proteção dos indivíduos na velhice. Foi previsto um fundo de reserva. As receitas são provenientes dos beneficiários e são reguladas pelo Governo.</p>	
Decreto-lei n.º 45266 de 23 de setembro de 1963	<p>Uniformização da idade da pensão para os 65 anos de idade (não existe referência às mulheres). Obrigatoriedade de um prazo de garantia de inscrição de dez anos e contribuição de pelo menos 60 meses. Centralização dos seguros para alteração do sistema de capitalização que tinha por base, com o intuito de libertar somas para serem utilizadas e investidas em prestações imediatas. Atualização das pensões com o custo de vida.</p>	<p>O cálculo da pensão têm por base o estatuto de cada Instituição mas é estabelecido o limite máximo das pensões de 80% do salário e o mínimo de 20% do mesmo. Na Caixa Nacional de Pensões o cálculo da reforma tem por base o art.º n.º 80 ou seja 80% do salário médio dos últimos 40 anos civis com entrada de contribuições acrescidas de 10% da média dos melhores 10 anos com as melhores contribuições.</p>

Momento temporal	Método de Financiamento do Sistema	Método de cálculo do valor da pensão
Decreto-Lei n.º 217/74 de 27 de maio		Adotou-se um critério proposto pela Organização Internacional do Trabalho, segundo o qual o nível mínimo das pensões deve atingir 50% do nível das menores remunerações; isto é, passa-se de cerca de 800\$00 para 1 650\$00 para os sectores de indústria e serviços. O quantitativo mensal das pensões de invalidez e velhice atribuídas aos beneficiários da Caixa Nacional de Pensões e das caixas de reforma ou previdência com entidades patronais contribuintes não pode ser inferior a metade do montante mensal da remuneração fixada de 3 300\$00. É ainda instituída uma pensão social abrangendo as pessoas que não estando incluídas nos regimes de previdência se encontram neste momento inscritas nas instituições de assistência. Pretende-se, deste modo, dar os primeiros passos no sentido da substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social.
Despacho Normativo 59/77 de 23 fevereiro	Pensão social para os indivíduos com mais de 65 anos.	Valor de 500\$ ou de 1.000\$ dependia do facto de viver no meio rural ou urbano.
Decreto-Lei n.º 103/80 de 9 de maio	Entidades patronais e respetivos trabalhadores abrangidos pelas caixas de previdência concorrem para a sustentabilidade com as percentagens que se encontrem legalmente estabelecidas sobre as remunerações pagas e recebidas. Ênfase na responsabilidade das entidades patronais.	
Decreto regulamentar n.º 9/83 de 7 de fevereiro		O montante da Pensão do regime Geral da SS não pode ultrapassar os 80% nem ser inferior a 30% da remuneração utilizada para o cálculo da pensão. O montante da formação da pensão é igual a 2,2% da retribuição média por cada ano civil com entrada de contribuições.
Lei n.º 28/84 de 14 de agosto	Artigo 52.º O regime geral de segurança social é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respetivas entidades empregadoras.	

Momento temporal	Método de Financiamento do Sistema	Método de cálculo do valor da pensão
Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro	As profundas mudanças que nos aspetos sociais, demográficos e económicos se têm feito sentir nos últimos anos apresentam múltiplas e pesadas interdependências com os sistemas de segurança social, condicionando, primordialmente, as alternativas possíveis em matéria de reconhecimento do direito a pensões. Com efeito, os problemas e desafios que se colocam decorrem de fatores que, em Portugal, à semelhança dos demais países europeus, se enquadram no progressivo envelhecimento da população, quer por força do decréscimo da taxa de natalidade, quer pelo crescimento dos níveis de esperança de vida. O efeito mais consolidado deste envelhecimento na segurança social é o da elevada percentagem de pensionistas em relação ao total de beneficiários ativos, além do mais pelos custos acrescidos que provoca e pela incerteza de recursos financeiros a que dá lugar.	A taxa anual de formação da pensão é de 2% por cada ano civil com registo de remunerações. A taxa global de formação da pensão é o produto da taxa anual pelo número de anos civis com registo de remunerações, tendo por limites mínimo e máximo, respetivamente, 30% e 80%. Para os efeitos dos números anteriores apenas são considerados os anos civis com densidade contributiva igual ou superior a 120 dias com registo de remunerações.
Decreto Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro		Flexibilização da idade de acesso à pensão, segundo o perfil contributivo de cada beneficiário.
Lei n.º 17/2000 de 08 de agosto	Previsão de Novas Fontes de Financiamento, as receitas fiscais legalmente previstas e o produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano, tendo em vista a correção do subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Criação do Princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento. Escalpelização das formas de financiamento de cada subsistema. Criação de fundos de reserva e de Capitalização. Estabelecimento de que o orçamento da SS é apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República como parte integrante do Orçamento do Estado	Artigo 56.º Os mínimos legais das pensões de invalidez e de velhice são fixados com referência e até ao limite do valor da remuneração mínima mensal garantida à generalidade dos trabalhadores, deduzida da cotização correspondente à taxa contributiva normal do regime dos trabalhadores por conta de outrem, tendo em conta as carreiras contributivas. As pensões que não atinjam os valores mínimos previstos no número anterior correspondentes às suas carreiras contributivas são acrescidas do complemento social previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º, de montante a fixar na lei. Até 2003, o valor das pensões mínimas de invalidez e velhice será, no mínimo, de 40 000\$00. Artigo 57.º O quadro legal das pensões deve ser, gradualmente, adaptado aos novos condicionalismos sociais, de modo a garantir-se maior equidade e justiça social na sua atribuição. A lei pode prever a adoção de medidas de flexibilidade da idade legal para atribuição das pensões, através de mecanismos de redução ou bonificação das pensões, consoante se trate de uma idade inferior ou superior à que está estabelecida em termos gerais.

Momento temporal	Método de Financiamento do Sistema	Método de cálculo do valor da pensão
Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de Fevereiro		<p>O cálculo das pensões de velhice tem por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva. É sobretudo esta disposição que o presente diploma vem agora regulamentar, introduzindo-se, assim, uma mudança de vulto perante o sistema até aqui vigente, resultante do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, de acordo com o qual relevam, para o efeito da remuneração de referência, o total das remunerações dos 10 anos civis a que correspondam remunerações mais elevadas, compreendidos nos últimos 15 anos com registo de remunerações.</p> <p>Esta alteração legislativa assenta num pressuposto de justiça social e reflecte uma dupla preocupação: por um lado, pretende-se que a pensão reproduza com maior fidelidade as remunerações percebidas ao longo de uma vida profissional e intenta-se, por outro, também numa óptica de equilíbrio financeiro do sistema, a eliminação das situações de manipulação estratégica do valor das pensões, ainda permitida pelas regras de cálculo actualmente vigentes e que favorecem sobretudo aqueles que, podendo aceder ao conhecimento das regras de funcionamento do sistema, as utilizam para revelar, fidedignamente, apenas os valores das remunerações nos últimos 15 anos da sua carreira.</p> <p>É possível que a taxa de formação atinja 92% da remuneração de referência, ao invés do que sucede até então, em que a mesma tinha o limite máximo de 80%.</p>
Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro	<p>A proteção garantida no âmbito do subsistema previdencial, situações determinantes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas sem base contributiva específica e a medidas inseridas em políticas ativas de emprego e de formação profissional, bem como prestações de proteção familiar, é financiada de forma tripartida, através de quotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais.</p>	<p>O quadro legal das pensões deve ser, gradualmente, adaptado aos novos condicionalismos sociais, na sua atribuição. O valor mínimo das pensões de velhice ou de invalidez atribuídas no âmbito do subsistema de solidariedade não pode ser inferior a 50% do valor da remuneração mínima mensal garantida à generalidade dos trabalhadores deduzida da quotização correspondente por conta de outrem, a que acresce o complemento extraordinário de solidariedade, criado pela Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro.</p>
Lei n.º 4 de 2007 de 16 de janeiro	<p>As prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas ativas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a contrapartida nacional das despesas financiadas, no âmbito do Fundo Social Europeu, é suportada pelo Orçamento do Estado.</p>	<p>Fator de sustentabilidade, ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, é aplicável um fator de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida, tendo em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. O fator de sustentabilidade é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão.</p>
Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio	<p>Aos pensionistas de invalidez relativa e de velhice é garantido um valor mínimo de pensão variável em função do número de anos civis com registo de remunerações relevantes para efeitos da taxa de formação da pensão, cujos montantes constam de legislação própria.</p>	<p>A taxa anual de formação da pensão varia entre 2% e 2,3%, em função do número de anos civis com registo de remunerações e do montante da remuneração de referência, de acordo com o estabelecido no presente decreto-lei. A taxa global de formação da pensão é igual ao produto da taxa anual pelo número de anos civis relevantes, no máximo de 40. São relevantes para a taxa de formação da pensão os anos civis com densidade contributiva igual ou superior a 120 dias com registo de remunerações. No momento do cálculo da pensão de velhice ou na data da convocação da pensão de invalidez em pensão de velhice, é aplicável, respetivamente, ao montante da pensão estatutária ou ao montante da pensão regulamentar em curso o fator de sustentabilidade correspondente ao ano de início da pensão ou da data da convocação.</p>

Anexo B - Hugh Heclo

O Hugh Heclo é Professor universitário, teórico de política e é conhecido pelo desenvolvimento da ideia das Redes de Acontecimentos, em que diversos grupos sociais, económicos e políticos se unem para planear alterações nas estratégias dos Governos.

Na sua publicação, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Heclo (1974) faz uma análise temporal da passagem de sistemas assistencialistas até à construção da política de apoio social moderna, na Grã-Bretanha e na Suécia.

A escolha dos casos prendeu-se com o facto de os dois países serem importantes para a compreensão do desenvolvimento da política social moderna e ambos estarem entre os que difundiram programas inovadores de apoio social. A Suécia teve o primeiro programa de pensões para todos os cidadãos e desde os anos 30 que se apresentou como o exemplo do país com melhores políticas de apoio social. A Grã-Bretanha teve o primeiro programa de subsídio de desemprego, esteve vários anos na vanguarda das alterações das políticas sociais e serviu frequentemente de modelo a outras nações. Neste sentido o “*Beveridge Report*” refere que desde o final da segunda Grande Guerra mundial a Grã-Bretanha aparece como a referência da criação do estado social.

Para o autor, a Grã-Bretanha e a Suécia são passíveis de análise comparativa porque, por um lado, as suas diferenças não são tão díspares que diluam a possível comparação, uma vez que os dois são países do norte da Europa com uma população homogénea e com características raciais e culturais comuns, têm uma mancha territorial sem alterações históricas e mantiveram a sua independência durante a época moderna e, por outro lado, existem diferenças consideráveis entre os dois países que enriquecem a análise, como o facto de a Grã-Bretanha ser uma das primeiras nações industriais e a Suécia se encontrar entre as últimas na Europa.

Como ideia base desta investigação temos o argumento de que o conhecimento limitado sobre o modo de alteração das políticas, não impede a discussão da natureza das forças políticas que estão na génese da mudança. Esta teoria está alicerçada nas quatro interpretações que a seguir se descrevem.

Primeiramente a ideia de que o processo eleitoral e a competição partidária são elementos fundamentais para a formulação das políticas nos estados democráticos. Deste modo, verificamos a importância do poder dos grupos de interesse como entidades decisivas para o desenvolvimento das políticas. Neste sentido alguns autores referem a importância

dos grupos de pressão, outros referem o poder de interesses institucionalizados como sindicatos, associações laborais, ordens, etc.

A segunda pista que o autor nos deixa é a necessidade de se verificar o papel da própria estrutura governativa, no sentido de construção de acordos tácitos entre os burocratas, administração e políticos, formando deste modo uma nova elite administrativa.

Assim, o autor defende a existência de uma tendência de considerar o desenrolar dos fatores políticos isolados do contexto, em vez de os perspetivar em conjunto através de um determinado período de tempo. Esses argumentos têm resultado em disputas, no sentido de inferir se as políticas são uma expressão do conceito elitista ou pluralista, controladas só por alguns, ou acordadas entre muitos. Deve-se pois identificar não “quem” contribui para as políticas sociais, mas sim de que modo é que as suas contribuições foram sendo complementadas, não importa saber como as estruturas funcionam, mas sim como foi o desenrolar dessas políticas ao longo dos tempos.

Outra tendência é considerar que o papel das políticas no contexto público resulta quase exclusivamente da gestão do poder. É comum afirmar-se que existem alterações das políticas quando se modificam as relações de poder. Contudo não fica claro no que respeita às políticas sociais que elas estejam mais ou menos dependentes das alterações de forças políticas, pelo que, poderemos inferir que a natureza das políticas não está intimamente ligada às ideologias dos grupos de poder que as realizam.

Nestes termos, para o autor, tanto no final do Séc. XIX (1880) como atualmente, no que respeita à política, a questão que deve ser colocada não é para onde vamos, mas sim qual o caminho a partir daqui. Destas temáticas resultam três questões de partida:

- De que modo a existência de partidos políticos, eleições, grupos de interesse e a administração em interação com o desenvolvimento dos contextos económicos produzem um padrão de crescimento das políticas sociais em cada país?

- De onde apareceu a substância das ideias políticas e como é que se concretizam politicamente?

- Que forças moveram e transformaram essas ideias em políticas públicas e que processos políticos afetaram a sua implementação através do tempo?

Este estudo procura focar-se em políticas sociais subsidiárias *income maintenance policies*, sendo apenas relevante constatar o que infere com as pensões.

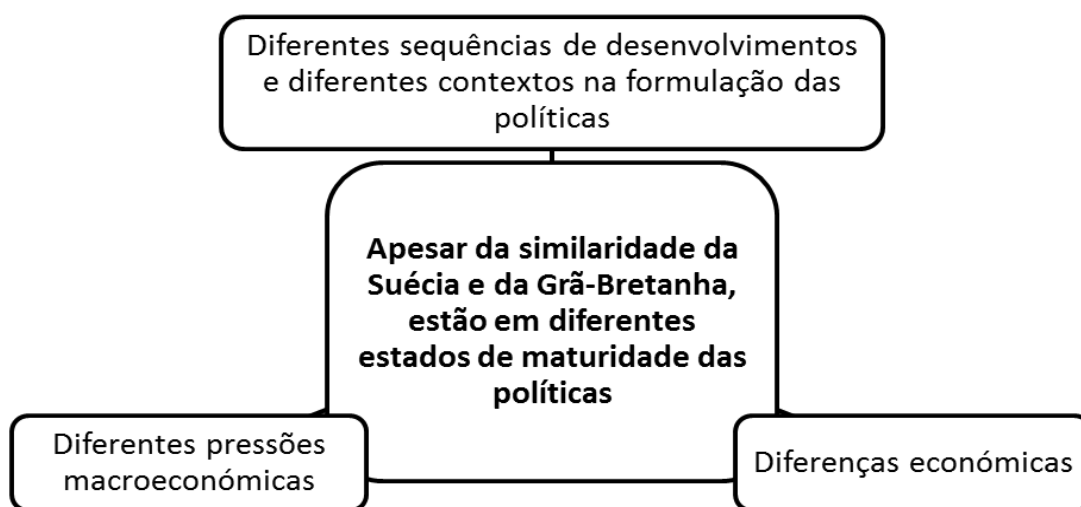
E 1870 a Grã-Bretanha e a Suécia iniciaram a atribuição de uma pensão a quem não se conseguia sustentar, com a atribuição de uma pensão que embora não fosse muito

generosa dava para sobreviver, para além de todos os outros apoios e contribuições para os medicamentos, comida e outros serviços.

A Suécia teve um desenvolvimento político pioneiro com um conseqüente desenvolvimento da burocracia tipicamente alemã. No entanto, o precoce desenvolvimento económico da Grã-Bretanha é refletido na criação de Instituições voluntárias entre os trabalhadores e como durante os anos 80 teve um crescimento impar, criou recursos para alocar na proteção dos indigentes.

Desta forma as pensões tornaram-se no primeiro instrumento de combate à pobreza e, apesar das diferenças económicas e das pressões macropolíticas, existe uma grande similaridade nos dois países. Contudo, é necessário perceber que diferentes sequências de desenvolvimentos criam diferentes contextos na formulação da política das pensões e, apesar das semelhanças, os países estão em diferentes estados de maturidade dos elementos comuns, como sendo as pensões do setor público e organizações voluntarias de combate à pobreza de quem não se auto sustenta, como demonstra a Figura n.º A.1.

