MARIA DE LURDES RODRIGUES
HELENA CARREIRAS
(organizadoras)

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE 2
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

editora MUNDOS SOCIAIS

Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2

Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (organizadoras)

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2

editora MUNDOS SOCIAIS

LISBOA, 2017

© Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras, 2017

Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (organizadoras)
Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2

Primeira edição: março de 2017
Tiragem: 200 exemplares

ISBN: 978-989-8536-60-0
Depósito legal:

Composição em carateres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Revisão de texto: Ana Valentim Dias
Impressão e acabamentos: Realbase

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 217 903 238
Fax: (+351) 217 940 074
E-mail: editora.cies@iscte.pt
Site: http://mundossociais.com

Índice

Índice de figuras e quadros vii
Agradecimentos xi
Sobre os autores xiii

Apresentação 1

1 O modelo das etapas e a análise das políticas públicas 5
Maria de Lurdes Rodrigues

Parte I | POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

2 Escola a tempo inteiro 21
Isabel Flores

3 Escolaridade obrigatória até aos 18 anos 37
Maria Álvares

Parte II | POLÍTICAS DE APOIO SOCIAL

4 Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) 57
Cláudia Joaquim

5 Complemento Solidário para Idosos (I) 87
Teresa Requejo

6 Complemento Solidário para Idosos (II) 111
Ana Neves

Parte III | POLÍTICAS DE EMPREGO

7 Licença parental e igualdade de género 133
Teresa Fragoso

8 Garantia e efetivação do direito à contratação coletiva 147
Filipe Lamelas

Parte IV | POLÍTICAS DE AMBIENTE, TERRITÓRIO E TRANSPORTE

9 Política da água entre 1993 e 2013 165
Alexandre Leitão

10 Política de cidades 187
Filipe Ferreira

11 Política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias 215
Francisco Alves Dias

Parte V | POLÍTICAS DE SAÚDE

12 Lei de prevenção e controlo do tabagismo 229
Maria Cortes

Parte VI | POLÍTICAS DE SEGURANÇA

13 Programa Integrado de Policiamento de Proximidade 267
Daniela Santos

Referências bibliográficas 291

Índice de figuras e quadros

Figuras

1.1 Etapas do ciclo político 7
2.1 Sistematização do modelo das etapas 23
2.2 Esquematização da atividade legislativa nos anos de 2005-2008 em torno da ETI (Pires, 2012) 30
3.1 Evolução da taxa de abandono escolar precoce 44
3.2 Acréscimo orçamental estimado para 2014/2015 referente à implementação das medidas 50
3.3 Evolução da taxa de abandono escolar precoce 52
3.4 Evolução do n.º de alunos inscritos no 3.º ciclo e secundário (2000/2012) 52
4.1 Evolução do número de instituições particulares sem fins lucrativos ... 63
4.2 Evolução do número de equipamentos sociais — rede solidária e rede pública 64
4.3 Taxa de cobertura — creche 69
4.4 Circuitos e procedimentos em cada fase de abertura de candidaturas ao PARES 72
4.5 Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas 76
4.6 Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas 77
4.7 Dotação orçamental total — 3 avisos (milhões de euros) 78
4.8 Metas por resposta social (taxa cobertura *vs.* capacidade instalada) 81
4.9 Capacidade instalada — rede solidária 82
4.10 Taxa de cobertura — resposta social creche 82
4.11 Mapas de taxa de cobertura de creche, 2004 e pós-PARES 83
4.12 Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais acumulados) — continente 1995/2010 84
4.13 Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais) — continente 1995/2010 84
4.14 Evolução da despesa com acordos de cooperação 85

5.1 Evolução dos montantes da pensão social e da pensão mínima do regime geral, 1995-2006 ... 91
5.2 Risco de pobreza antes e após transferências sociais, população total e população idosa, 1995-2004 ... 92
5.3 Despesa CSI e taxa de variação anual ... 103
5.4 Percentagem de beneficiários do CSI no total da população idosa ... 103
5.5 Montante médio mensal auferido pelos requerentes CSI (euro) ... 104
5.6 Montante médio de pensões auferido pelos requerentes CSI (euro) ... 104
5.7 Evolução do número de requerentes e beneficiários do CSI ... 105
5.8 Incidência da pobreza, Portugal e UE, 1994-2009 ... 107
5.9 Incidência da pobreza nos idosos, Portugal e UE, 1994-2009 ... 107
6.1 Metáfora dos fluxos de Kingdon aplicada ao CSI ... 123
6.2 Situação atual das pensões de velhice e custo financeiro da convergência para o limiar do CSI e do SMN líquido ... 125
6.3 Incidência de pobreza nos idosos e nas crianças, 1993-2009 ... 130
7.1 Taxa de emprego (15 a 64 anos) em Portugal, por sexo, 2011-2013 ... 136
7.2 Remuneração base, média mensal, por sexo ... 136
7.3 Desigualdade salarial por nível de qualificação e por sexo, 2012 — Base ... 137
7.4 Duração média semanal das diferentes formas de trabalho ... 138
7.5 Evolução no uso das licenças de parentalidade, 2005-2013 ... 142
8.1 IRCT publicados e trabalhadores abrangidos (1990 a 2009) ... 157
10.1 Países da UE relativamente à adoção de políticas urbanas ... 195
10.2 Documentos políticos e normativos referentes à política de cidades ... 202
10.3 Organização político-administrativa ... 202
10.4 Dimensões de intervenção e respetivos instrumentos de política ... 203
10.5 Estratégias de divulgação/informação e atores ... 206
10.6 Rede de avaliação do QREN ... 207
13.1 Os nove princípios de *Sir* Robert Peel ... 268
13.2 Total de crimes registados pela PSP ... 272
13.3 Total de crimes registados pela GNR ... 272
13.4 Esboço do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade ... 274
13.5 Estrutrura do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade ... 277
13.6 Programas de policiamento de proximidade ... 278

Quadros

1.1 Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas ... 15
1.2 Vantagens e limitações do modelo das etapas ... 18
3.1 Evolução da taxa de escolarização nacional ... 39
3.2 Limites de escolaridade obrigatória nos sistemas educativos europeus — ensino não superior ... 46
3.3 Idade média de abandono de educação-formação — 2009 ... 48

4.1 Indicadores físicos PARES ... 80
4.2 Indicadores de investimento PARES ... 80
4.3 N.º de respostas sociais ... 81
5.1 Risco de pobreza para a população total e para os idosos, 1995-2004 ... 90
5.2 Número de pensões de velhice e de sobrevivência processada aos indivíduos com 65 e mais anos, dezembro de 2004 ... 92
5.3 Cronologia de acontecimentos relevantes para a concretização da medida ... 101
5.4 Requerentes e beneficiários do CSI, continente e RA ... 102
5.5 Despesa com o CSI, continente e RA (em euros) ... 102
5.6 Simulação do CSI e do RSI na distribuição do rendimento — medidas de pobreza monetária (lll), Portugal, 2006 ... 109
6.1 Modelo das etapas e questões de análise ... 113
6.2 Síntese do problema de elevada pobreza dos idosos em Portugal ... 119
7.1 População empregada por profissão, entre 2011 e 2012 ... 137
7.2 Evolução no uso das licenças de parentalidade (2005-2013) ... 146
9.1 Sistemas multimunicipais (sistemas) aprovados pelo XII Governo Constitucional ... 176
9.2 Sistemas aprovados e alterados pelo XIII Governo Constitucional ... 176
9.3 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000 ... 177
9.4 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 2001 e 2002 ... 178
9.5 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000 ... 178
9.6 Sistema alterado pelo XVI Governo Constitucional ... 179
9.7 Sistemas aprovados e alterados pelo XVII Governo Constitucional ... 179
9.8 Sistemas aprovados e alterados pelo XVIII Governo Constitucional ... 179
9.9 Sistemas multimunicipais existentes no final de 2013 ... 180
9.10 Evolução dos níveis de atendimento de serviço às populações ... 182
10.1 PRU e RUCI aprovadas ... 211
12.1 Atos decisórios e legislaturas ... 263
13.1 Instrumentos e políticas públicas de segurança no âmbito do policiamento de proximidade (anteriores ao PIPP) ... 269
13.2 Lista das subunidades onde o PIPP foi implementado, em 2006 ... 289

Agradecimentos

Este livro reúne trabalhos de investigação original desenvolvida por doutorandos e mestrandos em políticas públicas do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).

A todos é devido um agradecimento especial pela generosidade, entusiasmo e profissionalismo com que participaram no projeto.

Ao CIES-IUL, à Escola de Sociologia e Políticas Públicas e à Mundos Sociais agradecemos também o apoio institucional.

Sobre os autores

Alexandre Leitão, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016
Ana Neves, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016
Cláudia Joaquim, mestranda em Políticas Públicas (2015)
Daniela Santos, mestranda em Políticas Públicas (2014)
Filipe Ferreira, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016
Filipe Lamelas, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016
Francisco Alves Dias, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016
Isabel Flores, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016
Maria Álvares, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016
Maria Cortes, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016
Teresa Requejo, mestranda em Políticas Públicas 2013-2016
Teresa Fragoso, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Apresentação

Em Portugal, como em muitos outros países, as políticas públicas estão na ordem do dia. Elas são as respostas dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam, sobretudo nas sociedades modernas e democráticas.

Do progressivo envelhecimento da população, às questões do emprego, da qualificação da população e da regulação do mercado de trabalho; da integração dos imigrantes, à redistribuição de recursos por grupos ou segmentos da população; das crescentes exigências de qualidade dos serviços públicos em matéria de educação, saúde, segurança e justiça, às também crescentes exigências de controlo orçamental e de uma gestão rigorosa e transparente dos recursos públicos; das necessidades de investimento público na criação e modernização de infraestruturas, às exigências de controlo da dívida; das necessidades de estímulo à inovação e ao crescimento económico, às exigências de regulação dos mercados num contexto de crescente abertura e globalização; da necessidade de alterar o paradigma energético, às exigências de garantia da segurança das infraestruturas e dos cidadãos, são crescentes os problemas e os desafios, como também são diversas áreas de intervenção dos governos.

De facto, a ação pública exerce-se hoje sobre problemas de enorme diversidade e complexidade, como sejam os problemas sociais e de desigualdade, os problemas económicos e de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento, os problemas ambientais e energéticos, de segurança e de soberania, articulando-se em múltiplos níveis de decisão e ação, isto é, ao nível local, regional, nacional e transnacional. Por outro lado, este alargamento das áreas e dos níveis de intervenção do Estado, nas sociedades modernas e democráticas, é acompanhado de exigências de eficiência e eficácia. Exigem-se, para todos os problemas, soluções simultaneamente credíveis, legítimas, exequíveis, eficazes e de largo consenso. Isto é, exige-se qualidade nas políticas públicas tanto no plano político como no plano técnico.

No plano político, requerem-se sobretudo capacidades de ponderação de diferentes alternativas, de negociação e de decisão. No plano técnico, a formulação e desenho de políticas públicas, os processos de implementação e de avaliação dos

resultados e dos impactos requerem competências profissionais específicas, resultantes de capacidades de análise e de mobilização de informação, bem como de conhecimentos técnico-científicos de diferentes áreas disciplinares e conhecimentos específicos relativos à análise, gestão e avaliação de políticas públicas.

Este livro reúne exercícios de análise de políticas públicas realizados por alunos dos cursos de mestrado e de doutoramento que frequentaram a disciplina de Análise e Desenho de Políticas Públicas no ano letivo de 2013/14 e 2014/15. Os cursos de mestrado e de doutoramento do ISCTE-IUL têm como objetivo preparar novas gerações de profissionais para participarem nos processos de decisão política, nos processos de formulação e concretização de políticas públicas de qualidade baseadas em informação e conhecimento. Para além de promoverem o desenvolvimento de capacidades de compreensão sistemática da área científica das políticas públicas — tanto no plano da formação teórica e metodológica de base como do conhecimento atualizado da investigação realizada nos principais domínios das políticas públicas — estes cursos convocam os alunos a exercitar e aplicar as suas competências na análise de situações concretas. Este livro materializa essa orientação, bem como uma postura pedagógica que tem sido privilegiada: a valorização do envolvimento dos estudantes no conjunto de atividades letivas e científicas. Disso tem sido expressão a sua presença sistemática na organização de encontros e debates públicos (ex.: Fórum das Políticas Públicas), na difusão e disseminação de resultados, na preparação e autoria de textos em diversas publicações resultantes destas atividades, na utilização sistemática das bolsas de terceiro ciclo disponíveis no ISCTE-IUL e na integração dos estudantes nas atividades de investigação no quadro do CIES-IUL. Para além de um estímulo aos estudantes e de um contributo decisivo para a qualidade do trabalho desenvolvido, esta participação reforça o espaço científico e profissional da análise e avaliação de políticas públicas em Portugal.

O conjunto dos casos estudados nestes exercícios de análise, sempre reportados à realidade portuguesa, configura uma variedade de temas de grande atualidade e relevância. São aqui apresentados, no primeiro capítulo, dois casos de políticas de educação: a escola a tempo inteiro e a extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade. No segundo capítulo apresentam-se casos de políticas de apoio social, designadamente o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) e o Complemento Solidário para Idosos (CSI). No terceiro capítulo reúnem-se exercícios de análise de medidas relacionadas com políticas de emprego: a política de licença parental e igualdade de género no mercado de trabalho e a garantia e efetivação do direito à contratação coletiva. O quarto capítulo inclui análise de casos de políticas de ambiente, território e transporte, incidindo sobre a política da água, a política das cidades e a política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias. O capítulo 5, centrando-se no âmbito das políticas de saúde, apresenta a análise da Lei de Prevenção e Controlo do Tabagismo e, finalmente, no capítulo 6 aborda-se, no plano das políticas de segurança, a medida Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP).

Para além do conhecimento que estes estudos de caso proporcionam sobre as políticas públicas em Portugal, em diferentes setores, devem realçar-se três

importantes elementos presentes nestes exercícios. Em primeiro lugar, o facto de se basearem na análise de informação factual sobre os casos analisados, como legislação e outros normativos, informação estatística, relatórios de instituições nacionais e internacionais. Em segundo lugar, o uso sistemático de comparações internacionais e o enquadramento no contexto da UE permite, em muitos dos casos analisados, ilustrar os processos de difusão e de transnacionalização das políticas públicas. Finalmente, o facto de estes exercícios, através da utilização de um mesmo modelo lógico de análise, permitirem compreender os antecedentes, as trajetórias, as ruturas e as continuidades das políticas públicas, comprovando a existência dos processos e dos ciclos políticos, demonstrando o peso das instituições e o papel dos diferentes atores no processo das políticas públicas.

Os estudos apresentados são sobre casos de políticas públicas lançadas e concretizadas em Portugal, tendo os alunos aplicado, para efeitos analíticos, o modelo das etapas ou do ciclo político. As políticas públicas são um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão — local, regional, nacional e transnacional. A aplicação do modelo das etapas do processo político na análise de políticas públicas, ao estabelecer a sequência lógica e analítica de casos concretos, permite reduzir a complexidade real e explicar o seu funcionamento. A desagregação em etapas que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes facilita a compreensão do processo das políticas públicas. Porém, para uma avaliação do potencial heurístico e pedagógico do modelo de análise utilizado, recomenda-se a leitura dos casos aqui apresentados.

Os trabalhos agora publicados são apenas exercícios que revelam o imenso campo de atividade profissional e política que está, em Portugal, por explorar, isto é, o campo do estudo e da avaliação sistemática das políticas públicas. Espera-se que este livro possa ser inspirador para todos os que se interessam por estudar, intervir ativamente ou simplesmente participar no debate público sobre políticas públicas em Portugal, debate que deve ser racional e informado, baseado no conhecimento rigoroso dos factos. Porém, espera-se também contribuir desta forma para a gradual construção de um espaço de avaliação sistemática e exigente das políticas públicas.

Terminamos agradecendo aos alunos cujos trabalhos figuram neste livro, mas também a todos os outros que frequentaram as aulas e aceitaram o desafio de realizar exercícios semelhantes. Foi a participação de todos os alunos e o seu empenho na análise de diferentes casos que suscitou a ideia desta publicação.

Maria de Lurdes Rodrigues
Helena Carreiras

Capítulo 1

O modelo das etapas e a análise das políticas públicas

Maria de Lurdes Rodrigues

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo os programas de ação pública, as decisões políticas, interrogando-se sobre a génese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. Muitos autores consideram que a análise das políticas públicas é, em ciência política, a disciplina que permite abrir a "caixa negra" do Estado, porque transforma a sua ação em objeto de estudo. O Estado é entendido como um sistema político-administrativo, cujas atividades se desenvolvem em diferentes níveis, envolvendo diferentes atores e quadros de regras. Neste contexto entende-se a ação do Estado, ou a ação pública ou as políticas públicas, como o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos. As políticas públicas configuram assim um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional —, visando a resolução de problemas públicos e a distribuição de recursos e de poderes.

A análise das políticas públicas tem por objetivo compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento. Para facilitar a compreensão de processos tão complexos, vários autores propõem que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas.

No modelo do ciclo político ou das etapas, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve sequencialmente por etapas, num ciclo político que se repete. Importante não é explicar como funciona o sistema político, mas compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as ruturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas.

Lasswell é um dos primeiros autores a propor, no fim da década de 1950, uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial. Parte da abordagem

sistémica das políticas públicas de Easton para a construção do modelo *policy cycle* ou modelo das etapas, propondo que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma "abrir a caixa negra" do sistema político. A desagregação em etapas, que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes, por redução da complexidade, facilita a compreensão desse mesmo processo (Lasswell, 1956). As designações que Lasswell propõe para cada uma das fases constitui em um contributo decisivo para a criação de um mapa *concetual* orientador da análise das políticas públicas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

O modelo das etapas ou do ciclo político permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução da sua complexidade. A desagregação em etapas ou categorias de análise torna todo o processo das políticas públicas mais facilmente apreensível. Desta forma, a ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *feedback* das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos.

A partir da formulação de Lasswell, nos anos 1970, Charles O. Jones (1977) desenvolve uma classificação com 10 etapas, mais próxima da que veio a ser consolidada e difundida: *perceção do problema*; **agregação, organização e representação do público-alvo**; *agendamento*; *formulação*; *orçamentação*; *concretização*; *avaliação*; *ajustamento ou conclusão*. Muitos outros autores (W. Jenkins, 1978; Anderson, 2003; Hogwood e Gunn, 1984) apresentaram propostas alternativas de classificação, contribuindo para a consolidação de um modelo heurístico de decomposição do processo político em sequências ou etapas, para fins analíticos.[1]

Os diferentes autores identificam várias etapas, fases ou sequências no ciclo político, designando-as de formas diferentes, porém quatro etapas são comuns a todas as propostas e podem ser sintetizadas da seguinte forma:

— *definição do problema e agendamento*, relativa ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas: perceção de um problema como problema político, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política;
— *formulação das medidas de política e legitimação da decisão*, relativa ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político;
— *implementação*, relativa aos processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política;

1 May e Wildavksy (1978) compilaram contributos de vários autores para o desenvolvimento do modelo do ciclo político.

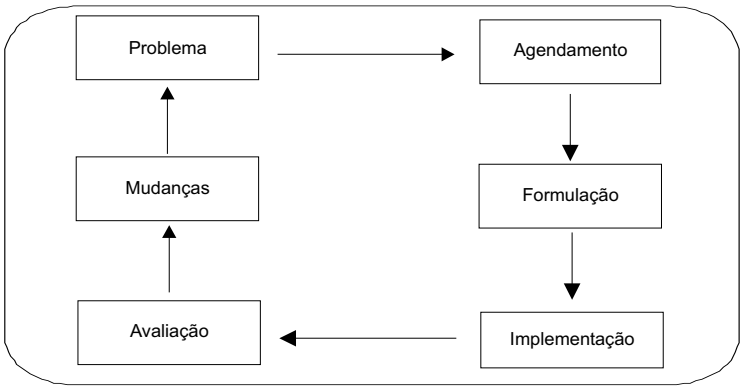

Figura 1.1 Etapas do ciclo político

— *avaliação e mudança*, relativa aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

A aplicação do modelo das etapas nos exercícios de análise de políticas públicas parte sempre da identificação clara dos atos decisórios que configuram a medida de política, do problema visado e do contexto político e social em que a medida é tomada. Posteriormente, para cada uma das etapas (agendamento, formulação, implementação e avaliação), com base sobretudo em informação documental, procura-se delimitar os factos relevantes a observar em cada uma das etapas do ciclo político (objetos de análise) e proceder à interrogação analítica e sistemática sobre os factos reportados (questões de análise). A identificação dos atores, das ideias e das instituições, dos interesses, da informação e dos recursos de poder mobilizados em todas as fases do processo político são elementos essenciais para a compreensão e explicação do funcionamento das políticas públicas.

Definição do problema e agendamento

Esta etapa do processo político respeita à entrada dos problemas na agenda política, isto é, ao processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos.

O primeiro passo do exercício de análise é a identificação do problema visado pela ação pública e a sua definição, para, num segundo passo, compreender a forma como tal definição foi construída.

Os problemas não têm uma existência objetiva. O reconhecimento dos problemas e o seu agendamento é um processo de construção social associado à definição de normalidade e desvio, envolvendo atores com diferentes visões do mundo, ideias e interesses, e estando este processo dependente de um conjunto de fatores:

— a produção de informação por grupos de interesse ou agências governamentais ou internacionais;
— as condições socioeconómicas globais, os processos de convergência, as comparações internacionais e o agendamento automático de determinados problemas (níveis de investimento na saúde e na educação);
— a prevalência de uma visão sobre as causas do problema, que determina a decisão de agendamento e o tipo de solução;
— a natureza, a complexidade, a tratabilidade, a urgência e a severidade dos problemas.

Vários autores apresentam explicações diferentes para o processo de agendamento e procuram identificar fatores determinantes:

— *Modos de agendamento* (Cobb e Elder, 1972) — os autores identificam diferentes formas de agendamento: sistémica ou informal (referente a todas as matérias que requerem uma atenção e discussão pública permanentes) e institucional ou formal (relativa a um número reduzido de problemas mais específicos e concretos). Identificam também quatro fases distintas no processo de agendamento: início ou emergência dos problemas, especificação das soluções, alastramento do problema, entrada na agenda (por pressão de grupos com influência e acesso a recursos, por influência de grupos de fora do círculo do poder ou por mobilização social, ou por iniciativa dos partidos políticos ou do governo).
— *Agenda-setting e meios de comunicação* (McCombs e Shaw, 1972) — os autores sublinham os efeitos da agenda mediática e da opinião pública no agendamento político dos problemas, através de processos de seleção, de enfatização ou de adoção de quadros explicativos das causalidades.
— *Ciclos de atenção ao problema* (Downs, 1972; Peters e Hogwood, 1992) — os autores argumentam que a atenção aos problemas, ora crescente ora decrescente, resulta em ciclos padronizados, gerando ondas de interesse público, iniciadas por fatores exógenos (ex.: crise) ou por fatores relacionados com as lideranças políticas ou com a ação dos grupos de interesse.
— *Metáfora dos fluxos* (Kingdon, 2003) — o autor explora a ideia da existência de um tipo particular de atores — os empreendedores políticos — e de janela de oportunidade política, que se abre quando convergem três fluxos de variáveis: a perceção pública dos problemas (*fluxo dos problemas*), o conhecimento de soluções políticas (*fluxo das políticas*) e as condições de governação (*fluxo da política*).
— *Eventos focalizadores* (Birkland, 1998) — o autor explora o efeito ou a influência das catástrofes ou eventos extraordinários nos processos de agendamento.

— *Abordagens cognitivas e centradas no papel das ideias* (King, 1973; Jobert e Muller, 1987; Hall, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) — estas abordagens propõem um quadro analítico baseado no pressuposto de que os elementos do conhecimento, das ideias, das crenças e das representações sociais são determinantes no processo das políticas públicas. O conceito "referencial" (conjunto de pressupostos, de prescrições, critérios de escolha e objetivos de um programa de ação) valoriza o peso das variáveis cognitivas e normativas, os sistemas de crenças partilhadas, as visões explicativas dos problemas, na definição e concretização das políticas públicas. Os discursos, os conhecimentos científicos e as ideias, nestas abordagens não são meros ou instrumentos de retórica ou justificativos da ação, mas sinais pertinentes do conteúdo das políticas.
— *Equilíbrio pontuado ou interrompido* (Baumgartner e Jones, 1991 e 2005) — os autores referem a existência de monopólios políticos, que exercem controlo sobre o discurso e a visão dos problemas; identifica subsistemas específicos, que adquirem o controlo sobre a interpretação dos problemas e a forma como são discutidos, gerando agendas negativas. A primeira relação que afeta as dinâmicas de agendamento é estabelecida entre grupos com poder dentro dos sistemas existentes para mudar a imagem de determinado problema. A transformação de um monopólio político num sistema mais competitivo, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates.

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

— As condições de emergência do problema no debate público.
— A informação e o conhecimento produzido sobre o problema e as suas causas.
— As perceções públicas sobre a definição do problema e as suas causas.
— As representações do problema e das suas causas por diferentes atores.
— Os processos de difusão e convergência transnacionais sobre o problema.
— A formulação política de causalidades.
— Os fatores exógenos e eventos inesperados que determinam o agendamento.
— A resposta e o reconhecimento dos poderes públicos.

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento do exercício:

— Como surge a atenção pública ao problema?
— Quais os fatores que explicam uma resposta com políticas públicas, isto é, o seu agendamento?

Formulação das medidas de política e legitimação da decisão

Esta é a etapa de desenho dos programas de ação, de definição de objetivos e estratégias para os alcançar. Importa analisar o processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de definição de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político.

Esta etapa do processo requer o envolvimento de diferentes atores e agentes: governos, juristas, agências da administração pública, especialistas, universidades, políticos e peritos, grupos de interesse e desenvolve-se com base em 4 requisitos:

— Avaliação e informação, isto é, análise do problema em perspetiva, através da comparação com outros problemas, da identificação das causas e dos efeitos, dos impactos nos grupos afetados, visando a definição e a medida do problema (informação estatística, factos, atitudes e perceções).
— Discussão, negociação e legitimação, isto é, o diálogo entre os atores políticos com diferentes visões do problema e perspetivas de solução. As consultas e negociações formais, bem como as audições públicas fazem parte de iniciativas que visam alargar a participação e a base de apoio para as decisões.
— Desenho da política, incluindo a definição do alcance da medida, dos objetivos (os objetivos são aliviar, mitigar, eliminar ou estancar o problema?), o público-alvo e os segmentos abrangidos, o equilíbrio entre objetivos e meios, por forma a preservar a equidade, a eficiência, a segurança e a liberdade.
— Decisão política e consolidação, isto é, a escolha da solução e a fixação de objetivos, metas e instrumentos de intervenção, após análise das diferentes alternativas ou opções.

São vários os instrumentos disponíveis para a intervenção pública (Anderson, 2003; Holett e Ramesh, 2003):

— *informação e conhecimento*, como campanhas, exortação e mobilização, comparações internacionais, comissões de peritos, etc.;
— *autoridade ou poder legal* de regulação, comando e controlo, autorregulação;
— *orçamento e recursos financeiros*, como subsídios, sob a forma de subvenções, incentivos fiscais ou empréstimos; desincentivos, sob a forma de taxas e encargos de uso; ou ainda o financiamento direto de grupos de pressão, *think tanks* e outros;
— *recursos organizacionais*, que podem ser mobilizados para a prestação e provisão direta de serviços públicos pela administração central, regional ou local, ou por empresas públicas; em alternativa os serviços podem ser prestados em regime de parcerias com famílias, comunidades ou organizações de voluntários; e finalmente ainda através da criação de mercados.

As políticas públicas podem ser caracterizadas pela sua natureza, conflitualidade implícita ou potencial e a abrangência ou âmbito de aplicação. A tipologia de políticas públicas mais divulgada é a seguinte (Lowi, 1964):

— Políticas distributivas — que se baseiam na distribuição de vantagens de forma tendencialmente universal ou abrangendo grande numero de beneficiários, associadas em regra a baixos níveis de conflitualidade uma vez que a distribuição de custos e encargos, sendo indireta, é percebida como equilibrada.
— Políticas redistributivas — que se baseiam na redistribuição de recursos financeiros, direitos e outros, entre camadas ou grupos sociais. São políticas potencialmente geradoras de conflitos entre os segmentos que beneficiam e os que suportam os custos.
— Políticas regulatórias — centradas na criação de regras de funcionamento, regulando as relações entre diferentes partes e agentes, grupos e setores da sociedade.
— Políticas constitutivas — atuam sobre as regas do jogo político, alterando-as e alterando portanto também a estrutura e as condições gerais de definição das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Fatores que determinam a escolha de soluções e a seleção dos instrumentos de intervenção são a exequibilidade e adequação das soluções aos objetivos; a avaliação do custo-benefício; os processos de negociação e compromissos entre agentes com diferentes visões; a distribuição de poderes e competências e a capacidade de fazer prevalecer uma solução.

De entre os modelos analíticos que visam explicar a fase de formulação das políticas, destacam-se os seguintes:

— *O modelo de racionalidade limitada* (Simon, 1957) — o autor defende que a escolha de soluções é tomada de forma racional pelos decisores políticos, visando maximizar as soluções encontradas, sendo essa racionalidade limitada por diversos fatores, designadamente pela capacidade limitada dos decisores disporem de toda a informação relativa ao problema, pela ocorrência de acontecimentos imprevisíveis, pelo tempo disponível para a tomada de decisão e por valores e interesses próprios.
— *As abordagens incrementalistas* (Lindblom, 1959) — o autor argumenta que as políticas são construídas passo a passo, de forma incremental, a partir de políticas já existentes, através de ajustamentos e negociações; é um processo de comparações e aproximações sucessivas, em que os objetivos vão sendo repensados e alterados.
— *O papel da administração na formulação de políticas* (Page, 2003; Schnapp, 2000) — os autores sublinham o papel da burocracia, organismos, dirigentes, profissionais e funcionários públicos na formulação de políticas, designadamente na tradução dos objetivos políticos em regras e procedimentos de ação. O objetivo destas abordagens é a análise das condições estruturais da influência da administração no processo político, através das estruturas organizacionais que intervêm no

processo político, da margem de autonomia e discricionariedade de que dispõem os funcionários, bem como da capacidade de influenciar a agenda política, mobilizando informação e conhecimento.

— *A metáfora do "caixote de lixo"* (*garbage can*) (Cohen, Marsh e Olsen, 1991) — reúnem-se sob esta designação abordagens que colocam ênfase nas contingências, no acaso e na irracionalidade das decisões, para as quais contribuem vários atores num tempo longo. A analogia com o "caixote do lixo" resulta da ideia de um recipiente onde se encontram ideias, problemas e soluções despejados por diferentes participantes ao longo do tempo. A formulação de políticas e os atos decisórios, embora aparentemente estruturados e racionais, são na realidade o resultado de processos aleatórios, de oportunidades geradas a partir dos despojos disponíveis nos caixotes em cada momento.

— *Dependência da trajetória* (*path dependence*) (Pierson, 1996 e 2000) — o autor sublinha a ideia de que a história importa na explicação dos processos políticos, isto é, as escolhas operadas no passado e as instituições existentes condicionam as escolhas e as decisões presentes. Conjunturas críticas, gerando cadeias causais entre acontecimentos relacionados, influenciam duradouramente a trajetória e condicionam ou limitam os futuros possíveis de determinada política. No mesmo sentido, mecanismos de autorreforço provocam efeitos de inércia que condicionam as possibilidades de rutura e de mudança.

— *Abordagens centradas nos atores* (Marin e Mayntz, 1991; Dye, 2005) — os autores sublinham que a formulação de políticas envolve um diversificado número de atores: burocratas, grupos de interesse, comissões, comités e grupos de trabalho, comissões especiais de planeamento, *think tanks*, redes de peritos, nacionais e transnacionais, comunidades epistémicas geradoras de contextos de aprendizagem de ideias políticas e de soluções para os problemas.

— *Transferência e difusão de políticas públicas* (Dolowitz e Marsh, 1996 e 2000) — os autores defendem que a definição e formulação das políticas públicas sofre hoje em dia uma influência transnacional. Por um lado, porque os decisores procuram informação sobre soluções encontradas em outros contextos e, por outro, porque existem organizações internacionais (como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI) que cumprem a missão de oferecer análises, diagnósticos e soluções para a definição de políticas públicas. Existe hoje um espaço transnacional para a transferência e difusão de ideias, de discursos sobre os problemas e de soluções políticas. Importa conhecer as condições, designadamente institucionais, em que ocorrem tais transferências, bem como identificar os atores envolvidos nesses processos.

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

— A definição política do problema e do modelo causal.
— A definição da solução, considerando os custos económicos envolvidos, a

aceitabilidade social e política, a sua efetividade e exequibilidade na resolução do problema.
— Os objetivos e metas estabelecidos.
— A informação e o conhecimento sobre diferentes alternativas de solução.
— O processo de escolha da solução: entre o ideal e os recursos disponíveis.
— Os processos de transferência e convergência de políticas transnacionais.
— A seleção dos instrumentos, de recursos e de estratégias de ação.
— O público-alvo e os beneficiários da ação identificados.

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento do exercício:

— Quais as soluções propostas e discutidas?
— Qual o processo de formulação e escolha entre soluções alternativas?

Implementação

A transformação de uma lei ou de um programa de ação em prática não está garantida automaticamente. A concretização é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão. Importa pois analisar os processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a implementação das medidas de política. A investigação ou a análise, nesta etapa, é tradicionalmente orientada para identificar o défice de concretização ou os desvios e a distância entre o programado e o realizado, bem como as razões que explicam tais desvios e distância, considerando as seguintes dimensões:

— A distribuição de competências e de recursos (orçamentais e outros) entre as estruturas burocráticas e entidades com responsabilidade pela concretização nos diferentes níveis de ação e setores.
— As técnicas de controlo e outros instrumentos de acompanhamento e apoio, tendo em vista a redução do risco de défice de concretização: não coercivas (difusão de referenciais e informação); inspeção; licenças; subsídios e benefícios; contratos; poder diretivo; procedimentos informais; regulação voluntária, etc.

A análise desta etapa inclui portanto o estudo dos obstáculos à concretização das decisões, ou seja, as dificuldades de transformação dos enunciados em ações. Todavia, a etapa de concretização das políticas públicas — envolvendo uma significativa (1) diversidade de atores com autonomia relativa e capacidade de negociação, (2) sistemas administrativos organizados setorialmente e por níveis ou camadas de execução, e (3) exigências de coordenação e controlo vertical e horizontal — coloca à análise, mas também à própria implementação, desafios com elevado grau de complexidade.

Vários autores procuram identificar os fatores explicativos da distância entre os programas de ação e a sua concretização, tendo as abordagens evoluído no

sentido de conferir uma maior centralidade a esta etapa no processo político e de reconhecer o elevado nível de complexidade das interações e interdependências gerados nesta etapa:

- *Modelos top-down* (Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977): este modelo de análise parte da decisão, tomada no topo, e procura compreender os desvios da concretização em relação às decisões tomadas que ocorrem na base. As análises têm simultaneamente uma dimensão prescritiva (melhorar o processo político) e uma dimensão empírica (conhecer os constrangimentos, os erros e as disfunções) colocadas ao serviço de decisores.
- *Modelos bottom-up* (Lipsky, 1971; Sabatier, 1986): esta é a perspetiva analítica inversa, parte dos atores nos níveis da base da implementação, principalmente os agentes administrativos, procurando identificar os fatores que provocam a distância entre as decisões e a concretização. Os autores identificam e analisam situações mobilizando três conceitos:
  - *Burocracia no terreno ou na base da hierarquia (street-level burocracie)* (Lipsky, 1980) — relativo à forma como se organiza e funciona a administração e a ação dos funcionários públicos na prestação dos serviços. Relevam neste conceito as regras próprias de organização do trabalho em organizações burocráticas cujos agentes dispõem de competências profissionais específicas, autonomia relativa de julgamento e decisão e poder discricionário, que lhes permite em alguns casos redefinir a orientação de um programa.
  - *Poder de veto* (Tsebelius, 2002) — o conceito refere a capacidade de agentes ou atores, cuja concordância é decisiva numa decisão política, desenvolverem ações no sentido de boicotar ou impedir a sua concretização. São atores com poderes de influência sobre o agendamento, a formulação e a concretização das políticas públicas, cuja ação pode ser negativa ou positiva.
  - *Deriva burocrática e agency problems* (Grossman e Hart, 1983; Newton e Deth, 2005; Schnapp, 2001) — o conceito de deriva burocrática caracteriza o afastamento, nos processos de concretização, de uma medida de política da intenção original do decisor e dos objetivos definidos. Com recurso às definições de "agente" e "principal" para caracterizar as relações de poder entre quem decide e quem executa (ou é representado), os autores explicam a discricionariedade na ação do agente ou a captura de regras ao serviço dos seus interesses ou das suas preferências. Tendo em vista contribuir para minimizar os riscos existentes na relação agente-principal, os autores identificam ações e medidas passíveis de ser consideradas nos programas de concretização das políticas que, com custo mínimo, permitem envolver os agentes nas soluções.
  - *Modelos de síntese* (Mayntz, 1977; Elmore, 1980; Matland, 1995; Hill e Hupe, 2005) — reúnem-se nesta abordagem diferentes autores que têm em comum o facto de sublinharem a necessidade de ultrapassar e abandonar as orientações normativas que estão na base das abordagens polarizadas num *continuum* (decisão política *vs*. execução administrativa)

Quadro 1.1 Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas

Foco analítico	*Top-down*	*Bottom-up*
Ponto de partida para a análise	Decisões tomadas pelas autoridades político-administrativas	Atividades dos atores da rede de implementação ao nível local
Processo de identificação dos atores	Do topo (público) para a base (privado)	*Street-level*: da base para o topo, considerando atores públicos e privados
Critérios de avaliação da qualidade da concretização	Conformidade e legalidade dos procedimentos de concretização; Eficácia: extensão da realização dos objetivos formais	Sem critérios *a priori*; Participação e envolvimento dos atores; Grau de conflitualidade
Questão básica de análise	Quais os modos (procedimentos e estruturas) que devem ser adotados para assegurar a realização ótima possível	Quais as interações entre atores públicos e privados que são identificadas.

Fonte: Matland, 1995.

e desenvolver quadros analíticos que reconheçam a centralidade da etapa da implementação no processo político, o papel e o lugar da administração, organismos e funcionários, no funcionamento das várias etapas, bem como a complexidade e espessura das linhas hierárquicas e de integração da administração no sistema político.

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

— As condições de aplicação e concretização das soluções e das decisões tomadas.
— O papel previsto no planeamento e as ações de facto de diferentes organismos e agentes da administração, dos governos regionais ou locais no processo de implementação.
— A distribuição de competências e de recursos entre diferentes atores.

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento:

— As decisões foram concretizadas? Como? Por quem?
— Em que prazo? Com que custos? Com que outros recursos?
— Quais os principais obstáculos?

Avaliação e mudança

Esta etapa respeita aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e os seus

impactos, isto é, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública. Traduz-se em ação de acompanhamento sistemático, de processos de supervisão e controlo, de recolha de informação, tendo em vista ajustar e corrigir os procedimentos e adequá-los aos objetivos. Nesta etapa importa analisar os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações do contexto de espaço e de tempo, no qual se baseia o novo ciclo político em que as etapas se repetem. *O efeito de feedback* ou de retroação decorre do processo de avaliação de políticas e é essencial para melhorar os processos de decisão e para identificar novos problemas.

A avaliação de políticas públicas configura o tipo de análise que alcançou maior grau de formalização, dispondo-se hoje de um acervo de técnicas de pesquisa cientificamente fundadas, de indicadores e quantificações, técnicas de observação qualitativa, e muitas outras operações racionais, objetivas, sistemáticas e empiricamente fundadas para avaliar os efeitos das políticas públicas que permitem garantir a objetividade dos juízos, que se aplicam *ex ante* e *ex post* à tomada de decisão.

Desenvolveram-se diferentes tipos de avaliação, para os quais são mobilizados os conhecimentos de diferentes áreas disciplinares (Munguer, 2000):

— avaliação formal, isto é, de acompanhamento dos processos de decisão;
— avaliação dos níveis de satisfação dos beneficiários;
— avaliação dos *outcomes,* isto é, da efetividade dos resultados, considerando os objetivos e metas mensuráveis;
— avaliação custo-benefício, isto é, da eficiência na utilização dos recursos;
— avaliação dos *outputs*, isto é dos impactos de médio ou longo prazo.

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

— Relatórios de acompanhamento ou de avaliação disponíveis.
— Estudos sobre os impactos da política junto da população-alvo.
— Imagem pública da política.
— Indicadores estatísticos de evolução.

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento do exercício:

— Quais os efeitos diretos e indiretos da política pública?
— Quais os efeitos perversos ou não esperados?
— Os objetivos e metas foram alcançados?
— Que novos problemas são suscitados pela avaliação?
— Quais os fatores que levam à continuidade ou descontinuidade de uma política pública?
— Porque continuam a existir políticas públicas mesmo quando não se justifica a sua existência?

Desafios da aplicação do modelo das etapas à análise

O modelo sequencial ou do ciclo político tem muitas limitações identificadas por vários autores. Veja-se, por exemplo, Parsons (1995: 79-80) que argumenta que o modelo do ciclo político não é um modelo causal, que não pode ser empiricamente testado e que privilegia uma análise *top-down* do processo político, ignorando os diferentes níveis de decisão e a diversidade de atores intervenientes no processo, ignorando assim os múltiplos níveis de decisão e de ciclos. Também John Kingdon (2011: 205) critica o modelo das etapas por entender que o processo político não decorre ordenadamente, em fases, referindo, designadamente, que o agendamento não ocorre em primeiro lugar, gerando posteriormente alternativas. Pelo contrário, para este autor as alternativas são defendidas e ponderadas durante muito tempo, antes que uma oportunidade as coloque na agenda. Paul Sabatier (2007: 7) critica a abordagem por não identificar o conjunto de causalidades que norteia o processo político, por ser imprecisa, normativa, simplificadora e marcadamente *top-down*, focando a sua atenção num único ciclo e descurando as dinâmicas decorrentes das interações entre múltiplos ciclos, que envolvem diferentes propostas de solução, diferentes atores e múltiplos níveis de decisão.

Apesar das críticas, o modelo das etapas tem sido o ponto de partida para a maioria das abordagens, metáforas e enquadramentos teóricos da análise das políticas públicas porque permite relacionar de forma coerente todos os aspetos das políticas públicas (Muller, 2010: 25). Na realidade, trata-se de um modelo heurístico que permite explorar, para fins exclusivamente analíticos, as políticas públicas.[2] Como todos os modelos heurísticos, terá que ser usado com cautela, com a noção clara de que é apenas uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político. Pode considerar-se, inclusivamente, que a difusão do seu uso é provavelmente resultado da sua capacidade em proporcionar uma estrutura racional, dentro da qual se pode considerar, para efeitos de análise, a multiplicidade da realidade e em que podem ser aplicados diferentes quadros explicativos. Como refere Pierre Muller,

> a representação sequencial das políticas não deve ser utilizada de forma mecânica. É indispensável entender as políticas como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos, para os quais é necessário encontrar um sentido. Haverá vantagem em conceber uma política pública não como uma série de sequências sucessivas, mas como um conjunto de sequências paralelas que interagem e se modificam continuamente (Muller, 1990: 27).

O potencial heurístico e pedagógico do modelo das etapas é tributário das suas próprias características:

---

2 Sobre o valor heurístico do modelo das etapas, ver também os argumentos de Michael Hill (2009: 147-148).

Quadro 1.2 Vantagens e limitações do modelo das etapas

Vantagens	Limitações
A ideia de processo e de efeito retroativo repetido	Induz a ideia de curso cronológico associado a etapas que em alguns casos não existe
Redução da complexidade na identificação de momentos específicos, dos atores envolvidos, das decisões e dos obstáculos	Dificulta a aplicação do modelo de causalidade das políticas públicas e a identificação das ligações lógicas entre as diferentes etapas, uma vez que estabelece uma coerência artificial
Formulação de questões analíticas, hipóteses e teorias em cada etapa, acerca das condições específicas da ação política	Alinhado com interpretações legalistas centradas no Estado e em decisões *top-down*
A possibilidade de combinar a análise de políticas públicas para fins académicos com as preocupações de racionalizar a ação pública	Não é adequada a uma análise de múltiplos ciclos ou de ciclos incompletos

— modelo simples e linear *vs.* a complexidade do processo, decorrente da interatividade entre protagonistas com prioridades diferentes;
— valoriza o voluntarismo dos líderes, isolando artificialmente um ator e uma decisão, induzindo a explicação racionalista do processo de decisão (a racionalidade limitada e a ambiguidade das decisões);
— parte da atividade do governo, isto é, dos atores oficiais, das decisões que decidem tomar (ou não), atribuindo ao Estado o papel principal nas políticas públicas;
— visão hierárquica e racional na explicação da mudança social: as decisões centrais e os seus efeitos;
— a ideia de que existe um princípio, meio e fim no processo, que decorre num fluxo contínuo e constante;
— decompõe as relações do Estado com a sociedade: os problemas como resultado da construção social no qual participam vários atores em conflito ou em aliança.

Estas características conferem ao modelo vantagens e limitações que devem ser tidas em conta nos exercícios de análise baseados na sua aplicação.

Porém, o modelo das etapas do ciclo político constitui um quadro de referência para a análise das políticas públicas que não exclui, pelo contrário, estimula a integração de outras abordagens e modelos de análise complementares. E de facto só num quadro de abertura paradigmática é possível analisar e compreender questões às quais o modelo das etapas não é aplicável, como seja o problema da *agenda negativa*, isto é, dos temas sistematicamente ausentes da agenda política; ou o problema da *não decisão,* isto é, a decisão de não considerar uma questão como sendo um problema político. No mesmo sentido, o problema de crescente atualidade, designadamente nos países da União Europeia, da articulação entre as agendas transnacionais e a formulação de políticas nacionais.

Parte I | POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Capítulo 2

Escola a tempo inteiro

Isabel Flores

Introdução

Este trabalho visa analisar a política pública de escola a tempo inteiro (ETI) à luz do método das etapas como desenvolvido e apresentado por Knoepfel (2011), onde se propõe a segmentação das políticas públicas em 5 etapas distintas para facilitar a sua compreensão e análise.

Desta forma, a política ETI será decomposta em cinco etapas:

i) identificação do problema;
ii) agendamento;
iii) formulação;
iv) concretização;
v) avaliação.

A política que ficou conhecida como escola a tempo inteiro refere-se: "à criação e generalização de condições que permitam aos alunos a sua permanência na escola pública, acompanhados e enquadrados em atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário" (Pires, 2010: 78), sendo que este tempo nunca deverá ser inferior a 8 horas diárias.

Esta medida surge no âmbito da valorização do 1.º ciclo do ensino básico e compreende um vasto leque de medidas que foram identificadas como fundamentais para que os alunos pudessem permanecer na escola durante toda a "jornada diária", dando resposta às dificuldades de conjugação entre família e trabalho, mas também procurando contribuir para uma escola com maior qualidade e menos insucesso.

Desta forma, a escola a tempo inteiro funciona como um chapéu que abarca diversas medidas de política, como a melhoria das infraestruturas escolares e encerramento de escolas demasiado pequenas, o transporte de crianças, o alargamento da rede de refeitórios e serviços de refeição, a introdução de atividades de enriquecimento cultural e mecanismos de apoio à família (nomeadamente flexibilizar as pontas do horário e garantir ocupação durante as férias escolares).

Em 2005, surge pela primeira vez no programa de campanha eleitoral do PS às eleições legislativas, é posta em prática num tempo recorde e fica fortemente

marcada por uma lógica de eficácia. Trata-se de uma política inovadora no espectro das políticas de educação em Portugal e agrega uma nova forma de olhar para a escola pública, parecendo seguir a ótica de Le Grand (2010) quando este afirma que o serviço público deve ser: "de alta qualidade, gerido eficientemente, ter a capacidade de responder às necessidades e desejos dos utentes, prestar contas aos contribuintes e ser prestado equitativamente".

Método de pesquisa

Este trabalho foi feito com base em pesquisa documental, tendo sido privilegiadas as seguintes fontes:

- Despachos e decretos-lei, análise de imprensa nomeadamente do *Diário de Notícias* e jornal *Público* durante o período de 2004-2013.
- Foi também fundamental o capítulo escrito pela professora Maria de Lurdes Rodrigues (ministra da Educação nos anos de implementação da ETI e responsável última por esta política).
- A recente tese de doutoramento de Carlos Augusto Pires foi igualmente uma mais-valia considerável na compreensão desta medida.
- A constatação de algumas tensões geradas no período de concretização foi balizada pela análise de debates parlamentares.
- Finalmente, para sumariar a avaliação foram analisados os relatórios nacionais e internacionais produzidos por diversos departamentos.

Método das etapas

A análise de políticas públicas é vista como um processo em que várias fases são suscetíveis de ser identificadas e estudadas separadamente.

Surgir do problema, entrar para a agenda política, a forma como se desenvolve uma política, a forma como se implementa e finalmente a avaliação dos resultados obtidos e consequentes novos problemas que justifiquem o (re)iniciar de todo o processo.

Como surge um problema público? O que leva a que um determinado assunto passe da esfera das preocupações individuais à esfera pública?

Estas questões são extraordinariamente pertinentes e nem sempre evidentes. A passagem de problemas para a alçada dos estados depende do grau de maturação das economias e das democracias, mas também da esfera das ideias e de como a sociedade encara os assuntos. Um mesmo problema pode ser visto, num dado momento, com um determinado contexto de atores, como não suscetível de ser público e esse mesmo problema pode ser visto por outros atores, ou noutro contexto sócio/económico/político, como prioritário, logo carecendo de atenção imediata do Estado. Várias teorias têm sido desenvolvidas para estudar cada uma das etapas e justificar o agendamento, desenho e implementação de políticas públicas.

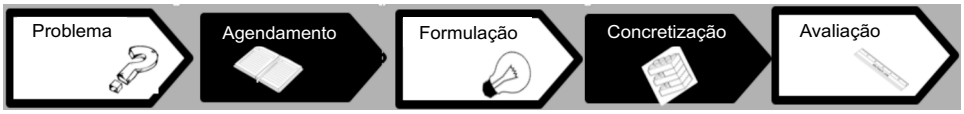

Figura 2.1 Sistematização do modelo de etapas

O facto de um dado assunto ser visto como um problema público pode ou não conduzir ao seu agendamento e intervenção pública. Mas mesmo que esteja na agenda, qual o seu grau de prioridade face a todos os restantes problemas? Como é que os problemas competem entre eles? Quais os fatores que vão conduzir a que o problema saia da agenda e ganhe vida? Várias variáveis têm de ser analisadas, e cada agendamento tem de ser analisado individualmente, mas à luz da conjuntura e dos problemas alternativos. Por vezes, temos problemas que permanecem nas agendas políticas dos diversos atores sem nunca de lá saírem.

Para chegarmos à fase do desenvolvimento de políticas públicas, ou da sua formalização, já tivemos um vasto leque de análises e impedimentos. Apenas uma minoria das questões chegam a esta fase, onde é necessário compreender quais as alternativas propostas para a intervenção num dado assunto, como se chega a essas alternativas e como se escolhe a solução ganhadora. Quais as restrições e instrumentos disponíveis? Quais as formas de aplicar? Quem vão ser os beneficiários? Como é que o Estado vai assumir o seu papel?

Uma vez desenhada uma política, ela estará pronta para ir para o terreno e contar que todos os agentes que inevitavelmente estão envolvidos neste processo tenham vontade de colaborar. Será que todos vão fazer a sua parte? Será que a sociedade está efetivamente recetiva à solução proposta pelo Estado? Será que se encontram mecanismos de veto ou de propulsão?

Finalmente, é indispensável avaliar e verificar os desvios face ao antecipado, fazendo uma nova avaliação do problema e recomeçando todo o processo. Será que o problema que se havia identificado desapareceu? Qual o grau de necessidade de novas intervenções? As políticas já no terreno deverão ser redesenhadas e melhoradas?

As políticas públicas estão em constante mutação e nunca temos um assunto encerrado. Um problema transforma-se noutro e os atores públicos têm sempre um poço sem fundo onde ir buscar/rever problemas, agendas, formulações, implementações e avaliações.

Análise das etapas da política pública escola a tempo inteiro

Um pouco por todas as democracias, os problemas da educação estão constantemente a ser identificados e a ser chamados para a causa pública. O Estado como ator de forte intervenção na educação dos seus cidadãos é algo que remonta ao século XVIII e está ligado ao período de afirmação dos Estados como Estado-nação.

França foi o primeiro país a adotar um sistema público de educação, uma conquista da Revolução Francesa. A lógica de que a educação é um bem público e obrigatório espalhou-se por todos os países do mundo, sendo que hoje todos os países tem um sistema público de educação (Rodrigues, 2010).

Seguindo esta lógica, todas as ineficiências do sistema de educação, falhas na formação da população e desigualdades criadas pelo sistema são, na sua génese, problemas que estão na esfera das políticas públicas.

O problema

Em Portugal, o 1.º ciclo do ensino básico estava parado no tempo desde a sua grande expansão proporcionada por Veiga Simão na década de 1960. O Plano dos Centenários tinha por objetivo levar escolas a todas as cidades, vilas e aldeias, sendo que se construíram mais de 12.000 salas de aula.

Desde então, o 1.º ciclo não voltou a ser alvo de uma intervenção profunda, tendo as atenções dos sucessivos governos estado centradas nos 2.º e 3.º ciclos pois a Lei de Bases de 1986 implementa o 9.º ano como escolaridade obrigatória, sendo por tal necessário criar infraestruturas e formar professores para satisfazer este importante desafio.

No virar do século, o 1.º ciclo depara-se com acentuadas assimetrias tanto a nível regional como entre classes socioeconómicas. Havia a clara noção de que o 1.º ciclo estava a preparar mal as crianças e que estas não estavam a ter oportunidades compatíveis com as necessidades educativas do novo século.

As escolas do 1.º ciclo não estavam alinhadas com a Lei de Bases da Educação que previa a democratização, a adequação da escola à família e igualdade de oportunidades para todas as crianças.

Em final de 2004, o cenário do 1.º ciclo é (Rodrigues, 2010):

— 1800 escolas a funcionar com menos de 10 alunos, isoladas e sem massa crítica;
— escola das 8 h às 13 h, sem serviço de refeições, sem ginásio, sem biblioteca, com modestos recursos pedagógicos e sem possibilidade de prolongamento escolar;
— os pais de maiores recursos, em conjugação com algumas autarquias, IPSS ou centros de atividades de tempos livres privados, já se haviam conseguido organizar para alargar o tempo de ocupação escolar. No entanto, esta realidade era apenas extensível a uma pequena percentagem de alunos, e estes ainda assim concentrados no litoral;
— oferta de serviços a tempo inteiro era uma das mais-valias apresentadas pelo ensino privado, representando evidentemente uma distorção grave da oferta pública de educação;
— parque escolar envelhecido e com falta de recursos.

A par destas evidências, havia já alguma movimentação por parte das associações de pais, nomeadamente da Confáp, para que o governo assumisse o seu papel de

garante da educação e que modernizasse a oferta escolar do 1.º ciclo. Em 2004, no Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, onde estiveram reunidas a Confap, a Fenprof e a FNFSP, fizeram aprovar um documento com vista a pressionar o governo para introduzir melhorias na escola pública, nomeadamente a "reorganização das escolas do 1.º ciclo".

Esta reorganização, embora não estando muito acesa nos jornais e nas discussões públicas, era já patente junto das câmaras municipais, juntas de freguesia e associações de pais, que um pouco por todo o país tentavam resolver o problema da precariedade do 1.º ciclo.

A nível académico haviam já surgido vários estudos (Estríbio, 2010; Rodrigues, 2012; Almeida, 2013) que apontavam para a necessidade de alargar o horário escolar e de melhorar as condições do parque escolar do 1.º ciclo, embora não fosse (e continua a não ser) consensual a forma como se deveria ocupar o tempo de permanência na escola.

Ainda hoje esta é uma discussão acesa, e há inúmeras vozes que são contra o modelo de escolarização a tempo inteiro, alegando que as crianças necessitam de espaço e tempo de aprendizagem não formal, sendo este modelo acusado de tornar a escola pública "transbordante" de aulas e ensino formal em sala com professores.

Esta é uma discussão que evidencia o problema de como ocupar e cuidar das crianças numa sociedade em que ambos os progenitores trabalham longas horas, e também onde as famílias mais alargadas têm vindo a desaparecer.

Está por provar se manter as crianças na escola durante oito horas por dia é proveitoso a nível das aprendizagens, ou se é somente uma forma de resolver o problema de falta de tempo das famílias. Segundo Sahlberg (2011), menos horas na escola, menos trabalho de casa, mais liberdade é o pilar do sucesso finlandês.

No entanto, Portugal não é a Finlândia e tem uma estrutura social muito diferenciada, com enormes desigualdades sociais, demasiado abandono e insucesso escolar. As gerações mais velhas são pouco escolarizadas, sendo que a escola se apresenta como um espaço de crescimento mais saudável e ambicioso do que o espaço doméstico para uma grande percentagem de crianças.

Agendamento

Como já referido, a ETI surge formalizada com este nome pela primeira vez no programa eleitoral do PS, e passa para o programa do XVII Governo Constitucional, no seguimento das eleições de 2005, onde este partido vence com maioria parlamentar.

O agendamento da ETI marca claramente uma mudança de ciclo político em que o PS pretende demarcar-se do governo anterior, trazendo novas formas de abordar os problemas e tentando mostrar que os assuntos se podem tratar de forma agregada, incorporando numa só medida diversificados aspetos políticos.

Apesar de tudo, esta ideia já trazia um rasto, pois anteriormente já se haviam agendado algumas das medidas preconizadas neste programa, como descritas por Roldão (2008: 7): "em momentos diversos e em formatos variados, a escola tem

feito ofertas de natureza extracurricular, variando sim a sua natureza e conteúdos, obrigatoriedade ou voluntariado, intencionalidade, tempo e recurso".

Em 1989, o Decreto-Lei n.º 286/89 havia legitimado o ensino de uma língua estrangeira no 1.º ciclo, no entanto em nada se avançou neste campo.

Em 1996, houve uma vontade política de introduzir uma língua estrangeira no currículo do 1.º ciclo (Despacho n.º 60/SEEI/1996) sendo que essa inclusão não passava de uma ideia e não teve implementação.

Em 2001, é publicado o enquadramento legal (Decreto-Lei n.º 6/2001) que vai facilitar o surgimento da ETI, dado que o desenho curricular do 1.º ciclo passa a contemplar atividades de enriquecimento cultural, de carácter facultativo em regime extracurricular. Em várias escolas, que já funcionavam em agrupamento, os professores dos 2.º e 3.º ciclos acabaram por "encaixar" algumas horas letivas ao 1.º ciclo por forma a completar horários.

A nível de horários escolares alargados, já se tinha anteriormente mostrado abertura e alguma vontade, sendo que o XV Governo Constitucional (2002-2004) tinha criado o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar que entre outros fatores considerava o "depois das aulas" como medida a implementar sob o lema "eu não desisto". Este programa nunca chegou a ser implementado dado que o governo terminou prematuramente.

No final de 2004, e como é relatado por uma notícia no *Diário de Notícias*, o alargamento da língua inglesa ao 1.º ciclo é consensual e tanto o PSD como a Confap (Confederação Nacional de Associações de Pais) consideravam-no prioritário. A FNE (Federação Nacional de Educação), apesar de achar fundamental a formação de professores, também se mostrava de acordo. A APPI (Associação Portuguesa de Professores de Inglês) congratulou-se com a ideia e disponibilizou-se para ajudar na elaboração de linhas programáticas e também na formação específica de professores.[1]

Finalmente, a nível académico existia já uma vasta literatura que apoiava a necessidade de uma escola a tempo inteiro (Estríbio, 2010; Rodrigues, 2012; Almeida, 2013), com oferta de atividades extracurriculares como forma de melhorar o desempenho dos alunos e servir melhor as famílias.

No seguimento de toda esta conjuntura favorável, e aproveitando a oportunidade de fazer a diferença, esta política foi agendada e abraçada com garra e determinação.

A forma como foi agendada e a conjuntura política, social e científica são determinantes para a modo como vai ser formulada e concretizada.

Formulação

Esta é provavelmente a primeira medida de política que o Ministério da Educação se apressa a montar, com vista a ser testada ainda no ano letivo que se iniciaria em

1 Notícia disponível em http://www.dn.pt/arquivo/2005/interior/so-setubal-sem-ingles-no-1o-ciclo-624703.html.

setembro. Desta forma, o governo de maioria parlamentar PS toma posse em 12 de março, em 3 de maio a ministra garante que o novo horário é mesmo para arrancar, e em 24 de junho é publicado o despacho que reflete o processo de formulação da escola a tempo inteiro.

A formulação desta política tem por variável dependente "melhorar a qualidade da oferta pública do 1.º ciclo do ensino básico" e por variáveis independentes:

— funcionamento da escola até às 17.30 h;
— Atividades de Enriquecimento Curricular;
— libertar tempo letivo, por passar atividade física e artística para enriquecimento curricular;
— modernizar as infraestruturas através do encerramento de escolas pequenas e construção de novos parques escolares;
— fornecimento de refeições em todas as escolas.

A variável dependente não foi quantificada e "melhorar" é uma forma muito vaga de formalizar um objetivo.

As variáveis independentes são as medidas que de facto se preconizaram e sobre as quais incidiu o esforço de formulação onde se decidiram os instrumentos e atores, financiamento e legislação, públicos-alvo e universalização.

Esta medida foi desenhada para abranger todas as crianças e suas famílias, que frequentem a escola pública do 1.º ciclo, que eram em 2005 cerca de 450.000 alunos.

O Estado surge como fomentador do serviço público de educação, em defesa da escola pública, sem no entanto se posicionar como prestador universal do serviço. O governo vai reservar para o Estado a capacidade de financiar, legislar e regulamentar, chamando parceiros diversos para a implementação gradual no terreno. Esta chamada de professores sem qualquer vínculo à função pública, prestadores de serviços, é completamente inovadora em Portugal no âmbito do ensino público.

Esta medida é precursora de uma maior cooperação entre público e privado na fase final da prestação do serviço educativo — o professor. Até aqui havia uma distinção clara entre escola pública e prestação de serviços de educação privados. Esta distinção esbate-se ao abrir a porta a estes agentes. A falta de recursos imediatos foi possivelmente o motivo dinamizador para recorrer ao setor privado (aliás é talvez o principal motivo para o estabelecimento deste tipo de parcerias).

Financiamento e obrigatoriedades do Estado

O Estado legisla impondo que a oferta de escola a tempo inteiro se torne obrigatória e que todas as escolas têm o dever de se munir de capacidade e organização para o fazer. No entanto, a aceitação por parte dos encarregados de educação é facultativa.