Figura n.º A.1: Dilemas nas políticas de pensões



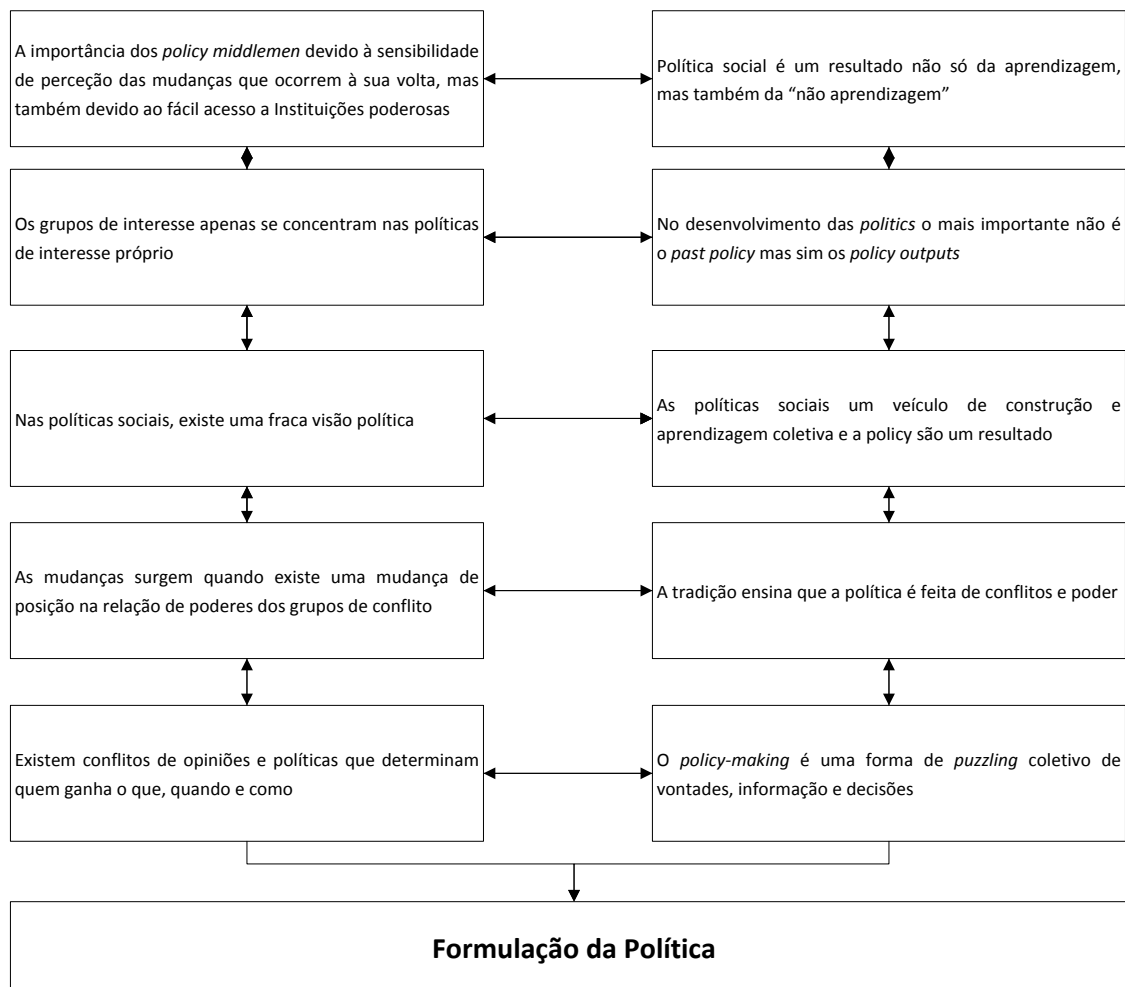
Fonte: adaptado de Heclo (1974).

O conceito de pensões complementares pretende dar ênfase à parcela da pensão que acresce à pensão de sobrevivência. Com o surgimento das pensões complementares, verificou-se mais uma vez que as eleições e o papel das ideias são fundamentais no surgimento destas políticas. Este argumento político diz que as pensões de sobrevivência

combatem a pobreza e as pensões complementares servem de incentivo à produção e estabilidade económica.

Para além de tudo o quanto foi referido, constata-se que o autor é precursor em muitos dos conceitos que hoje em dia utilizamos na análise de políticas como se pode verificar na Figura n.º A.2.

Figura n.º A.2: Conceitos



Fonte: adaptado de Heckscher (1974).

Para o autor, as políticas sociais denotam influências do institucionalismo sociológico. Verificamos ainda que, pela primeira vez, existiu uma alusão para a sustentabilidade das políticas sociais e também pela primeira vez existiu uma conjugação de modelos analíticos (Neo-Institucionalismo e Pluralismo vs. Elitismo).

Um dos conceitos desenvolvidos pelo autor é o de *policy midllemen*. Para o autor a existência de poder não é condição *sine qua none* para conseguir produzir as políticas. Este é o verdadeiro motivo pelo qual a figura do *policy midllemen* é muito importante, por um lado consegue ter a percepção das mudanças que ocorrem à sua volta por forma a saber qual o melhor cenário e por outro consegue ter acesso a Instituições poderosas que aplicam as suas ideias.

Atendendo a que as políticas são um resultado da aprendizagem coletiva ou seja uma forma de *puzzeling* coletivo de vontades, informações e decisões, pode-se sugerir, que à luz deste modelo, no caso de Portugal existiu um efeito de aprendizagem dos atores institucionais devido aos casos mal sucedidos nos outros países e por isso optou-se por envolver os parceiros sociais e por dialogar a introdução de uma medida pioneira, o fator de sustentabilidade.

Anexo C - Paul Pierson

O investigador Paul Pierson é Professor na Universidade Berkeley da Califórnia e na sua publicação de 1995 “*Dismantling the welfare state?*” analisa a reforma dos Estados de Providência num contexto de austeridade. Os casos escolhidos são dois países, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América (EUA) e três áreas de política durante os Governos Thatcher e Reagan (pensões, política de habitação e mínimos sociais) e ainda dois casos secundários: cuidados de saúde e proteção na doença e invalidez.

Nesta investigação o autor pretendia dar resposta à questão: “como explicar que, mesmo nos dois países onde os ataques políticos e ideológicos às políticas sociais foram mais intensos, estas tenham permanecido relativamente inalteradas, variando os níveis de retração significativamente de caso para caso?”

Para responder à pergunta de partida, a opção dos modelos analíticos recaiu sobre o Neo-institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico. A justificação da opção é baseada no facto de que “os fatores institucionais, incluindo a estrutura das Instituições formais, em particular as consequências de iniciativas políticas, são determinantes na formação de oposição política a novas iniciativas.”

Acresce ainda o argumento de que esta estruturação assenta em processos longos, com efeitos de “*lock-in,*” em particular nos períodos formativos. Isto acontece através de dois mecanismos, as estruturas das políticas que criam recursos, oferecem incentivos e influenciam a formação e a atividade dos grupos sociais que afeta os processos de aprendizagem entre os principais atores políticos (Silva, 2011b).

A convicção do autor é que a estrutura das Instituições políticas é importante, mas de uma forma nova e mais complexa, isto porque as características dos programas individuais têm uma influência determinante no tipo de mobilização em torno das propostas de retração das políticas sociais, condicionando as possibilidades de mudança. Os efeitos de *feedback* das políticas anteriores enquadram o processo de *decision-making*, influenciando as perspetivas das estratégias que podem tornar eficazes as políticas de retração. E ainda porque, na maior parte dos casos, este *feedback* pode criar coligações robustas de defensores do *statu quo*, capazes de defender as políticas preexistentes, mas noutros casos os efeitos de *feedback* podem criar oportunidades significativas de reforma.

O investigador advoga ainda que a capacidade de retração das políticas sociais é essencialmente um exercício de “passa-culpas” (*blame avoidance*) e não de reivindicação de

créditos e, que a força dos partidos de esquerda e do movimento sindical não é irrelevante para o processo de retração, mas não desempenha um papel tão central como aquele que desempenha na expansão dos Estados de Providência.

Considera também que, quando falamos de pensões temos de ter presente que esta é a área mais sensível para a intervenção política e para a aplicação de uma estratégia de retração. Em ambos os países os Governos nesta área experimentaram sucessos ocasionais e derrotas severas. Na Grã-Bretanha, o Governo foi capaz de implementar reformas mais profundas e provavelmente irreversíveis. Nos EUA, no final da administração Reagan, o sistema de pensões encontrava-se inalterado no essencial (diminuição dos benefícios, mas sem que a arquitetura do sistema tivesse sido redesenhada).

Assim, importa analisar os factos que explicam esta diferença de trajetórias. Esta diferença é explicável pelas estruturas preexistentes e pelos efeitos de *feedback* produzidos pelas opções de políticas anteriores. Na Grã-Bretanha, aspetos específicos do sistema de pensões (ex. bastante mais fragmentado) fizeram com que os opositores às reformas ficassem divididos e fragilizados. Ao mesmo tempo, mecanismos de indexação no cálculo das pensões e as ligações entre o sistema público e privado facilitaram reformas. Estas características criaram oportunidades para o Governo Thatcher ‘obscurecer’ a extensão da retração das reformas. Nos EUA, um programa público unificado e amadurecido dominava o sistema de pensões, sendo que este sistema gerou uma base de apoio político coerente e forte, ao mesmo tempo que criava compromissos financeiros de longa duração. A combinação destas características limitou a capacidade de reforma, inibindo a mudança radical, mas também circunscrevendo o espaço de manobra.

Com a escalpelização do caso das pensões, conclui-se que fundamentações dominantes sobre os padrões de transformação dos Estados de Providência, assentes na cultura política e institucional dos países ou na mobilização de recursos de poder, não são capazes de explicar as diferenças ocorridas em dois casos com Governos movidos por um propósito político e ideológico semelhante. Verifica-se que a estrutura das Instituições formais foi relevante, mas fez menos diferença do que o que se poderia esperar. Pelo contrário, o *policy feedback* foi crucial.

As características dos programas individuais têm uma influência determinante no tipo de mobilização em torno das propostas de retração das políticas sociais, condicionando as possibilidades de mudança. Os efeitos de *feedback* das políticas anteriores enquadram o processo de *decision-making*, influenciando as perspetivas das estratégias que podem tornar

eficazes políticas de retração. Na maior parte dos casos, este *feedback* pode criar coligações robustas de defensores do *statu quo*, capazes de defender as políticas preexistentes, como é o caso das pensões e em alguns casos, os efeitos de *feedback* podem criar oportunidades significativas de reforma, como é o caso da política de habitação.

Assim, é formulado o argumento de que o período de retração das políticas sociais obedece a um racional político distinto do período de expansão (*the new politics of the welfare state*) e os modelos analíticos eficazes para compreender o passado não são instrumentais para explicar a atualidade.

O que explica a resiliência dos programas sociais é a própria estruturação das políticas ao longo do tempo, a *path-dependency* e o enraizamento social. Deste modo, temos três asserções interligadas, as políticas que produzem as políticas (*policy feedback*), as Instituições políticas formais e as características das políticas. Estas devem ser estudadas conjuntamente com as variáveis de nível sistémico, que têm sido dominantes na investigação sobre políticas sociais e operam de maneira distinta consoante a estrutura do programa em análise.

Esta investigação permitiu superar as insuficiências do institucionalismo histórico ao colocar a ênfase não apenas no enraizamento social e político das Instituições, mas de modo articulado, nos efeitos de *feedback* e de *lock-in* das políticas e superar as insuficiências do Institucionalismo da Escolha Racional ao considerar não apenas as Instituições formais, mas também, a própria natureza das políticas públicas como recursos estratégicos para os atores individuais e coletivos e mudou-se o nível de análise das políticas sociais de variáveis institucionais, políticas e económicas para a configuração das próprias políticas.

Pelo exposto e de modo a aplicar o modelo analítico preconizado pelo autor à mudança ocorrida, é importante ter em atenção que:

- Quando se fala de pensões temos de ter presente que esta é a área mais sensível para a intervenção política e para a aplicação de uma estratégia de retração.
- As estruturas preexistentes nos países e os efeitos de feedback produzidos pelas opções de políticas anteriores são determinantes no *policy making*.
- Os efeitos de *feedback* das políticas anteriores enquadram o processo de *decision-making*, influenciando as perspetivas das estratégias que podem tornar eficazes políticas de retração.

- O *feedback* pode criar coligações robustas de defensores do *statu quo*, capazes de defender as políticas preexistentes, como é o caso das pensões, e em alguns casos, os efeitos de *feedback* podem criar oportunidades significativas de reforma.
- Mecanismos de indexação no cálculo das pensões e as ligações entre os sistemas públicos e privado facilitaram reformas, mas criam oportunidades para ‘obscurecer’ a extensão da retração das reformas.

Deste modo, após análise do modelo proposto, poderá afirmar-se que o sucedido em Portugal com a reforma em estudo foi uma forma de obscurecimentos dos reais efeitos da medida. Poderemos ainda afirmar que foram os efeitos de *feedback* que criaram a oportunidade de reforma porque num curto espaço de tempo existiram várias mudanças significativas no cálculo da pensão e que o *feedback* criou a necessidade nos defensores do *statu quo* que levou à aceitação da reforma.

No entanto, o modelo preconizado não consegue explicar o motivo pelo qual existe uma quebra da lógica sequência do *policy feedback* e a opção de reforma recaiu sobre uma medida pioneira.

Anexo D - Ellen M. Immergut

Ellen M. Immergut iniciou os seus trabalhos académicos testando os “pontos de veto” numa preceptiva histórica, na área da proteção na saúde na Suécia, França e Suíça. Após os termos do seu trabalho, na área da saúde, alargou o seu estudo às pensões, mas desta feita com recurso a uma panóplia muito maior de casos, quinze países da União Europeia mais a Suíça (Immergut, *et al.*, 2009).

Nesta investigação encontra-se descrita a dinâmica das pensões e a afirmação inequívoca que nas últimas décadas quase todos os Governos das sociedades democráticas começaram a denotar preocupação com o sistema de pensões devido a fatores há muito conhecidos, como o aumento da esperança média de vida, a diminuição da natalidade, a diminuição do emprego e o declínio económico. Preocupações que culminaram inevitavelmente com a necessidade de se analisar a sustentabilidade dos sistemas de pensões e a sua forma de financiamento.

Para os autores esta solução de criação de reformas iniciou-se porque é uma forma fácil de diminuir a pobreza na terceira idade e porque de acordo com os pressupostos da doutrina Kyenesiana, as pensões são vistas como um estímulo ao crescimento e por último o declínio da população dos anos 30 tinha terminado e estávamos perante o fenómeno designado por *baby boom*.

Aliado a estes factos, existe um critério na criação dos sistemas de pensões que é necessário analisar. Este critério é a metodologia “*pya-as-you-go*,” que determina que os atuais descontos servem para financiar as atuais pensões e não as pensões daqueles que os praticam.

Independentemente do porquê do surgimento e da forma de financiamento é um facto consumado que as pensões na terceira idade são um direito social básico, na Europa. Este facto condiciona políticas de retração nas pensões, direcionando-as para os menores, facto que tem motivado contestação e negociação institucional.

A tese assenta no pressuposto de que se existem políticas de retração, os eleitores vão punir o Governo no momento da reeleição. Apesar de esta tese também ser verdade para as restantes políticas de retração, não se pode estabelecer um paralelismo, uma vez que a fatia do eleitorado é muito superior no caso das pensões.

Como já foi referido, o livro em apreço resulta de uma aplicação da tese inicial dos pontos de veto no caso da proteção na saúde às pensões. Neste caso surgem também os “*veto*”

players” porque de acordo com a autora os dois contribuem para a obstrução do “*policy making*.”

A teoria dos pontos de veto analisa o processo legislativo como um conjunto de decisões tomadas em numerosas áreas. Assim, para verificarmos a importância da teoria preconizada pela autora e a sua aplicabilidade ou não a determinado país, é necessário uma análise exaustiva à sua organização institucional, governamental e processo legislativo.

De uma forma muito pragmática, a teoria dos pontos de veto diz o quão difícil é aprovar e introduzir legislação que provoque mudança no *statu quo*, mas também diz que quanto mais difícil é a introdução de mudança, maior é o poder dos grupos de interesse em negociar a aprovação de determinadas matérias em detrimento de outras. Como corolário deste argumento a autora sugere que quanto maior o número de partidos e de Instituições com capacidade de veto, mais dificuldade e mais barreiras existem à introdução de nova legislação e mudança de política.

No trabalho a autora recupera o estudo e a obra já anteriormente citada de Pierson (1995) com a teoria de “passa culpas” para a introdução de políticas de retração. Recordar-se que o conceito subjacente a esta teoria é a tentativa de “obscurecimento” da realização ou dos reais efeitos da política introduzida.

Deste modo sugere uma estratégia similar ao obscurecimento, o “*blame buffering*,” em que existe uma tentativa de realizar acordos com grupos de especialistas que, reconhecidamente, defendam o Estado de Providência (associações de pensionistas e restantes parceiros sociais). Deste modo, a concertação social é potenciada porque existe um motivo para a introdução das políticas de retração (como por exemplo “as medidas introduzidas são essenciais para a manutenção das pensões a longo prazo”), partilhado por duas entidades, o Governo e associações.

Mas a principal teoria descrita no livro é a dos pontos de veto. Deste modo, surge a possibilidade de que o fator de sustentabilidade em Portugal foi introduzido com recurso a uma estratégia de “passa-culpas,” devido à procura do acordo de concertação social. Para atingir este objetivo o argumento utilizado foi a tese de que as medidas introduzidas eram essenciais para a manutenção das pensões a longo prazo, sendo apresentados vários estudos sobre a sustentabilidade do sistema de pensões com o intuito último de conseguir o acordo bipartido (Governo e UGT) que legitimasse a forma de atuação.

Anexo E - David Natali

David Natali é investigador do Observatório Social Europeu em Bruxelas e Martin Rhodes é Professor de Políticas Públicas do Departamento Social e Ciência Política no Instituto Universitário Europeu em Florença.