O governo impõe desta forma um modelo de ocupação do tempo extracurricular, esvaziando outro tipo de alternativas que eventualmente já estariam a

funcionar, fornecidos por ATL e IPSS que veem a sua atividade comprometida. No entanto este esvaziamento não afeta a liberdade de escolha dos pais (princípio que o governo aparenta querer manter) dado que estes podem preferir outra solução (as atividades são de aceitação facultativa).

Para vincular essa obrigatoriedade, o Estado coloca ao dispor recursos financeiros por aluno inscrito nas Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) e organiza programas e instrumentos de libertação de fundos para refeições, transporte e requalificação dos espaços escolares.

No que respeita à modernização do parque escolar são criados agrupamentos escolares com infraestruturas para receber alunos provenientes de escolas que são encerradas. Estes alunos passam a ser transportados diariamente em transportes geridos pelas autarquias, e permanecem nas escolas a tempo inteiro. Todas as escolas passam a oferecer refeições.

Partilha de responsabilidade

O prolongamento de horário e as atividades de enriquecimento são partilhadas por delegação governamental:

— nas suas estruturas locais, as câmaras municipais, o fornecimento e gestão das atividades de enriquecimento curricular, assim como do transporte e refeições;
— nos professores titulares do 1.º ciclo, a responsabilidade de assegurar parte do horário pós-letivo (através dos tempos de estudo acompanhado) e de coordenar os professores das restantes atividades;
— nos agrupamentos, a responsabilidade de gerir horários e de propor a melhor solução de contratação de técnicos. Ficam também responsáveis por assegurar condições físicas à realização das atividades;
— nas associações de professores, a responsabilidade de elaborar linhas programáticas, definir requisitos mínimos para lecionar e assegurar a formação destes novos prestadores de serviços;
— nos pais, a responsabilidade de se comprometerem com as melhores ofertas e de colaborarem com as câmaras na escolha dos técnicos;
— nas empresas prestadoras de serviços, a responsabilidade de se organizarem para prestar este serviço ao Estado.

Para completar esta enorme partilha de responsabilidades é criada uma comissão de avaliação de projeto que tem por missão avaliar, anualmente, a qualidade e forma de execução da escola a tempo inteiro.

No que respeita à reformulação do parque escolar, encerramento de escolas, construção de novos espaços e/ou requalificação dos existentes, assim como o transporte de crianças e o fornecimento de refeições fica sob a alçada das câmaras, que seguem as linhas orientadoras do governo, recebem os financiamentos respetivos e são responsáveis por encontrar os prestadores dos serviços, que podem, naturalmente, ser privados.

Críticas, oposição e apoio

Durante a fase de formulação não parece ter havido grande contestação desta política, talvez por ter sido elaborada de forma relâmpago. Não consegui encontrar documentação de formulações alternativas, nem de oposição a estas medidas. Não foram alvo de nenhuma comissão parlamentar, de nenhum estudo específico (argumentando que existiam muitos estudos anteriores), nem de nenhum debate parlamentar.

A maior crítica veio de pequenos agregados populacionais onde a sua escola local iria ser encerrada, e das naturais dúvidas e incertezas sobre a educação dos seus filhos após o encerramento. No mês de setembro de 2005, no jornal *Público* encontramos 20 artigos de contestação ao encerramento de escolas, publicados primordialmente no suplemento local. Estas críticas foram sempre bem geridas, e até minoradas, pelas equipas de comunicação governamental que foi perentória no *trade-off* proximidade *vs.* qualidade, argumentando com a enorme diferença de qualidade que seria possível nos novos espaços escolares.

Seria, no entanto, lógico que pelo menos as IPSS e os ATL se tivessem oposto e tivessem procurado alguma flexibilidade para que eles também pudessem entrar no jogo. A igreja, que anseia por um espaço formal para a educação e moral, poderá também ter tentado ocupar algum espaço destas 10 horas semanais de serviço educativo. Os professores titulares teriam também motivos para se opor, dado o alargamento dos seus horários e responsabilidades.

Apesar de tudo, na fase da formulação não existem ecos públicos destas oposições, cuja confirmação só poderia vir de entrevistas com atores-chave envolvidos no processo. Essa metodologia extravasa o âmbito deste trabalho e pode ser uma pista para futuras investigações.

Esta medida foi desde o início muito bem aceite pela população em geral, o que se torna evidente na forma como esta se implementará no terreno. A nível de imprensa, o alargamento do inglês ao 1.º ciclo é visto como um enorme benefício para a educação, colocando Portugal nos lugares cimeiros do ensino precoce de uma segunda língua.

Concretização

A concretização da política de escola a tempo inteiro foi faseada, sendo que podemos definir três momentos-chave: experimentação de carácter universal (2005/2006); implementação (2006/2007); sedimentação (2008/2011) e posteriormente com a mudança de governo algum desinvestimento e recuo.

Os momentos diversos de concretização são identificados pelo lançamento de portarias, decretos e despachos ministeriais que condicionam a ação no terreno. O esquema desenvolvido por Pires (2012), figura 2.2, é bem ilustrativo da movimentação que se deu em torno do período de experimentação e implementação desta medida.

Grande parte das medidas foram decretadas através de despacho ministerial, o que permite uma aplicação mais célere, dado que não necessita de ir à Assembleia da República.

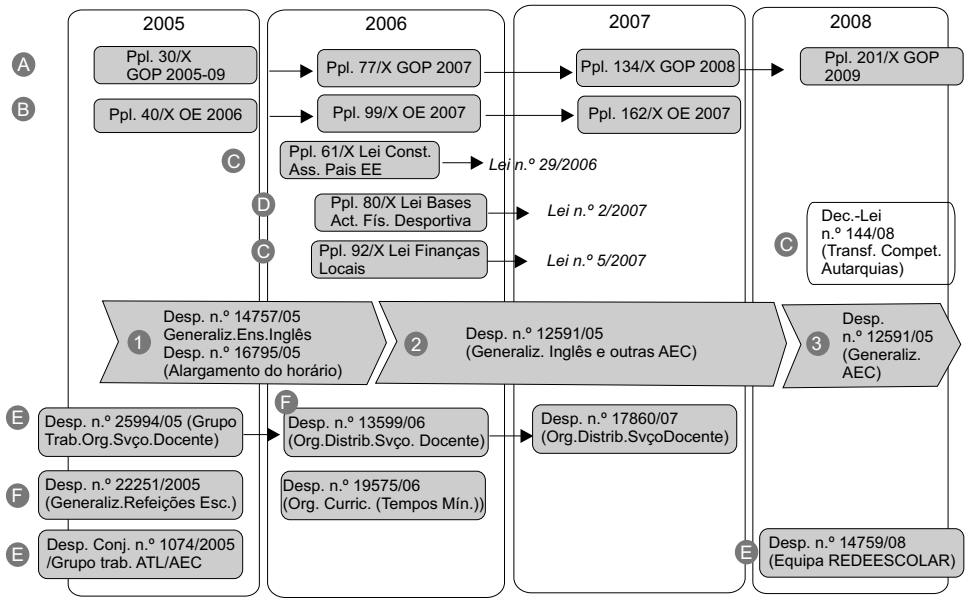

Figura 2.2 Esquematização da atividade legislativa nos anos de 2005-2008 em torno da ETI (Pires, 2012)

Período experimental

Como já referimos, a medida inicia o seu caminho logo no ano letivo de 2005/2006, sendo que todas as escolas teriam de oferecer serviço de acolhimento e apoio até às 17.30 h.

Foram criadas todas as condições iniciais para o arranque da política:

— iniciou-se de imediato o serviço de enriquecimento com o ensino do inglês aos alunos dos 3.º e 4.º anos;
— as câmaras encontraram soluções para o encerramento imediato de 1500 escolas;
— organizou-se transporte para 11.000 alunos;
— as escolas que se mantiveram a funcionar garantiram o fornecimento de almoço;
— foram introduzidos ajustamentos ao regime de serviço docente;
— criou-se o quadro de apoio para que a modernização / construção de equipamentos escolares fosse concretizada quanto antes.

Para que tudo isto fosse possível, a Associação Nacional de Municípios assinou um protocolo com o governo e foram realizadas reuniões com todos os presidentes de câmara no sentido de os mobilizar para a importância deste processo. Com exceção

para 14 autarquias do Alentejo que discordaram e se opuseram a este processo, foi possível colaborar de forma entusiasta e efetiva com todos os restantes municípios.

Em estrita cooperação com a APPI foram criadas linhas diretrizes para o ensino de inglês no 1.º ciclo e também requisitos para a contratação de professores.

O governo disponibilizou de imediato 100 euros/ano por aluno para o ensino do inglês e 290 euros/ano para transporte.

Foi criada a Comissão de Operacionalização e Acompanhamento do Programa (COAP) que em conjunto com a APPI tiveram uma palavra a dizer quanto ao perfil dos professores de inglês, a forma para constituir turmas de enriquecimento curricular e ainda linhas programáticas e materiais pedagógicos a adotar.

Finalmente, foi instituída uma comissão de avaliação do projeto (Confap) que tinha por missão produzir relatórios anuais de avaliação e sugerir linhas de melhoria para o futuro.

A verdade é que todos se mobilizaram e colaboraram para que esta mudança se tornasse uma realidade e em poucos meses a configuração do 1.º ciclo foi alterada, de forma bastante irreversível.

Pessoalmente, ainda hoje me surpreendo como foi possível contratar cerca de 2000 professores de inglês, com vontade de lecionar o 1.º ciclo, em tão pouco tempo, em todo o país e com umas condições contratuais muito pouco aliciantes. De facto, estes professores revelaram como é fácil contratar professores como mão de obra barata, em condições de total precariedade. Este foi claramente um primeiro sinal de crise de emprego no seio de pessoas qualificadas.

Tensões e oposições

Embora na fase de formulação as tensões tenham passado despercebidas, isto deixa de acontecer assim que esta política se torna efetiva e chega ao terreno.

Surgem os primeiros artigos de jornal com a oposição dos professores, que ameaçam greve por lhes ter sido alterado o estatuto profissional, acrescentando horas letivas e responsabilidade adicional.[2]

Outro problema foi alguma dificuldade em encontrar professores qualificados para o ensino de inglês. Em dezembro/janeiro, o governo teve de emitir uma informação na qual admitia que os professores dos 2.º e 3.º ciclos poderiam lecionar AEC e que estas entrariam para o seu tempo de horário letivo, e que as escolas podiam solicitar novos recursos humanos para garantir o seu funcionamento até às 17.30 h.

Neste período vários municípios geridos pelo PCP apresentaram também a sua oposição, tanto em relação ao encerramento de escolas como ao prolongamento do horário. Catorze câmaras recusaram-se a promover as AEC, mas as associações de pais

---

2 Consultar, por exemplo as notícias publicadas pelo *Diário de Notícias* disponíveis em: http://www.dn.pt/arquivo/2005/interior/greve-dos-professores-reune-mais-apoios-626206.html e http://www.dn.pt/arquivo/2005/interior/greve-contra-horarios-em-paco-de-arcos-630435.html.

e/ou os agrupamentos substituíram-nas nestas funções. Apenas o município de Setúbal não implementou AEC no ano de 2005. A grande argumentação teve a ver com a mercantilização do ensino público e com a ênfase na gestão financeira de escolas sem olhar às necessidades das crianças.

O Bloco de Esquerda e o PCP mostraram preocupação quanto à forma como a contratação de professores técnicos de apoio estava a ser concretizada, chamando a atenção para contratos de prestação de serviços, precários, sem direito a segurança social nem subsídio de desemprego. Estas intervenções são feitas no âmbito da Assembleia da República.

A Igreja, IPSS e ATL particulares também se mostraram contra esta iniciativa, acusando-a de limitar a livre escolha e de escolarizar a vida das crianças. Estes argumentos derivaram de um esvaziamento do seu negócio, dado que estas instituições eram os principais fornecedores de complemento escolar. No entanto, muitos destes atores são chamados a integrar este processo e acabaram por encontrar novos espaços de ação.

Implementação e sedimentação

Devido ao sucesso da concretização da fase experimental, no ano de 2006 é feita a implementação efetiva da ETI e generalização das AEC a todos os alunos do 1.º ciclo.

A oferta de AEC alarga-se, sendo que o inglês e o estudo acompanhado são consideradas de oferta obrigatória mas juntam-se atividades físicas, artísticas e outras que passam a ter verbas próprias e devem também ser implementadas. O governo passa a disponibilizar cerca de 260 euros/ano por aluno para as AEC. Na realidade, este representa um baixo custo adicional se considerarmos que o Estado gasta 4900 euros/ano por aluno.

Neste período, o governo continua a trabalhar no estabelecimento de regras e na libertação de fundos.

Para que o parque escolar melhore é libertada e transferida para os municípios uma verba de 2,4 milhões de euros para melhoria imediata das escolas que acolheram alunos provenientes de escolas encerradas.

A nível do QREN, são criadas prioridades para o apoio à requalificação escolar, e para escolas situadas na região de Lisboa e Vale do Tejo e também do Algarve (que não podem recorrer ao QREN) foi negociada uma linha de crédito muito bonificada com a UE.

No sentido de facilitar ainda mais o transporte das crianças, foi criada uma medida de isenção de pagamento de Imposto Automóvel para veículos de transporte escolar.

Com base nos instrumentos de avaliação criados foi possível ir introduzindo medidas de melhoria em todo o sistema, nomeadamente aperfeiçoar o recrutamento de professores e técnicos, melhorar a comunicação entre professores titulares e técnicos das AEC.

Quando em 2011 o XVII Governo se demite, a escola a tempo inteiro é uma realidade, a funcionar em todo o país. Tem ainda alguns pontos para limar, nomeadamente

a melhoria das atividades extracurriculares que são lecionadas de forma precária e pouco consistente. No entanto, esta é uma medida da qual os governos socialistas 2005-2011 se podem orgulhar, pela aceitação e pelo modo eficiente como foi implementada, havendo efetivamente mudado a vida das escolas e das famílias.

Desregulamentação e redução

O período após 2011, com a mudança de governo e a entrada da *troika*, associada a um sentimento geral de que é necessário poupar, tem também reflexo na política ETI.

Assim, a melhoria do serviço às famílias deixa de ser o centro das atenções e esta política passa para segundo plano, por um lado por estar implementada e a funcionar, mas por outro para que saia da atenção das pessoas de forma a poder ser alterada.

No ano letivo de 2011/2012 e 2012/2013 cessam os relatórios de avaliação e o ano letivo de 2013 é marcado pela diminuição das verbas disponíveis para as AEC (150 euros/ano) e pelo desaparecimento da obrigatoriedade de oferta, que volta a surgir como "devem oferecer".

As consequências práticas destas duas medidas são a diminuição do número de horas em atividades de enriquecimento, compensadas pelo aumento do tempo de intervalo e brincadeira livre.

As restantes medidas associadas à ETI têm um carácter mais estrutural e por conseguinte mais irreversível. As escolas pequenas continuam encerradas e os novos parques/agrupamentos escolares estão a funcionar com serviço de refeições e funcionamento até às 17.30 h.

Com a diminuição da natalidade a começar a sentir-se no 1.º ciclo, em 2014 foram encerradas mais escolas do 1.º ciclo (CNE, 2015 — Estado da Educação), para manter os grandes agrupamentos escolares a funcionar em pleno, mas também para justificar a diminuição da contratação de professores e pessoal auxiliar. [3]

A continuação ou não das AEC será um ponto de interrogação para os anos que se avizinham. Esta medida levantou alguma polémica e o ministro pediu ajuda ao CNE para que o inglês passe a curricular também no 1.º ciclo, ficando assim com um estatuto obrigatório para todos os alunos que frequentem o ensino público. A partir de 2015 o inglês passará a curricular para todos os alunos do 3.º ano, e será lecionado com um programa e preferencialmente pelos professores titulares, que durante o ano de 2014/2015 serão alvo de alguns programas de formação e preparação. A subcontratação de professores de inglês tenderá a desaparecer nos próximos anos.

---

3 Conferir notícia do jornal *Expresso*, disponível em: http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-12-15-Portugal-cortou-900-milhoes-nas-despesas-com-professores-em-quatro-anos.

Avaliação

Esta política contemplava a aplicação de instrumentos de avaliação, por tal temos variados documentos que visam avaliar a ETI.

Sendo que o objetivo genérico era introduzir mudanças no 1.º ciclo de forma a melhorar a oferta pública, verifica-se:

— em 2009 apenas existiam 150 escolas com menos de 10 alunos (cerca de 1700 foram encerradas);
— 432 novos centros escolares foram aprovados para financiamento, sendo que mais de 250 já se encontravam construídos e a funcionar;
— 100% das escolas funcionavam até às 17.30 h;
— 100% ofereciam almoço;
— 40% ofereciam atividades de apoio à família como serviço de pontas de horário e programas de férias.

Verificou-se também uma redução de 40% na taxa de insucesso e abandono do 1.º ciclo, que poderá também refletir o sucesso desta medida. Considera-se que estes dois indicadores podem ser vistos como *proxys* de "melhoria da qualidade". Contribuem de forma clara para o país caminhar na direção da agenda europeia 20/20 que estabelece 10% como meta para o abandono escolar (Rodrigues, 2012).

Quanto à avaliação das AEC e do prolongamento escolar, temos uma vasta bibliografia de análise que se inicia logo em dezembro de 2006: a CAP (Confederação de Acompanhamento do Programa) lança o primeiro instrumento de avaliação feito com base em várias visitas, também estas partilhadas por diversas entidades. Participaram neste programa de avaliação vários indivíduos pertencentes ao ministério, autarquias e associações de professores.

Identifica-se que o programa foi um sucesso em várias frentes com grande destaque para a sua generalização que mostra que no ano letivo de 2006/2007 praticamente todos os estabelecimentos ofereceram inglês e apoio ao estudo aos 3.º e 4.º anos. Que a oferta de música e educação física foi também generalizada, apenas o inglês para o 1.º e 2.º ano estava ainda com um nível abaixo dos 50%.

O número de alunos a aceitar esta oferta foi também enorme, é possível verificar no relatório em causa que foi no Alentejo onde a participação foi mais baixa tanto no lado da oferta como da procura. [4]

Os observadores que realizaram estes estudos referem também o facto de as AEC se terem tornado motores de inovação pedagógica nas escolas.

Algumas áreas a melhorar estavam associadas à existência de infraestruturas deficientes (resultado da modernização do parque escolar estar ainda em curso), sendo que esta situação levou a que algumas AEC funcionassem com várias turmas em conjunto.

---

4 Relatório Intercalar de Acompanhamento das Atividades de Enriquecimento Cultural (CAP, 2006)

A precariedade da contratação dos professores das AEC é vista como um aspeto a melhorar, apesar de se ter notado evolução na formação dos professores, que apresentam uma gama diversificada de propostas pedagógicas. Notou-se no entanto pouca partilha de informação e cooperação entre os professores titulares e os professores das AEC.

Sucessivas avaliações têm sido realizadas com os respetivos relatórios publicados. Em 2008/2009, no final do terceiro ano de funcionamento, é lançado um novo relatório, o que volta a acontecer todos os anos até 2010/2011. Os relatórios para 2011/2012 e 2012/2013 não estão disponíveis, sinalizando que com a mudança de governo este programa deixou de ser prioritário e por tal alvo de esforço de avaliação. Por outro lado, trata-se de um programa que estabilizou e que se generalizou a todas as escolas.

Basicamente, estes relatórios verificam que este programa se estendeu a todo o país, com enormes taxas de adesão e com qualidade reconhecida.

Num inquérito à qualidade desenvolvido em 2011, verifica-se que os pais estão satisfeitos com a qualidade dos técnicos, das atividades e da relação pedagógica com os alunos. A componente que era ainda alvo de maiores críticas era a de comunicação com os encarregados de educação.

Da mesma forma, os pais reconhecem que estas atividades têm impacto positivo na vida e nas aprendizagens dos seus filhos, incluindo nos resultados escolares como um todo. Os pais olham para estas atividades como formadoras e edificantes.

Este último relatório verifica que há melhorias claras, fruto da experiência e do esforço de melhorar com base nos instrumentos de avaliação anteriores. Os espaços melhoraram, pois a requalificação e encerramento de escolas demasiado pequenas foi concretizado, os professores tornaram-se melhores e pedagogicamente mais capazes de lidar com crianças tão jovens e as escolas organizaram o seu modo de operar para trabalharem a tempo inteiro com uma oferta de qualidade com impacto positivo na educação.

Conclusão

A política pública de escola a tempo inteiro revelou-se uma excelente política para analisar utilizando o método das etapas, por se tratar de uma política de ciclo completo em que é possível identificar claramente os ciclos de desenvolvimento.

Esta política revela ter sido bem sedimentada em problemas emergentes na sociedade, nomeadamente na educação do 1.º ciclo do ensino básico, área que em Portugal é dominada pela intervenção estatal. Esta política foi bem aceite pela sociedade e foi de facto desenhada para ser implementada de forma célere e cooperativa, dado que envolve diversos atores, atribuindo papéis diversificados e definidos a cada um.

Tem ainda a seu favor ter sido testada e largamente avaliada, embora quase sempre por agentes ligados ao Ministério da Educação, logo sem serem completamente isentos. Julgo que uma avaliação externa poderia ser também uma mais-valia.

Esta política contém em si várias dimensões, entre as quais devo destacar:

— O Estado reafirma o seu papel preponderante na educação, sendo um motor de inovação e dinamismo. Tanto pela sua capacidade legislativa e avaliativa, como pela sua capacidade financeira.
— O Estado tenta, com sucesso, uma nova abordagem aos agentes organizadores e fornecedores de educação, mostrando que é possível (e talvez desejável) colocar estas responsabilidades nas mãos de terceiros (incluindo os clientes — que neste caso podem ser considerados os pais; e a iniciativa privada).

Será interessante acompanhar a evolução da escola a tempo inteiro, particularmente a componente de atividades de enriquecimento curricular e verificar como é que as tensões que entretanto emergiram se posicionam para a sua alteração. Todas as restantes componentes desta política se tornaram pacíficas e agregadoras, as grandes questões fraturantes que persistem são:

— (i) Saber se o ensino do inglês se tornará curricular no 1.º ciclo, quem o deve lecionar e de que forma o *curriculum* se articulará com os ciclos subsequentes;
— (ii) Se a permanência dos alunos na escola deve ser lúdica ou de enriquecimento.

Capítulo 3

Escolaridade obrigatória até aos 18 anos

Maria Álvares

Introdução

A escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade foi estabelecida em 27 de agosto de 2009, através da Lei n.º 85/2009. Mas o caminho da extensão da escolaridade obrigatória vinha sendo traçado há algum tempo e a criação de condições para o efetivo cumprimento da lei não se limitou a esta iniciativa legislativa. Esta medida de política é, contudo, o foco do presente exercício que pretende uma aplicação do método das etapas (Lasswell, 1956).

Vários têm sido os autores que procuram organizar a análise das políticas públicas em modelos gráficos e, habitualmente, sob diferentes formas, baseiam-se em etapas sequenciais, começando com a formulação de problemas e terminando na avaliação de políticas. Estes modelos têm sido criticados por oferecerem uma perspetiva muito estanque do processo mas os autores defendem-se insistindo que se trata de instrumentos heurísticos que não devem ser interpretados de forma mecânica (Muller, 1990, em Knoepfel *et al.*, 2007). A grande mais-valia deste tipo de abordagem é a interpretação da intervenção em políticas públicas como um processo, em que se identificam vários momentos distintos, permitindo analisar, em cada um deles, quais as relações estabelecidas, qual o efeito das configurações institucionais e o peso dos atores. É esse exercício que se pretende desenvolver. Esta aplicação do modelo estrutura a apresentação dos resultados em cinco pontos.

No primeiro ponto, o foco de análise será a definição do problema. O aumento da escolaridade obrigatória é uma medida que visa prevenir o abandono escolar precoce e promover a qualificação dos jovens, mas como e porquê se constitui a compulsividade escolar e porque é interromper os estudos um problema? [1] A fase de formulação é, neste caso, particularmente interessante, já que se constitui como exemplo da construção sociológica e política de um problema que não era assim perspetivado por uma parte dos atingidos.

---

1 Percentagem de jovens entre os 18 e os 24 anos que apenas completaram o 3.º ciclo do ensino básico e que não participam em ações de educação ou formação (INE, 2006).

A análise das etapas de agendamento e formulação constituem o segundo e terceiro ponto deste trabalho. Importa nestes pontos explorar as condições que colocaram o aumento da escolaridade obrigatória na agenda política, refletindo acerca das condições que tornaram aquele como o momento político ideal e discutir os termos e a formulação encontrada.

O quarto ponto aborda a concretização e centra-se na descrição crítica da forma de implementação escolhida. Nesta etapa importa identificar quais os atores envolvidos nesta fase e, relativamente à política concreta em análise, quais as relações e ligações que podem ser estabelecidas com outras medidas de política, estabelecendo o paralelo com o aumento de escolaridade decidido e implementado em 1986. O quinto ponto centra-se nos processos de avaliação da política mas, perante a ausência de estudos de avaliação da medida, discute alguns indicadores de execução e de resultado.

No último ponto, o objetivo é desenvolver uma reflexão teórico-metodológica mais geral acerca da medida de política explorada, procurando encontrar o modelo teórico-analítico que melhor descreve o caso.

Problema: défice de qualificação dos portugueses

Nos últimos 30 anos, Portugal fez um caminho muito significativo de aproximação aos restantes países da Europa em termos sociais e económicos. Esse progresso foi fortemente tributário da crescente importância e relevância da aprendizagem e do conhecimento na sociedade portuguesa, um processo intencionalmente perseguido pelos sucessivos governos. Ao longo de todo o séc. XX, em Portugal, como na Europa, foi-se fortalecendo a convicção de que o crescimento económico e social surge como retorno de investimentos em educação e como resultado da qualificação das populações, constituindo-se esta como uma das áreas de maior responsabilidade e importância de um governo, o que se refletiu, até há relativamente pouco tempo, também no crescimento dos investimentos públicos em educação. Como resultado desse crescimento e atenção, os níveis de qualificação dos portugueses foram-se elevando, em particular a partir de 1986 e da aprovação da Lei de Bases da Educação, como se pode verificar pela análise da evolução das taxas de escolarização por idades.

A definição de uma escolaridade obrigatória emerge como uma resposta legítima face aos objetivos de promoção da qualificação das populações em resultado da crescente informação e conhecimento acumulado no que diz respeito às consequências do abandono escolar, tanto ao nível individual, como coletivo. [2]

No plano pessoal, a saída de uma criança ou jovem do sistema de educação e formação sem atingir o patamar de referência limita fortemente as suas opções de futuro, ampliando também as probabilidades de insucesso e abandono escolar

2 Saída do sistema de ensino antes da conclusão da escolaridade obrigatória, dentro dos limites etários previstos na lei.

Quadro 3.1 Evolução da taxa de escolarização nacional

Evolução da taxa de escolarização por idades (1960-2009)											
Idades	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
6 anos	20	35	24	37	100	100	100	100	100	100	100
7 anos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
8 anos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
9 anos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10 anos	96	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
11 anos	73	73	97	97	93	100	100	100	100	100	100
12 anos	50	56	84	88	86	97	100	100	100	100	100
13 anos	23	27	69	76	75	84	94	100	100	100	100
14 anos	16	23	35	45	57	67	78	96	100	100	100
15 anos	13	20	29	39	39	57	68	94	93	91	100
16 anos	12	19	24	32	34	42	54	82	87	82	100
17 anos	10	14	20	26	36	38	52	74	74	73	85

Fonte: Rodrigues, 2010.

dos descendentes, assim alimentando ciclos de pobreza. No plano profissional, as baixas qualificações conduzem a uma integração em segmentos menos qualificados de emprego, com fracas perspetivas de mobilidade, baixas remunerações, um risco desproporcionalmente elevado de precariedade e, principalmente, desemprego. No plano cívico, inibe a participação plena na vida da comunidade, consequência de défices de competências de interpretação e expressão, mas também de uma autoimagem negativa, resultado da situação de precariedade e de baixos salários, numa sociedade em que trabalho e consumo são elementos identitários centrais.

Ao nível coletivo, sociedades mais qualificadas são sociedades mais democráticas e justas com maior participação social e cívica. A qualificação é também fundamental para promover o crescimento económico e a inovação, fortemente dependentes do conhecimento e da existência de mão de obra qualificada. Constitui-se assim como uma obrigação a frequência escolar e um dever público garantir a oferta de educação.

A obrigatoriedade de frequência escolar dos 7 aos 14 anos é definida em 1964 mas o conceito de escolaridade básica obrigatória, tal como hoje é entendido, surge apenas em 1970 associado à reforma educativa de Veiga Simão, que estabelece uma educação básica, gratuita e obrigatória. A legitimidade da compulsividade escolar passa a estar associada à gratuitidade e à capacidade de satisfazer a procura.

É em 1986 com a aprovação da Lei de Bases da Educação que se define a escolaridade básica obrigatória de nove anos, até aos 15 anos de idade ou até ao final do 9.º ano de escolaridade, mas as metas estabelecidas ao nível da frequência escolar aí traçadas só em 1996/1997 são atingidas, com as taxas de escolarização a alcançarem os 100% aos 14 anos. Eram identificados problemas na oferta de educação — sobretudo na cobertura territorial no interior e nas zonas rurais — e problemas de procura educativa — em particular nas regiões industriais onde a oferta de trabalho pouco qualificado era maior.

Neste período de expansão e estabilização da escola pública, a investigação científica foi apontado o caminho para a intervenção política em educação. O património pode ser organizado em três correntes que ganham relevância em momentos históricos distintos e que têm paralelo nos desenvolvimentos de política educativa. Até ao final dos anos 60, a crença na instituição escolar enquanto grande motor da igualdade de oportunidades convivia com explicações do abandono escolar centradas nas capacidades dos alunos: a escola era perspetivada como instituição meritocrática e a extensão das carreiras escolares surgia como resultado do empenho e desempenho dos alunos. A partir dos anos 70, face à crescente evidência da existência de mecanismos de reprodução social que a escola não só não conseguia contrariar, como legitimava (Bourdieu e Passeron, 1977), as teses centram-se na pertença social — correntes do *handicap* sociocultural — e os estudos sobre abandono procuram evidenciar como a posição de classe coloca em desvantagem alguns alunos face a outros. No fim da mesma década, ganha preponderância a corrente socioinstitucional, surgindo o enfoque na escola e nos seus processos — em particular o insucesso e a retenção — na exploração das razões do abandono escolar, assumindo-se o seu papel ativo no processo (Benavente, 1990).

A formulação do problema do abandono escolar enquanto um sintoma de ineficácia do sistema educativo coloca a escola e os seus processos no centro da intervenção política e o Estado como principal responsável pela sua erradicação. A partir dos anos 80 foi realizado um esforço significativo para a correção dos efeitos das desigualdades de recursos económicos e culturais das famílias na frequência escolar, datando dessa época os programas de combate ao trabalho infantil, ao abandono e a emergência de um sistema de apoio social escolar, com a distribuição do leite escolar e a comparticipação em refeições, políticas que vieram a contribuir que a escolaridade obrigatória fosse cumprida uma década depois.