No trabalho *Reforming Pensions in Italy and France: policy trade-offs and redistributive effects* (Natali, *et al.*, 2011) verifica-se que, à semelhança de outros países europeus, França e Itália têm enfrentado crescentes desafios para assegurar a sustentabilidade dos seus sistemas de pensões nos últimos anos. Estes desafios não estão apenas relacionados com os custos, também atacam o *statu quo* que estabelece as pensões como um direito primário, provocando um conflito redistributivo e um aumento da interrogação em torno do sistema de pensões.

No seu trabalho, os autores analisaram os processos de reforma de ambos os países, desde os anos noventa para explicarem as pensões de reforma em França e Itália. Foram verificadas as políticas e os “*trade-offs*” da política.

A fim de mostrar como os efeitos redistributivos estão relacionados com a política de *trade-offs* (ou seja, quem “ganha” e quem “perde” a partir de reformas das pensões negociadas), foram comparados resultados das reformas bem-sucedidas que tiveram por base o consenso em França e Itália respetivamente. Foram ainda verificados os resultados das reformas não-negociadas e analisado o que falhou.

A Política de *trade-offs* facilita claramente o processo de reforma em estados tipicamente Bismarckianos, através da suavização dos pontos de veto. No entanto, não é pacífico que esta solução melhore realmente o equilíbrio entre eficiência, equidade, sustentabilidade e inovação nos programas de pensões.

Natali, *et al.* (2011) sugerem que faltam os micro-fundamentos para lidar com negócios de pensões mais complexos e seus resultados em ambientes de múltiplos pontos de veto. Enfatizam ainda a importância de associar os resultados à capacidade dos atores governamentais e sociais para defender três conjuntos de objetivos, a *policy*, *vote-seeking* e *office-seeking* e analisar os *trade-offs* entre eles.

Os desafios no âmbito do Estado de Providencia, criados nas duas últimas décadas, levaram os decisores políticos a assumirem uma reforma dos programas sociais herdados da “idade de ouro” do bem-estar. Em virtude desta necessidade constante, muitos dos estudos

da literatura contemporânea revelaram atualmente uma mudança na abordagem adotada pelos líderes políticos para implementarem reformas nesta área.

Estas estratégias que reivindicam a mudança de paradigma do passado do Estado Social, leva a que os decisores políticos se deparem com áreas de política, melindrosa, como é o caso das pensões de reforma onde é necessário garantir a sustentabilidade financeira dos programas de bem-estar a médio e longo prazo (Ferrera, *et al.*, 2000).

Ao contrário da ilusão de “vencedores sem perdedores” dos programas de Estado de Providência do passado (porque forneciam benefícios concentrados, com custos amplamente difundidos no tempo e pouco visíveis), as recentes inovações políticas sociais caracterizam-se por jogos de "soma-zero" se não de “soma negativa” em que os custos são mais evidentes e os benefícios mais difusos e menos claros (Natali, *et al.*, 2011).

Novamente o caso das pensões prova ser um dos programas sociais mais difíceis para reformar no período contemporâneo. Isto é especialmente verdadeiro no caso dos sistemas *bismarckianos* onde as populações votantes estão envelhecidas e com sindicatos poderosos. É especialmente difícil para os Governos conseguirem uma reforma sendo que qualquer uma das reformas apresentadas possui sempre uma parte de “passar a culpa.”³¹

Para combater esta dificuldade, de acordo com a investigação do autor, as reformas estão a ser facilitadas através da procura de um consenso entre os parceiros sociais, recebendo os sindicatos um papel consultivo ou participante. Deste modo, os Governos têm de negociar a reforma tendo em conta, tanto as vontades corporativistas como as áreas eleitorais.

Reformas negociadas com os parceiros sociais (como os sindicatos que normalmente surgem no centro do palco) tiveram uma passagem mais suave do efeito do que as impostas unilateralmente. Mas, embora sejam politicamente mais bem-sucedidas, as reformas negociadas podem ter um custo pesado, tanto em termos do impacto tardio, como no seu impacto tendencioso em certos grupos menos defendidas da sociedade.

A comparação das reformas propostas nas últimas duas décadas, em França e Itália, demonstrou a existência de vínculos decisivos entre os membros dos sindicatos, os impactos redistributivos de novas medidas e a reação subsequente de organizações de trabalho.

Verifica-se que os sindicatos mostraram-se atores decisivos no processo de decisão política sobre as pensões. Eles foram capazes de defender os interesses dos membros dos

³¹ Comumente designado por “*blame avoidance*.”

seus grupos predominantes (pensionistas e as gerações mais velhas de trabalhadores) e influenciar as consequências redistributivas de inovações regulatórias em conformidade.

As medidas introduzidas na década de 1990 revelaram-se particularmente inconsistentes, com o objetivo de melhorar a equidade inter-geracional. Pelo contrário, aumentaram as disparidades em direitos disponíveis para grupos etários diferentes. Em França e Itália, os pensionistas e trabalhadores mais velhos têm sido os “vencedores” das reformas da década de 1990, enquanto as gerações mais jovens têm sido os “perdedores.”

Quanto à clivagem intra-geracional, na França, antigos trabalhadores do setor público (especialmente os abrangidos por regimes especiais) têm sido os “vencedores” enquanto os empregados do setor privado têm sido os “perdedores.” Na Itália, por outro lado e refletindo num padrão diferente de união, composição e filiação os trabalhadores, o sector privado “ganharam” e os funcionários do sector público “perderam.”

Em contraste com uma vertente notável na literatura recente sobre a relação entre filiação sindical e políticas de segurança social, é de notar que num movimento operário que conta com mais de 50% de pensionistas, os dirigentes sindicais têm logicamente de concordar, como parte de um conjunto mais amplo de reforma *trade-offs*, para sacrificar as gerações mais jovens.

A literatura vem demonstrar que os reformados (sindicatos de aposentados) não se opõem necessariamente às reformas, verificando-se que tais grupos não são nem “anti” nem “pró” reforma, por si só. A verdadeira questão é como os interesses e preferências de todas as associações sindicais são agregados, representadas, mobilizadas e negociadas no complexo processo de tomada de decisão que têm caracterizado os processos de reforma.

Em França, o setor público escapou completamente aos efeitos da reforma Balladur e manteve os privilégios importantes, mesmo após a reforma Raffarin uma década depois. A capacidade do Governo de direita para reduzir as diferenças entre as disposições do setor público e privado em 2003 foi apenas parcial. Os regimes especiais, abrangendo os sectores-chave dos sindicatos, mantiveram um conjunto significativo de privilégio, mas as reformas tiveram impacto sobre os sindicatos poderosos e produziram perdas substanciais em termos de apoio eleitoral e filiação sindical.

Na Itália, por outro lado, trabalhadores do sector privado foram os grandes vencedores das inovações da reforma de Dini, que reduziu significativamente as condições mais favoráveis que antes prevaleciam para os empregados do sector público. Mas, como aconteceu em França, a nova geração de trabalhadores foram os grandes perdedores do

processo de reforma. Ambos os resultados foram consistentes com a estrutura do movimento sindical italiano na década de 1990.

A comparação dos sucessos e fracassos de reformas ao longo do tempo, em cada caso, ajuda a ilustrar como os sindicatos alcançam estes objetivos através de seus papéis de "veto player" nas redes da política de pensões. Os projetos de Juppé e os projetos de Berlusconi foram bloqueados por causa de sua tentativa de contradizer os interesses dos grupos dominantes de associação e dos sindicatos de comércio dos seus países. O Governo foi capaz de ampliar o seu quadro de manobra política através do tipo de estratégia de *trade-off*. Mas, dada a sua força de veto nos seus respectivos sistemas políticos de pensões, os decisores políticos em ambos os casos Balladur e Dini também tiveram que aceitar a maioria das reivindicações dos sindicatos como um requisito necessário para o sucesso das reformas.

Pese embora, os dois Governos conseguirem ser amplamente capazes de realizar os seus objetivos financeiros, os cortes adotados nas reformas da década de 1990, em particular, afetou apenas os trabalhadores menos sindicalizados, com uma carga especialmente grande a cargo dos grupos etários mais jovens.

Nota-se que a reforma Raffarin parece ter sido coerente com um objetivo mais ambicioso: melhorar a sustentabilidade financeira e equidade intra-geracional do sistema de pensões francês. Esse "sucesso," face às preferências sindicais diretamente opostas, foi devido a um conceito eficaz "dividir para conquistar". Se em 1993 Balladur havia conseguido avançar com a reforma, abordando o setor privado e deixando trabalhadores do setor público incólume, em 2003 o Governo Raffarin resolveu uma parte do sector público, mas protegeu os mais sindicalizados.

O caso francês demonstrou que, apesar da oposição intransigente da união sindical, uma vez que o processo de reforma começou, ela produziu um "efeito bola de neve" e a longo prazo faz com que outras inovações sejam muito mais difíceis de bloquear. Assim, enquanto os sindicatos insistem em defender os seus principais membros, isso não significa que os direitos de serem defendidos permanecem inalterados ao longo do tempo. Reformas iniciais de ambos os países iniciaram o processo lento de mudar o "objeto imóvel"³² de direitos há muito estabelecidos.

Os resultados obtidos nas reformas deixaram claro, para os diferentes grupos sociais, que o novo *statu quo* não consiste apenas em benefícios, mas sim em benefícios e custos. Da ilusão de "vencedores-com-não-perdedores" dos programas sociais, passamos para uma

³² Referência à teoria das forças irresistíveis que chocam contra objetos inamovíveis.

política de atores da reforma com a percepção do sistema de Estado de Providência em termos de "vencedores e perdedores". Assim, a reforma dos "direitos adquiridos" a serem defendidos pelo movimento operário sofreu mudanças importantes, proporcionando maior espaço para os reformadores da política subsequente.

Neste campo, Balladur usou todos os meios possíveis para reduzir as perdas eleitorais e sociais desencadeados pela sua reforma previdenciária importante, mas relativamente limitada. Isso criou um vício no novo sistema, através do aumento das trocas intra-geracionais e desigualdade do setor privado e público. Mas também teve o benefício de longo prazo ao criar uma maior margem de manobra. Dez anos depois, Raffarin justificou as suas reformas, afirmando que as mudanças no sistema possibilitaram a obtenção de um novo conjunto de *trade-offs* no processo político.

O mesmo argumento pode ser utilizado em Itália. No início da década de 1990 o sistema de pensões em Itália enfrentou dois grandes problemas, a instabilidade financeira e a desigualdade intra-geracional. A reforma Dini abordou ambos os problemas, na medida em que era politicamente viável no momento, mas deixou a desigualdade inter-geracional no sistema para ser resolvido em uma data futura, talvez como parte de uma combinação diferente de um novo conjunto de *trade-offs* na reforma que ainda está por vir.

Em suma, os resultados obtidos nas reformas deixaram claro, para os diferentes grupos sociais, que o novo *statu quo* não consiste apenas em benefícios, mas sim em benefícios e custos. Verifica-se também que as inovações alcançadas via *trade-offs* estão longe de se livrarem dos seus efeitos neutros. Nestes casos foi claro, que os cortes nas pensões têm sido "trocados" por outras medidas para melhorar a equidade e eficácia, opção que parece muito semelhante ao caso Português em estudo, ou seja a introdução do facto de sustentabilidade.

Parece ainda razoável afirmar que no caso nacional da negociação de medidas com os parceiros sociais resultou que apenas alguns sofreram com as alterações, nomeadamente aqueles que iam entrar para a reforma a breve trecho, deixando de fora os que já se encontravam a receber a pensão, bem como, transmitindo aos mais jovens a ideia de que a medida tinha o intuito de lhes garantir o direito a uma pensão, por via da estabilização do balanço da Segurança Social.

Anexo F - Guião de Entrevista



**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE RETRAÇÃO NO CÁLCULO DAS PENSÕES:
A INTRODUÇÃO DO FATOR DE SUSTENTABILIDADE NO CÁLCULO DAS
PENSÕES DE VELHICE EM PORTUGAL**

Luís Carlos Rodrigues Malheiro

Orientador: Professor Doutor Pedro Adão e Silva

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

GUIÃO DE ENTREVISTA

Março, 2014

A presente entrevista insere-se na investigação sobre a formulação de políticas de retração no cálculo das pensões, concretamente, a introdução do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões de velhice em Portugal.

No referido estudo optou-se por utilizar o modelo analítico designado por Fluxos Múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1995), com base no modelo *Garbage Can*, sendo que a operacionalização tem por base uma adaptação proposta por Zahariadis (*in* Sabatier, 2007).

Em tal contexto e atendendo a que existem limitações que impedem a aplicação direta do modelo ao caso em apreço, a presente entrevista tem como objetivo identificar os elementos necessários para a análise dos três fluxos preconizados pelo modelo, bem como o “arranjo” que levou à criação da janela de oportunidade para a introdução da medida de política pública.

Esta participação será voluntária, pelo que poderá interromper a entrevista em qualquer momento.

Para assegurar o rigor da análise dos dados recolhidos é desejável proceder à gravação áudio desta entrevista. A gravação poderá ser interrompida em qualquer momento se assim o desejar.

Gostaríamos de saber se aceita participar nesta entrevista e se autoriza a gravação da mesma.

Agradecemos desde já, a sua preciosa colaboração.

Em Políticas Públicas, a introdução de medidas são materializadas pela publicação de diplomas legislativos. Deste modo, os casos escolhidos são os principais diplomas que determinaram o cálculo da pensão de velhice da Segurança Social ao longo do tempo, nomeadamente, Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro, Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio.

Assim, o principal intuito da entrevista é verificar as diferenças existentes na construção dos três diplomas, na ótica dos vários fluxos do modelo analítico: *Problem Stream, Politics Stream e Policy Stream*.

No seguimento do modelo escolhido, foram desenvolvidas as perguntas infra, com o único objetivo de ajudar a estruturar o pensamento e não limita-lo.

1. *Problem Stream*

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

Anexo G - Entrevista - Bagão Félix

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Perante o constrangimento demográfico e a menor renovação geracional, o sistema PAYG é colocado em risco. Assim, desde 1993 procurou-se contrabalançar esta tendência com medidas tendentes à sustentabilidade da Segurança Social, como sendo, passar a contar toda a carreira contributiva, alterar a própria taxa de formação da pensão e, mais tarde, adicionou-se um estabilizador automático com a componente demográfica.

Deste modo, em 2007 a opção da reforma levou à criação de um fator de sustentabilidade que atenua-se o efeito da esperança média de vida, que apesar de ser uma conquista das sociedades mais desenvolvidas, coloca em causa a sustentabilidade do sistema de Segurança Social.

Outra particularidade desta reforma é a de dar opção ao utente de trabalhar durante mais tempo ou então ser afetado pela aplicação do fator de sustentabilidade. Esta opção não só é inteligente, como é importante para os utentes, porque o sistema de pensões está diretamente ligada à flexibilidade do mercado de trabalho. Deste modo, é difícil compreender a alteração que foi feita recentemente a este fator, pois retirou a flexibilidade a esta medida pela falta de escolha, numa altura em que o mercado de trabalho é muito pouco ventilado.

Sem dúvida que o Livro Branco da Segurança Social e os outros estudos de sustentabilidade foram determinantes para que os Governos se debruçassem sobre este assunto e o introduzissem na agenda política.

Inicialmente a discussão para a obtenção da sustentabilidade centrava-se mais no plafonamento e na partilha de risco, só recentemente se conheceu esta nova forma de introduzir estabilizadores automáticos. Posteriormente os países do norte da Europa foram pioneiros e introduziram fatores semelhantes. Na redação do Livro Branco da Segurança Social constata-se a necessidade de introduzir um fator de longevidade tendente à sustentabilidade.

O diploma de 1993 introduz uma medida contra ciclo, o 14º mês para os pensionistas e introduz outra medida que é o aumento da idade da reforma das mulheres, promovendo o tratamento igualitário do género.

Em 2007 existiu uma rotura com o plafonamento mas, no que concerne às restantes medidas, existiu continuidade e complementarmente acrescentou-se o fator de sustentabilidade.

Poderá ainda perguntar-se o porquê de não se optar por introduzir um aumento mecânico da idade de reforma, como foi feito agora com a passagem da idade para os 66 anos. Aqui também parece que em 2007 existiu uma rotura com as políticas que vinham a ser tomadas, mas a verdade é que este tipo de aumento tem de ser compensado com outro tipo de ações nomeadamente mais segurança no trabalho e não pode ser feito de forma simplista.

Embora considere que é uma inevitabilidade caminharmos para um sistema misto, de forma gradual e com tempo para se efetivar a aprendizagem e suavizar o financiamento da transição, este fator de longevidade é inteligente, é um alisador e é uma adaptação do sistema a um fator adverso para acautelar a situação futura da Segurança Social.

É um pouco especulativo considerar que este fator provoca um obscurecimento das reais intenções da medida, mas podemos afirmar que para além de ser um estabilizador é também um anestésico, reduz o impacto da medida nas pessoas. As pessoas aceitam melhor, até porque tinham opção. É um ato inteligente e uma forma de amortizar o impacto da reforma.

Sociologicamente a Segurança Social tem também a obrigação de tornar mais suave a passagem para a inatividade e este direito de opção dado com esta reforma parece que respeita este desiderato, foi bem feito. Neste particular, defendo inclusive a ideia de uma reforma a tempo parcial, para que o indivíduo passe de uma situação de *full time* para tempo parcial recebendo por isso uma reforma parcial. Tem vantagem para a gestão de recursos humanos nas empresas pelo intercâmbio de saber entre as várias gerações, o estado poupa e suaviza-se a passagem para a inatividade.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

O Governo em 2007 fez um trabalho meritório do ponto de vista técnico e do ponto de vista de busca de consenso alargado daí os grupos de interesse, entidades patronais e UGT, estarem em sintonia com o Governo.

O problema ideológico que sempre surgiu foi o do plafonamento e a verdade é que esta temática foi sempre discutida com preconceito. Quando se discute o teto contributivo, a discussão vai muito para além da mono-dependência do estado ou da partilha do risco para não se colocar todos os ovos no mesmo.

Curiosamente o Livro Branco da Segurança Social propunha o plafonamento acima de três salários mínimos, situação que contraria a posição do PS, apesar do coordenador do livro ser socialista. Penso que é um tema mal discutido.

Inicialmente não eram apresentadas muitas soluções pelos partidos da oposição, com exceção de 2007 que existiam três propostas PSD – Plafonamento, PCP – Valor acrescentado líquido e PS – Fator de Sustentabilidade, não havia alternativas às propostas de reforma apresentadas pelo Governo.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Em 2007 estavam em cima da mesa quatro tipos de propostas:

- Plafonamento vertical - PSD
- Plafonamento horizontal – CDS
- Fator de sustentabilidade – PS
- Valor acrescentado líquido - PCP

O tipo de plafonamento que o PSD propôs em 2007, que não é o que eu defendo, é plafonamento vertical em que uma parte da contribuição vai para a Segurança Social e outra vai para o sistema privado. Na minha opinião o mercado ainda não está preparado para esta modalidade, bem como o país não está preparado.

Relativamente aos primeiros diplomas, a verdade é que não havia alternativas. Melhoramos muito neste sentido, antes o Governo apresenta uma proposta e não havia alternativas, dizia-se apenas que não se concordava e votava-se contra. Penso que a crise e a necessidade levou-nos a olhar para o essencial.

É difícil de responder a esta pergunta. As pessoas não estavam bem informadas, só recentemente foi envolvida toda a sociedade, antes da publicação do Livro Branco da Segurança Social a discussão era meramente académica.

O plafonamento por exemplo apareceu como sendo algo que só os técnicos percebiam, as pessoas não entendem. O sistema de Segurança Social é muito complexo e de difícil compreensão.

No entanto, as pessoas já se aperceberam que é preciso fazer alguma coisa, tem de haver modificações para se garantir o futuro do sistema. Reduziu-se a resistência à mudança, principalmente com o Livro Branco e com a medida de 2002.

As reformas da Segurança Social são por natureza estruturais e geracionais, estas reformas mexem com o dinheiro das pessoas e com as poupanças de uma vida, por isso tudo o que contribua para a melhoria da informação prestada ao individuo é positivo, e penso que o fator de sustentabilidade contribui para isso, talvez por isso não existiu muito alarido social.

Inicialmente não era necessário muita justificação para a introdução de medidas no âmbito da Segurança Social, no entanto, penso que as medidas tinham fiabilidade técnica, mas embora sendo necessárias, foram insuficientes.

Não existiram dificuldades de integração das medidas com as políticas existentes, não chocaram, eram medidas adicionais ou medidas novas que não colidiam com as anteriores.

Como já referi o Governo em 2007 fez um trabalho meritório do ponto de vista técnico e do ponto de vista de busca de consenso alargado daí os grupos de interesse, entidades patronais e UGT, estarem em sintonia com o Governo. Foi uma estratégia de implementação inteligente. Em 2002 penso que a existência do acordo de concertação social

também foi determinante e em 1993 com o Governo detinha a maioria e estes assuntos não eram tão discutidos a implementação ocorreu naturalmente.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

A existência de um Governo maioritário é essencial. Apenas a medida de 2002 não foi introduzida por um Governo maioritário, não tinha Governo maioritário mas tinha empate na Assembleia e por isso inteligentemente o Governo apostou na concertação social.

Relativamente aos parceiros sociais nós estamos no domínio dos *second best* não há soluções ótimas e os parceiros sociais tem consciência disto. É pena que a concertação social não contemple pensionistas, sobretudo agora que as medidas afetam o *stock* dos atuais reformados.

Outro aspeto relevante foi o facto de não se mexer nas pensões em pagamento, certamente que pioraria a aceitação da medida. Para mim os pensionistas devem contribuir como todos os cidadão para a consolidação orçamental, mas por via fiscal de modo a ser mais justo e igualitário, não pelo choque da retirada de direitos constituídos e de contratos anteriormente celebrados. Por exemplo, não faz sentido que o défice da CGA seja imputado ao *stock* dos pensionistas, deve ser imputado a todos.

Anexo H - Entrevista - Fernando Lopes Cardoso CCP

1. *Problem Stream*

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Durante muito tempo, existiu uma visão de que os recursos eram ilimitados. Esta visão levou a que os fundos da Segurança Social fossem utilizados para pagar prestações de quem nunca tinha descontado, só recentemente estas prestações são suportadas pelos Orçamentos de Estado. A integração de certos fundos de pensões privados ou públicos na Segurança Social veio agravar esta falta de sustentabilidade porque representa receita imediata, mas tem compromissos futuros muito elevados e que não foram muito ponderados.

Com a publicação do Livro Branco da Segurança Social e mais tarde com os estudos de sustentabilidade da Segurança Social anexos ao OE, houve a perceção de que era necessário fazer alguma coisa. Penso que o primeiro facto foram as razões demográficas, baixas taxas de natalidade e a consciencialização de que o sistema era insustentável, atendo a que o sistema é distributivo e não de capitalização houve a noção que foram dados muitos facilitismos que não tinham peso do lado das receitas.

A evolução feita até ser contemplada de toda a carreira contributiva foi um pouco nesta lógica.

Cumulativamente, inicialmente verificou-se que em períodos eleitorais os partidos aumentavam as pensões dos regimes não contributivos como bem entendiam afetando por conseguinte o equilíbrio do sistema.

O fator de sustentabilidade foi um elemento importante e positivo na medida em que resultou dos efeitos demográficos, melhorava o sistema a longo prazo e por isso esta reforma teve um efeito positivo, apesar de incorporar alguns elementos errados, pois previa um crescimento médio de 1,5% ao ano e não previa a baixa da população ativa, facto que leva a que hoje tenhamos de voltar a falar sobre esta reforma.

Na altura também estava em discussão o plafonamento e o terceiro pilar. A maioria dos intervenientes demonstrou-se contra estes aspetos. A CCP mostrou-se disponível para discutir estas questões, se bem que elas levantam problemas do regime transitório porque ao

contrário dos restantes países não foi feito em períodos de crescimento económico, como sendo na Alemanha e Espanha.

O Governo não entrou por aqui e acabou por implementar o fator de sustentabilidade e indexar o valor da pensão a 2% de cada ano de desconto, o que é positivo, contrariamente ao que é feito hoje em dia porque as questões são colocadas no inverso e a única lógica subjacente é a redução de despesa, não há visão nem um modelo. O motivo pelo qual se escolhe o ano 2000 é ambíguo, porquê o ano 2000 e não outro ano? Provavelmente porque era o ano que proporcionava os cortes desejados.

Com a publicação do primeiro diploma em 1993 ficou claro que os recursos são escassos e que era necessário incorporar toda a carreira contributiva. Em 2002 fazendo uso desse conhecimento estabeleceu-se que toda a carreira era relevante para a formação da pensão e em 2007 inteligentemente aproveitou-se uma nova forma de incorporar a estrutura demográfica e consolidar as reformas anteriores. Curiosamente atualmente utilizaram esta forma de fazer cortes, mas do meu ponto de vista de forma errada conforme já referido.

2. Politics Stream

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

A CCP é da opinião que faz sentido introduzir o fator privado através do plafonamento, mesmo sabendo que existem riscos. Mas devia ser dada a opção de escolha ao cidadão, integral pública ou pública e privada, o problema são as fases de transição porque não tínhamos crescimento.

Durante muitos anos Portugal tinha taxas de substituição muito acima da média dos países da EU, também influenciados pelos funcionários públicos, mas que tornavam o sistema insustentável, principalmente quando a esperança média de vida aos 65 anos passa de 10 anos para 15 anos.

Por outro lado também houve facilitismos de reformas antecipadas por razões políticas e conjunturais.

Estas reformas têm sentido e são necessárias, continua a ter sentido o fator privado, mas não se pode distorcer a discussão.

Inicialmente não se percebe bem qual a posição dos partidos, mas a certa altura, com as pistas do Livro Branco da Segurança Social, parece que o CDS e PSD também defendem o plafonamento, o PS preconiza um sistema exclusivamente público e em 2007 o PCP pretende introduzir um novo imposto sobre o valor acrescentado líquido para manter as taxas de substituição em níveis elevados.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Em 1993 e 2002 houve mais críspação, mas as reformas passaram. Agora, a pouco a pouco as pessoas vão-se consensualizando. As pessoas compreenderam e não houve grandes objeções e como houve muita discussão pareceu-nos que em termos sociais houve grande aceitação.

Concretamente em 2007 os dados eram credíveis e a discussão foi interessante e sem preconceitos, mesmo com a CGTP que votou contra. Relativamente aos momentos anteriores como a discussão sobre a questão em concreto da fórmula de cálculo da pensão foi menor, é possível que a qualidade técnica também tenha sido.

Em 2007 as pessoas tinham noção que a medida era necessária e foi conduzida com equilíbrio e sentido de responsabilidade, facto que levou os parceiros sociais a aceitarem os cortes e as pessoas a não contestarem muito. Também provavelmente porque esta forma de introduzir cortes, mesmo bem explicados, não causa tanto impacto como cortes diretos.

Em 2002 as pessoas também tinham a noção de que contar toda a carreira contributiva era uma questão de justiça, bem como em 1993 quando se tornou igual a idade de reforma para homens e mulheres.

Também é importante referir que o facto de não colidirem com as políticas existentes era um fator de aceitação das medidas.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

A existência de um Governo maioritário cria logo mais condições por razões de circunstância política e das duas, uma, ou há consenso, ou então temos uma maioria alargada. Repare que em 1993 havia um Governo maioritário, em 2002 consenso e em 2007 havia consenso e uma maioria.

Para além disto o Governo maioritário tem outra estabilidade para tomar decisões deste tipo, até porque por tradição a oposição vota contra.

O facto de não mexer com as pensões em pagamento também é importante pois não quebra o contrato social por uma das partes e não há desconfianças.

Anexo I - Entrevista - CGTP-IN - Arménio Carlos

1. *Problem Stream*

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

A ideia inicial era passar a ideia de que a Segurança Social não é sustentável de modo a introduzir o plafonamento, aliás o plafonamento está introduzido na lei de bases. Esta lógica de criar um problema de preocupação nacional em torno da sustentabilidade da Segurança Social tinha como objetivo introduzir o plafonamento e a componente privada na Segurança Social.

Nessa altura tivemos oportunidade de demonstrar que a sustentabilidade da Segurança Social não estava em causa existia capacidade financeira e podia mesmo ser reforçada com uma política de emprego baseada na qualidade do trabalho com uma outra distribuição de rendimentos o que corresponderia a mais contribuições.

Estes factos não podem ser dissociáveis do modelo de desenvolvimento do país e, no que respeita ao desenvolvimento humano, a Segurança Social é universal, é pública e é solidária e estas três componentes têm de estar associadas, quanto melhor a qualidade do emprego mais contribuições logo mais sustentabilidade, resolvendo-se os problemas.

Esta posição levou a que os defensores do plafonamento atrasassem a sua implementação, ou seja constar apenas na Lei de Bases e não ser implementado na íntegra.

Posteriormente apareceu a segunda ofensiva já muito baseada numa lógica de dificuldade de sustentabilidade da Segurança Social a médio prazo com a introdução do fator de sustentabilidade.

A questão da esperança de vida foi introduzida com uma finalidade, criar condições para aumentar o limite da idade da reforma e introduzir um fator de penalização, por algo que deveria ser valorizado, a esperança média de vida.

Nós não estamos de acordo com esta situação porque a esperança média de vida é uma consequência e uma conquista da sociedade, ora o que se verificou aqui é que a esperança média de vida foi um fator de penalização em vez de ser potenciado e tratado como um avanço civilizacional.

Poderá dizer-se que este aumento faz com que os encargos também aumentem e é necessário mais receita, no entanto, existem outras soluções.

Desde logo com outra política de emprego que favoreça os salários e a distribuição da riqueza, mas também por via de uma fonte complementar de receita por via do valor acrescentado líquido. Este valor resultaria da aplicação de uma contribuição suplementar a entidades com poucos trabalhadores e muitos lucros, no plano da solidariedade, é justo que estas empresas que beneficiam das novas tecnologias tenham este esforço complementar.

É com base nestas pilares, sustentabilidade financeira associada ao emprego e aos salários, componente solidária e da proteção social e uma Segurança Social pública porque é mais segura, que a CGTP formou a sua posição.

Concretamente em 2007 foram entregues estudos aos parceiros, mas nós não concordamos com o facto de que é uma inevitabilidade.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Independentemente do momento e do grupo partidário a lógica tem sido sempre numa diminuição dos encargos com o sistema e com o valor pago às pessoas em pensões.

Por outro lado tem sido também uma busca incessante para introduzir a componente privada.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Desde sempre a lógica que emana da degradação económica e da diminuição do emprego é a diminuição da despesa com o sistema social.

Por isso é que atualmente já está em marcha uma nova mexida na fórmula de cálculo da pensão.

A lógica que esta em marcha pretende tirar força à Segurança Social e dar-lhe um caráter assistencialista. Nós não queremos uma Segurança Social de caráter meramente assistencialista, de mínimos e que nos remeta para pensões miserabilistas.

Queremos uma Segurança Social que honre os compromissos que assumiu com os pensionistas e que atribua pensões condignas.

O modelo económico é que está errado, baixo valor acrescentado, baixos salários, trabalho precário e desqualificado são o principal inimigo da Segurança Social e das outras funções do Estado.

Nunca se confronta o problema a montante, nunca se resolve a causa do problema o que nos leva a sucessivas reformas na Segurança Social nos últimos anos.

Os restantes parceiros sociais assinaram o acordo porque partiram do pressuposto que não existiam mais soluções. Mas isto tem consequências pois o que nós verificamos é que foram estabelecidos determinados patamares penalizadores para os contribuintes, para o pensionista de amanhã e, de ano para ano, o fator de sustentabilidade é mais penalizador, daqui a algum tempo só com este fator podemos ter penalizações de 20% a 30%.

Este facto agregado à precarização do emprego e degradação das condições económicas, as pensões dificilmente vão permitir uma vida condigna aos pensionistas.

Uma reforma tem de ser feita num momento, com forte interveniência de todos e durar 40 ou 50 anos, não é uma reforma a fingir, para preparar outra reforma.

Temos obrigação de visionar o futuro pelo conhecimento do presente. Nós temos um definhamento do setor produtivo o que potencia importações e dívida. Não criamos riqueza logo temos menos emprego, menos contribuições e a saída dos jovens do país. Se modificarmos este modelo e se procurarmos melhorar a qualidade do mesmo é possível equilibrar o sistema e é possível contrariar e combater os dados mais recentes do problema demográfico, em que nas projeções mais otimistas prevê-se que a população portuguesa seja de apenas oito milhões em 2016, é uma diminuição de 17% dos nossos ativos.

Ou alteramos o modelo para criar riqueza com menos pessoas, ou estamos condenados, não temos saída, não se irá manter a Segurança Social tal como a temos hoje, será uma Segurança Social de mínimos.

O plafonamento é uma estratégia que foi desenhada há muito tempo, não irão desistir do plafonamento. No nosso entender este não é o ideal porque não é seguro, já vimos várias

Instituições financeiras que detêm o capital a ir à falência. Depois como é facultativo e as pessoas já sofrem tantos cortes não acautelam o futuro, novamente iríamos ter uma degradação das condições de vida dos futuros pensionistas levando-nos a um retrocesso.

Não podemos pôr em causa as poupanças de uma vida numa ótica de lucro e de investimento.

Não podemos abrir uma porta ao negócio onde só é garantido que temos as contribuições mensais, não está definido qual o valor da pensão, o que nos leva um retrocesso.

Relativamente à integração das medidas, elas não representam dificuldades de implementação porque são sempre desenhadas neste sentido de diminuição do valor da pensão a receber.

Estas reformas normalmente estão inseridas em reformas maiores de desregulação da legislação do trabalho e do empregador com a entidade patronal e menos segurança por parte da Segurança Social, com o intuito de conseguir pontos de apoio.

4. Policy Window

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

A existência de Governos maioritários e o facto de inserirem estas medidas em reformas maiores de desregulação da legislação do trabalho e do empregador com a entidade patronal e menos segurança por parte da Segurança Social têm sido decisivas para a sua implementação.

Novamente, não combatemos o problema, ou seja, não mudamos o modelo.

Anexo J - Entrevista - Nuno Biscaya - CIP

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

A posição da CIP tem sempre sido pugnar pela sustentabilidade do sistema, uma vez que o sistema é objeto de contribuições quer dos trabalhadores quer dos empregadores, pelo que a matéria é importante para nós. A evolução feita até a incorporação de toda a carreira contributiva no cálculo da pensão é relevante.