Ao longo das décadas de 80 e 90 o esforço público em matéria educativa centrava-se em criar as estruturas que garantissem a oferta de educação. A expansão do sistema ao longo dos anos 90 foi muito significativa, tendo-se verificado o crescente aumento do número de vagas mas persistiam algumas dificuldades em garantir o cumprimento da lei da frequência escolar e em promover o sucesso educativo e a efetividade das aprendizagens (Rodrigues, 2010). Entre 1995 e 2005, verificou-se a estagnação das taxas de escolarização entre os 15 e os 17 anos e, simultaneamente, os valores do insucesso escolar mantinham-se em valores muito elevados e muito estáveis. Muitas famílias e os jovens mantinham uma relação distante com a escola e o insucesso escolar era perspetivado como indicador de que os seus projetos de mobilidade social seriam mais bem-sucedidos se assentassem numa inserção precoce no mercado de trabalho. A definição de metas europeias relacionadas com a obtenção de qualificações de nível secundário, resultando na produção de relatórios comparativos internacionais que sistematicamente colocavam Portugal nos lugares mais desfavoráveis nesse — como noutros — indicadores, gera atenção pública e contribui para transformar o abandono escolar precoce num problema social.[3] A promoção de escolarizações de nível secundário torna-se um objetivo central das políticas públicas e uma boa parte das medidas de política implementadas visam adequar o sistema para garantir o cumprimento dessa meta.

Agendamento: legislar sobre os limites da escolaridade obrigatória

O processo de agendamento da política pública estudada configura-se como correspondendo a *ciclos de atenção ao problema* (Downs, 1972; Peters e Hogwood, 1992). A política de aumento da escolaridade surgia no agendamento em períodos esporádicos, espoletados pela publicação e divulgação de dados relativos ao problema das baixas qualificações dos portugueses e do lugar de Portugal nas comparações internacionais.

De uma maneira geral, sobretudo até meados dos anos 90, verifica-se que a agenda educativa estava muito centrada nas questões de organização e expansão do sistema público, em particular focando o ensino superior (organização, acesso, financiamento), as carreiras dos professores, qualidade pedagógica da sua preparação e na expansão do ensino privado. Estes representavam problemas parciais que, como resultado de possuírem forte visibilidade, foram mais rapidamente cooptados nas discussões político-partidárias, sindicais ou mediáticas adquirindo uma "sobrerrepresentação no espaço público que condicionou a decisão e a administração pública" (Benavente 2004). Em particular, no que diz respeito à questão da escolaridade obrigatória, o enfoque do debate político persiste na efetivação dos nove anos de escolaridade que haviam sido instituídos, focando a gratuitidade dos livros e materiais escolares, a ação social escolar e a qualidade, preparação e formação de professores (*e.g*. DAR, 1.ª série, n.º 67/IV/1/ 1986/maio/10,2475).

A mudança política, com a tomada de posse do XII Governo Constitucional que tinha como principal bandeira a intervenção em educação, torna mais dinâmico o debate público e os temas na agenda diversificam-se. Em 1996, a partir de recomendações internacionais que incentivavam uma atenção redobrada ao ensino de nível secundário por parte da OCDE e da UE, este torna-se foco de atenção política e é iniciado um processo que visava a reforma do ensino secundário (Rodrigues, 2010). Portugal juntava-se assim, quase uma década depois, aos restantes países da Europa e da maioria dos países da OCDE nos seus esforços para promover a escolarização das suas populações ao nível do ensino secundário.

O indicador de abandono escolar — designado por *early school leaving* ou abandono escolar precoce — surge, pela primeira vez, em 1999 como resultado da cooperação europeia no Employment Committee, tendo sido incluído nos objetivos horizontais da Estratégia Europeia para o Emprego. [4] Considerado domínio-chave prioritário da Estratégia de Lisboa, estas orientações materializam-se em Portugal no Plano Nacional de Emprego de 2001, no objetivo de "criar condições para o pleno emprego numa sociedade de conhecimento", enquanto meta associada ao pilar 1

3 Situação dos jovens que abandonam o sistema educativo com uma qualificação que não ultrapassa o ensino básico e que não frequentam nenhuma ação de ensino ou de formação profissional. Os jovens que abandonam a escola precocemente são, assim, aqueles que apenas concluíram os níveis de educação pré-escolar, ensino básico ou um curso técnico-profissional com duração inferior a 2 anos sem acesso ao ensino superior (níveis 0, 1, 2 ou 3c sem acesso ao nível 5 da CITE (ISCED)), incluindo aqueles que têm apenas uma formação pré-profissional ou profissional não conducente a um diploma do ensino secundário (GHK, 2011).

"Melhorar a empregabilidade", na diretriz 4, definindo-se a intenção de, a nível europeu, até 2010, "reduzir para metade (não mais de 10%) o número de jovens entre os 18 e os 24 anos que apenas completaram o 3.º ciclo do ensino básico e que não participam em ações de educação ou formação". A Estratégia de Lisboa veio colocar o aumento da qualificação dos europeus no lugar central da agenda da UE sendo, até hoje, um dos objetivos de cooperação europeia.

Em 2001 a publicação dos dados dos censos, que apontavam para um valor de cerca de 45% dos jovens entre os 18 e os 24 anos sem o ensino secundário, estimulam o debate em torno de soluções para o persistente problema dos défices de qualificação. Nessa data, a Federação Nacional de Educação (FNE) discute esse tema no seu VI congresso em 2001, juntando-se aos que defendiam a medida como forma de combate ao abandono escolar precoce (*Público*, 26.04.2001).

Em 2002, a mudança de governo coloca a promoção do nível secundário como um objetivo na agenda nacional e a obrigatoriedade de frequência escolar até aos 18 anos como seu instrumento. Iniciou-se um movimento que persistiu durante os últimos 10 anos em matéria de política educativa. Durante o XV Governo Constitucional, quando era ministro da Educação o professor David Justino, a solução de aumento da escolaridade obrigatória retorna ao debate político na Assembleia da República, sendo proposto o limite de 12 anos no contexto da revisão da Lei de Bases da Educação.

O debate político acerca dessa extensão da escolarização compulsiva até aos 18 anos faz emergir alguns argumentos que tinham sido debatidos quando estava em causa a sua extensão até ao 9.º ano. A existência de uma ação social escolar que garantisse a possibilidade de frequência escolar prolongada e de políticas que colmatassem os efeitos das desigualdades sociais no sucesso educativo dos jovens continuam na agenda política. Mas ao contrário do que havia sucedido cerca de 15 anos antes, não era colocada em causa a capacidade do sistema de responder a um aumento da procura educativa, mas antes a existência de medidas que garantissem a efetividade das aprendizagens e impedissem um aumento das situações de exclusão educativa. De acordo com o ministro da Educação na altura, a capacidade do sistema para acomodar a nova procura estava garantida, "pela razão simples de que até 2010, quando começarem a existir efeitos desse aumento, já perdemos cerca de 80 a 100.000 discentes devido à recessão demográfica" (David Justino em DAR, 1.ª série, n.º 140/IX/1 2003/julho/5841-5864).

De novo, em 2003, um relatório da Comissão Europeia acerca da concretização dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa indica Portugal como o país da UE com a mais elevada taxa de abandono escolar precoce, situando-se em mais do dobro da média europeia. De acordo com esse relatório, amplamente divulgado pela comunicação social, os progressos realizados pela UE são "manifestamente

---

4 Taxa de Abandono Escolar Precoce — jovens entre os 18 e os 24 anos que completaram, no máximo, o 3.º ciclo do ensino básico e não se encontram a participar em ações de educação ou formação. Uma discussão relativa aos efeitos da adoção deste novo indicador de monitorização do sistema foi desenvolvida num *working paper* do CIES - WP n.º 157/2013 — e pode ser encontrada em http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf.

insuficientes" e, no que diz respeito a Portugal, os indicadores ficam muito aquém da média europeia (Conselho Europeu, 2003). O tema volta a ocupar a agenda pública, a merecer destaque e, mais uma vez, emerge a solução de aumento da idade de obrigatoriedade de frequência escolar.

A pressão internacional gera respostas nacionais e, nessa altura, um estudo coordenado por José Manuel Canavarro, intitulado "Eu Não Desisto" dá origem ao Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE), apresentado em 2004. Revelando claramente as ambições ainda não expressas na lei mas já firmadas em acordos internacionais, o PNAPAE propõe-se a discutir um abandono escolar particular, diferente do que estava — à data — definido e que era utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística: no PNAPAE é analisado o abandono escolar em "sentido alargado", referindo-se à "saída dos sistemas de educação-formação por um jovem com menos de 25 anos, sem a conclusão de estudos ou sem obtenção de qualificação de nível secundário ou equivalente".

Existia a possibilidade de efetivar o desígnio de estabelecer o secundário como patamar mínimo de qualificação e razões para o fazer, em virtude dos objetivos definidos a nível internacional, mas persistiam divergências relativamente a "como" fazer. Que formato teria essa extensão, nomeadamente no que se refere à organização do sistema em ciclos (a conceção de escolaridade básica e o lugar do ciclo preparatório na estrutura do sistema) e quanto à existência de ofertas diversificadas que permitissem vários percursos educativos e formativos, aspeto que era salientado como principal desafio educativo em Portugal por parte de várias organizações internacionais desde há vários anos (cf. exame da OCDE em 1984).

O aumento da escolaridade obrigatória proposto em 2003 e discutido ao longo de 2004 não se veio a efetivar — apesar de aprovado pelos votos a favor da maioria governamental — não por discordâncias acerca da sua pertinência, mas por surgir no contexto de uma revisão da lei de bases que apresentava uma alteração na estrutura de ciclos que não gerava consenso, tendo originado um veto por parte do Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio. A intervenção pública do ministro na Assembleia da República a 3 de julho de 2003 é bem reveladora da forma como, a partir dessa altura, se colocava o problema: "o que considero importante tem a ver com o facto de saber como é que conseguimos avançar para um aumento da escolaridade obrigatória, tendo as taxas de abandono que temos" (David Justino em DAR, 1.ª série, n.º 140/IX/1 2003/julho/5841-5864).

Este consenso político era partilhado pela maioria dos atores e, em 2009, quando o tema volta a assumir expressão na agenda pública, para além do acordo de professores, sindicatos (e.g. Fenprof em RTP Noticias, 18.01.2005) e de ex-governantes (jornal *Público*, 24.01.2009), também os pais, através da sua associação (Confap) se manifestam favoravelmente face a esse alargamento (*Diário de Notícias*, 22.04.2009). De acordo em princípio, eram enunciados os temas que deveriam ser trazidos para a agenda: a extensão da escolaridade deveria ser acompanhada de apoios financeiros à frequência, de um número adequado de professores e outras condições gerais.

O problema da promoção da escolarização de nível secundário estava, nessa altura, em claro retrocesso. A taxa de abandono escolar precoce evidenciava uma queda acentuada e parecia já não ser necessário exigir a compulsividade para

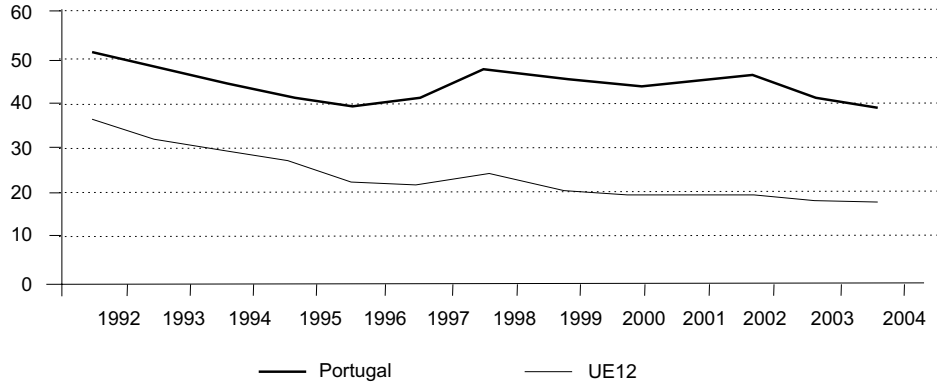

Figura 3.1 Evolução da taxa de abandono escolar precoce
Fonte: Eurostat.

garantir a frequência, mas existia uma solução na agenda à espera para ser acionada. No início de 2008, declarações da ministra da Educação em que foi colocada a hipótese de não avançar com o aumento da escolaridade obrigatória (jornal *Público*, 13.01.2008) gera de imediato reação por parte do Presidente da República, Dr. Cavaco Silva, instando ao seu agendamento (jornal *Público*, 16.01.2008). Contudo, verifica-se que só passado cerca de um ano e meio é debatido este alargamento, que serve como janela de oportunidade para colocar na agenda outro assunto, inexoravelmente ligado ao problema em questão mas com outras implicações financeiras: a expansão das bolsas de frequência no ensino secundário.

Formulação: tornar o ensino secundário o patamar mínimo de qualificação

O modo como o problema foi sendo construído e a forma como foi colocado na agenda pública estruturaram o formato com que viria a ser formulado no Programa do XVII Governo Constitucional em 2004: o aumento da escolaridade obrigatória para os 12 anos constitui-se como uma das medidas de política que tem como objetivo "Estender a educação fundamental, integrando todos os indivíduos em idade própria, até ao fim do ensino ou formação de nível secundário". Este colocava-se como um desígnio do sistema que se comprometia em procurar "trazer todos os menores de 18 anos, incluindo aqueles que já estejam a trabalhar, para percursos escolares ou de formação profissional" (2004: 42).

Esta formulação evidencia o propósito de criar condições dentro do sistema que permitissem efetivar o desígnio expressado: o aumento da escolaridade obrigatória surgiria não como um meio de impedir ou punir o abandono escolar mas como um objetivo a médio prazo que deveria guiar o sistema — nas políticas

prosseguidas e nos investimentos feitos — durante o período da legislatura. Essa perspetiva é muito evidente em declarações prestadas alguns anos depois pela, à data, ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, acerca do modo como seria formulada a lei:

> Se a resposta das escolas for tão boa como está a ser, provavelmente nem será necessário tornar obrigatório o 12.º ano. Hoje as famílias e os jovens têm bem consciência da importância do secundário e, se as escolas responderem às suas expectativas, eles vão frequentá-lo, sem ser necessário criar a obrigatoriedade (jornal *Público*, 13.09.2008).

O problema das baixas taxas de frequência e das elevadas taxas de reprovação e desistência que se verificavam no ensino secundário surgiam, de acordo com o Programa do XVII Governo Constitucional, ligadas a quatro problemas-base: (1) a inexistência de uma cobertura territorial suficiente para satisfazer as necessidades de ensino secundário público em todo o país; (2) a "falta de identidade" do ensino secundário, que era perspetivado como uma etapa preparatória do acesso ao ensino superior; (3) a insuficiência de ofertas formativas e profissionais nesse nível de ensino; (4) e a reduzida oferta e desadequação de percursos educativos e formativos dirigidos ao retorno aos estudos para jovens e adultos com atividade laboral (e.g.: ensino recorrente, ensino noturno). Estas constituíam-se como as principais prioridades políticas no que concerne à efetivação dos 12 anos de escolaridade obrigatória em Portugal.

O aumento da escolaridade obrigatória é uma medida de política que procura responder ao problema do abandono escolar. Paradoxalmente, a extensão da escolarização tem como efeito imediato um aumento do abandono escolar, caso esse aumento não surja apenas como adaptação a uma realidade de procura social de educação já existente. A definição de idade ou qualificação mínima para interromper surge enquadrada por consequências legais do não cumprimento, independentemente da eficácia do sistema de sanções e censura social associada ao não cumprimento. O conceito de abandono escolar surge ligado aos objetivos e metas traçados pelas instituições nacionais, materializados num limite de escolaridade compulsiva e universal, evoluindo de acordo com a instituição formal de períodos ou idades de escolarização obrigatória cada vez mais longos e em função da adequação dessa norma às dinâmicas sociais que estão na base da procura de educação (Justino e Rosa, 2009: 53). Em 2007, de acordo com a ministra da Educação em funções, o alargamento e diversificação da oferta formativa de nível secundário ainda não estava completo e estavam por definir como seria formulada a lei e as condições de obrigatoriedade de frequência escolar (Maria de Lurdes Rodrigues, em jornal *Público*, 19.04.2007).

A obrigatoriedade de frequência escolar é regra na maior parte do mundo e em toda a Europa, variando o número de anos de frequência escolar ente os 9 e os 13 anos.[5] E verifica-se que entre os países com taxas de escolarização mais baixas,

5 Uma discussão alargada relativa à obrigatoriedade de frequência escolar nos vários países pode ser encontrada em Martins (2012).

Quadro 3.2 Limites de escolaridade obrigatória nos sistemas educativos europeus — ensino não superior

País	Anos de referência	Escolaridade obrigatória (total anos)	Escolaridade obrigatória (idades abrangidas)	Taxa de saída precoce do sistema de educação – formação (2007) em %
Alemanha	2006/07	13	6-19 anos*	12,7
Hungria	2005/06	13	5-18 anos	10,9
Países Baixos	2006/07	13	5-18 anos**	12,0
Bélgica	2006/07	12	6-18 anos***	12,3
Polónia	2006/07	12	6-18 anos****	5,0
R. Unido (Irlanda)	2007/08	12	4-16 anos	n.d.
R. Unido (Inglaterra e Gales)	2007/08	11	5-16 anos	17,0
Letónia	2007/08	11	5-16 anos	16,0
Luxemburgo	2003/04	11	4-15 anos	15,1
Malta	2006/07	11	5-16 anos	37,6
Chipre	2006/07	10	4/5-15 anos	12,6
Eslováquia	2007/08	10	6-16 anos	7,2
Espanha	2007/08	10	6-16 anos	31,0
França	2007/08	10	6-16 anos	12,7
Irlanda	2005/06	10	6-16 anos	11,5
Roménia	2006/07	10	6-16 anos	19,2
Áustria	2006/07	9	6-15 anos	10,9
Bulgária	2006/07	9	7-16 anos	16,6
Dinamarca	2007/08	9	7-16 anos	12,4
Eslovénia	2007/08	9	6-15 anos	4,3
Estónia	2007/08	9	7-16 anos	14,3
Finlândia	2007/08	9	7-16 anos	7,9
Grécia	2005/06	9	6-15 anos	14,7
Lituânia	2006/07	9	7-16 anos	8,7
Portugal	2007/08	9	6-15 anos	36,3
República Checa	2007/08	9	6-15 anos	n.d
Suécia	2006/07	9	7-16 anos	8,6
Itália	2006/07	8	6-14 anos	19,3

* A tempo parcial dos 16 aos 19 anos
** A tempo parcial dos 17 aos 18 anos
*** A tempo parcial dos 15 aos 18 anos
**** A tempo parcial dos 16 aos 18 anos

Fonte: *Secundário para todos. Escolarização dos 5 aos 18*, documento de trabalho para a audição de peritos, policopiado.

muitas vezes se encontram os valores mais elevados no número de anos de frequência obrigatória.

Estes dados não desaconselhavam a implementação da medida mas evidenciavam que esta não era condição necessária para atingir os níveis de qualificação desejados. Mas, ao contrário do que sucede noutros países, em Portugal a escolarização surgiu no passado, segundo várias modalidades, como imposição estatal, com vista à promoção de um maior desenvolvimento económico e coesão social (Benavente, 2004). A obrigatoriedade de frequência constitui-se, neste caso, como instrumento da operacionalização de ideais de desenvolvimento e expansão educativa (Roldão, 2004, Martins, 2012). Em 1986, o prolongamento da escolaridade não emergiu apenas de uma necessidade sentida por jovens e famílias para assim aumentarem as suas possibilidades de ascensão social, mas sobretudo como resultado do estabelecimento de

objetivos decididos e instituídos pelo Estado. Na ausência de uma escola que respondesse às necessidades e ambições das famílias, a obrigatoriedade formal estabelecida na lei de bases precedeu as práticas sociais de procura escolar e a escolarização até ao limite obrigatório não passou, no início, de retórica e imposição (Benavente, 2001). A implementação da escolaridade obrigatória de 9 anos instituída em 1986 só no ano 2007/2008 se tornou realidade com as taxas de cobertura aos 15 anos a atingirem os 100% (Capucha *et al.*, 2009: 17).

A discussão acerca do efeito propulsor do aumento da escolaridade obrigatória na procura social de educação é complexa mas existe algum consenso de que, em Portugal, a redução do abandono escolar entre 1991 e 2001 verificada em todos os grupos etários até aos 15 anos — a quebra foi de 12,5% para 2,71%, mas particularmente vincada nos 13, 14 e 15 anos —, surge como resultado do prolongamento da escolaridade definido na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada em 1986 (Justino e Rosa, 2009). Este tratar-se-ia de "um caso evidente de uma procura de educação que foi, em parte, induzida pela oferta, situação que encontra paralelo em alguns casos mais tradicionais de desenvolvimento dos sistemas educativos sob forte mobilização de recursos por parte do Estado" (Grácio, 1997, *apud* Justino e Rosa, 2009: 43). A estratégia seguida em Portugal relativamente à utilização da compulsividade para promover uma escolarização mais alargada seguiu, assim, com diferenças incrementais (Baumgartner *et al.*, 2009), um modelo já experimentado em 1986 e que se distingue do seguido noutros países.

A Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, veio a alterar o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens em idade escolar e incluia ainda a universalização da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. A escolarização precoce é um dos fatores que se tem vindo a identificar como correlacionando-se inversamente com o abandono escolar precoce, conferindo coerência ao diploma enquanto instrumento que, instituindo a obrigatoriedade de frequência escolar, procurava limitar a emergência de situações de exclusão educativa. Como condição desse aumento do número de anos de escolaridade surge a garantia de universalidade e gratuitidade, associada à implementação de bolsas de estudo para o ensino secundário que, desta forma, toma lugar no agendamento.

Define-se uma implementação gradual da lei, sendo aplicada aos alunos que no ano letivo de 2009/2010 se matriculassem em qualquer ano de escolaridade até ao 7.º ano de escolaridade. O primeiro ciclo de implementação da lei estará completo no ano de 2022/2023.

Implementação: desafios do alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos

A análise do processo de construção do problema e da sua formulação revelam que foram incorporadas aprendizagens resultantes da experiência de aumento da escolaridade obrigatória em 1986 e as informações resultantes da investigação científica. A imposição de um novo limite para a escolaridade obrigatória foi, desta vez, antecedida de várias medidas que visavam promover a procura social desse grau

Quadro 3.3 Idade média de abandono de educação-formação — 2009

Idade média de abandono de frequência de ensino ou outra formação com equivalência escolar (anos) dos indivíduos com idade entre 15 e 34 anos por orientação do programa de estudos do nível de escolaridade mais elevado completo (2009)	
Total	17
Ensino geral	17
Ensino profissional ou técnico	20
Não sabe	17

Fonte: INE.

de ensino e preparar o sistema para receber essa nova procura. Como refere Susana Martins (2012), para efetivar o desígnio expresso na lei é necessário que o sistema esteja preparado para acolher a procura (medidas coadjuvantes do lado da oferta e da organização escolar) e que exista um acordo generalizado acerca da importância da escolaridade. Assim, em 2009, no ano de promulgação da lei, a idade média de abandono da frequência de ensino ou formação certificada escolarmente já se encontrava muito próxima do limite que viria a ser estabelecido na lei e, nalgumas ofertas, já o ultrapassava.

A concretização da medida foi preparada durante cinco anos durante os quais se implementaram um conjunto de políticas com o objetivo de garantir as condições para se avançar com a promulgação da lei.[6] Estas podem ser organizadas em quatro categorias, correspondentes a quatro grandes objetivos para o ensino secundário: conhecer, ajustar, promover e apoiar.

A partir de 2005, foram lançadas um conjunto de iniciativas que visavam conhecer em pormenor as dinâmicas de escolarização de nível secundário. Coordenado pelo Professor Doutor Luís Capucha, realiza-se o Estudo de Avaliação da Implementação da Reforma do Ensino Secundário, que havia sido instituída pelo Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março. O objetivo era acompanhar o processo de implementação, identificando potencialidades e aspetos a melhorar, procurando aproveitar as dinâmicas criadas no recente processo transformativo. No Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE) é criado, sob a orientação da Dra. Isabel Duarte, o Observatório de Trajetos do Ensino Secundário, que, a partir dessa altura, acompanha coortes de alunos no ensino secundário como forma de monitorização contínua de alguns dos seus resultados. O Estudo Trajetórias Escolares e Profissionais de Jovens com Baixas Qualificações (Guerreiro, 2009) foi lançado com o propósito de conhecer melhor os percursos escolares e as características do grupo profundamente heterogéneo de jovens que frequentou o sistema de ensino mas

6 Nessa altura foram implementadas um conjunto muito alargado de medidas que, de maneira mais direta ou indireta, contribuíram para o aumento das qualificações de nível secundário. A seleção realizada teve como critério uma análise sequencial das principais que se focaram no secundário, muito embora se reconheça que muitas outras — relevantes para o objetivo — foram implementadas no ensino básico (e.g. CEF de básico, PCA) e noutros níveis de ensino (e.g. expansão do pré-escolar).

que, em algum ponto do percurso, interrompeu os estudos sem ter concluído o ensino secundário. É criado o sistema SIGO, organizando a oferta em rede e permitindo o acompanhamento e monitorização da oferta do sistema formativo de nível secundário. A intervenção pública era assim avisada pela ciência, que viu reforçada a sua importância na política e o seu contributo para o desenvolvimento social.

Pelo menos desde 1965 e do exame realizado pela OCDE ao sistema educativo português no contexto do Projeto Regional do Mediterrâneo que se discutia a necessidade de diversificar percursos no ensino secundário. A falta de diversificação e de identidade do secundário era considerada uma das maiores fragilidades do sistema, que continuava a ter dificuldades em, por um lado, ser atrativo e, por outro, assegurar níveis aceitáveis de sucesso escolar. Esse esforço ganhou ímpeto a partir de 2000 e entre 2005 e 2009 o número de alunos inscritos em cursos vocacionais com certificação de nível secundário aumenta 257,8%. Mais ofertas, mais diversificadas procuravam responder e ajustar-se à procura. Também a requalificação das escolas secundárias tinha como objetivo o ajustamento à nova ambição, não tanto pela necessidade de aumentar o número de vagas no secundário, mas sobretudo para equipar as escolas secundárias de modo a dar resposta aos novos percursos educativos e formativos.

Na análise do problema e na fase de formulação foi referida a importância de fazer corresponder o aumento da escolaridade obrigatória a medidas que promovessem a procura e a sua importância social. Era necessário que o problema sociológico e político do abandono escolar precoce fosse assim perspetivado por famílias e jovens. Logo em 2004, na sequência da divulgação do PNAPAE, é lançada uma campanha de promoção de escolarizações mais prolongadas com o lema "Eu não desisto". A partir de março de 2007, a campanha "Aprender compensa" e "Fazer o secundário aprendendo uma profissão" intensificam bastante estes esforços e procuram associar uma ideia de "escolaridade mínima" necessária aos objetivos definidos para escolaridade obrigatória. Se quando a escolaridade obrigatória foi estendida para os 15 anos a ambição política não tinha correspondência na procura social, o processo de alargamento encetado a partir de 2004 partiu de uma estratégia de promoção dessa procura para depois instituir a obrigatoriedade.

A investigação havia indicado que um dos maiores entraves à extensão das carreiras escolares eram as dificuldades financeiras das famílias e constitui-se como objetivo importante e, desde logo inscrito na formulação do seu agendamento, contrariar a atração do mercado de trabalho para jovens com qualificações abaixo do 12.º ano. Era necessário apoiar. Durante a vigência do XVII Governo Constitucional, a ação social foi objeto de mudança, entre outros aspetos, na simplificação dos processos administrativos de acesso (condição de acesso passou a ficar indexada aos escalões do abono de família) mas persistiam valores muito reduzidos de apoio financeiro para a frequência do ensino secundário. As bolsas de estudo para alunos no secundário constituíam a principal solução para o problema da atratividade do mercado de trabalho de baixas qualificações, mas também o maior custo direto que o objetivo de promover o secundário poderia assumir. Era, no entanto, uma medida fundamental para apoiar os alunos e famílias no cumprimento da lei e garantir a sua universalidade e gratuitidade, tal como definido na lei

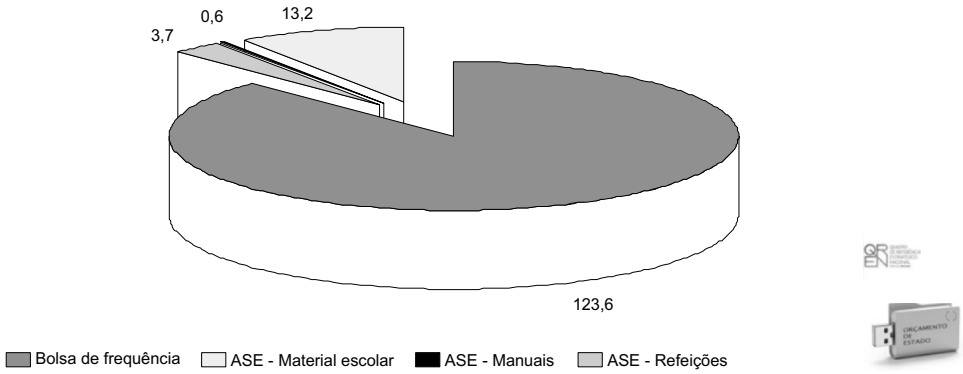

Figura 3.2 Acréscimo orçamental estimado para 2014/2015 referente à implementação das medidas
Fonte: Capucha, 2009.

de bases. A publicação da lei de aumento da escolaridade obrigatória constituiu a oportunidade para fazer avançar essa medida como condição essencial.

Como já foi referido, não era discutida a capacidade do sistema para responder à nova procura. Foram analisadas estimativas e calculadas as taxas de cobertura do sistema e as várias implicações financeiras da decisão. O acréscimo financeiro desta medida representaria um aumento inferior a 2% na despesa global, com os custos com a ação social escolar e cerca de 165.408.000,00 euros para as bolsas de estudo no secundário.

Analisando de forma estrita a política de aumento da escolaridade obrigatória não são evidentes transformações significativas no modo de governança do sistema, tratando-se sobretudo de estender o modo de implementação que existia até aos 15 anos, agora até aos 18. Contudo, o objetivo global de instituir o secundário como patamar mínimo de qualificação implicou uma nova articulação entre o Ministério da Educação (ME) e o do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), particularmente intensa no que se refere à implementação dos cursos profissionais. Para fazer face aos novos desafios que se colocavam no que se refere à extensão da obrigatoriedade escolar, a ligação do Ministério da Educação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens foi reforçada. A partir de 2006, um protocolo entre o ME e o MTSS (MTSS/ME 2006) torna mais intensa a ligação deste organismo às escolas. A sua capacidade de intervenção é aumentada através da nomeação de um professor-tutor, que assim se junta ao representante do Ministério da Educação, com funções que visavam uma intervenção articulada com as escolas e as restantes entidades nas situações de absentismo, abandono e insucesso escolar.

Avaliação

Até à data não foram iniciados estudos que visassem avaliar os efeitos da extensão da obrigatoriedade na progressão escolar. De qualquer forma, não é expectável que apenas a extensão da escolaridade obrigatória possua outros efeitos que não um aumento do abandono escolar, caso não seja concetualizada como integrada num conjunto de outras medidas. Esse foi o entendimento que sustentou a intervenção no secundário e os efeitos da estratégia integrada foram visíveis sobretudo a partir de 2006. Verifica-se, assim, que a taxa de abandono escolar precoce assume, desde 2006, uma tendência muito acentuada de queda, finalmente convergindo com a média da UE.

Contrariando as tendências verificadas até à data e os efeitos da demografia, o número de alunos inscritos no 3.º ciclo e no secundário foi, ao longo de todo o período a partir de 2005, crescente. Este dado é tanto mais importante quanto este aumento do número de alunos foi acompanhado de uma redução das taxas de insucesso: de 12,2% em 2004/2005 para 8,3% em 2007/2008 no ensino básico e de 33% para 22% no ensino secundário, para os mesmos anos.