Assim, desde que fomos mais envolvidos nestas temáticas, sensivelmente após a publicação do Livro Branco, sempre solicitamos estudos e dados que comprovassem essa falta de sustentabilidade do sistema concretamente em 2001 e 2006, sendo os mesmos apresentados. Inicialmente, apesar de não pertencer à CIP penso que a envolvência nestas matérias era menor.

Se verificar o acordo sobre a Segurança Social feito em finais de 2001 é composto em duas partes e foi assinado por todos os parceiros sociais à exceção da CIP que só não pode assinar uma das partes em virtude da problemática do plafonamento, pois consta da Lei de Bases, mas nunca foi concretizado.

Em 2005/2006 fomos confrontados novamente com estudos que indicavam a falta de sustentabilidade a médio e longo prazo da Segurança Social que implicou uma revisão global.

Esta matéria foi objeto de dois acordos, um sobre a linha estratégica de reformas da Segurança Social e outro sobre as medidas de reforma da Segurança Social.

Face aos dados apresentados fomos confrontados com uma situação de insustentabilidade depois de 2020. Assim, a CIP concordou com este fator adicional, o fator de sustentabilidade, bem como, acelerar a implementação da reforma de 2002.

Ente acordo foi feito em duas fases e para além deste fator de sustentabilidade este acordo também deu origem à revisão do acordo contributivo.

Deste modo penso que concretamente em 2006 os quadros com as projeções financeiras que demonstravam a insustentabilidade do sistema foi fundamental para existir consenso e chamar à atenção desta problemática.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Da ótica das empresas, é imperioso assegurar a sustentabilidade do sistema previdencial, porque tem implicações numa série de matérias.

Face à estrutura salarial, face à evolução legislativa laboral do país, esta matéria da Segurança Social sempre serviu de sustentáculo às medidas que eram adotadas naquelas áreas.

Não é despiciente o aumento ou uma redução da incidência contributiva, pois uma vez que existe uma dupla contribuição é natural que os encargos das empresas também se alterem. Por isso a Segurança Social tem influência na estrutura de custos da empresa.

Assim a CIP já há algum tempo que se debate pelo subsídio de desemprego dos empresários mas também a questão de investimento, que é a questão do plafonamento. Se uma pessoa a partir de determinado desconto poder investir parte da sua reforma, pode diminuir as receitas da Segurança Social no curto prazo, mas rapidamente vai compensar com a diminuição do valor da pensão a pagar para além de potenciar o desenvolvimento da economia, tem esta tríplice virtude.

É preciso ter noção que em termos de legislação laboral o contrato de trabalho só cessa aos 70 anos, independentemente da idade de reforma prevista pela Segurança Social, ou seja, o trabalhador só passa à situação reforma antes do 70 anos se assim o entender. Assim, estes fatores mexem com rejuvenescimento do capital humano das empresas.

Do ponto de vista social quanto às questões das pensões de sobrevivência ou de viuvez, a CIP defende a existência desse montante porque o facto de uma pessoa ser doméstica também é relevante para a economia e não deve ser descorado.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Há muito tempo que a CIP defende a introdução do plafonamento e, conforme já foi dito, a falta de concretização do mesmo em 2002 foi motivo para a não assinatura do acordo.

Curiosamente em 2007 voltou a estar em cima da mesa o plafonamento, mas desta feita não era o plafonamento defendido pela CIP, até porque nos foi dito que o impacto nas receitas era grande. No entanto para a CIP as mais-valias do plafonamento superam em larga medida as desvantagem e acima de tudo proporciona liberdade de escolha aos utentes do sistema.

Em 2007 a medida foi bem aceite, até porque existia consenso em sede de concertação social.

Penso que o fator determinante para a aceitação foi o facto do fator de sustentabilidade não ser um corte por absoluto, porque existe opção, trabalhar mais tempo prolongando a idade ativa, descontado para uma espécie de seguro para acautelar a introdução desse fator, ou suportando o corte da aplicação do fator, existiu uma evolução. Contrariamente ao que acontece atualmente - 2013 - que não existe a opção e por isso não teve parecer favorável da CIP.

Em 2002, não podemos dizer que foi bem aceite, até porque não assinámos o acordo, bem como em 1993 que não se conhecem negociações nesta área.

Apesar de passados três ou quatro anos ser necessário mexer novamente na fórmula de cálculo da pensão, à data, de acordo com os dados solicitado pela CIP e pelos parceiros sociais em geral, a medida de 2007 parecia muito fiável. A medida foi feita para durar e era essa a intenção, mas não sabíamos era que ia existir um revés tão grande na economia, que nos levaria mesmo a pedir um resgate.

Foram introduzidas uma série de medidas na Lei de Bases para que a mesma se mantivesse imutável durante muitos anos, por isso acredito na fiabilidade dos números e na

qualidade técnica das pessoas envolvidas, penso que só não dura mais tempo por causa de fatores conjunturais excepcionais.

Novamente em 2002 para a CIP, a fiabilidade poderia ser reforçada pela introdução do plafonamento.

Quanto à primeira medida, como referi não fazia parte da CIP, mas julgo que quanto maior a participação dos parceiros sociais, melhores as medidas adotadas e inicialmente não havia muita discussão neste campo.

As medidas desenhadas foram facilmente integradas com as restantes.

Em 2007 não penso que tenha sido um corte com o passado, penso que por exemplo o aumento da idade da reforma das mulheres foi mais abrupto. Tentou-se fazer algum equilíbrio entre as gerações da forma mais suave possível.

Desde algum tempo a esta parte os Governos têm procurado consensos, o consenso a par de não mexerem com as pensões em pagamento são determinante para a implementação destas medidas.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

Penso que os fatores principais são não mexer pensões em pagamento, existir um Governo maioritário e procurar consensos, apesar de não ser essencial é relevante ter as três condições em simultâneo conforme podemos constatar pelo passado recente, mas por exemplo em 2002 não existia um Governo maioritário.

Concretamente para a Lei de Bases, como é uma lei de valor reforçado, a existência de um Governo maioritário é mais relevante, no caso da fórmula de cálculo, como é uma Decreto-Lei, não é tão relevante.

Anexo K - Entrevista - Correia de Campos

1. *Problem Stream*

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Não houve nenhum acontecimento dramático, até hoje nunca faltou sustentabilidade à Segurança Social.

Se recuarmos até 1974/1975 verificamos que existia uma regra forte de capitalização, havia um regime de quase capitalização e não de PAYGO onde existia também o plafonamento.

O único momento de alguma falta de dinheiro foi mesmo ainda antes do 25 de abril aquando da atribuição da pensão aos rurais por Marcelo Caetano, um valor de 500 escudos, a tesouraria da Segurança Social foi abaixo.

Em 1978 a Segurança Social deixou de ter dinheiro para pagar a sua parte na saúde e passou a pagar apenas os benefícios no âmbito da Segurança Social, como sendo as pensões.

Desde essa altura a situação recompôs-se muito por causa da inflação que levava a um aumento anual dos vencimentos e conseqüentemente a um aumento das contribuições para o sistema.

A certa altura desapareceu mesmo o plafonamento que existia, porque não fazia sentido criar um teto que a breve trecho se degradasse em virtude da inflação, de dois dígitos até pelo menos final da década de 80, não fazia sentido um teto para as pensões.

Quando a comissão do Livro Branco foi constituída, já havia pessoas preocupadas com o sistema e com o futuro porque não havia inflação e começavam a estar em pagamento as pensões mais elevadas.

Neste ponto é importante referir que existiram dois grandes erros no âmbito da Segurança Social. O primeiro foi pagar pelos fundos da Segurança Social as contribuições para o apoio social, não havia separação de receitas. O segundo foi o pagamento de encargos de setores industriais em extinção por exemplo as reformas antecipadas de muita da indústria nacional.

Sobre o Livro Branco também é importante perceber que começou com um enorme ímpeto por parte do Governo, mas no final, como estávamos num período de eleições e como o Ministro não concordava com as conclusões do estudo, este empenhamento inicial esvaneceu-se.

Contudo no Livro Branco da Segurança Social ficou assente que não se podia cometer este erro de novo e que era necessário separar as fontes de receita e os pagamentos a efetuar. Até se fez um esforço para se quantificar quanto é que a Segurança Social pagou de forma errada, não melhorava muito a sua sustentabilidade, mas ainda era um valor significativo.

Do Livro Branco resultou a recomendação de acabar com as reformas antecipadas, uma boa parte das pensões mais altas foi conseguida pela manipulação do sistema por não contar toda a carreira contributiva, ficou também aceite que as contribuições imediatas, como abonos, fossem calculadas em função dos rendimentos. Ficou claro também que uma das melhores formas de garantir a sustentabilidade é aumentar a idade de reforma.

Portanto isto são acontecimentos precursores dos diplomas, que penso que o Livro Branco a par dos outros estudos de sustentabilidade em 2002 e 2006, são determinantes para a introdução deste tipo de medidas bem como consciencializar a sociedade sobre estas problemáticas, se bem que a maior parte dos indivíduos já se tinha apercebido de que é necessário fazer alguma coisa para garantir o futuro do sistema.

Relativamente ao *feedback*, parece-me claro que por exemplo o facto da passagem dos melhores cinco até à consideração de toda a carreira contributiva, é uma situação de clara continuidade das políticas, mas também em 2007 onde se acrescentam novas formas de melhorar a sustentabilidade com o fator de sustentabilidade.

Por outro lado a reforma de 2007 tem um fator extraordinário de aprendizagem que foi a reforma mal sucedida de 2002. Esta reforma de 2002, eu abstive-me de intervir porque não era da minha competência, mas penso que foi muito mal conduzida e os valores apresentados eram uma completo embuste, eu não acreditava minimamente naqueles cálculos.

No livro a Solidariedade Sustentada desenvolvo a minha posição sustentada e demonstro o que acabo de explicar, naturalmente o Governo não gostou nada do livro, no entanto era a minha posição. A título de exemplo refira-se só que os cenários foram traçados com uma base de crescimento de 3% ao ano do PIB sendo que para tal teria de existir um milhão de estrangeiros a trabalhar e a contribuir para a Segurança Social, ora este cenário é

extremamente otimista e naturalmente não se verificou a taxa de crescimento e os estrangeiros nem a metade chegaram cerca de 450.000.

Também relativamente a 2002 vemos que a questão do plafonamento foi lateralizada e transformada na criação do fundo de estabilização e crescimento da Segurança Social. O plafonamento foi transformado numa bandeira política pela esquerda, convencidos de que o plafonamento era uma medida antissocial. O que não é verdade o plafonamento é uma medida social e se já tivesse sido adotado não tínhamos os problemas de hoje, é uma medida de equidade e é uma inevitabilidade, vamos certamente voltar a esta discussão.

A reforma de Vieira da Silva é muito mais violenta do que o plafonamento se pensarmos bem, só que é uma reforma anestesiante. As pessoas não sentem de imediato os efeitos da reforma, só agora é que se está a analisar.

Aqui está o exemplo de como duas ideias semelhantes têm interpretações antagónicas, uma é boa e outra é entendida como sendo má e não é.

É irracional usar o plafonamento como bandeira política, é melhor para as pessoas terem um teto da pensão e liberdade de por o restante valor onde quiserem, independentemente dos riscos associados às seguradoras, do que não ter teto, mas ter os cortes atuais e sem capacidade de decisão. Para além de que o montante que era colocado, por opção de cada um dos privados, potenciaria o crescimento económico.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Inicialmente não existiam grandes alternativas motivo pelo qual a medida de 1993 passou com a abstenção do PS.

Em 2002 também não existiram alternativas, mas como já referi a medida foi mal desenhada e nem se compreende como é que foi implementada mesmo sem o Governo ter maioria absoluta.

No caso de 2007 foi uma reforma inteligente, foi a medida possível e teve em conta a experiência das duas reformas anteriores que foram um fracasso, por isso habilmente desenharam e introduziram estas medidas de forma suave.

Relativamente às posições partidárias, elas são mais vincadas após o ano 2000 com o PSD pró plafonamento e o PS irracionalmente contra.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Conforme referido inicialmente não haviam propostas além da que foi publicada, em 2002 era o plafonamento e a passagem da consideração de toda a carreira contributiva e em 2007 é onde temos o maior número de propostas que a meu ver contribuíram para que o resultado final fosse melhor, o plafonamento, o fator de sustentabilidade e a proposta do PCP de introdução do valor acrescentado líquido.

Em 1993 houve alguma contestação por causa do aumento da idade de reforma das mulheres, que apesar de ser feita de forma gradual era uma aumento significativo, nos restantes diplomas não houve grande contestação.

Em 1993 a reforma era fiável pois como já referi a melhor forma de garantir a sustentabilidade da Segurança Social é aumentar a idade da reforma.

A reforma de 2002, também pelos motivos já explanados, não me pareceu bem conduzida, houve muita reengenharia contabilística e conforme se constatou passado pouco tempo teve de ser alterada.

A de 2007 pareceu-me muito fiável e sustentada, até porque foi reconhecida no plano externo ao País e temos aquela frase famosa de Vieira da Silva que diz que se as condições não se alterarem a sustentabilidade está garantida para os próximos 20 anos.

A capacidade de integração é total até porque normalmente estes diplomas são antecedidos da publicação da lei de bases, ajustando a nova realidade.

Em 2007 houve uma clara tentativa de suavizar os efeitos da medida, levar os parceiros sociais a aceitar uma medida sub-ótima e não mexer com as reformas em

pagamento. Relativamente aos outros dois momentos penso que não existiu propriamente uma estratégia, a não ser não mexer nas reformas em pagamento.

4. Policy Window

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

A existência de um Governo maioritário ou a existência de um amplo consenso são determinantes e essenciais para introduzir medidas deste tipo, quando estão presentes as duas condições, certamente que tudo é mais fácil.

Anexo L - Entrevista - Fátima Canavezes - Inter-reformados

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Quando se pretendeu introduzir um valor que substituísse o vencimento para lá dos 65 anos de idade, foi necessário estudar e acordar qual a contribuição dos trabalhadores e das empresas ao longo da sua carreira contributiva.

Com base nestes cálculos e nestes estudos foi estipulado um valor de pensão e, de algum tempo a esta parte, existe uma intenção de baixar valor, para nós, Inter-Reformados e CGTP-IN da qual fazemos parte, este é o fator basilar, em 2007 a medida foi justificada pelo motivo demográfico.

Concretamente em 2006 após a publicação de um estudo de sustentabilidade da Segurança Social decidiu-se que os cortes eram estabelecidos em função da esperança média de vida. Atualmente, com menos acesso à saúde e menos condições para a subsistência é bem possível que a esperança média de vida baixe, tanto mais se transformarem, como pretendem, os cortes provisórios em definitivos.

As alterações têm sido sempre no mesmo sentido, sempre a baixar o valor da pensão. Esta questão política de pensar que os reformados, que neste momento são 3.600.000, são um fardo para a sociedade e para o desenvolvimento dos países apontando o dedo aos idosos e dizendo que são o problema, em vez de os utilizarem para fazer parte da solução é errado.

Se o Governo realmente se preocupa-se com a sustentabilidade procurava recuperar as dívidas da Segurança Social, bem como a diversificação das fontes de financiamento, nomeadamente sobre as empresas com altos rendimentos e com poucos funcionários, valor acrescentado líquido, sob pena de não poder honrar aqueles que depositaram no estado a confiança de lhe assegurarem uma pensão na velhice.

As alterações têm sido sempre no mesmo sentido, baixar o valor da pensão. Até 2007 por via da alteração da taxa de formação da pensão e por via da alteração dos tempo da carreira contributiva a ter em conta. Após 2007, como vemos atualmente, através da indexação a fatores como o crescimento, a demografia ou outros fatores económicos.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

A direita que nos tem governado, alternadamente com o PS, tem constantemente desvalorizado o fator trabalho.

Diminuição da contribuição, fragilização das políticas de emprego e consequente degradação das pensões.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Em 2007 a CGTP-IN não concordou, pois não aceitava os estudos apresentados nem os valores que eram indicados.

Inicialmente não existia muita discussão sobre estas problemáticas e em 2002 o acordo assinado era mais abrangente.

Se permitiram despedimentos coletivos ou individuais e planos de reformas antecipadíssimos e nunca se preocuparam com a sustentabilidade da Segurança Social porquê atirar para cima do Estado esta responsabilidade? Não há coerência. Não há uma preocupação com o futuro do país.

Também somos levados a pensar que esta privatização da Segurança Social é um intento dos Governos de direita, um encaminhamento para as Seguradoras.

Temos de pensar que o estado ainda é mais seguro do que qualquer seguradora, mas a verdade é que têm tentado tanto, que o plafonamento consta da lei de bases e é uma questão de oportunidade para se efetivar.

Em 2007 por parte da Inter-reformados e da CGTP-IN existiram varias petições e muita contestação para a revogação desta Lei. Mas a verdade é que da parte das restantes

organizações não houve muita contestação. Nos restantes momentos, como a envolvimento era menor, não existiu muita contestação.

As medidas não tinham fiabilidade técnica, até porque o que se tem assistido é que passados alguns anos estamos implementar novas medidas e é sempre a reduzir.

Por exemplo a passar a contar toda a carreira contributiva, até foi aceite por nós, porque evita injustiças, evita fugas e subversão do sistema, é uma evolução natural, mas as restantes medidas não.