Desde 2010 houve, contudo, uma clara inversão de situação. A despesa pública em educação caiu acentuadamente, o rendimento disponível das famílias também decresce significativamente e o desemprego é a realidade de um conjunto cada vez maior de portugueses. O efeito desta conjugação de fatores na permanência dos jovens na escola é muito relevante e, se até há algum tempo, o aumento do desemprego dos jovens surgia associado à redução da taxa de abandono escolar precoce, pesquisas mais recentes têm evidenciado que elevadas taxas de desemprego globais — de jovens e adultos — produzem o *discouraged student effect* (De Witte *et al.*, 2013) e levam a um aumento dos jovens que não se encontram nem a estudar, nem a trabalhar, situação que tem aumentado no nosso país.[7]

A implementação de medidas de austeridade e a mudança governativa com a eleição de um governo de coligação PSD/CDS parece ter resultado numa significativa mudança em termos de políticas: aumenta o número de alunos por turma de 26 para 30 alunos; colocam-se restrições na oferta de cursos vocacionais nas escolas da rede pública (públicas e privadas) e tarda em ser implementada uma alternativa; os planos de recuperação, de acompanhamento e um conjunto de projetos dirigidos ao sucesso escolar são extintos e são introduzidos exames no primeiro e segundo ciclo de escolaridade. Os efeitos de toda esta conjugação de fatores ainda estão por analisar e as reduções no financiamento à investigação e à realização de estudos de avaliação de políticas podem tornar mais distante uma avaliação dos resultados destas medidas.

---

7 Esta correlação entre desemprego jovem e abandono escolar precoce verificou-se também para o contexto nacional, tendo por base os dados dos censos 2010, na investigação que se encontra em decurso no CIES-ISCTE "Abandono Escolar Precoce: Políticas e Práticas" (resultados ainda não publicados).

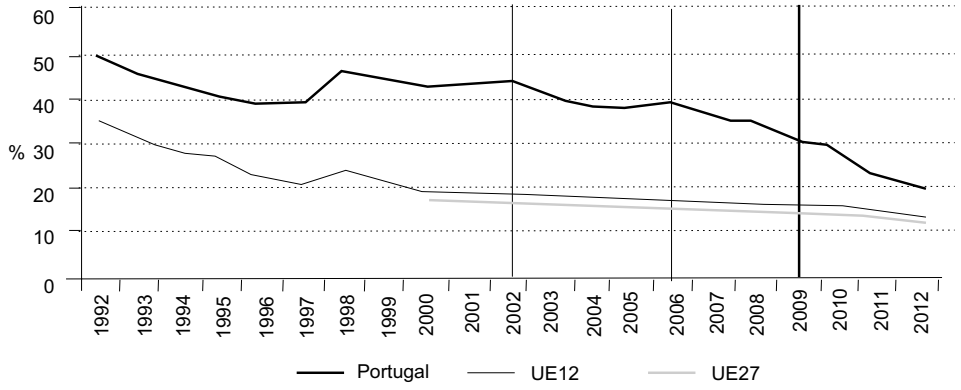

Figura 3.3 Evolução da taxa de abandono escolar precoce

Fonte: Eurostat.

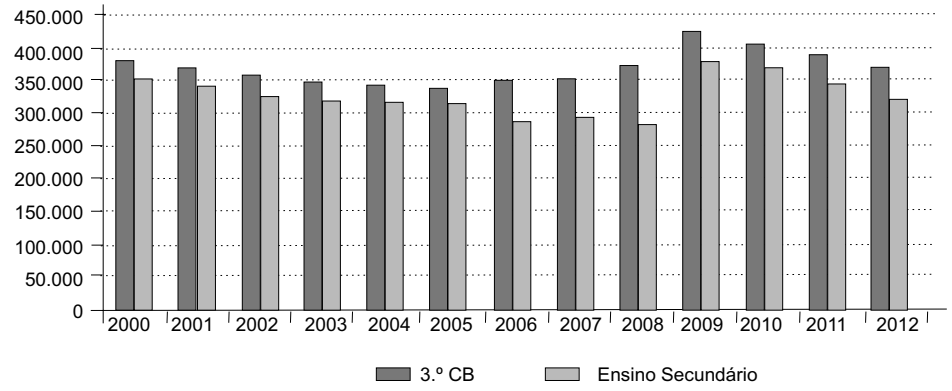

Figura 3.4 Evolução do n.º de alunos inscritos no 3.º ciclo e secundário (2000/2012)

Fonte: GEPE.

Reflexão final

A análise que aqui se propôs visou descrever e analisar a política pública de aumento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, prevista na Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, tendo por base o método das etapas. Reconhecendo as potencialidades do modelo e a sua mais-valia para esclarecer as dinâmicas próprias de cada fase, na aplicação concreta deste foram identificadas duas principais dificuldades.

Em primeiro lugar, manter o foco na medida de política escolhida. O aumento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, tal como foi concebido e implementado

neste contexto, surge como um dos instrumentos de concretização de uma política composta que visava estabelecer o secundário como patamar mínimo de qualificação. O seu agendamento parece ter tido como objetivo principal estabelecer-se como meta para guiar o sistema na implementação desse conjunto articulado de políticas, sendo uma medida que, por si só, não responde ao problema que visa resolver. Assim, não é passível de ser entendida se não no contexto de um conjunto de outras medidas que visavam o mesmo objetivo, sendo que o método das etapas não é particularmente útil para apoiar a difícil tarefa de decidir o que se pode considerar como medidas de política conexa e o que fica de fora.

O método das etapas apresenta os diferentes elementos de forma sequencial, estabelecendo uma ordem entre eles. Assim, a formulação do problema antecede o seu agendamento e o resultado é uma negociação entre as diferentes interpretações e visões, numa sequência que é cronológica. No caso da política pública escolhida, o ritmo de agendamento — um ciclo de pressão pública em 2001 que se estende até 2004 e um posterior em 2007 — é inconsistente com o de formulação e implementação — que se dá em 2009 por iniciativa governamental, sem aparente relação com movimentos de pressão para o agendamento. O consenso existente, porque as oposições parecem emergir mais como formas de promover a visibilidade de outros temas, não permite avaliar o potencial heurístico do modelo para evidenciar jogos de força e influência.

Este modelo analítico tem a grande vantagem de estimular o enfoque em diferentes elementos, de certa forma reconhecendo a possibilidade de existirem inconsistências ou incoerências no processo em virtude de dinâmicas específicas de cada etapa de desenvolvimento de uma política, como é evidente no caso em análise no que se refere à relação entre problema e solução. O modelo da *garbage can* e de análise de fluxos (*multiple streams framework*) permite esta análise segmentada.

A matriz de análise de Kingdom (1997), que considera a existência de três fluxos distintos — o fluxo dos problemas, das soluções e da política, cada um com a sua dinâmica e relativa autonomia — complementa o enfoque mais processual do método das etapas com uma perspetiva mais sistémica, ajustada no que se refere ao primeiro e segundo fluxo do problema do abandono escolar e défice de qualificações, como foi colocado em Portugal no período analisado.

No primeiro fluxo, a problematização da falta de qualificações escolares, do abandono escolar, assente no conhecimento científico acumulado relativamente aos seus efeitos, surge, em Portugal, mais tarde do que na maioria dos restantes países e fortemente promovido pelas instituições internacionais, sobretudo a OCDE e a UE. As instituições procuram dar visibilidade social ao problema e construir a procura escolar.

No fluxo das soluções, várias medidas de política eram sinalizadas como relevantes para promover o aumento das qualificações e, em particular, a certificação de nível secundário. As organizações internacionais apontavam o caminho de políticas que se dirigiam à diversificação de percursos educativos e formativos, entre outros aspetos, mas a escolaridade obrigatória até aos 18 anos não era um tema da agenda internacional nem a regra na maioria dos países. A experiência nacional passada apontava esta solução como uma forma eficaz de promover maior procura

mas o sistema teria de estar preparado para a receber ou lidar com elevadas taxas de abandono escolar. A extensão da escolaridade era uma solução à espera do momento para poder ser utilizada e o objetivo passa a ser estabelecer as condições para esse alargamento. A Estratégia de Lisboa, o estabelecimento de *benchmarks* e as mudanças políticas nacionais em 2002 e em 2005 constituíram janelas de oportunidade para colocar a solução na agenda. Os governos mostravam assim o seu compromisso com os objetivos europeus, apresentando uma medida simbólica. A implementação desta medida parece, contudo, surgir já não para responder a défices de procura mas ter-se efetivado para assegurar condições de frequência e fazer avançar a educação pré-escolar e as bolsas de estudo no ensino secundário, configurando, assim, uma situação de *policy-feedback.*

Parte II | POLÍTICAS DE APOIO SOCIAL

Capítulo 4

Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)

Cláudia Joaquim

Introdução

O presente trabalho incide sobre o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), criado através da Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio, o qual "tem por finalidade apoiar o desenvolvimento e consolidar a rede de equipamentos sociais", tendo como principal objetivo a criação de novos lugares em respostas sociais destinadas à primeira infância, idosos e pessoas com deficiência.

O PARES visou alcançar metas estabelecidas ao nível das taxas de cobertura e do aumento da capacidade instalada, em determinadas respostas sociais, mas também reduzir as desigualdades registadas na sua distribuição territorial. Este programa foi criado em 2006, integrado numa estratégia de desenvolvimento da rede de equipamentos sociais em Portugal, preconizada pelo XVII Governo Constitucional, tal como um conjunto de outros programas de investimento em equipamentos sociais, tendo como objetivo o aumento da oferta ao nível das respostas sociais, bem como a requalificação dos equipamentos sociais já existentes.

Método

A concretização da análise e compreensão desta medida de política ao longo do presente trabalho terá por base o modelo teórico de acordo com o qual as políticas públicas são o resultado de um processo por etapas, designadamente, identificação do problema, agendamento, desenho da medida, implementação e avaliação (Lasswell, 1950).

O método utilizado baseou-se em análise documental, designadamente dos programas de governo, de legislação, das apresentações públicas de que a medida foi alvo ao longo da ação do XVII e XVIII Governos Constitucionais, da Conta da Segurança Social entre 2003 e 2011, de informações, documentos e relatórios disponíveis no portal da Segurança Social e do Gabinete de Estratégia e Planeamento

(GEP) do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, bem como no portal da Assembleia da República.

Enquadramento histórico

O presente ponto tem como objetivo contextualizar o surgimento do problema, bem como sinalizar "pistas" que ajudem a perceber o porquê de algumas das decisões subjacentes ao desenho desta medida.

A procura de resposta a perguntas, como: "Porque foi decidido que apenas as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou equiparadas se pudessem candidatar ao PARES, tornando-se assim os principais atores desta medida de política?" ou "O que pode justificar a desigual distribuição territorial das respostas sociais, tornando-se a correção dessas assimetrias como um dos principais objetivos do PARES?", apenas é possível mediante um enquadramento histórico e uma análise do desenvolvimento do denominado terceiro setor, no âmbito da ação social, em Portugal.

Apresenta-se de seguida o resultado de uma pesquisa efetuada à legislação aplicável às IPSS, incluindo no que se refere à regulação do financiamento público para comparticipação das despesas correntes (funcionamento das respostas sociais) e de capital (investimento nas infraestruturas).

Em Portugal, os atos de assistência na proteção social, com um intuito de prestar caridade e de atuar junto dos mais desfavorecidos, estiveram durante muitos anos associados às "instituições particulares de assistência". É neste âmbito que surge a génese dos serviços e equipamentos sociais, enquanto meio de proteção e de apoio aos mais carenciados, normalmente associados ao clero, designadamente através das Misericórdias ou de outras entidades de cariz religioso (Teixeira, 1996).

Com a Revolução Francesa, foram surgindo na Europa novos conceitos de beneficência e de assistência pública, que contrapunham à exclusividade das iniciativas privadas, numa tentativa de responsabilizar os Estados. A constituição da Casa Pia de Lisboa, em 1718, corresponderá ao primeiro marco da assistência social pública em Portugal (Teixeira, 1996).

Contudo, prevalecia a preponderância das instituições privadas na prossecução da assistência na proteção social. Com efeito, durante o regime do Estado Novo estava legalmente consagrado o regime de ação meramente supletiva do Estado, em relação às iniciativas particulares no domínio das atividades de assistência (cf. Estatuto da Assistência Social — Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944).

Essa ação supletiva do Estado, no âmbito da política de saúde e assistência, transparece igualmente da Lei de Bases da Política de Saúde e Assistência (Lei n.º 2120, de 19 de julho de 1963), de acordo com a qual competia ao Estado (Base III):

a) "Estabelecer planos gerais para as atividades de saúde e assistência;
b) orientar, coordenar e fiscalizar estas atividades;

c) organizar e manter os serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada;
d) fomentar a criação de instituições particulares que se integrem nos princípios legais e ofereçam as condições morais, financeiras e técnicas mínimas para a prossecução dos seus fins;
e) exercer ação meramente supletiva em relação às iniciativas e instituições particulares, que deverá fornecer sempre que estejam nas condições referidas na alínea antecedente".

O capítulo IV da Lei de Bases da Assistência estabelecia as comparticipações nas obras de assistência, prevendo na Base XXV, que "nenhuma obra nova para serviço de assistência poderá ser executada sem aprovação ministerial, sob parecer do Conselho Superior de Higiene e Assistência Social". O referido parecer incidia sobre "o ajustamento da obra projetada às necessidades locais ou regionais e às possibilidades financeiras da entidade que houver tomado a iniciativa; a urgência da sua realização; o subsídio de comparticipação a conceder pelo Estado ou pelas autarquias". Por outro lado, previa que anualmente a direção geral organizasse "o plano de obras ou melhoramentos considerados de maior vantagem para o desenvolvimento ou melhoria dos serviços de assistência".

Eram então consideradas "instituições particulares de assistência" as instituições cuja administração pertencesse a entidades privadas e cujas atividades fossem mantidas mediante a contribuição de fundos e receitas próprias, sem prejuízo de "receberem subsídios do Estado ou de outras entidades públicas para manutenção ou melhoria das suas atividades" (Base V). Nos termos do Código Administrativo (art.º 416.º), estas instituições eram consideradas pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, enquanto "associações beneficentes" ou "institutos de assistência". A criação, quer das associações, quer das fundações, obedecia a procedimentos específicos e a consulta prévia a diversos serviços (serviços técnicos centrais e locais do ministério, Corporação da Assistência, governador civil, Misericórdia local).

Foi a partir de 1974 que o conceito de Estado social, tal como o conhecemos hoje, começou a surgir em Portugal, tendo a necessidade de criação de respostas sociais destinadas à proteção dos diversos grupos da população, em particular aos mais desprotegidos e à 1.ª e 2.ª infância, emergido como um desígnio a partir dessa data (Teixeira, 1996). O intervencionismo do Estado nesta área, numa perspetiva de solidariedade social, foi reforçado, tendo a Constituição da República Portuguesa, de abril de 1976, consagrado as "instituições privadas de solidariedade social", associando estas instituições ao sistema de segurança social.

Foi sendo assim abandonado o princípio do papel supletivo do Estado, no domínio da assistência social, reforçando-se o intervencionismo do Estado nesta área. Mas registavam-se algumas "contradições", uma vez que era um setor fortemente subsidiado e "orientado" pelo Estado, e nem sempre se reconduzia a uma livre e espontânea iniciativa particular, porque o interesse público das atividades desenvolvidas "impunha" disciplina e tutela. Procedeu-se mesmo à "oficialização" de

alguns estabelecimentos sociais, assim como à destituição dos corpos gerentes de algumas instituições com a nomeação de comissões administrativas, sinal do referido "intervencionismo" na época (Teixeira, 1996).

A Constituição de 1976 previu no n.º 3 do artigo 63.º que "O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º."

De entre os objetivos de solidariedade social a que se refere o n.º 3 do artigo 63.º da Constituição, os mais diretamente relacionados com o desenvolvimento de serviços e respostas sociais são os seguintes:

— no âmbito da proteção da família, incumbe ao Estado promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade (alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º);
— a proteção das crianças, por parte do Estado e da sociedade, com vista ao seu desenvolvimento integral (…), devendo o Estado assegurar especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal (artigo 69.º);
— a proteção especial aos jovens para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: no aproveitamento dos tempos livres (alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º);
— a realização por parte do Estado de uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias (artigo 71.º).

Seguiram-se um conjunto de diplomas que regulamentaram os termos da "relação" entre o Estado e as instituições privadas de solidariedade. Em 1979, através do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, foi instituído o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, nos termos do qual estas caraterizavam-se por serem instituições sem fins lucrativos, criadas por iniciativa particular, com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social, dando expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos.

No ano seguinte à publicação do Estatuto das IPSS foram regulamentadas as normas aplicáveis aos acordos de cooperação, através dos Despachos Normativos n.º 387/80 e n.º 388/80, de 31 de dezembro. Este despacho referia que o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS para despesas de capital / investimento seria objeto de regulamentação posterior, o que veio a suceder através da Portaria n.º 7/81, de 5 de janeiro, com recurso ao PIDDAC.

As formas de cooperação entre o Estado e as IPSS passaram a traduzir-se em acordos de cooperação, a homologar pelo ministro da tutela. Apesar dos acordos de cooperação já constituírem anteriormente uma forma de atribuição de subsídios às instituições, com o estatuto, estes passaram a representar um instrumento

obrigatório, acentuando-se a natureza contratual das relações de cooperação entre as IPSS e o Estado.

Em 1983 foi alterado o Estatuto das IPSS, através do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, traduzindo-se a alteração mais relevante no alargamento dos objetivos daquelas instituições, uma vez que com o estatuto de 1979 ficaram formalmente excluídas muitas instituições criadas com o propósito de solidariedade social, embora não dizendo respeito à área da segurança social. A denominação das próprias instituições passou de "privadas" a "particulares", passando a designar-se Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). As funções de tutela do Estado foram simplificadas e delimitadas, e conforme o preâmbulo, "desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime de tutela administrativa das antigas instituições particulares de assistência".

Com o novo estatuto, foram alargados os objetivos das IPSS, as quais passaram a caracterizar-se por serem instituições sem fins lucrativos, constituídas por iniciativa particular, com o objetivo de dar expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, e que se proponham a concessão de bens e a prestação de serviços, para prossecução de, entre outros, os seguintes objetivos: de segurança social e ação social, de promoção e proteção da saúde, de educação e formação profissional e de resolução de problemas habitacionais.

Em 1984, foi publicada a Lei de Bases da Segurança Social, através da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, a qual previu que "as instituições de segurança social exercem a ação social diretamente de acordo com os respetivos programas e celebram acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objetivos de ação social" (art.º 36.º).

Neste período, as normas reguladoras dos acordos de cooperação foram alteradas pelos Despachos Normativos n.º 118/84, de 8 de junho, e n.º 12/88, de 12 de março, e posteriormente pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, ainda em vigor na presente data. Estas normas regulam os *acordos de cooperação*, os quais comparticipam as despesas correntes de funcionamento dos equipamentos sociais das IPSS, bem como os *acordos de gestão*, que visam confiar às IPSS a gestão das instalações, serviços, ou estabelecimentos pertencentes ao Estado.

A revisão constitucional de 1989 envolveu uma alteração ao n.º 3 do artigo 63.º, afastando a perspetiva de "permissão" associada às IPSS, passando a afirmar-se como "o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objetivos de segurança social". Manteve-se o relacionamento das IPSS com o sistema de segurança social, bem como a sua regulamentação por lei e a sua sujeição à fiscalização do Estado.

Posteriormente, a Portaria n.º 499/95, de 25 de maio, veio a aprovar o regulamento para atribuição de comparticipações na realização de obras em equipamentos de ação social (revogando a Portaria n.º 7/81). No preâmbulo é reconhecido "um significativo aumento do apoio financeiro concedido pelo Estado, e que importa regular de forma adequada. Atendendo a que o setor da segurança social assegura às IPSS, a par de apoio técnico específico, expressivo apoio financeiro (…) na

construção ou remodelação" dos equipamentos sociais, importando garantir uma adequada utilização dos dinheiros públicos. O regulamento aprovado em anexo à portaria prevê a formalização de candidaturas, constituindo aqueles projetos uma carteira de "empreendimentos eventualmente comparticipáveis", cabendo a decisão final ao ministro da tutela, mediante proposta dos Centros Regionais de Segurança Social. Do regulamento do PIDDAC não resultam critérios de planeamento territorial em sede de aprovação das candidaturas, mesmo que se possa admitir que os centros regionais teriam subjacente esse princípio, quando submetiam ao ministro da tutela a proposta de equipamentos a comparticipar por PIDDAC.

Contudo, e mesmo que os centros regionais definissem critérios internos de priorização das candidaturas que se situassem em concelhos com menor oferta de respostas sociais, não havia comparação de projetos entre regiões, podendo, por exemplo, serem apoiadas mais candidaturas numa região do que noutras, muitas vezes em função do dinamismo dos serviços de segurança social e das próprias instituições. Ou seja, mesmo que houvesse uma tentativa de minimização deste potencial efeito por parte da tutela, através da definição dos montantes do PIDDAC a afetar anualmente a cada região, isso poderia não ser suficiente, uma vez que a capacidade de execução das verbas era distinta de região para região e dentro destas, de distrito para distrito. Esta poderá mesmo ser uma justificação para a desigual distribuição das respostas sociais no território continental, que se registava em 2006 (como se mencionará adiante), traduzida em taxas de cobertura para a mesma resposta social bastante díspares entre os diversos concelhos.

Em dezembro de 1997 foi assinado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, como "instrumento que visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social, que prosseguem fins de solidariedade social (…) a Administração Central e as Administrações Regional e Local".

No capitulo relativo ao "Apoio Técnico e Financeiro", o n.º 3 prevê que o apoio financeiro do Estado se destina a:

a) comparticipar nas despesas (…) com as obras de construção ou remodelação de instalações sociais (…);
b) comparticipar o custo das respostas sociais prestadas aos utentes, no âmbito dos acordos de cooperação.

Os subscritores do pacto comprometeram-se a cooperar entre si com vista a determinados objetivos, designadamente: "desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país e serviços e equipamentos sociais", "otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assente nas relações custo / benefício / qualidade dos serviços".

A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social atualmente em vigor, prevê no artigo n.º 31 — Desenvolvimento da ação social — que a "ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os

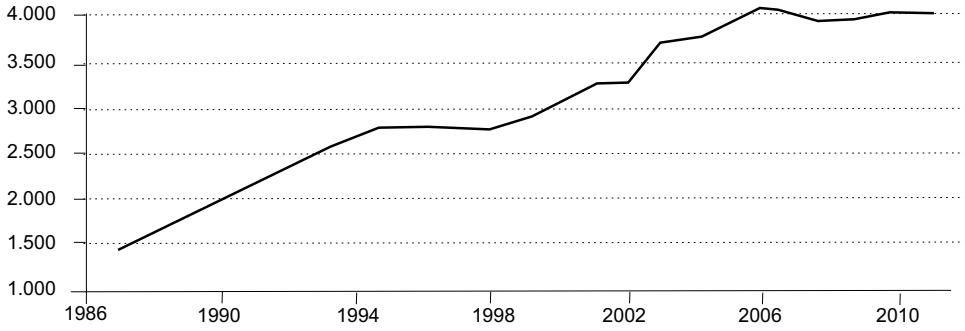

Figura 4.1 Evolução do número de instituições particulares sem fins lucrativos

Fonte: entre 1987 e 1995: "As Instituições Particulares de Solidariedade Social — Aspetos da Evolução do Seu Regime Jurídico", dezembro de 1996; Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação; Direção-Geral de Ação Social. Entre 1998 e 2011: "Relatórios da Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos (2000 a 2011)"; Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. Em Portal da Carta Social, disponível em www.cartasocial.pt.

programas definidos pelo Estado (…)", obedecendo a concretização da ação social a princípios e linhas de orientação, designadamente: "intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos" e "utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de atuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos". Nos termos do mesmo artigo, a "criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado", envolvendo, sempre que possível, "a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público".

Em suma, registe-se a relevância que as instituições privadas, sem fins lucrativos, assumiram ao longo dos anos na satisfação das necessidades dos cidadãos através da disponibilização de serviços e respostas sociais. Ao longo dos anos, o Estado passou de um papel essencialmente supletivo para a assunção de responsabilidades nesta matéria, quase sempre com um propósito de consignação dessas responsabilidades nas IPSS, mediante a celebração de acordos de cooperação, os quais têm um pressuposto de comparticipação através de financiamento público.

Neste contexto, verifica-se um crescimento exponencial do número de IPSS, nas duas últimas décadas, conforme figura 4.1.

Em 1979, o número de "instituições particulares de assistência" ascendia a 1.137, tendo sido concedido nesse ano, na sequência da publicação do estatuto das IPSS, um prazo para se adaptarem ao "novo" estatuto, e procederem ao respetivo registo, prazo esse que foi sendo prorrogado até 1986.

Registou-se idêntica tendência de aumento do número de equipamentos sociais em funcionamento no território continental, entre 1998 e 2011, justificado em

Figura 4.2 Evolução do número de equipamentos sociais — rede solidária e rede pública

Fonte: "Relatórios da Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos (2000 a 2011)"; Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. Em Portal da Carta Social, disponível em em www.cartasocial.pt.

grande medida pelos diversos programas de investimento em equipamentos sociais que surgiram durante este período, quer através de financiamento exclusivamente nacional, como o PIDDAC e o PARES, quer através de programas cofinanciados, como o Integrar (QCA II), o POEFDS e o PORLVT (QCA III) ou mais recentemente o POPH (QREN).

Emergência do problema

As instituições particulares de solidariedade social foram assumindo em Portugal um papel cada vez mais relevante, conforme o ponto anterior. Mas, considerando o aumento substancial de IPSS e consequentemente de equipamentos sociais em Portugal nas últimas duas décadas e meia, que problema foi identificado, e como emergiu, para que, em 2006, fosse tomada como medida de política o PARES?

Recuando ao início da década de 90, verifica-se que surgiu, então e pela primeira vez, em programas de governo um objetivo relativo a equipamentos sociais. Tal sucedeu no Programa do XII Governo Constitucional (1991-1995), no qual constava como objetivo "dotar o País de uma melhor cobertura em termos de equipamentos sociais e fazer com que a sua gestão e utilização seja crescentemente humanizada, personalizada e de maior qualidade". Surgem aqui duas ideias-chave: melhor cobertura e qualidade das respostas sociais.

Foram igualmente estabelecidos nos programas dos governos que se seguiram (XIII ao XVI) objetivos genéricos relacionados com o alargamento da rede de equipamentos sociais, os quais assentavam, essencialmente, no desenvolvimento e alargamento da rede de equipamentos sociais, sem denotar de forma explícita preocupações ao nível do planeamento territorial.

Com efeito, o crescimento do terceiro setor, nas últimas décadas, em Portugal, e a responsabilidade que, constitucionalmente, cabe ao Estado em matéria de combate à pobreza e à exclusão social, de proteção social aos mais desfavorecidos e de desenvolvimento de medidas que promovam a conciliação entre a vida pessoal, profissional e familiar, podem justificar o entendimento generalizado dos cidadãos sobre a "natural" intervenção do Estado ao nível do alargamento da rede de equipamentos sociais.

Foi neste contexto que em 1997 foi celebrado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, o qual constitui um "instrumento que visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social que prosseguem fins de solidariedade social (…), a Administração Central do Estado e as Administrações Regional e Local". O pacto veio ainda reconhecer o princípio do *planeamento* (n.º 5 do Capitulo III), que se traduz no estabelecimento de um plano social, o qual visa, designadamente: definir prioridades, programar a cobertura equitativa e adequada do país em serviços e equipamentos sociais, prevenir e eliminar as sobreposições de atuação, bem como as assimetrias geográficas na implantação dos serviços e equipamentos.

O desenvolvimento da rede de equipamentos sociais ocorreu em particular a partir de 1981, com um forte incremento da comparticipação pública, quer através do PIDDAC (regulamentado pela Portaria n.º 7/81, de 5 de janeiro), quer através de fundos comunitários, ou de outras fontes de financiamento. Contudo, e apesar do aumento do número de equipamentos sociais, tornava-se cada vez mais premente a realização de um levantamento e diagnóstico exaustivo da rede instalada, para que a tomada de decisão tivesse subjacente um efetivo planeamento territorial da rede.

Foi neste contexto que em 1998 e 1999 foi desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade o "Estudo de Localização e Caracterização dos Equipamentos Sociais", tendo os resultados definitivos sido publicados em julho de 2000, através do primeiro relatório da "Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos", pelo então Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (DEPP). Este estudo teve duas componentes distintas, uma na vertente de disponibilização de informação ao cidadão e a outra no âmbito do apoio à tomada de decisão, na orientação do esforço de financiamento, quer público, quer privado. Foi no preâmbulo deste documento que o então ministro do Trabalho e da Solidariedade, Eduardo Ferro Rodrigues, identificou a necessidade de expansão da rede de equipamentos sociais, associada à necessidade de planeamento e de uma utilização racional nos apoios públicos:

> A Carta Social que agora se apresenta vem preencher uma lacuna no nosso sistema de solidariedade, ao disponibilizar a todos os cidadãos a informação a que têm direito sobre as respostas que encontram disponíveis. É também um instrumento que introduzirá melhorias significativas no planeamento dos investimentos a realizar, ao permitir critérios mais finos de equidade, justiça e equilíbrio em termos de distribuição regional e urgência social. A Carta Social revela ainda o esforço que no nosso país tem vindo a ser feito por diversas instituições públicas, por entidades privadas de solidariedade e por empresas, no desenvolvimento de serviços sociais (….).

> A Europa num quadro histórico em que Portugal participou de forma pioneira e inovadora foi em séculos passados o espaço onde primeiro se afirmaram os direitos dos cidadãos à liberdade e à iniciativa individual. A essa primeira geração de direitos de cidadania seguiu-se uma outra, na qual o nosso país apenas participou inicialmente, relativa à igualdade de todos perante a lei, traduzida num conjunto de direitos políticos universais. Quando esses direitos se consolidaram noutros países, Portugal encontrava-se sob uma ditadura que igualmente lhe cerceou o acesso a uma terceira geração de direitos marcados pelos valores da solidariedade, da coesão social e da equidade (…).
>
> A necessidade de garantir o fechamento às ideias e o controlo ditatorial sobre a sociedade no seu conjunto implicaram o desinvestimento em educação, a repressão da modernização da organização do trabalho, o abandono da universalização do acesso a cuidados básicos de saúde, a desresponsabilização do Estado perante a prestação de serviços às famílias e a garantia de proteção às pessoas que não podiam assegurar uma vida autónoma. Os serviços de ação social e os equipamentos prestadores desses serviços refletiam este quadro geral: sendo raros, ou assumiam o tom punitivo predominante, procurando reprimir comportamentos de "desvio", ou assumiam um carácter desalinhado em relação à norma, o que lhes assegurava uma vida difícil e conturbada, ou resultavam de um esforço de instituições que iam perseguindo esforços solidários, muitas vezes orientados numa perspetiva assistencialista.
>
> (…) que esta Carta Social sirva para assegurar maior racionalidade e equidade nos apoios a conceder pelo Estado aos esforços de todos os intervenientes no sentido de expandirem a oferta de serviços sociais e de melhorarem, na medida da responsabilidade de cada um, a respetiva qualidade."[1]

O relatório da "Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos" publicado em 2000 traduz, assim, as conclusões do primeiro levantamento exaustivo dos equipamentos e respostas sociais existentes em Portugal Continental, independentemente da natureza das entidades proprietárias (IPSS ou lucrativas). Na sequência deste estudo foi criado pelo então DEPP o portal da Carta Social para consulta, por parte dos cidadãos, dos equipamentos e respostas sociais existentes (www.cartasocial.pt), o qual disponibiliza desde então informação ao cidadão atualizada, bem como relatórios anuais da Carta Social e outros estudos relacionados com a área da solidariedade social.

O surgimento da Carta Social e a sua atualização anual permitem o conhecimento da rede de equipamentos sociais instalada, tornando-se assim num instrumento determinante para a definição de políticas nesta área, quer ao nível da identificação das respostas sociais prioritárias, quer ao nível da utilização racional dos recursos públicos canalizados para o investimento em equipamentos sociais, designadamente através da seleção dos territórios com menores taxas de cobertura.

---

1 Prefácio do relatório da "Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos", DGEEP/MTS, julho de 2000.

Com efeito, ao longo das duas últimas décadas emergiu o problema da escassez de respostas sociais, destinadas às diversas áreas consagradas na Constituição: família, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, tornando-se desde então uma bandeira nos programas e na ação dos diversos governos (Teixeira, 1996).

O reconhecimento do problema de escassez de respostas sociais por parte do poder político resulta em grande medida por "exigência de intervenção pública", quer por parte dos "potenciais clientes" das respostas sociais, isto é, pelos cidadãos que carecem de respostas sociais, quer por "pressão" das IPSS, designadamente através dos seus representantes (Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade, União das Misericórdias e União das Mutualidades). Com efeito, é indiscutível que as IPSS e os seus representantes constituem um forte grupo de interesse ou de pressão nesta área, devido ao poder negocial que foram alcançando ao longo dos anos.

Em suma, poder-se-á concluir que a atenção pública para o problema de escassez de respostas sociais surge, em grande medida, como uma consequência da "pressão" efetuada por parte dos principais atores (instituições e potenciais utentes), no sentido de que a solução seja uma responsabilidade do Estado, trazendo assim este problema para a discussão pública e pressionando o seu agendamento político.

Agendamento

Apesar da "pressão permanente" para o agendamento do problema de escassez de respostas sociais face às necessidades dos cidadãos, é possível sinalizar os dois (principais) momentos do agendamento do problema que conduziu, em 2006, à criação do PARES:

— O Conselho Europeu de Barcelona (2002), no qual os chefes de Estado e de governo estabeleceram, no âmbito das linhas de orientação no tocante às políticas de emprego, que os Estados-membros deveriam "eliminar os desincentivos à participação das mulheres no mercado de trabalho, procurando garantir (…) a disponibilidade de estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos (…) 33% das crianças com menos de 3 anos", registando-se assim uma forte influência internacional, por ter sido estabelecida uma meta comum (processo de convergência) a todos os Estados-membros da UE;[2]

— O surgimento de um objetivo quantitativo nesta matéria, pela primeira vez, no programa de um governo. Tal sucedeu no programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), no qual foi definido o objetivo de aumento "em 50% do número de lugares disponíveis em creches e amas que em todo o país permitam não apenas a integração precoce de todas as nossas crianças em percursos plenos de desenvolvimento pessoal, mas que ao mesmo tempo

2 Em "Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Barcelona", 15 e 16 de março de 2002

garanta que os pais possam sem sobressaltos ou negligência compatibilizar as respetivas vidas, familiar e profissional".

Em suma, correspondendo a um agendamento por iniciativa do governo, este foi fortemente influenciado e condicionado pela meta de cobertura de 33% na resposta social creche, definida na cimeira de Barcelona.[3]

Problema

Mas, estando o problema "aparentemente" circunscrito à necessidade de aumento da taxa de cobertura na resposta social creche, a qual se situava nos 23,5% em dezembro de 2004, logo bastante aquém da meta estabelecida na Cimeira de Barcelona (2002), por que razão o PARES não se limitou a apoiar o investimento nessa resposta social?

A resposta a esta questão poderá resultar do facto de também as principais respostas sociais destinadas às pessoas idosas e às pessoas com deficiência apresentarem coberturas bastante reduzidas face às necessidades. A título de exemplo, em 2004, a taxa de cobertura de lar de idosos situava-se nos 8,2% e a do centro de atividades ocupacionais nos 16,5%.

Por outro lado, e conforme se conclui no ponto seguinte, o PARES foi desenvolvido com um objetivo adicional de planeamento territorial, e não apenas com a preocupação de aumento da taxa de cobertura em creche ou de aumento da capacidade instalada noutras respostas sociais.

Essa componente de planeamento territorial do programa surge na sequência da constatação, em 2006, de que as taxas de cobertura apresentavam grandes assimetrias territoriais (ao nível concelhio para as respostas sociais na área de infância e idosos, e ao nível distrital para as respostas na área das pessoas com deficiência), tornando-se a correção das mesmas um objetivo adicional do PARES.

Em suma, tal como havia sido identificado no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (1997) e no relatório da "Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos" (2000), à necessidade de melhoria da rede de serviços e equipamentos sociais instalada era necessário associar uma preocupação de planeamento e racionalidade nos apoios ao investimento a conceder pelo Estado, tendo em conta a escassez de recursos públicos.

A figura 4.3 espelha, a título de exemplo, as assimetrias constatadas em 2006, ao nível das taxas de cobertura concelhias em creche.

3 A taxa de cobertura mede a capacidade instalada num determinado território, em cada resposta social, face ao "número máximo de potenciais utilizadores" dessa mesma resposta social.

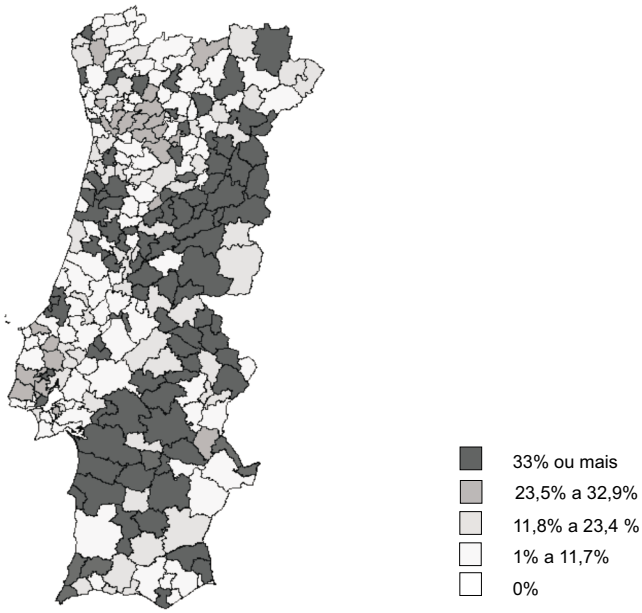

Figura 4.3 Taxa de cobertura — creche

Em suma: Para além do distanciamento em relação à meta de Barcelona (de 33% de cobertura em 2010):
✓Taxa de cobertura em creche = 23,5%

O presente mapa reflete o problema adicional, relacionado com uma distribuição assimétrica das taxas de cobertura ao nível concelhio.

Fonte: Carta Social.

Formulação do PARES

Identificado(s) o(s) problema(s), e apesar do presente trabalho se focalizar no PARES, penso que será importante destacar que o desenvolvimento da rede de equipamentos sociais foi preconizado, pelos XVII e XIII Governos Constitucionais, através de diversos programas de investimento, tendo como objetivo o aumento da oferta ao nível de algumas respostas sociais, bem como a requalificação dos equipamentos sociais já existentes e em funcionamento, designadamente através dos seguintes programas:

— Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES): o qual visava incentivar o investimento do setor privado lucrativo, através de um processo autónomo de apoio ao investimento, que consistiu no pagamento de juros;
— Tipologia 6.12 — Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social, no âmbito do POPH (Programa Operacional Potencial Humano) / QREN: com o

objetivo de aumento da capacidade em respostas sociais destinadas aos idosos e às pessoas com deficiência;

— Medida de Apoio e Segurança aos Equipamentos Sociais (MASES): tendo como objetivo a realização de obras de remodelação e melhoramento para fazer face, em particular, a problemas de segurança.

Estes programas complementaram o PARES uma vez que ou se destinavam a instituições privadas com fins lucrativos (caso do PAIES), ou financiaram as mesmas respostas sociais que o PARES, à exceção de creche porque com o PARES a meta de Barcelona seria alcançada (caso da Tipologia 6.12 — POPH), ou se destinavam a obras de remodelação e não de aumento de capacidade instalada (caso da MASES).

Outros programas de investimento, da responsabilidade de outros ministérios, em articulação ou não com o MTSS, permitiram a criação ou o alargamento de lugares em respostas como o pré-escolar (Ministério da Educação e MTSS) ou no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, com respostas de longa duração, média duração, convalescença e paliativos (Ministério da Saúde).

Contextualizado o surgimento do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), importa agora focalizar a atenção neste programa e nos seus pressupostos.

O PARES foi criado através da Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio, tendo como principais objetivos:

— o aumento da capacidade instalada na resposta social creche, tendo como objetivo último o cumprimento da meta de cobertura estabelecida na Cimeira de Barcelona;
— o aumento da capacidade instalada em respostas sociais na área das pessoas idosas e na área das pessoas com deficiência.

Face aos objetivos definidos foram estabelecidas as seguintes metas:

— creches: taxa de cobertura de 33% em 2010;
— restantes respostas sociais (de acordo com o regulamento, estas seriam definidas em cada aviso de abertura de candidaturas): aumento de 10% de vagas.

Na prossecução destes objetivos, o PARES assenta em dois grandes pilares:

— planeamento territorial: de modo a que os equipamentos sociais a comparticipar se situassem nos concelhos com menores taxas de cobertura, de forma a corrigir as assimetrias ao nível das taxas de cobertura;
— estímulo ao investimento privado: ao valorizar os projetos que se candidatassem a menores montantes de investimento público. O objetivo seria que os recursos financeiros disponíveis (fonte de financiamento: jogos sociais) fossem

alavancados com investimento privado (proveniente das IPSS, ou das autarquias e do setor privado em parceria com as IPSS).

Apenas se podem candidatar ao PARES instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou equiparadas. São estas, enquanto entidades promotoras do investimento, os principais atores desta medida, numa lógica de "parceria entre o Estado e o terceiro setor".

Com efeito, tendo em conta o peso determinante que as IPSS foram assumindo ao longo das últimas décadas em Portugal, em particular na prestação de serviços e oferta de respostas sociais, estas seriam o parceiro "natural" do Estado, para o desenvolvimento da rede de equipamentos sociais, tornando-se assim o ator principal do PARES.

Resultou do próprio Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (1997) um conjunto de compromissos assumidos pelos seus subscritores (capítulo V), designadamente "incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local, contribuindo para a cobertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais, tendo em conta o planeamento global previsto (…) e as exigências da carta social", comprometendo-se o governo, entre outras medidas, a criar condições e a promover a articulação entre os diversos serviços e organismos da administração central e local e as instituições, cabendo às organizações representativas das autarquias dinamizar a articulação e o planeamento, ao nível local, bem como promover a participação das mesmas na "preparação, execução e avaliação do plano social global". O Pacto de Cooperação sublinhou a tendência que se vinha a registar nos anos que antecederam a sua assinatura, de assunção por parte da administração local de um papel, essencialmente, de planeamento.

No PARES, as autarquias exerceram esse papel, através da emissão de pareceres por parte do conselho local de ação social (CLAS), no âmbito da Rede Social, nos quais têm assento.

Por outro lado, a própria legislação em vigor prevê que os acordos de cooperação para comparticipação nas despesas de funcionamento das respostas e dos equipamentos sociais sejam celebrados apenas entre a administração central e as IPSS, excluindo as autarquias dessa possibilidade.

Neste contexto e com o enquadramento histórico do ponto anterior, verifica-se que existe um possível efeito de *feedback*, uma vez que desde há algumas décadas se reforça a tendência de não assunção direta, por parte do Estado, do desenvolvimento destes serviços e respostas sociais, mas sim a aposta na "delegação dessa responsabilidade" no terceiro setor, mediante comparticipação pública. Esta poderá ter sido a principal causa para que no PARES apenas fossem elegíveis as candidaturas de IPSS ou equiparadas.

Em suma, o PARES vigora no território continental e prevê, nos termos do seu regulamento, a atribuição de apoio público ao investimento mediante formalização de candidaturas, sendo a fonte de financiamento pública proveniente das receitas dos jogos sociais. Essas candidaturas são objeto de aviso de abertura, fixado por despacho do ministro que tutela a Solidariedade e Segurança Social. Na sequência da abertura de candidaturas, as entidades promotoras do investimento formulam o

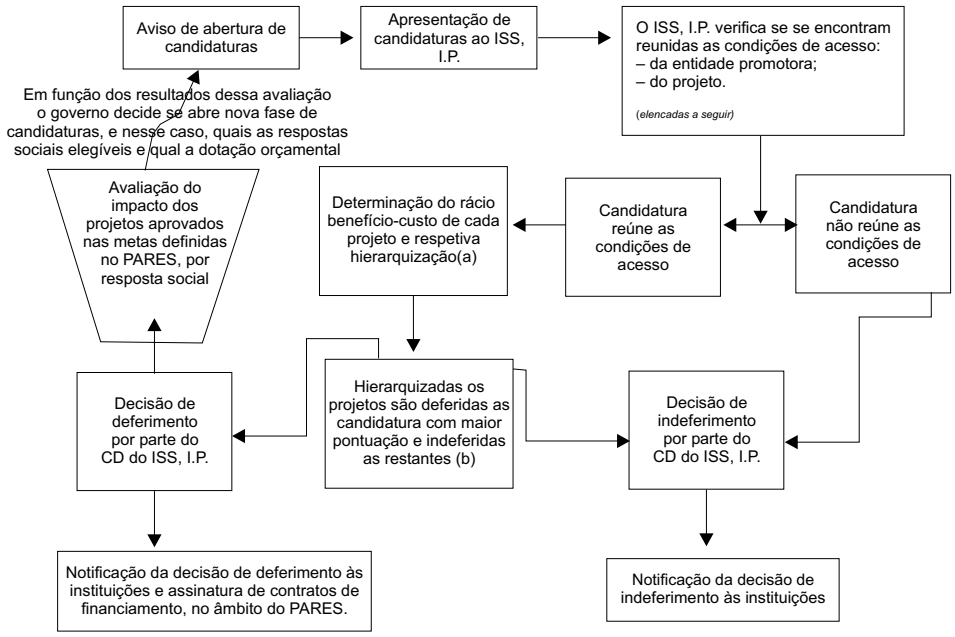

Figura 4.4 Circuitos e procedimentos em cada fase de abertura de candidaturas ao PARES

Notas:
(a) A hierarquização e seleção de candidaturas é determinada em função do resultado de um rácio custo-benefício, o qual relaciona o benefício apurado em cada candidatura com o respetivo montante de financiamento público, conforme será descrito de forma mais detalhada adiante. Com o modelo multicritério adotado pelo PARES são "priorizadas as candidaturas que garantam aumento de capacidade em territórios com baixa taxa de cobertura, com forte discriminação positiva dos projetos que sejam financiados com maior nível de recursos próprios das instituições" (Ponto 16 do Regulamento do PARES, publicado em anexo à Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio).

(b) Concluída a hierarquização dos projetos candidatos, são deferidas as candidaturas com melhor pontuação, "até que seja esgotada a dotação orçamental disponível estabelecida em sede de aviso de abertura de candidaturas". As candidaturas cujos projetos não se enquadrem dentro da dotação orçamental disponível são indeferidas.

pedido de financiamento (candidatura) junto do Instituto da Segurança Social, I.P., assumindo perante aquele instituto a responsabilidade pela sua boa execução.

Cada aviso de abertura de candidaturas estabelece, designadamente:

— as respostas sociais elegíveis;
— a dotação orçamental disponível (por resposta social).

Ao contrário do processo de candidaturas ao PIDDAC (Portaria n.º 499/95, de 25 de maio), cuja seleção e proposta de aprovação era efetuada pelos serviços descentralizados (regionais e posteriormente distritais), o que significava que os projetos candidatos num distrito não eram "comparados" com os projetos de outros distritos, o

PARES define que a avaliação das candidaturas e a sua ponderação e hierarquização é efetuada com os projetos candidatos em todo o território, permitindo assim que sejam deferidas as candidaturas que melhor "cumprem" os objetivos e metas definidos a nível do Continente. Com esta lógica, a dotação orçamental disponível não é "dividida" por distrito, mas sim por resposta social, em função das metas globais estabelecidas no programa. Esta alteração de paradigma teve como consequência alguma resistência inicial por parte dos serviços descentralizados da Segurança Social.

As condições de acesso das entidades promotoras ao PARES são as seguintes (cumulativas):

— título de propriedade ou equivalente: as entidades promotoras devem possuir propriedade do terreno ou edifício, ou outro título com validade de, pelo menos, 20 anos;
— capacidade financeira e técnica: as entidades promotoras devem possuir capacidade financeira e técnica para a execução do projeto.

As condições de acesso do projeto / candidatura apresentada ao PARES são as seguintes (cumulativas):

— existência de parecer emitido pelo CLAS, desde que exista Rede Social no concelho em causa;
— verificação da viabilidade de construção, mediante informação prévia da autarquia;
— o projeto não ter sido objeto de financiamento, nacional ou comunitário, para as mesmas despesas;
— elegibilidade das despesas quanto à data e à natureza, sendo elegíveis as despesas de obras de construção de raiz, de ampliação, remodelação ou aquisição de edifício ou fração. Desde que associadas àquelas despesas, podem ser ainda elegíveis o equipamento móvel, os projetos de arquitetura ou engenharia ou fiscalização de obra;
— o projeto apresentado tem ainda que cumprir as seguintes condições:
    — tem que prever a criação de novos lugares, nas respostas sociais elegíveis em cada fase de candidatura, isto é, não são elegíveis os projetos que visem exclusivamente obras de remodelação;
    — adequado dimensionamento do projeto (relação entre número de utentes / área do equipamento / custo), isto é, não são elegíveis os projetos com um "dimensionamento" acima de um determinado referencial (tendo em conta a área e/ou o custo previsto de construção). Nota: é medido através da aplicação do produto de um fator de sobredimensionamento ao investimento elegível de referência (ver conceito abaixo).

O PARES apresenta algumas especificidades, quando comparado com anteriores programas de investimento em equipamentos sociais, designadamente no que

concerne ao montante do financiamento público a conceder e ao modelo de hierarquização e seleção das candidaturas adotado.

Por exemplo, no que se refere ao montante de financiamento público, e ao contrário de outros programas de investimento em que o mesmo correspondia a uma determinada percentagem fixa do investimento total, no PARES o montante de financiamento público é variável e corresponde ao valor solicitado por cada entidade em sede de candidatura, sendo estabelecido apenas um limite máximo de financiamento, correspondente a *75% do investimento elegível de referência.*

O investimento elegível de referência (por resposta social) é determinado da seguinte forma:

> Investimento elegível de referência = custo padrão de construção por utente x n.º de utentes
> (Nota: o custo padrão de construção de cada resposta social é publicado nos avisos de abertura de candidatura)

Por outro lado, o investimento elegível de referência desagrega-se entre:

> Investimento elegível de referência = investimento elegível comparticipado + investimento elegível não comparticipado

Deste modo, o investimento total do projeto corresponde a:

> Investimento total do projeto = financiamento público (investimento elegível comparticipado) + financiamento privado (investimento elegível não comparticipado + investimento não elegível)

A hierarquização e seleção das candidaturas no PARES assenta num modelo multicritério, no qual são considerados um conjunto de critérios definidos no Regulamento do PARES.[4]

Conforme o preâmbulo da Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio, o PARES prevê

> que a hierarquização e seleção das candidaturas decorram da determinação do benefício estratégico de cada proposta de investimento, através da conjugação de um conjunto de critérios de apreciação, determinados previamente em função dos objetivos [estabelecidos no programa]. A hierarquização das candidaturas resulta da relação entre o benefício estratégico apurado em cada uma e o respetivo montante de financiamento privado, priorizando-se, deste modo, as candidaturas que apresentem um maior montante de financiamento próprio, o que permite que os recursos públicos disponíveis cheguem a um maior número de respostas sociais.

4 Modelo multicritério que utilizou a aplicação "M-Macbeth", desenvolvida, nos anos 90, por Carlos A. Bana e Costa, professor do Instituto Superior Técnico, Lisboa.

Análise custo-benefício do projeto: as candidaturas são hierarquizadas pelo resultado do rácio custo-benefício (RBC), sendo selecionadas as que apresentem pontuações mais elevadas, até ser esgotado o montante de financiamento público disponível em cada fase de candidaturas (o qual é publicado em cada aviso de abertura de candidaturas).

Sendo assim, o rácio custo-benefício (RBC) de cada projeto é determinado da seguinte forma:

> Rácio custo-benefício (RBC) = índice de benefício estratégico (IBE) / montante de financiamento público

Em suma, verifica-se que o rácio custo-benefício é tanto maior quanto maior for o índice de benefício estratégico do projeto e quanto menor for o montante de financiamento público solicitado na candidatura pela entidade promotora.
Nota: de acordo com o Regulamento do PARES, são indeferidas as candidaturas a creche com um RBC = 0.

Para a determinação do índice de benefício estratégico (IBE) de cada projeto, são considerados os seguintes critérios:

- cobertura: quanto menor a taxa de cobertura do concelho, mais valorizado o projeto (indicador compósito de taxa de cobertura *vs*. taxa de utilização);
- capacidade: quanto maior o número de lugares novos a criar, mais valorizado o projeto;
- inserção: valoriza os projetos situados em territórios com maior vulnerabilidade à exclusão social (mediante a emissão de um parecer da Rede Social, através do CLAS e da classificação dos territórios tendo em conta diversos indicadores, como por exemplo, taxa de abandono escolar; taxa de criminalidade, etc.).
    - Se as IPSS ou equiparadas, enquanto entidades promotoras dos projetos no PARES, são os atores principais, os representantes da população e das entidades sociais e públicas no CLAS serão atores secundários no PARES, através da emissão de um parecer ponderado em sede de hierarquização das candidaturas. O CLAS é composto por representantes da administração local (município e juntas de freguesia), de organismos do setor público, nomeadamente os tutelados pelos membros do governo nas áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, bem como de entidades sem fins lucrativos, designadamente IPSS, ONG, de associações sindicais, empresariais, de desenvolvimento local, culturais e recreativas, ou de outras instituições do setor cooperativo e social.
- prioridade social: valoriza os projetos que incluem apenas respostas sociais consideradas prioritárias no PARES (área elegível/área total).
  Nota: cada critério tem uma ponderação distinta, estabelecida em cada aviso de abertura de candidatura.

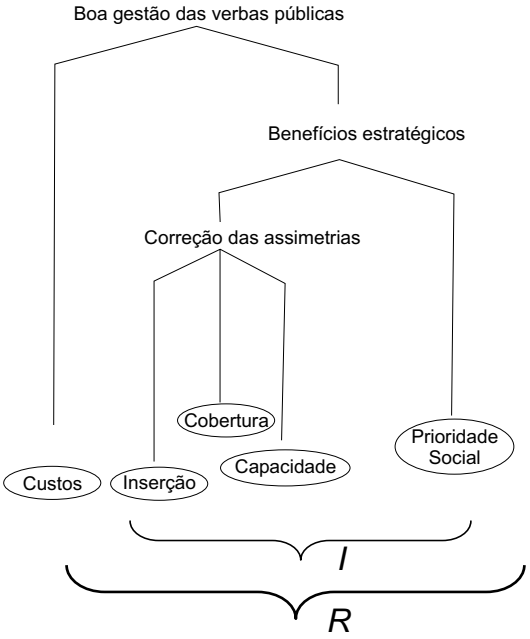

Figura 4.5 Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas
Fonte: PARES (Teixeira, 1996).

O índice de benefício estratégico (IBE) resulta da soma ponderada de cada um dos critérios acima descritos.

Em suma, concluída a hierarquização, mediante aplicação do modelo multicritério acima descrito, são selecionadas as candidaturas cujos projetos obtêm melhor pontuação (i.e., aquelas que garantam um "aumento de capacidade em territórios com baixa taxa de cobertura, com forte discriminação positiva dos projetos que sejam financiados com maior nível de recursos próprios das instituições"), até que seja esgotada a dotação orçamental disponível estabelecida em sede de aviso de abertura de candidaturas.

Em caso de desistência por parte das entidades promotoras, após assinatura do contrato de financiamento, o Regulamento do PARES permite que sejam "repescadas" as candidaturas com melhor pontuação, de entre as inicialmente indeferidas.

Implementação do PARES

Entre 2006 e 2008 abriram três fases de candidatura ao PARES, cujas respostas sociais elegíveis e respetivas dotações orçamentais (por resposta social e global) se apresentam na figura 4.6.

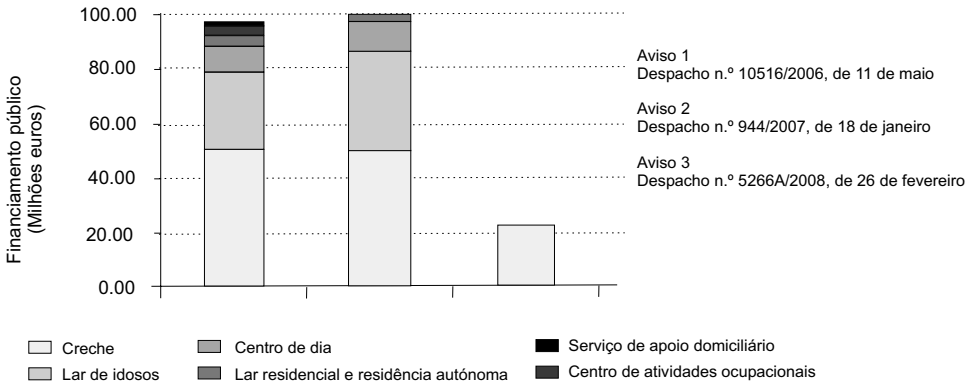

Figura 4.6 Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas

Fonte: PARES (Teixeira, 1996).

No 1.º e 2.º avisos abriram candidaturas para respostas sociais nas três áreas identificadas como prioritárias pelo XVII Governo Constitucional:

- crianças e jovens: resposta social creche;
- pessoas idosas: lares para idosos, centro de dia e serviço de apoio domiciliário;
- pessoas com deficiência: lar residencial e residência autónoma, serviço de apoio domiciliário e centro de acolhimento temporário (esta última apenas no 1.º aviso).

No 3.º aviso de abertura de candidaturas apenas a resposta social creche foi considerada elegível.

Nos três avisos de abertura de candidatura, foram definidos**:**

- os custos padrão de construção por utente, relativos a cada resposta social elegível.
- o fator de sobredimensionamento: 1,25 nos 1.º e 2.º avisos; 1,5 no 3.º aviso.
- as percentagens máximas de financiamento público:
  - 75% para respostas sociais lar residencial, residência autónoma e CAO;
  - 70% para as restantes respostas sociais.
- a ponderação atribuída aos critérios de seleção:
  - cobertura: 42%;
  - capacidade: 35%;
  - prioridade social: 11,5%;
  - inserção: 11,5%.

Quando comparados os termos dos três avisos de abertura de candidatura, verifica-se ainda que apresentam especificidades entre si, das quais se destacam:

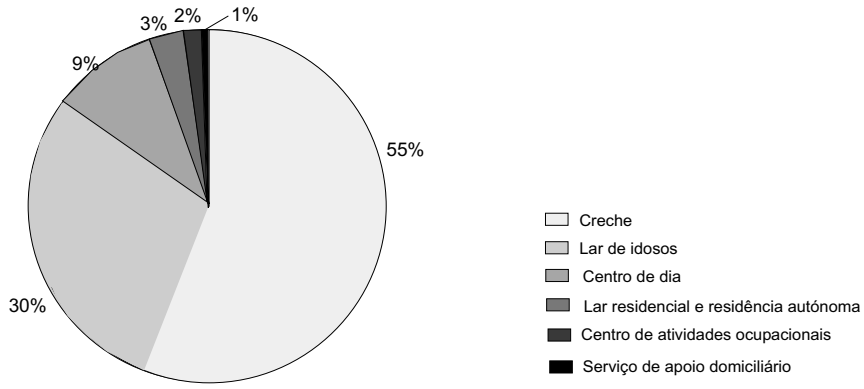

Figura 4.7 Dotação orçamental total — 3 avisos (milhões de euros)

— 2.º aviso (Despacho 944/2007, de 18 de janeiro):
  — projetos prioritários**:** aqueles que incluíam a criação de novos lugares em creche e/ou a resposta social residência autónoma e/ou lares de idosos ou centros de dia em concelhos com taxa de cobertura inferior a 60% da cobertura continental;
  — dos 50 milhões de euros destinados às creches, 3 milhões de euros destinaram-se a reconversões de ATL em creche.
  (Observação: a necessidade da reconversão de ATL em creche surge na sequência da escola a tempo Inteiro, uma vez que os alunos do 1.º ciclo passaram, a partir de 2006, a ter um horário escolar até às 17 h 30 min, na sequência da introdução das Atividades de Enriquecimento Curricular);
  — o SAD não tinha dotação específica, sendo incluída em cada projeto na dotação da resposta social com maior peso;
  — no caso de mais do que uma candidatura no mesmo concelho, para as mesmas respostas sociais: procede-se a sucessivas hierarquizações resultantes da consideração, no critério cobertura, dos lugares a criar nessa resposta pelas candidaturas melhor hierarquizadas;
— 3.º aviso (Despacho 5266A/2008, de 26 de fevereiro)
  — elegibilidade territorial: exclusivamente nos concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (apesar das duas fases anteriores do PARES, nas áreas metropolitanas continuavam a registar-se taxas de cobertura inferiores à média nacional).
  — respostas sociais elegíveis: creches (monovalência), ampliação de creches, creches acopladas a pré-escolar, reconversão de ATL em creche.
  — projetos prioritários: reconversões de ATL em creche.

De salientar que o Decreto-Lei n.º 256-A/2007, de 13 de julho, criou

> um regime excecional de contratação de empreitadas de obras públicas e de aquisição ou alocação, sob qualquer regime, de bens ou serviços destinados à execução dos projetos que integram as candidaturas aprovadas no âmbito do PARES (…), e cuja estimativa de custo global por contrato, não considerando o IVA, seja inferior aos limiares previstos para aplicação das diretivas comunitárias sobre contratos públicos,

aplicável a todos os procedimentos iniciados em data anterior a dezembro de 2009. De acordo com o preâmbulo daquele diploma, justificar-se-ia a adoção de

> um regime de contratação de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços que combine a celeridade procedimental exigida para a concretização dos referidos projetos com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos. Este regime especial irá permitir o cumprimento dos objetivos calendarizados na Cimeira de Barcelona de 2002.

Por outro lado, em janeiro de 2009, a Portaria n.º 37/2009, de 16 de janeiro, veio introduzir uma alteração ao Regulamento do PARES, publicado em anexo à Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio, que consistiu no aditamento de uma norma única, a qual criou "um adicional ao financiamento público, de valor igual a 10% do montante elegível comparticipado que consta do contrato de comparticipação financeira celebrado com a entidade promotora". O adicional ao financiamento público era devido às entidades promotoras cuja obra fosse consignada até 30 de abril de 2009. De acordo com o preâmbulo,

> apesar da grande adesão dos seus destinatários (…) e do dinamismo revelado, se pretende que acelere o passo na resposta às situações de vulnerabilidade (…) contribuindo também para uma mais rápida criação de emprego, tanto na construção dos respetivos equipamentos, como nas novas resposta sociais quando estas entrarem em funcionamento. Para alcançar tal desiderato, torna-se imperioso que os projetos financiados se concretizem no mais curto espaço de tempo possível.