Não existem dificuldades de integração, como são sempre no sentido da redução da pensão, facilmente são integradas.

Podemos pensar que esta forma de fazer reformas com base na indexação a fatores como a esperança de vida é uma estratégia eficiente porque é algo opaco, as pessoas nem se apercebem dos cortes que irão sofrer. Tanto mais que se assim não fosse, quando alguém adota estas medidas em 2007 e depois em 2013 se diz que esta esperança média de vida de 2006 não serve e temos de recuar até 2001, para nós, não é mais do que uma forma de encontrar o ano certo para justificar os cortes que pretendem introduzir sem explicar os motivos.

A ideia é sempre a mesma, tem de se arranjar uma justificação e depois é fácil as pessoas aceitarem, mas isto não é sério, facto que também acontece com a convergência da CGA. É uma política de empobrecimento generalizada.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

Nós gostaríamos que existisse uma tomada de consciência das medidas por parte dos trabalhadores, este é um grande problema, é por este facto não acontecer que existe este tipo de escolhas. A verdade é que as pessoas preferem alhearem-se de uma serie de questões e esse é um grande erro. As pessoas são agentes, devem participar nas escolhas e promover a cidadania. Se não, a propaganda e promessas eleitorais são facilmente aceites e, medidas como esta em 2007, nem se notam.

A existência de um Governo maioritário foi fundamental porque provavelmente de um outro modo não tinham introduzido estas medidas.

Não mexer com as pensões em pagamento, deu a ideia de que estas medidas eram determinantes para o pagamento das pensões futuras.

Anexo M - Entrevista - Pedro Marques

1. *Problem Stream*

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Desde algum tempo que existe uma perceção dos riscos de insustentabilidade financeira devido aos estudos apresentados, principalmente após a publicação do Livro Branco da Segurança Social, mas também porque em 2002 foi efetuado um estudo muito detalhado sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social, que eu próprio coordenei e que teve a intervenção de vários ministérios.

Havia também vários relatórios de organizações internacionais, como da OCDE e da Comissão Europeia que naturalmente que tem um grande impacto porque transmitem pistas de formulação de políticas públicas em todas as áreas, mas no caso da Segurança Social têm um impacto reforçado pelas análises de *benchmarking* que proporcionam. Por exemplo no diploma de 2002 existiam vários relatórios e estudos que apontavam no sentido de uma injustiça no cálculo de pensão porque concentrava nos últimos anos de pensão os rendimentos relevantes para a aferição do cálculo de pensão, pelo que atribuía taxas de substituição de pensões inadequados, devido à base dos últimos salários, provocando uma subversão do sistema com prejuízo para o equilíbrio financeiro da Segurança Social.

Se repararmos em 2002 a grande inovação é a consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão e também, um método inovador em toda a Europa, porque diferencia as taxas de formação da pensão em função do próprio rendimento. Normalmente é um modelo atuarial matemático, existe a aplicação de uma fórmula matemática para a formulação da pensão em função do rendimento e pela primeira vez foi aquedada a taxa de formação da pensão ao rendimento auferido.

Isto resultou da nossa perceção de que era necessário fazer alguma coisa para proteger os indivíduos com rendimentos menores, de modo a que as pensões fossem mais um elemento de reforço da equidade no campo da Segurança Social, esta perceção deveu-se a relatórios internos mas também a relatórios externos.

Esta situação voltou a suceder em 2005. O PS mesmo em campanha eleitoral, na sua proposta de programa e mais tarde no programa de Governo referia que a pensão deveria acompanhar a esperança média de vida, facto que foi inclusive aproveitado por outras forças.

Assim, fruto da crise económica de 2002 a 2005 e dos vários relatórios, *Pensions at a Glance*, documentos da União Europeia, *The Ageing Report* e dos estudos internos em anexo ao Orçamento de Estado, ficamos com a ideia que era necessário acelerar a transição para o cálculo da pensão com base em toda a carreira contributiva e também encontrar novos mecanismos que melhorassem a sustentabilidade do sistema, mas que reforçassem o combate à pobreza nos idosos.

O que estava em causa era a sustentabilidade da Segurança Social. Assim, desde a publicação do Livro Branco da Segurança Social existia a perceção de que era necessário fazer alguma coisa para garantir um sistema equilibrado. Em 2007 foi o concluir de um ciclo de reformas que se iniciou em 2002, ou seja, foi como que um complemento.

Em 2005 em virtude da degradação das condições económicas de 2002 a 2005 constatamos que era necessário acelerar os mecanismos de transição para o cálculo da carreira completa e a continuação dos diagnósticos nacionais e internacionais. Era necessário adequar a pensão à esperança média de vida porque mesmo com as medidas de 2002 era exetável que em 2050 a taxa de substituição das pensões em Portugal se situasse muito acima da União Europeia. Deste modo quando a reforma que se iniciou em 2000 e terminou em 2007 estivesse totalmente implementada, atingiríamos a taxa de substituição média da União Europeia, à volta de 60%, taxa essa que é a adequada e que é sustentável.

Portanto completamos um ciclo de reformas, não em rotura mas em complemento com os momentos anteriores e foi mesmo o *feedback* criado pela reforma de 2002 que gerou a perceção de que era necessário acelerar a transição e fazer algo mais pelo futuro do sistema.

Em 2002 também há claramente o efeito de *feedback* que leva a que seja considerada toda a carreira contributiva em vez dos melhores 10 anos dos últimos 15 de modo a evitar subversões no sistema.

Por outro lado, mesmo com a reforma de 2013, é mantido o instrumento legal e foi dado continuidade ao *feedback* existente, no entanto existiu uma clara subversão do modelo com aplicação retroativa de um fator, porque a escolha do ano 2000 é arbitrária. Isto tem como consequência o aumento da idade de reforma, sem sequer dar hipótese de escolha, por isso é negativo e não devia ter acontecido.

Mas o que se tem notado é um certo consenso nos atores político quanto à bondade da reforma de 2007, porque existe a ideia de que a sustentabilidade ficou assegurada com a reforma finalizada em 2007, havendo apenas a necessidade de efetuar ligeiras correções em função da conjuntura económica, como é o caso desta reforma de 2013.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Principalmente em 2007 havia claramente três linhas de pensamento dominantes. Por um lado a linha da maioria que acabou por vingar, de manutenção do sistema de repartição e a adequação do sistema de financiamento, acelerando o esforço da transição para contar toda a carreira contributiva e também acelerar para a adequação das taxas progressivas de formação da pensão e ajustar o sistema aos fatores demográficos de modo a estar alinhado com os dados e as médias da OCDE. Era uma linha de manutenção do sistema público de repartição e com fatores de progressividade do valor das pensões.

Mais à esquerda pelo lado do PCP apareceu uma proposta que recusa a alteração das taxas de substituição, ou seja, mantinha taxas de formação à volta dos 90% através da introdução de um novo mecanismos de financiamento, ou seja o valor acrescentado líquido, que apesar de ter sido estudado proporcionava alguns riscos do ponto de vista do desempenho da economia, mas foi mais uma proposta que foi apresentada.

À direita é que foi apresentada uma proposta do ponto de vista ideológico e normativo muito diferente, que era a alternativa do plafonamento muito distinta daquela que estava em vigor. Com a individualização dos riscos e a retirada de toda a solidariedade intra e inter geracional. Contrariamente a 2002, nem as entidades patronais acolheram o plafonamento. Os formadores de opinião manifestaram-se favoravelmente à reforma desde que foi anunciada e mesmo neste campo, contrariamente ao que acontece noutros processos em que se cria consenso na concertação social e os Governos com maioria descoram o debate porque a reforma já está legitimada.

Neste caso isso não aconteceu precisamente por existir esta diversidade de propostas ideológicas, por isso foi uma reforma rica neste ponto de vista do fluxo político, concertação social e debate partidário.

Penso inclusive que foi esta variedade de alternativas, que nos restantes diplomas não existiram porque não se apresentavam alternativas às medidas do Governo, que contribuíram decisivamente para que o resultado final fosse melhor.

Na altura foi feita muita análise das melhores práticas para se analisar ou decidir se era ou não uma escolha sub-ótima, eu teria de saber qual é a escolha ótima e honestamente não sou capaz de a identificar. Pensando que quando se olha para um sistema de Segurança Social ele tem de ser sustentável com níveis elevados de atuação mas também sustentável do ponto de vista financeiro sem por em causa as gerações futuras ou a própria economia e, já que sou autor de reforma, tenho por obrigação de o dizer e, digo-o porque é sinceramente o que penso: em 2007 as taxas não ficaram abaixo das da OCDE muito pelo contrário; reforçamos e aceleramos à adequação do sistema; aceleramos a adequação do sistema à evolução da situação demográfica e económica do país e; não foi um simples corte pelo corte.

Poder-se-á dizer que para as pessoas é sempre melhor ter taxas de substituição de 90% do que as atuais, mas se para isso tivéssemos de aumentar as contribuições que pusessem em causa os níveis de emprego chegaríamos na mesma ao nível de insustentabilidade, por isso fizemo-lo de um modo gradual, aceite pela sociedade e no caminho dos países mais desenvolvidos, por isso não penso que seja uma escolha sub-ótima.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

A partir do Livro Branco da Segurança Social houve imensos especialistas a pronunciarem-se, mesmo os gabinetes de estratégia do Ministério das finanças de Portugal que foram olhar para as soluções dos outros países e verificaram o impacto que teriam no nosso país.

O próprio Gabinete de estratégia do Ministério do Trabalho e da Segurança Social fez imensos estudos sobre a projecção com a situação atual com o aumento da idade da reforma

com a diminuição da idade da reforma, com a diminuição do valor da pensão, etc. Houve muita informação produzida que enformou a reforma efetuada em Portugal.

Mas foi após a elaboração de um estudo da Segurança Social que é anexo ao OE para 2006, feito pelo Gabinete de estratégia do Ministério do Trabalho e da Segurança Social que o Ministro das Finanças tem a uma frase célebre ao referir que “se nada fizermos, daqui a 5 anos não temos dinheiro para pagar as reformas.” Havia muita informação sobre sustentabilidade financeira, havia menos informação sobre a adequação social, que devia ter sido mais debatida, mas ao nível financeiro foi produzida muita informação sobre a reforma pelos vários atores.

Em 2007, conforme já referido existiu grande aceitação da medida implementada. No que concerne a 2002, sendo uma reforma menos dramática porque o impacto era a médio longo prazo e porque também houve um acordo de concertação social, a verdade é que existiu mais contestação uma vez que tudo isto foi preparado e pouco antes das eleições autárquicas de 2001 que como sabemos leva à demissão do Primeiro-Ministro e na campanha eleitoral apareceu um “pseudoespecialista” do Banco de Portugal que afirmava que a medida introduzida provoca cortes de 20 a 30 % no futuro. Rapidamente se verificou que existia muita proximidade com o PSD, mas a verdade é que foi difícil de reverter esta ideia que teve algum impacto mediático e que foi desaparecendo.

Relativamente ao primeiro diploma, atendendo a que não se conhece qualquer acordo de concertação social, podemos dizer que talvez a contestação social tenha sido maior.

Neste campo é importante referi que um Governo maioritário facilita em muito a implementação de medidas, mas por outro lado se as mesmas não estiverem assentes em acordos de concertação social ou políticos corre-se o risco que quando não se for Governo a medida seja revogada ou substituída. Por exemplo a maioria que Governou de 2002 a 2004 introduziu o plafonamento sem debate e sem consenso, de tal forma que nem dentro do próprio Governo existia entendimento, pelo que nunca se efetivou. As maiorias são efémeras, se a medida não gerar consenso ou não apresentar resultados a curto prazo é posta de parte.

Tanto em 2002 e 2007 as medidas propostas estavam devidamente comprovadas. Em 2007 haviam centenas de páginas e estudos foram entregues logo no início aos parceiros, logo a seguir ao documento que apresenta a estratégia de reforma, um estudo com os indicadores, as alternativas os impactos de cada opção e por isso esta mediada estava muito validada. Em anexo ao próprio acordo de concertação social foram colocados os indicadores

e os valores conhecidos à data que sustentavam a medida. Os modelos eram os que eram utilizados em outros países, inclusive os Espanhóis vieram ajudar-nos a implementar os mesmos e por isso eram muito sólidos.

Penso que não tem sido muito difícil integrar estas medidas com as medidas existentes. Concretamente em 2007 não foi muito difícil, porque havia grande conhecimento do sistema e das suas regras e porque a reforma assentava em três pilares, aceleração da reforma anterior, introduzir regras para a atualização das pensões e introdução do fator de sustentabilidade que foi muito bem pensado para não colidir com o funcionamento atuarial do sistema, antes pelo contrário para lhe acrescentar um elemento importante, a esperança média de vida. Esta facilidade de integração deveu-se ao grande conhecimento técnico e experiência da equipa responsável, mas também à capacidade de transmissão dessa formulação e dessa ideia a todo o Governo, de modo a falar a uma só voz, os responsáveis técnicos e os decisores políticos.

Há quem defenda que esta forma de introduzir medidas de retração com a interligação a fatores como a esperança média de vida é uma forma de obscurecimento das reais medidas de política, eu não concordo e apresento argumentos.

Logo após a apresentação da medida o Primeiro-Ministro apresentou o impacto orçamental e as consequências da introdução do fator de sustentabilidade, foi muito discutida na AR e foi amplamente difundido pela comunicação social.

É inegável que existia uma pré-disposição das pessoas para aceitarem a reforma, porque exista o sentimento de que era preciso fazer alguma coisa, pelos estudos apresentados pela frase do Ministro das Finanças já mencionada etc, mas obscurecimento penso que não houve, as pessoas tinham a informação.

O que havia era uma tentativa de suavização dos impactos para as pessoas, por isso é que foram introduzidas várias opções. Recordo que em 2007 só a Finlândia tinha um fator de sustentabilidade, mas que só entrava em vigor em 2010 e a Alemanha tinha uma espécie de fator de sustentabilidade para a atualização das pensões, não havia mais nada. O Governo tinha a perceção de que a população reagia mal a aumentos da idade de reforma por causa do choque, por isso foi desenhado este fator gradual, que dá opção e tempo às pessoas para se ajustarem a evolução demográfica. As pessoas não estavam preparadas para o aumento da idade da reforma, mas estavam preparadas para aceitarem uma reforma do sistema e não é por acaso que muitos países adotaram esta forma de fazer reformas. Parece que as sociedades aceitam melhor estes ajustamentos dos valores a receber em função de fatores

fixados na lei, do que cortes abruptos no valor da pensão, ou aumento da idade de reforma, ou cortes retroativos como agora estão a acontecer.

Há um patamar mínimo de confiança nas Políticas públicas que não se pode ultrapassar, com a introdução de medidas que mexam com as pensões em pagamento, os contribuintes que já não têm hipótese de mudar e de se adaptar às novas regras, logo não aceitam estas medidas e geram descontentamento.

Assim, penso que para implementar este tipo de medidas são necessários consensos, não se pode mexer com as pensões em pagamento e deve-se garantir a fiabilidade técnica das medidas como em 2002 e 2007, por outro lado em 1993 os cortes foram legislados após a introdução do 14º mês para os pensionistas.

4. Policy Window

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

O manifesto consenso que foi gerado na sociedade portuguesa e concentrado em 2007 face à necessidade de potenciar a sustentabilidade da Segurança Social que foi ameaçada com a crise de 2002 e 2003; chegados a 2005 a Segurança Social tinha défice e é apresentado o problema. Com esta realidade, com os estudos apresentados e com o Ministro a dizer que não havia dinheiro para pagar as pensões gera-se a janela de oportunidade e a partir daí foi uma questão de se fazer as coisas bem-feitas.

Penso que a existência de consenso alargado e os resultados comprovados das medidas são determinantes. Aliados a este facto, a existência de um Governo maioritário também é relevante.

Anexo N - Entrevista - Silva Peneda - CES

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Para analisarmos a sustentabilidade da Segurança Social é necessário termos em consideração que o fator que mais pesa na análise é o crescimento económico.

Quando eu era Ministro da Segurança Social e pensei em implementar o 14º mês pra os pensionistas, solicitei a elaboração de um estudo a António Borges, Vitor Gaspar e Diogo Lucena, sobre a sustentabilidade da Segurança Social a longo prazo. O estudo incorporou vários fatores segundo três óticas, pessimista, otimista e intermédia. Com este estudo conclui que o fator que mais pesava na análise e que maior variação provocava era claramente o crescimento económico. Bastava haver uma variação ligeira neste fator para que os valores do futuro se modificassem.

Dito isto, penso que se atualmente existisse valores de crescimento económico semelhantes aos que existiam naquela altura, não havia problemas de sustentabilidade.

No entanto, atualmente faz sentido analisar fatores mais conjunturais, como a demografia, porque o nosso sistema é de repartição e não de capitalização.

De referir que com a reforma de Vieira da Silva foram indexados os aumentos a determinados fatores, no antecedente isto não se verificava, era o Governo que decidia.

Assim, se não houver crescimento económico dificilmente o nosso sistema pode sustentar a Segurança Social, principiante porque é sustentada quase exclusivamente pelo fator trabalho.