Resultados

Passando agora à fase de avaliação dos resultados, importa não só identificar os principais indicadores no conjunto das três fases de candidatura ao PARES, bem como avaliar o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

No conjunto das três fases foram apoiados um total de 37.773 lugares nas diversas respostas sociais.

Relativamente aos indicadores de investimento, verifica-se que os projetos aprovados no PARES ascenderam a um investimento total de 424 milhões de euros, dos quais cerca de 50% foram assegurados pelas IPSS ou equiparadas (com recursos próprios ou com recurso ao crédito), ou pelas mesmas em acordos de parceria locais. Deste investimento total, cerca de 22% correspondeu a investimento não elegível relativo, designadamente, a respostas socias não elegíveis

Quadro 4.1 Indicadores físicos PARES

Indicadores físicos (n.º de lugares apoiados)	
Infância e juventude (creche)	17.948
Pessoas idosas (lar de idosos, centro de dia e SAD)	18.635
Pessoas com deficiência (CAO, lar residencial, residência autónoma e SAD)	1.190

Fonte: apresentações públicas dos resultados do PARES, designadamente apresentação dos resultados globais, em julho de 2009, com a generalidade dos projetos do PARES I e II em fase de execução e/ou conclusão (MTSS).

Quadro 4.2 Indicadores de investimento PARES

Indicadores de investimento	
Investimento total	424 M euros
Investimento elegível	330 M euros
Investimento público	212 M euros
Percentagem de elegibilidade	78%
Percentagem de investimento público (face ao elegível)	64%

Fonte: apresentações públicas dos resultados do PARES, designadamente apresentação dos resultados globais, em julho de 2009, com a generalidade dos projetos do PARES I e II em fase de execução e/ou conclusão (MTSS).

acopladas aos equipamentos apoiados. Poder-se-á concluir, de uma forma genérica, que o objetivo do programa de "alavancagem" do financiamento público com financiamento privado, permitindo comparticipar um maior número de equipamentos sociais, terá sido alcançado.

Este facto poderá suscitar a questão sobre se as instituições com projetos aprovados, e já concluídos, têm ou não capacidade financeira para assegurar a respetiva parcela de financiamento privado, caso tenham, por exemplo, recorrido ao crédito. Com efeito, esse problema tem sido apontado, principalmente nos meses mais recentes, pelos representantes das IPSS. A maior dificuldade das instituições em suportar a parcela de financiamento privado do PARES poderá estar associada às dificuldades financeiras sentidas pelos utentes e pelas suas famílias, na atual situação económica do país, o que possivelmente se reflete no pagamento das comparticipações por parte dos utentes, pela frequência das respostas sociais.

Para apoiar as instituições que tenham dificuldade em assegurar o financiamento privado foi criada em setembro de 2009 uma linha de crédito específica, com um montante máximo de 50 milhões de euros. Em junho de 2012 foi disponibilizada uma outra linha de crédito para promover o "reequilíbrio financeiro das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)", igualmente num montante total de 50 milhões de euros.

Uma vez que um equipamento social apoiado pelo PARES pode corresponder a uma resposta social (monovalência) ou pode integrar mais do que uma resposta social (multivalência), não será muito relevante o número de equipamentos

Quadro 4.3 N.º de respostas sociais(*)

N.º de respostas sociais	
Infância e juventude (creche)	401
Pessoas idosas (lar de idosos, centro de dia e SAD)	559
Pessoas com deficiência (CAO, lar residencial, residência autónoma e SAD)	72

(*) Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos (Relatórios de 2000 a 2011); Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social

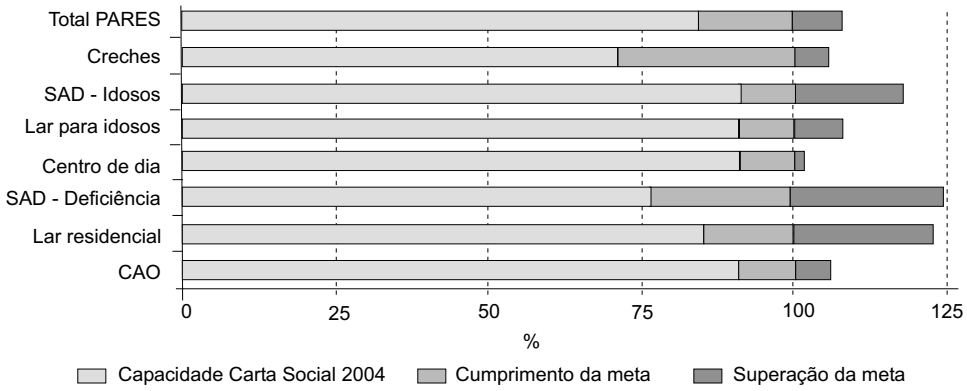

Figura 4.8 Metas por resposta social (taxa cobertura vs. capacidade instalada)

Fonte: apresentação pública dos resultados globais do PARES (julho 2009) — (MTSS).

sociais apoiados, mas sim o número de respostas sociais apoiadas, conforme quadro 4.3.

A figura 4.8 representa a concretização das metas por resposta social (taxa cobertura *vs*. capacidade instalada), verificando-se que as metas em termos de aumento da capacidade instalada terão sido alcançadas.

Até agora foram refletidos os resultados do PARES em termos de projetos com contrato de financiamento assinado. A análise que se segue incide sobre a execução dos projetos financiados pelo PARES.

Não sendo publicamente conhecida a execução dos projetos com contratos de financiamento no âmbito deste programa, é contudo visível, de acordo com os dados da Carta Social, o aumento da capacidade instalada, por resposta social elegível no PARES, a partir da criação deste programa em 2006.

A figura 4.9 reflete a capacidade instalada em 2000, em 2005 e em 2011.

Em relação à meta fixada para a resposta social creche, de cobertura de 33%, verifica-se que a mesma foi superada. Para este facto contribuiu a conjugação de dois fenómenos. Por um lado, o aumento significativo de capacidade instalada em resultado do PARES, e por outro lado, o efeito inverso de diminuição do número de

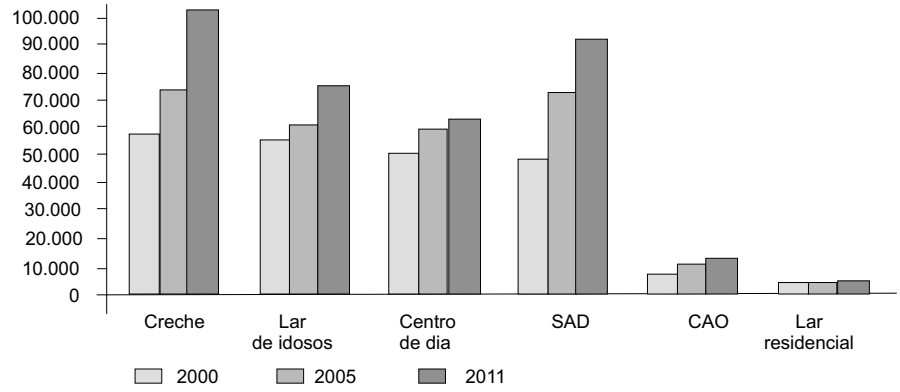

Figura 4.9 Capacidade instalada — rede solidária

Fonte: Carta Social.

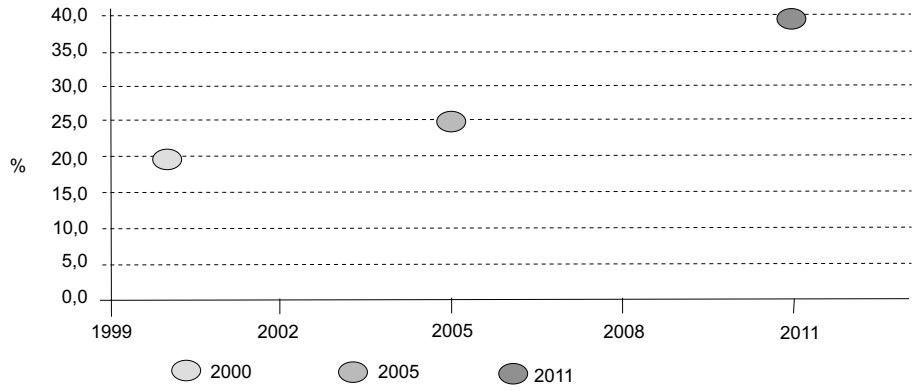

Figura 4.10 Taxa de cobertura — resposta social creche

Fonte: apresentações públicas dos resultados PARES (I, II e III); e PARES Global (MTSS); Carta Social; INE.

crianças com idade para frequentarem a creche (até 3 anos), devido à redução da taxa de natalidade que se vem registando.

Importa agora analisar o impacto do programa no objetivo de correção das assimetrias ao nível da taxa de cobertura concelhia. Incidindo a análise na resposta social creche, a figura 4.11 reflete as taxas de cobertura de creche, em dezembro de 2004 (Carta Social) e as taxas de cobertura com o efeito dos projetos com financiamento PARES.

Por último, apresenta-se a evolução (acumulada e anual — valores nominais) do investimento público, concedido às IPSS, para alargamento da rede de serviços e equipamentos sociais, entre 1995 e 2010, sendo notória a quebra do investimento

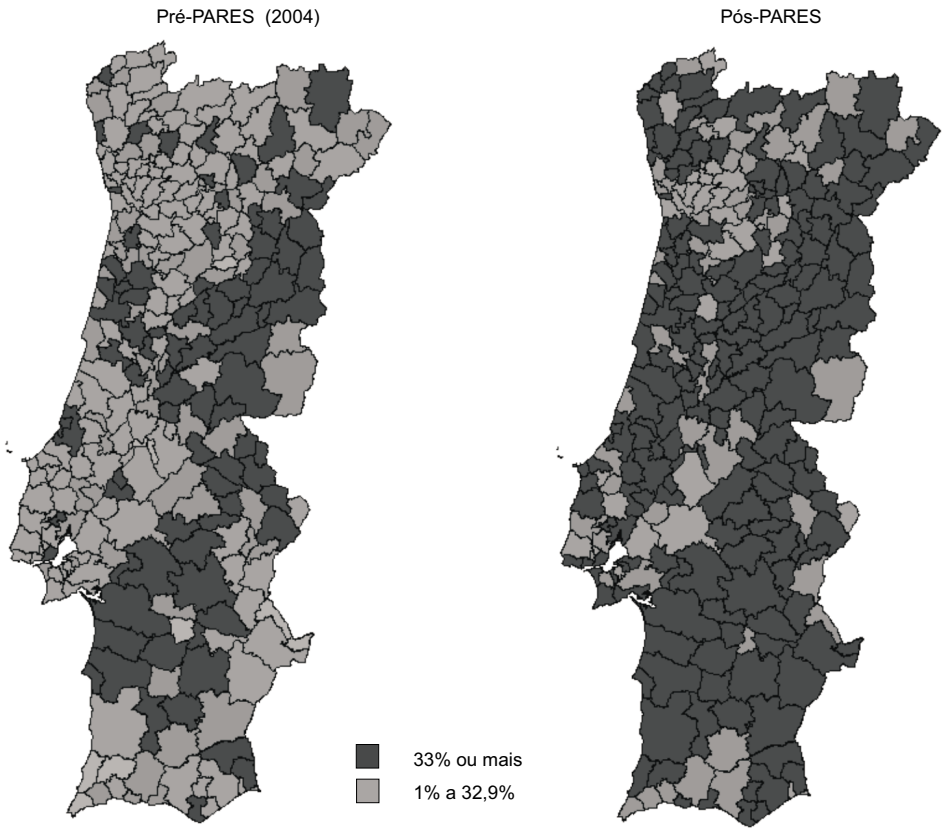

Figura 4.11 Mapas de taxa de cobertura de creche, 2004 e pós-PARES
Fonte: Carta Social.

entre 2001 e 2006, e o aumento do mesmo a partir de 2006, em grande medida por efeito do PARES.

Conclusões

A portaria que criou o PARES previu que alguns elementos-chave (designadamente as respostas sociais elegíveis, o montante de financiamento público, a pontuação atribuída aos critérios de seleção, o fator de sobredimensionamento ou o território elegível) fossem estabelecidos em cada aviso de abertura de candidaturas, permitindo assim que, na fase de candidatura seguinte, fossem definidas prioridades, em função da avaliação do impacto, nas metas inicialmente estabelecidas, dos resultados da fase anterior (cf. esquema no ponto sobre a formulação no PARES).

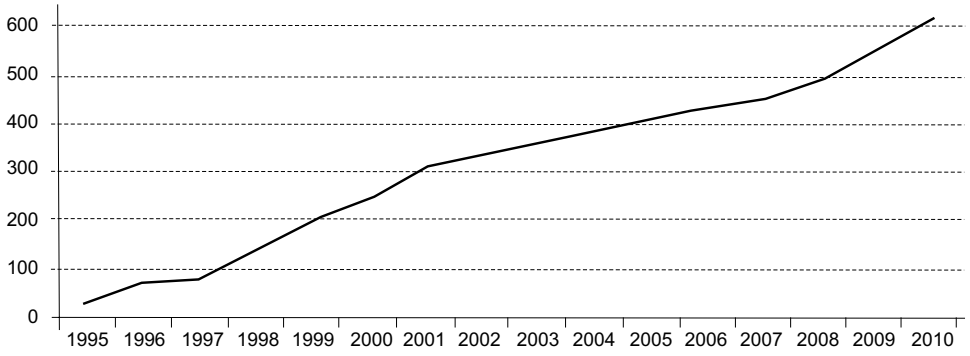

Figura 4.12 Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais acumulados) — Continente 1995/2010

Fonte: entre 1995 e 2007: Resposta do MTSS à Pergunta n.º 622/X/(3.ª) — AC de 14 de fevereiro de 2008. Assunto: solicitação de informação sobre apoios financeiros disponibilizados pelo MTSS às IPSS. Em Portal da Assembleia da República.
Entre 2008 e 2010: Relatórios da Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos. Gabinete de Estratégia e Planeamento, MSSS. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. Em Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt

Figura 4.13 Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais) — Continente 1995/2010

Fonte: entre 1995 e 2007: Resposta do MTSS à Pergunta n.º 622/X/(3.ª) — AC de 14 de fevereiro de 2008. Assunto: solicitação de informação sobre apoios financeiros disponibilizados pelo MTSS às IPSS. Em Portal da Assembleia da República.
Entre 2008 e 2010: Relatórios da Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos. Gabinete de Estratégia e Planeamento, MSSS. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. Em Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt

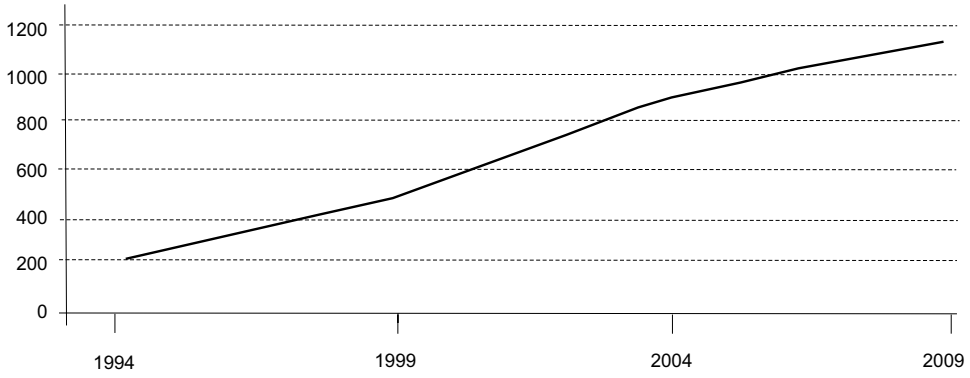

Figura 4.14 Evolução da despesa com acordos de cooperação

Fonte: "O papel da rede de serviços e equipamentos sociais"; Revista *Sociedade e Trabalho*, 41 (maio/agosto 2010); Gabinete de Estratégia e Planeamento; Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

Para além das metas físicas definidas (taxa de cobertura de 33% em creches e aumento da capacidade instalada nas restantes respostas elegíveis) o PARES tinha ainda como objetivos reduzir as assimetrias no território ao nível da taxa de cobertura e incrementar o investimento público, através da valorização dos projetos com um maior investimento privado, resultante nomeadamente de parceiras locais, constituindo uma inovação face aos anteriores programas de investimento em equipamentos sociais (PIDDAC, POEFDS e PORLVT / QCA III).

Da análise dos resultados do PARES parece concluir-se que, de uma forma genérica, os principais objetivos do programa foram alcançados.

Contudo, e para além das questões suscitadas ao longo do presente trabalho, existe ainda uma questão adicional bastante relevante, relacionada com o PARES (e, de uma forma geral, com todos os programas de apoio ao investimento em equipamentos sociais), que se prende com as implicações do alargamento da rede de serviços e equipamentos sociais na despesa pública corrente, em sede de funcionamento desses mesmos serviços e equipamentos sociais.

Ou seja, o financiamento público na rede de equipamentos sociais não se esgota com o investimento nas infraestruturas, tendo este investimento um efeito direto e significativo no aumento de despesa pública corrente, associada à comparticipação do Estado para funcionamento das respostas sociais, no âmbito dos acordos de cooperação com as IPSS.

Conforme se verifica, a partir da figura 4.14, a despesa com acordos de cooperação aumentou substancialmente a partir de 1994.

Com efeito, a evolução dos acordos de cooperação com as IPSS, no âmbito do funcionamento dos serviços e dos equipamentos sociais, e o seu peso na despesa corrente de ação social (em sede de orçamento da Segurança Social), é um tema que se justificaria abordar num trabalho autónomo…

Capítulo 5

Complemento Solidário para Idosos (I)

Teresa Requejo

Introdução

A medida de política pública visada por este exercício de análise é o Complemento Solidário para Idosos (CSI). O CSI, lançado em 2005, constitui uma prestação pecuniária de natureza diferencial, integrada no Subsistema de Solidariedade, destinada a combater a pobreza dos idosos (pensionistas com 65 anos ou mais anos). A atribuição desta prestação é feita sob condição de recursos, tendo sido atribuída inicialmente com um referencial (em 2006: 4.200 euros/ano) próximo do da linha de pobreza.

O grupo visado foi coberto de forma gradual (2006: indivíduos com 80 ou mais anos; 2007: 70 ou mais anos; 2008: 65 ou mais anos) sendo que a 31 de dezembro de 2009 a prestação abrangia cerca de 223 mil beneficiários. Entre 2006 e 2009, foram gastos com a prestação aproximadamente 335 milhões de euros.

O modelo teórico que enquadrou a análise do CSI foi o modelo das etapas adaptado de Knoepfel *et al.* (2011). Atendendo à informação disponível até ao momento foi possível incorporar na presente análise quatro das etapas consideradas pelo modelo: o problema, o agendamento, a formulação e a concretização.

Foi ainda incluído um bloco em substituição da etapa que deveria refletir os resultados da avaliação da medida. Considerando que esta nunca foi realizada, julgou-se pertinente incluir um novo bloco em sua substituição que visa apresentar alguma da informação e reflexão produzida sobre pobreza e desigualdade num período relevante para apreciação do impacto da medida.

No que respeita à fase de concretização da medida, a análise circunscreveu-se, fundamentalmente, ao período 2005-2009, embora sempre que se tenha julgado pertinente fosse incluída informação de outros anos.

Atendendo ao conteúdo do Decreto-Lei n.º 13/2013, publicado a 25 de janeiro, que configura uma alteração significativa no trajeto do CSI ao diminuir o referencial anual da prestação, considerou-se útil incluir um último bloco que — não correspondendo a qualquer uma das etapas do modelo teórico anteriormente referido nem visando a sua substituição — se aproxima de uma prática jornalística habitualmente designada por "notícias de última hora".

Problema

A emergência do problema associado à medida de política em análise é pela sua natureza — a pobreza dos idosos em Portugal — difícil de identificar temporalmente porque não se associa a um acontecimento em concreto ou a um movimento específico.

Todavia, as preocupações neste domínio expressas publicamente de forma mais evidente não são, certamente, dissociáveis do surgimento de uma narrativa que associa a pobreza dos idosos ao valor reduzido que assumem algumas pensões de velhice. A significativa dimensão de pensionistas de velhice com pensões baixas constitui igualmente um fator determinante para que a pobreza dos idosos assuma a natureza de um problema.

A construção da narrativa que identifica a pobreza dos idosos enquanto problema que carece da intervenção do Estado é maioritariamente formulada não distinguindo pensões de rendimentos. Ou seja, "avalia-se" o problema e a sua dimensão, fundamentalmente, pelo valor das pensões atribuídas a alguns pensionistas e não pela identificação dos seus rendimentos. Esta análise, coincidente com a realidade em muitos casos, revelar-se-á determinante do perfil de algumas das soluções identificadas e, igualmente, dos constrangimentos à sua operacionalização.

Outro elemento da narrativa sobre este problema, e que se julga vantajoso sublinhar, pode ser expresso do seguinte modo: a injustiça decorrente de uma associação entre longos períodos de trabalho e reduzidos valores das pensões de velhice. Ou seja, o valor reduzido das pensões, na narrativa pública sobre o tema, equaciona poucas vezes, de modo claro, a questão da duração da carreira contributiva dos pensionistas. Também é muitas vezes ambíguo nesta discussão se se estão a apreciar os valores de pensões de velhice do regime contributivo ou do regime não contributivo (Rodrigues, *et al.*, 2012).

Pese embora o que anteriormente se procurou dizer relativamente quer ao momento do surgimento do problema quer à forma como este é genericamente apresentado, é inquestionável que o cálculo das taxas de pobreza em Portugal evidencia a fragilidade dos rendimentos do grupo da população mais idosa.

Sem pretender menorizar a importância dos estudos realizados, dos esforços desenvolvidos e das iniciativas tomadas ao nível nacional ao longo do tempo, quer para sinalizar o problema, quer para apontar soluções para o mesmo, julga-se que a emergência do problema poderá associar-se temporalmente de modo mais evidente à participação de Portugal na concretização da agenda europeia no âmbito da política social.

Neste domínio sublinham-se alguns momentos-chave:

— o Conselho Europeu de Lisboa de março de 2000, pela relevância atribuída às questões sociais, apesar da forte tendência para centrar a agenda nas questões económicas;[1]
— o Conselho de Nice de dezembro de 2000, que deu sequência aos compromissos expressos em Lisboa, nomeadamente através da aprovação da Agenda Social

Europeia. Nas Conclusões da Presidência é possível verificar as intenções associadas a este processo bem como a forma de as acompanhar. [2]

A agenda aprovada define seis grandes orientações para a política social, entre as quais se incluem a luta contra todas as formas de exclusão e de discriminação para favorecer a integração social e a modernização da proteção social. São igualmente definidas um conjunto de modalidades de aplicação das referidas orientações, envolvendo a Comissão, o Conselho, os Estados-membros, que apelam ao desenvolvimento de indicadores em associação com o Comité de Emprego e com o Comité de Proteção Social, ao estabelecimento de critérios de avaliação. Esta agenda, no âmbito do Método de Coordenação Aberta, prevê especificamente que seja executado, até junho de 2001, "um plano nacional de ação de luta contra a pobreza e exclusão social que abranja um período de dois anos, com base nos objetivos aprovados em comum. Esse plano especificará os progressos visados pelas políticas nacionais e mencionará os indicadores utilizados para avaliar as ações empreendidas".

Os desenvolvimentos posteriores, quer no domínio da criação de compromissos entre os Estados-membros, quer no domínio do desenvolvimento e consolidação de fóruns de discussão e de instrumentos de trabalho e de reporte da situação de cada um dos Estados membros em matéria de pobreza e exclusão social (dos quais se destacam os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão — PNAI), introduzem um fortíssimo fator de pressão na discussão pública do problema da pobreza, a que não será alheio o aumento da visibilidade da posição ocupada por Portugal no *ranking* da União.[3]

Portugal caracteriza-se por apresentar uma taxa de pobreza com valores elevados em comparação com a média europeia, sendo particularmente elevados na

---

1 "(…) Promover a inclusão social (...)32. É inaceitável o número das pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza e em situação de exclusão social na União. Deverão ser tomadas medidas que tenham um impacto decisivo no que respeita à erradicação da pobreza, através da fixação de metas adequadas a acordar pelo Conselho até ao final do ano (…) 33. (…) Desenvolver ações prioritárias dirigidas a grupos-alvo específicos (por exemplo, grupos minoritários, crianças, idosos e pessoas deficientes), cabendo aos Estados-membros escolher as ações a implementar e, posteriormente, informar sobre a sua execução." em *Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Lisboa*, 23 e 24 de março de 2000.

2 "13. (…) Esta agenda constitui uma etapa determinante para o reforço e a modernização do modelo social europeu, que se caracteriza pelo nexo indissociável entre desempenho económico e progresso social. 14. Com base nos relatórios da Comissão e do Conselho e num painel de avaliação regularmente atualizado, o Conselho analisará anualmente na sessão da primavera, e pela primeira vez na reunião de Estocolmo, em março de 2001, a execução da Agenda (…)", em *Conclusões da Presidência — Conselho Europeu de Nice,* de 7 a 10 de dezembro de 2000.

3 "Os Estados-membros deveriam garantir a capacidade de os sistemas de pensões atingirem os seus objetivos. Neste sentido, tendo em conta as específicas circunstâncias nacionais, eles deveriam: Garantir que as pessoas idosas não são colocadas em risco de pobreza e que podem usufruir de um nível de vida decente; que partilhem do bem-estar económico do seu país e que possam participar ativamente na vida social e cultural", em *Joint Report of the Social Protection Committee and Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Coordination*, novembro de 2001, a remeter ao Conselho Europeu de LaeKen, de dezembro de 2000.

Quadro 5.1 Risco de pobreza para a população total e para os idosos, 1995-2004

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Risco de pobreza (Total)											
UE25	Total	:	:	:	15	16	16	16	:	15	16
	H	:	:	:	14	15	15	15	:	14	15
	M	:	:	:	16	17	17	17	:	16	17
UE15	Total	17	16	16	15	16	15	15	:	15	17
	H	16	15	15	14	15	15	:	:	14	15
	M	18	18	17	16	17	16	:	:	17	18
PT	Total	23	21	22	21	21	21	20	20	19	21
	H	21	20	20	19	19	19	20	:	:	20
	M	24	22	23	22	22	22	20	:	:	22
Risco de pobreza dos idosos											
UE25	Total	:	:	:	18	17	17	16	:	17	18
	H	:	:	:	15	15	14	13	:	14	15
	M	:	:	:	20	19	19	18	:	19	20
UE15	total	21	20	18	18	17	17	18	:	19	19
	H	18	16	15	15	15	14	15	:	16	16
	M	23	22	20	20	19	19	20	:	21	21
PT	total	38	36	37	35	33	33	30	:	:	29
	H	36	35	34	33	30	30	26	:	:	29
	M	39	36	39	37	35	35	31	:	:	30

: Informação não disponível.

Fonte: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), Newcronos (junho de 2006); Eurostat, Statistics of Income and Living Conditions (SILC), Newcronos (junho de 2006).

taxa de pobreza dos idosos: em 2000 o valor total era de 33% — nas mulheres 35% — e em 2004 o valor situava-se ainda perto dos 30% (vide quadro 5.1).

Os valores da taxa de pobreza dos idosos mantêm-se em níveis muito distantes dos valores médios europeus apesar:

— do continuado crescimento do valor das pensões de velhice (vide figura 5.1), realizado maioritariamente através de processos de atualização anuais;
— da existência de um instrumento de redução dos efeitos negativos sobre o valor final da pensão estatutária de velhice, decorrentes quer de períodos contributivos curtos quer de períodos contributivos marcados por níveis de contribuição baixos: o Complemento de Solidariedade, que permite complementar o valor das pensões estatutárias até aos valores fixados para as pensões mínimas;
— de um instrumento de proteção na velhice, a pensão social, para os que não têm qualquer carreira contributiva ou quando esta não tem a duração necessária para aceder a uma pensão estatutária.

Exemplificando a questão: o limiar da pobreza fixado para 2005 foi de aproximadamente 4.386 euros/ano, e o valor máximo das pensões mínimas fixado ao

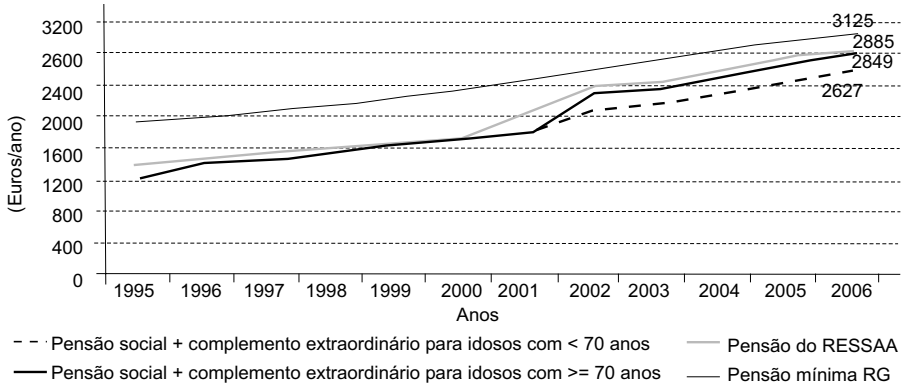

Figura 5.1 Evolução dos montantes da pensão social e da pensão mínima do regime geral, 1995 -2006
Fonte: *Diário da República* (1995-2006).

nível nacional para o mesmo ano foi de 3.035euros/ano (pensão mínima do regime geral).

A acrescer à diferença sinalizada, o número de pensionistas de velhice cobertos por pensões com valores abaixo do limiar da pobreza assume uma dimensão significativa — estima-se que em 2004 o número pudesse assumir um valor ligeiramente inferior ao da metade do total de pensionistas (vide quadro 5.2).

Todavia é de sinalizar a importância das transferências sociais em Portugal na redução da taxa de pobreza dos idosos durante o período, o que fica evidente pela leitura da figura 5.2. Ou seja, pese embora "as cores carregadas" do cenário anteriormente identificado, este seria muito mais grave caso não houvesse lugar a transferências sociais: a taxa de pobreza dos idosos antes e depois de transferências sociais era, em 2004, respetivamente, de 34% e de 29% (vide figura 5.2).

Assim, pode descrever-se sinteticamente o contexto de emergência do problema, do seguinte modo:

— constatação de uma evolução positiva nos valores das pensões de velhice mas que se revela claramente insuficiente para produzir alterações significativas na taxa de pobreza dos idosos em Portugal. Os valores das pensões mínimas estão muito distantes do limiar da pobreza;
— produção de uma narrativa política ao nível nacional que, sendo suportada, mais fortemente, nuns casos, em argumentos que defendem a correção de desigualdades de rendimento; noutros apelam à necessidade de corrigir a injustiça configurada por um valor de pensão de velhice muito baixo associado a "uma vida de trabalho" — sobretudo quando comparado com o valor de prestações de combate à pobreza do regime não contributivo, tais como o Rendimento Social de Inserção (RSI) — convergem de forma genérica para

Quadro 5.2 Número de pensões de velhice e de sobrevivência processada aos indivíduos com 65 e mais anos, dezembro de 2004

	Regime Geral (RG)	Regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA)	Regime não contributivo	Total
Velhice	1.257.238	261.311	43.260	1.561.809
Sobrevivência	374.121	81.362	1.392	456.875
Total	1.631.359	342.673	44.652	2.018.684

Fonte: cálculos efetuados pela DGEEP/MTSS com base nos dados do Centro Nacional de Pensões, 2004.