Há muito tempo que defendo que a Segurança Social deve diversificar as fontes de financiamento e ter apenas o fator trabalho, como por exemplo aquela que fez com que 1% do IVA remunerasse a Segurança Social

Já há muito tempo que defendo que deveria haver mais justiça no financiamento, por exemplo se numa rua existe uma empresa com mão-de-obra intensiva e ao lado existe uma empresa que recorre às novas tecnologias ou por outro motivo tem poucos trabalhadores mas tem de igual modo alta rendibilidade a primeira entidade contribui muito mais para a

Segurança Social. Se isto foi verdade quando todas as entidades tinham mão-de-obra intensiva, agora não o é.

Devíamos fazer como a Dinamarca que utiliza o IVA para financiar a Segurança Social, isto foi a grande discussão da Troika quando quis reduzir a taxa social nas empresas porque o IVA já não comodava, não foi possível, mas deveria arranjar-se outras formas de financiamento.

As reformas da Segurança Social devem ser feitas a longo prazo, é impossível efetuar reformas a curto prazo, tem que haver muita cautela e de forma muito dedicada. Se conseguimos sair desta crise, qualquer redução do IVA deverá ser canalizada para financiar a Segurança Social. A população não deve ficar desonerada de pagar o IVA, toda a folga deve ser canalizada para aqui.

Outra questão é a privatização e os três pilares. O facto do primeiro desconto ser obrigatório para a subsistência e o restante ser para complementar, não é privatizar, é partilhar o risco, é uma forma de assegurar a continuidade do sistema público. Todos os relatórios da União Europeia e do Banco Central Europeu recomendam que devemos ter alternativas a par do sistema público e de formas complementares.

Relativamente aos eventos focalizadores, concretamente em 1993 existiram estudos sobre a sustentabilidade da Segurança Social, com a colaboração da Secretária de Estado, Ferreira Leite, que chamaram à atenção para estas problemáticas e que levaram à necessidade de legislar, mais recentemente o Livro Branco da Segurança Social e os estudos anexos ao Orçamento de Estado são fundamentais para se perceber o equilíbrio do sistema.

Por exemplo nesta 1993 passamos a idade da reforma das mulheres de 62 pra 65 anos, mas foi evoluindo de 6 em 6 meses. Neste setor as reformas têm de ser feitas de forma gradativas, de forma lenta, bem explicadas e com estratégias, sublinho, reformas gradativas e bem explicadas.

Relativamente a esta evolução das medidas, nomeadamente passar a contar os últimos 10 anos dos últimos quinze e posteriormente toda a carreira contributiva, o objetivo foi melhorar a justiça e evitar a subversão do sistema.

O fator de sustentabilidade foi um acréscimo em função da necessidade e perante a pressão demográfica, foi uma observação atenta e de forma preventiva, pareceu-me muito correta e tornou o sistema muito mais equilibrado.

Novamente a reforma estrutural sucedeu em 2007, estas medidas no final de 2013 são conjunturais, são mexidas nos parâmetros.

Não podemos fazer correções sobre o passado e colocar efeitos retroativos nas medidas sobre pena de as pessoas perderem a confiança no sistema, devem ser tomadas para o futuro, não se pode abrir o precedente, do ponto de vista das expectativas e do ponto de vista psicológico é errado.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Se há matéria onde é fácil fazer demagogia é na Segurança Social. Nos momentos pré eleitorais é muito difíceis mexer nestes temas. Esta é uma área onde era mais urgente existir consensos para se encontrarem soluções de futuro, este deve ser um sistema muito sério. É preciso um entendimento lato. Apesar deste facto tem-se evoluído muito neste aspeto, eu decidia o aumento das pensões sozinho, atualmente não é assim, temos evoluído bem, são propostas e discutidas alternativas.

Por exemplo do antecedente se não aumentássemos as pensões mas se tivéssemos 15 ou 20% de inflação automaticamente o sistema equilibrava e existia uma diminuição do valor a receber, hoje não é assim. O controlo do poder político é maior, já não há grande capacidade de decidir autonomamente sobre o sistema, facto que é positivo.

Concordo muito com as indicações do Livro Branco foi pena não se ter aproveitado, hoje ainda está muito atual.

Relativamente às ideias e ideologias políticas, facilmente verificamos que o PSD é pró plafonamento e que o PS advoga a manutenção do sistema exclusivamente público, este facto ficou mais evidente após 2002.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Qualquer reforma da Segurança Social tem de ser serena e gradual, estamos a falar do que é mais sério numa sociedade.

É a matéria onde a luta partidária deveria ser arredada, não estamos num campo das questões ideológicas, mas perante a sobrevivência de uma sistema e por isso é importante pensar como vamos financiar o mesmo. Queremos algo apenas público, simplesmente público? É que se assim for vamos chegar à conclusão de que isso não é suficiente e é difícil sustentar e portanto voltamos à necessidade dos três pilares e do sistema mínimo de pensões. Temos de dar liberdade às pessoas para que as pessoas pensem no seu plano e para que as empresas proponham os seus próprios planos. Ser algo que faça parte da negociação dos contratos coletivos para que algo vá para um sistema privado de capitalização.

Este sistema não cria resultados imediatos, mas é uma solução de futuro. Devíamos abrir o leque porque é o que se passa na Europa e dar benefício às empresas.

Esta é uma matéria típica da concertação social há espaço de manobra para o entendimento como fizeram para as indemnizações, onde as pessoas renunciam um pouco ao consumo presente em detrimento de um rendimento futuro que o sistema público dificilmente conseguira assegurar, mas deveria ser uma matéria muito negociada.

Em 1993 esta matéria passou bem. O mais complicado era a idade da reforma das mulheres, mas também não havia as pressões que temos hoje. Não houve muito alarido social, as pessoas acabaram por aceitar. A verdade é que estas reformas passaram sempre bem, não se verificam as manifestações que se veem lá fora, não há violência e têm existido civismo. Não haver violência é muito bom e esperemos que isso assim continue.

Como referi são sempre solicitados estudos e pareceres e ponderadas as medidas implementadas e penso que com os dados que conheciam à data, as medidas implementadas eram fiáveis.

Não houve dificuldade de integração, mas deve haver um grande cuidado em explicar, as reformas têm de ser bem explicadas, as pessoas entendem se for bem explicada. Em 1993 eu e o 1º Ministro sempre que tínhamos oportunidade explicávamos o que iria acontecer e quais os impactos das medidas introduzidas, foi um esforço muito grande de explicação.

Se há matéria em que é preciso muito cuidado é esta, as pessoas não possuem grande informação, se posso dar algum conselho ele é: explicar estas matérias e a lógica da reforma para não se instalar incertezas e dúvidas nas pessoas.

São os nossos filhos que pagam as nossas pensões. Ora cada vez há mais pais e menos filhos e alguns ainda estão desempregados, por isso é necessário pagar-lhe o subsídio de desemprego. O que os pais recebem é um bolo e a fatia que cabe a cada um é cada vez menor, vamos é ter esperança para que no futuro ela cresça. Esta é a forma pedagógica de explicar as coisas sem entropia na comunicação para não criar desconfiança e não criar inquietação.

A maior crítica que faço ao atual Governo é a falta de explicação e a entropia que se criou na comunicação. Por exemplo para as pessoas com mais de 80 anos eu não mexia no valor da pensão. O individuo com mais de 80 anos vai cortar em que? No que come? Nos remédios? Vai mudar de casa? É preciso ver que cada um vai criando o nível de vida de acordo com o que ganha não se pode mudar isto a uma pessoa de 80 anos sob pena de se perde a confiança no sistema. É um problema de justiça de social, não é aos 80 anos que vai mudar de vida.

Em 2007 não houve obscurecimento dos objetivos da medida, foi um acrescento. O facto de não mexer nas pensões em pagamento é decisivo para não haver contestações sociais bem como a intervenção dos parceiros sociais. Os parceiros sociais de hoje também têm uma visão muito diferente, sim efetivamente é aceitação de uma medida sub-ótima, mas porque não era possível continuar com o que tínhamos do antecedente.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

Sem dúvida que é importante um Governo maioritário ou mesmo uma ampla maioria na AR. Um Governo minoritário precisa de uma grade sintonia entre as forças partidárias ou Parceiros Sociais. Preferencialmente deve existir consenso e uma maioria.

As pensões são uma questão de sobrevivência que obrigam a um acordo de regime sobrevivência dos destinatário dos sistema e dos próprios agentes políticos, porque se não poderá pensar-se o que é que eles andarão aqui a fazer.

Anexo O - Entrevista - Teresa Garcia - ISEG

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Foi uma onda de puro neoliberalismo. Na década de 80, um pouco por todo o mundo em virtude do abrandamento económico e do aumento da esperança média de vida, a atenção dos decisores começou a voltar-se para a despesa com as pensões e esqueceu-se o retorno que as mesmas proporcionavam, como sendo o bem-estar e um conjunto de outras externalidades positivas que permitiram que a sociedade se desenvolvesse.

Após a publicação de um relatório do Banco Mundial (*Averting The Old Age Crisis*) sobre o envelhecimento em 1994, relatório esse que elenca um conjunto de medidas muito parciais a implementar em cada país, temos assistido a constantes reformas do sistema de segurança social, escudados na problemática da sustentabilidade.

No entanto, internamente não existem atuários que nos digam se a Segurança Social é ou não sustentável, há inclusive diversos artigos que avançam que a falta de sustentabilidade da Segurança Social é uma falácia, é uma forma de justificar a introdução de cortes ou impostos para a criação de uma “reserva orçamental” ao dispor do Governo.

O feedback, muito concretamente é o aumento da pobreza.

Se o problema fosse a questão da sustentabilidade poderia haver introdução de medidas que controlassem a despesa, certamente não é este conjunto avulso de medidas ao longo dos anos.

Os dois primeiros diplomas seguiram uma lógica sequencial nas medidas, concretamente o número de anos para o cálculo da pensão, desde a média dos melhores dez anos até passar a contar toda a carreira contributiva. Relativamente ao último diploma o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, não tem em conta o policy feedback existente, quebra esta lógica sequencial com a introdução de medidas novas, passando por exemplo a ser relevante a estrutura demográfica para o cálculo da pensão, quando a mesma não foi devidamente utilizada para constituir reservas ao longo da maturação do sistema para o mesmo estar preparado para o envelhecimento.

Por que não foram guardados os saldos do sistema previdencial para o fim único e exclusivo a que se destinam?

Atualmente o efeito feedback criado em 2007 é mantido, desta feita encontramos a discutir a indexação do cálculo da pensão a fatores como o crescimento económico.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Tudo isto foi fruto da transposição das ideologias implementadas em outros países, existia uma ideia generalizada de que era necessário melhorar a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Neste seguimento e convictos desta necessidade, pelo menos no diploma de 2007, existiram várias propostas de medidas a introduzir para garantir a sustentabilidade. Em face desta posição dos partidos do arco da governação e porque parecia inevitável introduzir novos cortes, os parceiros sociais e grupos de interesse aceitaram esta medida, que não sendo a ideal, supunha-se que era a que representava menos custos para os pensionistas. Poucos estudos há sobre o impacto dessa medida, que por si só, representará uma diminuição significativa da taxa de substituição.

A ideologia partidária é claramente Neoliberal. Independentemente de quais os partidos do arco do poder, todos vão copiar as práticas de outros países.

É uma clara posição em que o individuo tem que assumir todas as responsabilidades e esquece-se os fundamentos e a lógica de que o Estado vela por todos, independente das deficiências criadas, porque a verdade é que também proporciona pensões a quem não trabalhou. No entanto, ou a sociedade assume esta responsabilidade, ou assume a pobreza, a exclusão, os roubos e a insegurança, é uma linha ideológica sem fundamento que se estabeleceu.

Abandona-se os fundamentos da criação do sistema, esquece-se que foi criado quando vivíamos num tempo de pressão económica, de guerras, de industrialização e de urbanização e que foi graças ao sistema social que se conseguiu equilibrar as coisas. Não podemos olhar apenas para a despesa e para o equilíbrio das contas, temos que ver o crescimento da Europa neste último século e o aumento da qualidade de vida.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e académicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Penso que há muita inconsistência e poucos estudos fiáveis que efetivamente comprovem que o resultado de determinada medida é o pretendido, se é necessário, ou se será completamente inócuo.

Aquando da introdução dos dois primeiros diplomas a discussão centrava-se no número de anos para a formação da pensão ou na percentagem para a formação da pensão, não existiam muitas alternativas. Em 2007 existiam essencialmente duas medidas em discussão, uma defendida pelo PSD e outra pelo PS.

Pessoalmente não estou de acordo com o plafonamento defendido pelo PSD, primeiramente porque não potencia um comportamento transparente mas também porque na altura ninguém conseguiu explicar como seria financiada a transição (facto que pretendem agora resolver, com a aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade de forma permanente).

O fator de sustentabilidade representa a mudança de um fator paramétrico, incorpora a estrutura demográfica, reparte-se o bolo da pensão por mais anos através da redução do valor. Pessoalmente, não tenho nada contra, desde que a introdução do mesmo fosse devidamente justificada e baseada pela necessidade comprovada da insustentabilidade da Segurança Social, facto que não sucedeu.

Há muita gente que fica contente com o corte das pensões dos funcionários públicos, porque é veiculada a informação de que em média as reformas são mais altas, mas esquecem-se que as carreiras contributivas são distintas. As pessoas não estão completamente informadas quando fazem o juízo de valor e esquecem-se que o valor da pensão é também uma forma de gerir recursos humanos, é uma forma de os atrair e não se pode fazer tábua rasa do caminho percorrido.

De igual modo, julgo que em virtude desta falta de informação e porque apenas afetava os pensionistas que iriam entrar para o sistema e não aqueles que já se encontram a

receber a pensão, muito pelo contrário, até era vendida a ideia de que a medida ajuda a proteger o montante da pensão que recebiam, a introdução do fator de sustentabilidade, bem como as restantes medidas, foram bem aceites.

As pessoas já não verificam aquilo a que têm direito, porque nem conseguem, nem sabem, só se preocupam com o que necessitam para sobreviver, mas isto não é transparente, é gerador de opacidade, é obscuro e discricionário.

Desconheço a fiabilidade técnica das medidas criadas. Não conheço estudos que suportem a introdução de tais medidas. O único que conheço é o do Livro Branco. Novamente, não existem atuários que nos digam que a Segurança Social não é sustentável, e há diversos artigos que criticam esta tese e que avançam que a falta de sustentabilidade da Segurança Social é uma falácia.

Não existem dificuldades de integrar as medidas criadas nos diplomas em apreço com outras políticas existentes.

Aproveita-se o momento de crise, o momento de maioria absoluta e cortam-se as pensões, no entanto, caso o PIB volte a crescer a um ritmo mais elevado, provavelmente ninguém se lembra de restituir os cortes que foram feitos.

O público em geral não está atento a estas problemáticas de futuro, aliás, este é o motivo pelo qual são criadas as pensões - acautelar o futuro do indivíduo, a introdução de um fator de sustentabilidade que vai ser relacionado com a esperança média de vida e vai entrar no cálculo da pensão leva a que não seja associado a cortes, é no meio desta opacidade e falta de clarificação que foram aprovadas as medidas do Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio.

Relativamente aos restantes diplomas penso que a grande estratégia é muito semelhante, é fazer passar a mensagem de que a Segurança Social é insustentável e que se não houver alterações, não vai haver dinheiro para pagar as reformas, futuras e atuais.

4. *Policy Window*

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

Inicialmente era o resultado de várias forças, por um lado as pessoas pensavam que do lado da Segurança Social a tendência era o alargamento pessoal e material, nunca tomaram consciência que os cortes atingiriam esta dimensão.

Por outro lado a existência de um Governo maioritário e a aceitação de uma medida sub-ótima pelos parceiros sociais e restantes grupos de interesse fez com que esta Lei de 2007 passa-se sem as pessoas se aperceberem, não se sentiu um grande alarido social sobre esta medida.

Anexo P - Entrevista - Catarina Albergaria - UGT

1. Problem Stream

- a. Que fatores (indicadores ou acontecimentos dramáticos ou focalizadores) levaram a que os decisores políticos prestassem atenção à falta de sustentabilidade das pensões de modo a publicar os vários diplomas?
- b. Qual o efeito *feedback*, criado pelos programas?

Primeiramente é necessário perceber que a nossa democracia e nosso sistema de segurança social tal como o conhecemos hoje, nasceram num passado muito recente, ainda estão longe de atingirem a maturidade.

Deste modo e atendendo a que o movimento sindical não é alheio a esta realidade e a esta dinâmica, é importante referir que inicialmente estava muito direcionado para as questões laborais e para as questões do rendimento, pelo que, a atenção dada ao último diploma foi muito superior à atenção dada, ou à discussão que foi proporcionada nos anteriores.

Analisando a reforma de 2007, contrariamente ao que sucede atualmente, o processo de introdução do fator de sustentabilidade no cálculo da pensão foi devidamente equacionado, discutido e como era uma alteração de paradigma, o mesmo resultou de um amplo consenso, com o intuito de assegurar a estabilidade a médio e longo prazo. Resultou de um processo negocial, não foi efetuado num quadro de alarmismos ou precipitações, como receita para fazer face ao problema do défice. Foi o fruto de um trabalho de vários meses, onde o Governo facultou todos os elementos que foram pedidos e que comprovavam a necessidade de uma consolidação orçamental, projeções da esperança média de vida à nascença e à idade de reforma, bem como todas as projeções financeiras que sustentavam a necessidade de introdução de medidas de sustentabilidade.

Neste particular importa salientar que a UGT sempre defendeu a necessidade um maior rigor e consolidação orçamental, como exemplo disso mesmo, relembra-se o suporte dado à medida que estabeleceu que na fórmula de formação da pensão é tida em conta toda a carreira contributiva e não apenas os melhores dez anos dos últimos quinze, de modo a evitar injustiças e subversões do sistema.

Dito isto, sem dúvida que o estudo sobre a sustentabilidade da segurança social de 2006 e anteriormente a Publicação do Livro Branco da Segurança Social, foram importantes

para a introdução do tema na agenda política, mas mais importante foi o trabalho realizado com os parceiros durante um longo período de tempo.

Nos dois primeiros diplomas podemos constatar uma lógica sequencial nas medidas, concretamente o número de anos para o cálculo da pensão, desde a média dos melhores dez anos até passar a contar toda a carreira contributiva, ou mesmo a taxa de formação da pensão.

Com o Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, existe uma quebra do *policy feedback* existente, ou seja, roupe-se esta lógica sequencial de desenho e introdução de medidas de política pública, a demografia passa a ser relevante no cálculo da pensão. No entanto, flexibiliza-se e cria-se opções, trabalhar mais tempo ou sofrer uma penalização pela introdução deste fator.

Atualmente esta alternativa está suspensa e a lógica inicial que teve o aval dos parceiros sociais está perdida. Desde logo pelo facto de se consagrar na alteração à Lei de Bases que a idade normal de acesso à pensão de velhice é ajustada de acordo com a evolução dos índices da esperança média de vida, mas também, por ser possível alterar o ano de referência da esperança média de vida, sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões justificadamente o exija, aplicando-se o novo fator de sustentabilidade no cálculo das pensões futuras. Neste ponto é importante referir que não existem estudos que sustentem a atual escolha do ano 2000 como ano de referência para o dito fator.

Estes factos criam incertezas e retiram a confiança depositada nos sistemas públicos de pensões porque o indivíduo já não sabe quais as regras que se lhe aplicam no momento da sua passagem à situação de reforma. Em última análise, estas medidas potenciam e preparam terreno para uma passagem para os sistemas privados de pensões, dominados por grandes grupos económicos, facto que é condenável e será combatido pela UGT.

2. *Politics Stream*

- a. Quais as linhas de pensamento dominantes e qual a posição dos grupos de interesse?
- b. Qual a ideologia partidária sobre a temática em análise?

Em consequência dos estudos de sustentabilidade conhecidos e em face dos dados obtidos junto do Governo durante o processo de negociação ocorridos tanto em 2002 como

em 2006, a UGT considerava que era necessário proceder a um ajustamento que melhora-se a sustentabilidade do sistema. Em face desta necessidade, negociou-se uma medida que, não sendo a ideal, pois não incorpora todas as recomendações feitas pela UGT, tinha benefícios na sua implementação, como sendo a salvaguarda do sistema público de pensões.

Apesar desta posição conscienciosa da UGT, denote-se que o que nos move está muito para além das questões de sustentabilidade e consolidação orçamental, não é o nosso intuito primário, no entanto, no caso em concreto concordamos com a introdução da medida proposta pelo Governo, após a devida negociação, porque era necessário.

Presentemente a opção ideológica do Governo é muito parecida com alguns países da Europa, em que a sistema social assenta grandemente na privatização e é financiado por esses mesmos fundos, privados. No entanto, toda a gente se esquece de referir, que nesta era de retração da políticas económicas, o Governo desses países optaram por não baixar o valor das pensões, apesar da lei o prever, como que reconhecendo que o sistema adotado têm limitações e carece de ser revisto.

Desde 2002, mas de uma forma mais vincada em 2007 o PSD pretendia introduzir uma medida ou uma solução mista que de algum modo incorpora-se um sistema privado de plafonamento. Ora, a introdução deste método diminui alguma da progressividade, ou alguma justiça social que ainda existe na fórmula de cálculo da pensão. Concretamente, atualmente a taxa de formação da pensão varia consoante os rendimentos da carreira contributiva, 2% por cada um dos 40 anos de trabalho criando a relação que refere que a reforma normalmente é 80% do vencimento, mas para os rendimentos mais baixos, esta taxa é otimizada até um máximo de 2,3%. Assim, num regime em que os vencimentos mais altos não contribuem tanto, porque descontam para o regime privado, a própria sustentabilidade do sistema é afetada, pelo que não nos parece um bom método nem se pode implementar algo sem se conhecer a estrutura, a forma e totalidade das dinâmicas do sistema.

A proposta apresentada pelo PS, após discussão e após melhoria da mesma em sede de concertação social, mantinha o sistema público, garantia a sustentabilidade e era inovadora, sendo por estes motivos acolhida pela UGT.

Relativamente ao primeiro diploma, tal como acontece com as centrais sindical que não se envolviam muito, também a oposição não gerava muitas opções, eram simplesmente contra.

3. *Policy Stream*

- a. Que ideias foram geradas pelos burocratas, especialistas, políticos e acadêmicos com o intuito de resolver o problema?
- b. Qual o grau de satisfação ou aceitação das ideias geradas?
- c. Qual a fiabilidade técnica das medidas criadas?
- d. Qual a capacidade de integração das medidas, com as políticas existentes?
- e. Qual a estratégia seguida para a implementação das medidas?

Inicialmente, a discussão centrava-se no número de anos para a formação da pensão ou a percentagem para a formação da pensão e na idade de reforma.

Em 2002 foi avançado pelo PSD um sistema misto de plafonamento, que nunca chegou a ser implementado nem legislado na sua totalidade.

Em 2007, o PSD manteve a posição e a intenção de fazer vingar o plafonamento que como já foi referido apresenta grandes limitações e o PS após várias reuniões e após muito trabalho desenvolvido com os parceiros sociais apresentou a versão final do diploma que foi implementado.

Apesar de existirem acordos e de ter sido explicado às pessoas o que iria acontecer para que não existisse uma agenda escondida ou um obscurecimento das reais medidas da política, a verdade é que muita gente ficou descontente com a medida.

Em nenhuma destas medidas existiu um alarido social, mas sabemos que quando existem cortes que mexem com o nosso rendimento num futuro próximo, não gostamos.

Naturalmente que a franja mais descontente foram os indivíduos na fase final da carreira contributiva, a quem se ia aplicar a medida em primeiro lugar.

Os jovens até viam a medida como uma forma de melhoria do sistema, um reforço da confiança e uma maneira de garantir a conservação de uma pensão para eles próprios.

No caso, dos indivíduos que já se encontravam a usufruir da pensão, muito embora o acordo também incidisse sobre aspetos que os afeta como sendo o aumento da base de incidência contributiva, a verdade é que neste particular do cálculo da pensão não tinham porquê ficar descontentes, pois o diploma não os afetava e até lhes garantia a sustentabilidade do sistema que integravam.

De acordo com os documentos facultados pelo Governo e de acordo com as projeções demográficas existentes à data 2002 e 2006, a implementação do fator de

sustentabilidade a par das restantes medidas preconizadas pelo diploma eram suficientes e eram capazes de garantir a sustentabilidade no futuro, pelo que, pensava-se que era fiável.

A verdade é que passados vários anos, a reforma feita em 2007 é apontada como sendo um caso de sucesso que colocou o país numa situação favorável, face aos restantes países da Europa.

Não se identificam dificuldades em integrar as medidas criadas nos diplomas em apreço com outras políticas existentes.

Certamente que a existência de um acordo de concertação social fazia parte de uma estratégia de implementação de uma medida numa das áreas mais sensíveis e melindrosas para se legislarem. Uma medida levada à discussão na Assembleia da República que esteja assente num acordo tripartido, certamente que terá mais probabilidade de ser aprovada do que outra que não tenha esta base.

Não obstante desta estratégia, que é legítima, a verdade é que o resultado destas negociações foram muito positivas e certamente que o produto final foi influenciado e melhorado pelas mesmas.

A par deste facto, a existência de um Governo maioritário é determinante para a estratégia de implementação destas medidas.

4. Policy Window

- a. Que fatores foram decisivos para a criação da janela de oportunidade para a publicação das medidas?

O desenho e a implementação de reformas estruturais devem ser feitas em períodos de crescimento económico como no caso do primeiro diploma. Por outro lado as reformas conjunturais servem, para que no imediato, os Governos possam lidar e ultrapassar dificuldades orçamentais.

A reforma que atualmente está a ser feita nas pensões, à revelia dos parceiros sociais, não têm em conta este princípio, e serve um único intento: utilizar os descontos dos contribuintes na consolidação orçamental.

Em 2007, o processo foi diferente, envolveram-se todos os interessados, discutiram-se alternativas e chegou-se a um consenso.

Este processo sequencial e sereno de envolvimento, a par da existência de um Governo maioritário e da publicação dos estudos de sustentabilidade foram determinantes na

criação da janela de oportunidade, que no caso do diploma de 2007 tornaram-no num caso de sucesso.

Anexo Q - Intervenções na Assembleia da República - 2007

SESSÃO DE: 24-06-2005 Legislatura: 10 Sessão legislativa: 01 Número sessão: 034 Duração total: 03:18:32'		
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Jerónimo de Sousa	Relembra que por iniciativa do PS já apoiou a diminuição da idade da reforma, no caso das mulheres e hoje diz que é impossível de acontecer.
Cargo:	Deputado	
Grupo:	PCP	
Tipo de intervenção:	Réplica	
Assunto:	Debate mensal com o Primeiro-Ministro sobre questões de educação. Replica a José Sócrates sobre política fiscal, sobre a idade da reforma e sobre acumulação das pensões com o vencimento do exercício de cargo político.	
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	José Sócrates	Refere que o Partido Comunista nunca expressou preocupação com a sustentabilidade da Segurança Social. É demagógico diminuir a idade da reforma.
Cargo:	Primeiro Ministro	
Grupo:	Membro do Governo	
Tipo de intervenção:	Resposta	
Assunto:	Debate mensal com o Primeiro-Ministro sobre questões de educação. Responde a Jerónimo de Sousa sobre a idade da reforma, a segurança social e sobre a acumulação das pensões com o vencimento do exercício de cargo político.	
SESSÃO DE: 23-11-2006 Legislatura: 10 Sessão legislativa: 02 Número sessão: 022 Duração total: 04:59:17'		
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Pedro Mota Soares	Modelo de plafonamento horizontal com a abertura da SS aos privados com livre capacidade de escolha entre público e o privado. O Estado deve partilhar o risco com as empresas e as famílias, com as prestações diferidas. Concretizar o que se encontra na Lei de Bases aprovada em 2002. Três patamares diferentes de contribuições: até 6 salários mínimos nacionais o regime público é obrigatório entre 6 e 10 salários mínimos o indivíduo pode escolher entre o público e o privado acima de 10 salário mínimos a contribuição é facultativa para o público ou para o privado. Capacidade individual de adesão, vontade expressa do trabalhador, integra apenas os regimes de invalidez, velhice e morte, contribuição definida e gerida em regime de capitalização, assegurar a igualdade do tratamento fiscal e portabilidade dos créditos adquiridos. Pretende-se separar a atualização das pensões dos ciclos eleitorais.
Cargo:	Deputado	
Grupo:	CDS-PP	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Apresentação do projecto de lei n.º 328/X — Regulamenta o regime complementar legal previsto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, confirma o princípio da convergência das pensões com o salário mínimo nacional e extingue os vários regimes especiais de segurança social.	

DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Isabel Santos	
Cargo:	Deputada	
Grupo:	PS	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 101/X — Aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social e os projectos de lei n.os 322/X — Lei de Bases da Segurança Social (BE), 326/X — Reforma da segurança social (altera a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro) (PSD), 327/X — Bases do Sistema de Segurança Social (PCP) e 328/X — Regulamenta o regime complementar legal previsto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, confirma o princípio da convergência das pensões com o salário mínimo nacional e extingue os vários regimes especiais de segurança social (CDS-PP).	Reforço da componente pública do sistema com a separação das fontes de financiamento, introdução do fator de sustentabilidade, antecipação da entrada em vigor da nova fórmula de cálculo das pensões, determinação de regras para as pensões mais altas, envelhecimento ativo com a valorização das carreias contributivas mais longas, combate à evasão fiscal, regime público de contas individuais e introdução do código contributivo.
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Teresa Vasconcelos Caeiro	
Cargo:	Deputada	
Grupo:	CDS-PP	
Tipo de intervenção:	Pedido de esclarecimento	
Assunto:	Proposta de lei n.º 101/X — Aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social e os projectos de lei n.os 322/X — Lei de Bases da Segurança Social (BE), 326/X — Reforma da segurança social (altera a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro) (PSD), 327/X — Bases do Sistema de Segurança Social (PCP) (...)	Refere que António Guterres, Ferro Rodrigues, Jose Sócrates e Correia de Campos no passado defenderam o sistema misto de pensões ora proposto pelo CDS-PP. Obrigação de acautelar a sustentabilidade a longo prazo não só até 2035. Afirma que a proposta do PS não explica como vai garantir o equilíbrio do sistema no futuro.
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Pedro Marques	
Cargo:	Secretário de Estado da Segurança Social	
Grupo:	Membro do Governo	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Apresentação da proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social	Novo indexante aos apoios sociais. Recuperar o atraso do sistema de segurança social. Recuperar o poder de compra dos utentes do regime geral. Não atualizar as pensões acima de 12 salários mínimos. Ênfase nas regras de atualizações das pensões, sustentáveis e responsáveis.
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Adão Silva	
Cargo:	Deputado	
Grupo:	PSD	
Tipo de intervenção:	Pedido de esclarecimento	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social. Pede esclarecimento a Pedro Marques.	Afirma que a aprovação da proposta de Lei do PS quebra a relação sinalgmática entre a carreira contributiva e a pensão auferida, para além de potenciar a não declaração dos rendimentos.
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		
Orador:	Maria José Gambôa	
Cargo:	Deputada	
Grupo:	PS	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	Ênfase na introdução do indexante dos apoios sociais que vão permitir a atualização das pensões, em função de regras claras e previamente definidas. Acordo com os parceiros sociais para que de cinco em cinco anos se avalie a evolução das pensões.

DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		A proposta do PSD enferma de rigor e de credibilidade, uma vez, que propõe uma transferência de fundos da SS para entidades externas. A alternativa do PSD não responde à problemática do envelhecimento e aumenta de sobremaneira a despesa, sendo que a receita só aumenta à custa do aumento dos impostos. Ênfase na importância da reforma para a sustentabilidade do sistema de pensões e para o garante da equidade geracional
Orador:	Vieira da Silva	
Cargo:	Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social	
Grupo:	Membro do Governo	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	
Orador:	Francisco Louçã	Para a direita (PSD – CDS-PP) entende-se que não é preciso um sistema público de pensões é um “salve-se quem puder”, no entanto é uma mera hipótese, já a proposta do Governo que provavelmente entrará em vigor, é pior, porque traduz-se numa diminuição da pensão ao longo do tempo. Afirma que não é possível que as pensões cresçam no futuro.
Cargo:	Deputado	
Grupo:	BE	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		O que a proposta do PS trás de novo são os cortes nas pensões e pensões de miséria.
Orador:	Jorge Machado	
Cargo:	Deputado	
Grupo:	PCP	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		Acusa o Governo de não ouvir a proposta do PSD e de não apresentar as contas da proposta que defende. A proposta do PSD não é um modelo de capitalização puro é um modelo misto semelhante ao que existe em países como na Holanda e na Suíça
Orador:	Luís Pais Antunes	
Cargo:	Deputado	
Grupo:	PSD	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		Existe um ponto de partida comum a todas as bancadas, empenhamento na resolução do problema da insustentabilidade do sistema social, pelo que, importa ver as propostas apresentadas. A solução do PCP e BE passa por aumentar impostos sobre as empresas de maior capital, aumentar as despesas para os atuais pensionistas e deixar para os vindouros o problema da sustentabilidade. O PSD e CDS-PP não respondem às questões colocadas, quanto custa, quem paga e como se paga. A proposta do PS garante a equidade intra e inter geracional e garante maior justiça social.
Orador:	Augusto Santos Silva	
Cargo:	Ministro dos Assuntos Parlamentares	
Grupo:	Membro do Governo	
Tipo de intervenção:	Intervenção	
Assunto:	Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.	
DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO		Proposta de lei n.º 101/X — Aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, aprovada na generalidade (apenas teve os votos a favor do PS, as restantes bancadas parlamentares votaram contra). Projecto de lei n.º 322/X — Lei de Bases da Segurança Social (BE), foi rejeitado. Projecto de lei n.º 326/X — Reforma da segurança social (Altera a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro) (PSD), foi rejeitado. Projecto de lei n.º 327/X — Bases do Sistema de Segurança Social (PCP), foi rejeitado. Projecto de lei n.º 328/X — Regulamenta o regime complementar legal previsto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, confirma o princípio da convergência das pensões com o salário mínimo nacional e extingue os vários regimes especiais de segurança social (CDS-PP), foi rejeitado. Proposta de lei n.º 102/X — Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de Segurança Social, foi aprovada na generalidade.
Orador:	Manuel Alegre	
Cargo:	Deputado	
Grupo:	PS	
Tipo de intervenção:	Votações	
Assunto:	Votação de vários diplomas.	

Anexo R - Análise das entrevistas