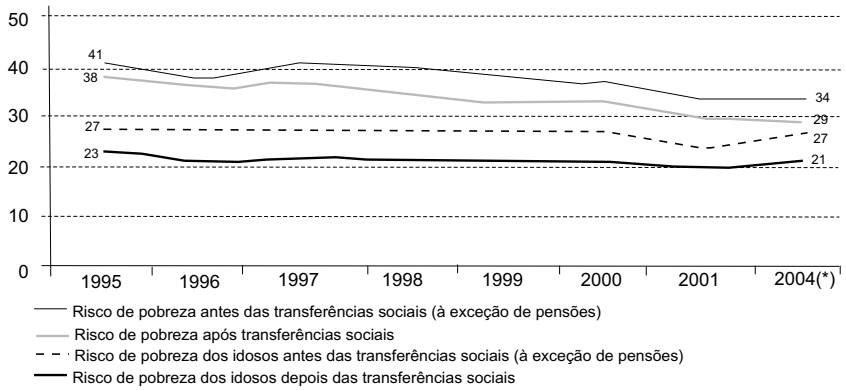

Figura 5.2 Risco de pobreza antes e após transferências sociais, população total e população idosa, 1995-2004

(*) Quebra de série

Fonte: Eurostat, *European Community Household Panel* (ECHP), Newcronos (junho de 2006); Eurostat, *Statistics of Income and Living Conditions* (SILC), Newcronos (junho de 2006).

um consenso em torno da necessidade de elevar os rendimentos dos idosos provenientes de pensões;

— contexto de condicionamento ao crescimento da despesa pública, designadamente da despesa social; [4]

— pressão no seio da União Europeia para a introdução e/ou desenvolvimento de políticas nacionais que permitam melhorar os indicadores dos Estados-membros em matéria de pobreza e exclusão social.

Quanto a uma definição sintética do problema, arrisca-se a seguinte formulação: a

4 O programa eleitoral e o programa de governo apresentado pelo PS incorporam preocupações/orientações no domínio da contenção da despesa pública.

necessidade de o Estado desenvolver uma intervenção, num contexto de pressão para a contenção da despesa pública, que permita reduzir uma persistente e elevada taxa de pobreza dos idosos, verificada após transferências sociais.

Por último, sublinha-se que a posição assumida pelos diferentes atores políticos ao nível nacional na discussão pública do problema é mais evidente na fase de concretização da medida como se procurará ilustrar mais adiante.

Agendamento

O CSI surge, pela primeira vez, com a designação de Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, nas Bases Programáticas do Partido Socialista (PS) para as eleições legislativas de 2005, nos seguintes termos:

> 2.3. Uma nova frente: combater a pobreza dos idosos
> Neste novo ciclo de políticas sociais, o PS propõe-se atacar fortemente um problema que se verifica na sociedade portuguesa desde há longos anos — os elevados níveis de pobreza dos idosos, que se mantêm aproximadamente no dobro da população.
> Deste modo uma das medidas de reforço da proteção social que nos propomos implementar, no prazo de uma legislatura, traduzir-se-á na criação de uma Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, de forma a que nenhum pensionista tenha que viver com um rendimento abaixo de 300 euros. A solidariedade nacional fará com que aproximadamente 300.000 pensionistas vejam os seus rendimentos totais significativamente aumentados com efeitos muito poderosos na diminuição na taxa de pobreza. Esta prestação, a atribuir aos idosos reformados e sujeita a rigorosa condição de recursos, destina-se a dar mais a quem mais precisa. Trata-se de uma opção de rigor e ambição mas também de verdade. À fraude política dos Governos PSD/CDS, que foi a promessa de elevar as pensões mínimas para o nível do salário mínimo, há que contrapor um esforço nacional de ser solidário com os mais pobres e desprotegidos e neles os idosos são um grupo fundamental. (pág. 72). [5]

Deste modo, fica evidente que a etapa de agendamento pode ser caracterizada do seguinte modo:

— a ideia da medida foi lançada num contexto de combate eleitoral;
— a formulação e concretização da medida foram desenvolvidas num contexto pós-eleitoral que se caracterizou pela mudança do partido no poder e por uma maioria absoluta do partido vencedor.

Atendendo aos textos do programa eleitoral e do programa do governo é possível elencar compromissos claros relativamente à medida de política em causa:

---

5 Texto idêntico consta do Programa do XVII Governo Constitucional (pág. 70).

— abranger 300.000 idosos pobres;
— fixar o valor da prestação em 300,00euros/mês (limiar da pobreza estimado para 2005);
— implementar a prestação no prazo de uma legislatura (4 anos);
— garantir rigor na aplicação da medida.

É igualmente possível deduzir, a partir dos referidos textos e de posteriores intervenções públicas de representantes do partido proponente da medida, designadamente em sede parlamentar, que o lançamento da medida esteve ainda associado a um outro objetivo forte: potenciar a redução da taxa de pobreza dos idosos de modo significativo.

A narrativa produzida pelo governo sobre a prestação classifica-a como pertencendo a uma nova geração de políticas sociais — "que trata diferente o que é diferente e trata melhor aqueles que mais precisam" — por oposição a uma política anterior de aumento generalizado das pensões mínimas, considerada insustentável financeiramente.

A frase que mais tarde virá estar associada ao lançamento da medida — "Só para quem mais precisa"-, sendo ilustrativa da referida narrativa, vem reforçar publicamente uma conceção sobre esta matéria que é claramente favorável a uma concentração de recursos num grupo delimitado de idosos por contraponto a uma visão política de distribuição generalizada dos recursos por todos os pensionistas com pensões mínimas.

Formulação

Foi constituído um grupo de trabalho para implementação da prestação cujo despacho de criação — Despacho n.º 13/MTSS/05-I, de 6 de maio, do ministro do Trabalho e da Solidariedade Social — integra um mandato claro e conforme os compromissos do Programa do Governo. [6]

O grupo de trabalho integrou todos os organismos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social com atribuições no domínio do estudo/conceção, formulação jurídica, criação de sistemas de informação de suporte e de execução da medida (divulgação, atendimento, análise e aprovação de candidaturas, pagamentos, etc.).

---

6 "O XVII Governo Constitucional assumiu, no seu programa, o compromisso para com os Portugueses de, no prazo de uma legislatura, reforçar significativamente o combate à pobreza dos idosos, designadamente, por recurso a medidas de reforço da protecção social que se traduzirão na criação de uma Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos para que nenhum idoso tenha de viver com um rendimento abaixo de 300 euros.
Para que tal objectivo se cumpra, decidiu o Governo implementar a medida, já no próximo ano de 2006, para idosos com idade igual ou superior a 80 anos. Assim, é imperioso que se dê continuidade ao trabalho já iniciado de definição dos procedimentos necessários e adequados para a implementação desta nova Prestação, agora ao mais alto nível, através da criação de um grupo de trabalho alargado a vários organismos do Ministério."

Esta composição determina que, apesar do lançamento da medida configurar uma lógica *top-botom* que integra a definição prévia de objetivos e metas visados com grandes níveis de precisão, o processo de formulação da mesma, no que concerne à produção dos diplomas legais, que definem as suas características e os seus mecanismos de execução, e de todo o trabalho que o precede, foi participado por um grupo alargado de atores da administração pública com competências diversificadas.

Do desenho inicial da prestação identificam-se as seguintes características por constituírem elementos relevantes, quer para a definição do perfil da prestação, quer para a compreensão da posição dos diferentes atores na discussão ocorrida durante esta fase:

— a prestação é dirigida a pensionistas com 65 ou mais anos;
— a prestação é atribuída sob condição de recursos;
— o valor da prestação a atribuir é o resultado de uma diferença entre os recursos do requerente e o referencial anual fixado para a prestação;
— existem dois referenciais anuais fixados para efeitos de atribuição da prestação: um para um requerente isolado e outro para dois requerentes pertencentes ao mesmo agregado;
— o conceito de agregado familiar não corresponde ao conceito de coabitação;
— o conceito de recursos do requerente envolve um conjunto extenso de rendimentos próprios e do seu agregado, quer monetários (trabalho, pensões, prediais, de capital, etc.), quer em espécie (valor das contribuições do Estado para equipamentos sociais frequentados pelos requerentes), bem como uma componente de solidariedade familiar (rendimentos dos filhos quando superiores a um determinado valor); [7]
— é obrigatória a autorização do beneficiário para acesso às suas contas bancárias bem como a apresentação dos rendimentos dos filhos declarados para efeitos de IRS (exceto no caso de desconhecimento do paradeiro dos mesmos);
— o valor anual da prestação é pago em 12 mensalidades;
— a renovação da prestação é bienal;
— a implementação da prestação é gradual (2006: indivíduos com 80 ou mais anos; 2007: 75 ou mais anos; 2008: 70 ou mais anos e 2009: 65 ou mais anos).

As características anteriormente referidas — à exceção da componente de solidariedade familiar — não constituem elementos inovadores quando comparadas com prestações pré-existentes no âmbito do regime não contributivo: quer a pensão social, dirigida a destinatários semelhantes aos do CSI, quer o RSI, dirigido a um grupo destinatários amplo, já incorporam o princípio da condição de recursos, bem como um leque de rendimentos alargado a considerar para este efeito — no caso da pensão social julga-se poder afirmar que a amplitude dos rendimentos considerada é mais alargada do que a contemplada pelo CSI.

---

7 Em 2006, o valor considerado para este efeito foi de 10.500 euros / ano. Atendendo ao valor do salário médio à altura, a probabilidade da componente de solidariedade familiar integrar os recursos do requerente aplicava-se a escalões de rendimento com algum significado.

O que eventualmente pode ser considerado inovador no CSI neste domínio, por comparação com a pensão social, é a introdução de uma capacidade acrescida de operacionalizar a condição de recursos atendendo à clareza da definição dos rendimentos a considerar e das formas de o demonstrar. O que, aliás, poderá ter constituído uma das razões pelas quais os rendimentos previstos no âmbito desta prestação foram objeto de uma tão ampla discussão pública.

Parece contudo poder considerar-se que os elementos que mais caracterizam o CSI e, sobretudo a sua concentração numa única prestação, são a expressão do reforço de uma tendência crescente de valorização da condição de recursos, enquanto requisito de acesso a determinadas prestações sociais — fundamentalmente no âmbito do regime não contributivo — e da garantia da sua efetiva e rigorosa aplicação. A esta tendência subjaz uma opção de concentração de recursos nos subgrupos com maiores níveis de fragilidade mesmo quando estes integram grupos mais amplos que também possam ser considerados frágeis. Ou seja, "os mais pobres dos pobres".

Quanto à componente de solidariedade familiar, e não negligenciando a potencialidade dos seus efeitos na redução da despesa no âmbito desta medida, a sua introdução revela-se bastante coerente com a tendência descrita anteriormente. Quer isto dizer que ao corresponsabilizar as famílias com mais recursos pelos seus ascendentes, amplia-se a possibilidade de concentrar os recursos disponíveis nos idosos sem recursos e sem filhos ou cujos filhos possuem também eles baixos recursos.

Tal como enunciado anteriormente é sobretudo nesta etapa que se identifica de forma mais evidente a posição dos diferentes atores relativamente às características da medida e às suas eventuais alternativas. As discussões havidas a este propósito incorporam, por vezes, elementos que possibilitam, inclusive, identificar algumas dimensões de divergência no que respeita à própria conceção do problema.

Neste domínio, selecionaram-se quatro momentos considerados importantes para a identificação da posição assumida por parte atores relevantes envolvidos na discussão pública da medida (governo, partidos com assento parlamentar e Conselho Económico e Social) muito embora com a plena noção de que os atores "selecionados" não esgotam o universo dos que participaram neste debate: [8]

— a aprovação no plenário do Conselho Económico e Social do parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2005-2009 — Principais Linhas de Ação e Medidas em 2005-2006, a 13 de junho de 2005;
— o debate mensal com o Parlamento sobre política social de apoio aos idosos, a 24 de fevereiro de 2006;

8 Assume-se que a não realização de um levantamento das posições expressas sobre a medida na comunicação social durante o período em apreço constitui uma fragilidade do presente exercício de análise. Todavia, e talvez confiando excessivamente na memória existente sobre os acontecimentos à época, sobretudo os registados na imprensa escrita, julga-se poder afirmar que as diferentes posições expressas não foram significativamente distintas das assumidas pelos atores políticos, no que concerne a aspetos essenciais.

— apreciação no parlamento do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, que cria o Complemento Solidário para Idosos — Apreciação Parlamentar n.º 13/X (PCP), a 31 de março de 2006;
— a aprovação no plenário do Conselho Económico e Social do parecer sobre as Grandes Opções do Plano — Principais Linhas de Ação para 2007, a 2 de junho de 2006.

O parecer do CES de 2005, expressando uma posição favorável quanto à intenção de implementar a medida, parece sobretudo significativo por corroborar o contexto e as razões que parecem ter estado na base da decisão da sua conceção e implementação.[9] Quanto ao parecer de 2006, elaborado após a criação do CSI, apesar de expressar uma posição positiva sobre o facto de a medida ter sido concretizada, inclui, igualmente, referências negativas sobre os procedimentos que estão associados ao acesso à prestação.[10]

A relevância destes pareceres, atentas as atribuições e composição do CES, designadamente do seu plenário, decorre do facto de os mesmos traduzirem um amplo consenso relativamente à necessidade da prestação, apesar do contexto do seu lançamento.

No debate mensal com o Parlamento sobre política social de apoio aos idosos, realizado após a publicação do diploma que cria o CSI, algumas passagens da intervenção do primeiro-ministro são bastante expressivas da forma como o governo concebe esta medida de combate à pobreza dos idosos, assim como das respostas às principais críticas expressas durante o debate:

> De facto não está na mesma situação quem apenas vive do rendimento de uma pensão baixa e quem, para além, dela pode contar com património elevado ou, então, com outros rendimentos. (…) Do mesmo modo, também não é indiferente que um idoso viva isolado, sem família, ou que tenha filhos com rendimentos elevados a quem é exigível que apoiem os seus ascendentes. (…) E como sempre foi dito, o objetivo de tirar da pobreza 300.000 idosos é para cumprir ao longo da legislatura. (…) Assim, já no próximo ano de 2007, todos os idosos carenciados com 70 ou mais anos poderão requerer o complemento, ao contrário do que estava previsto.[11]

Durante a apreciação parlamentar do decreto-lei que criou o CSI, realizada em março de 2006, podem identificar-se as posições (críticas e/ou alternativas ao perfil

---

9 "sendo certamente essencial a sustentabilidade financeira da segurança social, entende o CES que não podem ser postos em causa objetivos fundamentais de justiça e equidade social. (…) Registam-se como positivas as manifestações de intenção de reforço das bases da proteção social, de combate à pobreza e da salvaguarda da coesão social e intergeracional e a medida concreta de um nova prestação dirigida aos idosos mais carenciados", CES, julho de 2005, pp. 30 e 31.

10 "O CES encara ainda como positiva a medida de criação do Complemento Solidário para Idosos, mas recomenda que sem p r em causa o necessário controlo, os respetivos procedimentos administrativos sejam simplificados", CES, 2006, p. 28.

11 Em debate mensal sobre política social de apoio aos idosos a 24 de fevereiro de 2006, *Diário da Assembleia da Republica*, I série, n.º 95.

da medida) dos diferentes grupos parlamentares através de alguns excertos das intervenções dos seus representantes:

O senhor Bernardino Soares (PCP) — (…) É uma verdade incontornável que no nosso país é entre os mais idosos que se encontram muitas das situações de pobreza e de pobreza extrema. Esta situação deriva do baixíssimo nível de muitas centenas de milhares de reformas, sistematicamente mantido pela recusa dos sucessivos governos em aumentarem mais substancialmente as mesmas. (…)

O governo optou assim por criar este complemento, quando podia, e devia, apostar na valorização das pensões mais baixas, como o PCP tem vindo a propor, eliminando de vez as situações de pobreza entre os mais idosos. Ao contrário do que é dito no preâmbulo do diploma, é possível e sustentável o aumento das pensões.

Mas dito isto, do que fundamentalmente queremos hoje aqui tratar e que motiva a nossa apreciação parlamentar é de, estando de acordo com a existência desta nova prestação, garantir que ela chegue aos reformados que visa abranger, com critérios justos e eficazes.

Sr. Adão Silva (PSD) — (…) Factos são factos. Os idosos são, em Portugal, a categoria social mais vulnerável à pobreza. Para explicar esta vulnerabilidade podemos invocar o crescente prolongamento da longevidade, a alteração dos padrões familiares, a desertificação de vastas áreas do território rural e dos meios urbanos mais antigos e ainda as debilidades do sistema de segurança social.

Nos últimos anos têm colhido protagonismo políticas de apoio a idosos mais carenciados, suportadas pelo sistema de segurança social. Importa aqui destacar o princípio da convergência das pensões mínimas (…) que tem envolvido centenas de milhares de idosos, que, desde 2003, estão a ver as suas pensões aumentar, fruto da decisão de um governo dirigido pelo Partido Social Democrata.

Para nós, PSD, torna-se inquestionável que são merecedoras de todo o apoio e solidariedade as pessoas idosas que ajudaram a construir este país, que não podem ser atiradas para a pobreza e exclusão social, numa demonstração de esquecimento mesquinho. Por isso, achamos oportuna a criação de uma prestação específica para os idosos com rendimentos mais baixos, vivendo mais isolados e mais desprovidos de apoio familiar.(…)

O Sr. Pedro Mota Soares (CDS-PP) — Estamos aqui hoje a discutir uma apreciação parlamentar do Decreto-Lei n.º 232/2005, que cria o Complemento Solidário para Idosos, e a primeira nota que queremos deixar é a de que este complemento tem um objetivo, que é um objetivo social com o qual concordamos, mas além dele há um caminho para alcançá-lo.

É óbvio que somos a favor do rigor — sempre o dissemos relativamente às prestações sociais. E dissémo-lo muitas vezes isoladamente, acerca das prestações sociais que, sinceramente, merecem ser fiscalizadas e em relação às quais, curiosamente, o Partido Socialista noutras ocasiões jamais criou mecanismos de fiscalização tão duros quanto estes, como foi o caso do Rendimento Social de Inserção. (…) O que está aqui em causa não é rigor, é única e exclusivamente criar burocracia para excluir pessoas deste complemento (…).

> Para terminar, um último aspeto que nos preocupa, que é o aspeto relativo à exigência de um conjunto de documentação, eventualmente também para ações judiciais, aos filhos obrigados à prestação de alimentos nos termos do artigo 2009 do Código Civil. Pela primeira vez este governo — e também aqui se nota a marca socialista — faz algo que nos parece perigoso, que é levar para dentro da família, que é uma instituição que tem muitos mais anos do que o Estado (…) um conjunto de mecanismos burocráticos que, até aqui, estavam excluídos do seu seio (…).
>
> A sr.ª Mariana Aiveca (BE) — Naturalmente que apoiamos o Complemento Solidário para Idosos. É claro! Mas o que não está certo na nossa perspetiva é escamotear o que está por detrás dele (…).
>
> É que lendo o preâmbulo do decreto-lei, e cito uma pequena parte, vemos que é dito que "a estratégia prosseguida até aqui, assente no aumento generalizado do valor das pensões mínimas, tratando de igual forma o que é diferente, se revela uma estratégia financeiramente insustentável". E é aqui que está a questão (…). Este é mais um exemplo de que o PS se afasta, cada vez mais, do que eram os paradigmas do Estado social, caminhando aceleradamente para um Estado assistencialista.
>
> Na nossa perspetiva, não fazem sentido tantas medidas — e não mudámos de posição, é esta desde sempre a nossa opinião. Estamos de acordo, como disse inicialmente, com o complemento, mas não é disso que se trata! Do que se trata é da forma, da abdicação! E como já foi afirmado por alguns Srs. Deputados, esta questão é ainda mais contraditória na altura do Simplex…! Leva-nos a crer que com tantos impressos se calhar o que se pretende para alguns idosos é o "andex". [12]

Perante o exposto, o que parece separar o governo dos partidos da oposição na discussão sobre a pobreza dos idosos não é a necessidade de elevar o valor das pensões mínimas para todos, mas a convicção quanto ao método mais eficaz de, num contexto de contenção da despesa pública, produzir efeitos positivos na taxa de pobreza dos idosos — para além, evidentemente, da diferença de leituras quanto à possibilidade de poder aumentar a despesa pública nesta área. Esta leitura fundamenta-se no facto de, apesar das divergências registadas quanto a algumas das características da medida durante as discussões em sede parlamentar, o período de implementação do CSI ter sido acompanhado por aumentos anuais das pensões mínimas até ao ano de 2010 (os aumentos foram suspensos em 2011 e 2012).

Em resumo:

Verifica-se consenso político quanto à necessidade de elevar os rendimentos dos pensionistas com pensões de velhice com um valor baixo, enquanto instrumento de reação à taxa de pobreza dos idosos, pese embora que as preferências registadas nas posições mais extremadas se organizem quanto ao modo de responder à esta necessidade entre:

---

12 Em debate mensal sobre política social de apoio aos idosos, a 24 de fevereiro de 2006, *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 107

— o aumento generalizado das pensões mínimas em dimensão relevante;
— a concentração num grupo circunscrito — os idosos com menores rendimentos — de um aumento significativo dos rendimentos provenientes de pensões/prestações acompanhado de aumentos ligeiros de todas as pensões mínimas;
— não se identifica uma oposição política quanto à criação de uma nova prestação de combate à pobreza dos idosos, mas identificam-se fortes críticas relativamente a algumas das características do CSI, designadamente:
  — alguns dos seus requisitos de acesso: apresentação dos rendimentos dos filhos, número de formulários a preencher e documentos a apresentar;
  — o seu conceito de recursos do requerente: consideração do rendimento dos filhos para efeitos de determinação dos recursos do requerente bem como a amplitude dos rendimentos próprios e do agregado do requerente;
  — implementação gradual da prestação.

Concretização

A análise da etapa de concretização recorre fundamentalmente a dois tipos de informação: a uma cronologia de acontecimentos relevantes no processo de implementação da medida e a apresentação de alguns dados relativos à execução física e financeira da medida entre 2006 e 2009.[13]

Quanto à etapa de concretização da medida analisada a partir do anterior cronograma pode sublinhar-se o seguinte:

— envolvimento significativo da Assembleia da República e de um órgão de importância relevante no domínio da concertação na discussão/apreciação da prestação (CES);
— processo célere de criação da prestação: entre o momento da instituição do grupo de trabalho e a publicação do diploma que cria o CSI decorreram 8 meses;
— implementação rápida da prestação: entre o diploma de criação e os primeiros pagamentos a beneficiários decorreram 3 meses;
— produção de toda a regulamentação necessária a execução plena das dimensões que integram a prestação;
— antecipação de um ano no cumprimento do objetivo de atingir a totalidade do grupo visado pela prestação: pensionistas com 65 ou mais anos;
— criação de benefícios adicionais para o grupo de beneficiários do CSI.

13 Nesta cronologia foram incluídos elementos que não sendo de concretização da medida expressam momentos de discussão/reflexão pública sobre a mesma. Esta inclusão permite igualmente evidenciar o facto de a expressão pública de posições diferenciadas sobre a solução para o problema não se encontrarem associadas, de forma explícita, à fase de emergência do problema.

Quadro 5.3 Cronologia de acontecimentos relevantes para a concretização da medida

2005	
12 de março	Tomada de posse do XVII Governo Constitucional.
6 de maio	Criação de um grupo de trabalho para elaborar a prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos (13/MTSS/05-I, de 6 de maio)
13 de julho	Aprovação no plenário do Conselho Económico e Social do parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2005-2009 — Principais Linhas de Ação e Medidas em 2005-2006.
29 de dezembro	Publicação do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, que cria o CSI, com produção parcial de efeitos a 1 de janeiro de 2006.
2006	
1 de fevereiro	Publicação da Portaria n.º 98-A/2006, de 1 de fevereiro, que aprova o modelo de requerimento do CSI, com produção de efeitos a 1 de janeiro 2006.
6 de fevereiro	Publicação do Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de janeiro, que regulamenta o decreto-lei que cria o CSI, com produção de efeitos a 1 de janeiro 2006.
Fevereiro	Início da receção de candidaturas (escalão etário de 80 e mais anos).
24 de fevereiro	Debate mensal com o Parlamento sobre política social de apoio aos idosos.
Março	Início do processamento da prestação.
31 de março	Apreciação no parlamento do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, que cria o Complemento Solidário para Idosos — Apreciação Parlamentar n.º 13/X (PCP).
2 de junho	Aprovação no plenário do Conselho Económico e Social do parecer sobre as Grandes Opções do Plano — Principais Linhas de Ação para 2007.
11 de dezembro	Publicação do Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro, que aprova antecipação da aplicação do CSI em um ano.
2007	
12 de janeiro	Publicação da Portaria n.º 77/ 2007, de 12 de janeiro, que fixa a atualização do valor de referência do CSI para o ano de 2007 com base na estimativa de crescimento nominal do PIB.
5 de julho	Publicação do Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho, que aprova benefícios adicionais de saúde para os titulares da prestação.
8 de novembro	Publicação da Portaria n.º 1446/2007, de 8 de novembro, que fixa os procedimentos de renovação bienal da prestação.
2009	
30 de junho	Publicação do Decreto-Lei n.º 151/ 2009, que procede à alteração do processo de renovação bienal da prestação.
31 de dezembro	Atingem-se 232 mil beneficiários do CSI.

No que respeita aos dados de execução física e financeira é possível sinalizar um conjunto de aspetos.

A curva de execução da medida é ilustrativa da opção de implementação gradual da prestação, bem como da decisão de antecipação da cobertura integral do grupo visado para o ano de 2008:

— os valores de 2006 expressam a cobertura exclusiva do grupo de 80 e mais anos;
— os valores de 2007 traduzem a ampliação significativa do grupo visado: 70 e mais anos;

Quadro 5.4 Requerentes e beneficiários do CSI, continente e RA

	2006	2007	2008	2009	Total
Requerentes com processo entrado	23.838	55.453	187.029	89.413	355.733
Feminino	17.831	38.096	116.103	55.479	227.509
Masculino	6.007	17.357	70.926	33.934	128.224
Taxa de var. percentual (total)		132,6	237,3	-52,2	(soma)
Beneficiários de CSI (em 31 de dezembro)	18.041	54.633	174.372	222.983	222.983
Taxa de var. percentual		202,8	219,2	27,8	(Valor acumul.)
				Peso relativo	62,7%

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

Quadro 5.5 Despesa com o CSI, continente e RA (em euros)

Complemento solidário para idosos	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Prestação do CSI	11.921.481,78	39.242.893,35	109.490.189,03	223.521.193,78	384.175.757,94
Beneficiários adicionais na saúde		7.001,97	1.013.721,22	3.657.660,78	4.678.383,97
Total	11.921.481,78	39.249.895,32	110.503.910,25	227.178.854,56	388.854.141,91
Tx. variação nominal (%)		229,24	181,54	105,58	1.805,63
Peso relativo dos benefícios adicionais no total da despesa		0,02%	0,92%	1,61%	1,20%

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

— os dados de 2008 demonstram o aumento produzido, quer pela entrada do grupo com 65 e mais anos, quer o efeito acumulado das entradas em anos anteriores. (vide quadros 5.4 e 5.5).

Fica evidente pelo número de beneficiários cobertos pelo CSI em 31 de dezembro de 2009, cerca de 223 mil, que o compromisso de atingir 300 mil idosos com a prestação não foi alcançado, pese embora que este valor não reflita a totalidade dos beneficiários cobertos entre 2006 e 2009, certamente mais elevado.[14] Fica também

14 Relembra-se a esse propósito que a taxa de pobreza de 2005, tal como para todos os anos, foi fixada posteriormente, sendo a estimativa de potenciais beneficiários da prestação naturalmente influenciada pela estimativa da taxa de pobreza realizada na altura. Porém, esta explicação não põe em causa que a diferença entre o valor fixado como objetivo e o atingido durante o período de execução da prestação resulte igualmente de algum voluntarismo e entusiasmo próprios dos períodos eleitorais.

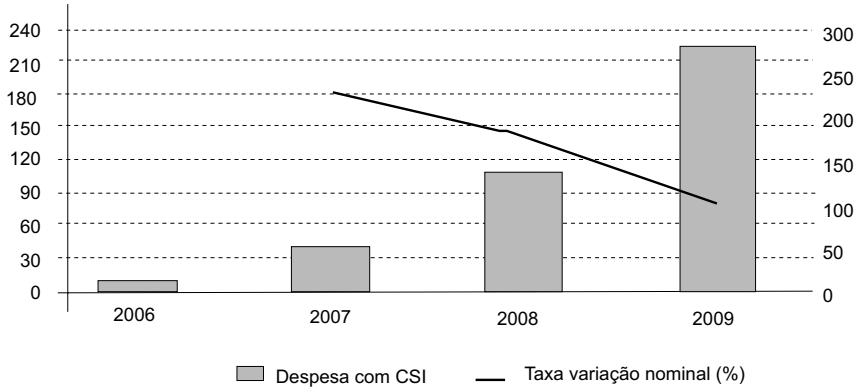

Figura 5.3 Despesa CSI e taxa de variação anual

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

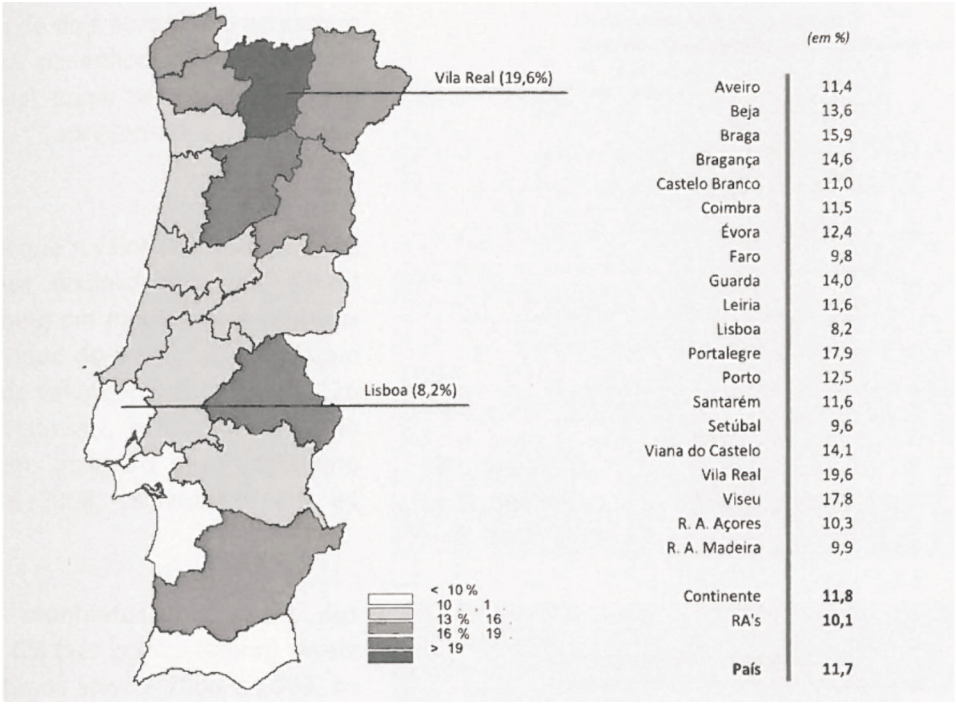

Figura 5.4 Percentagem de beneficiários do CSI no total da população idosa

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

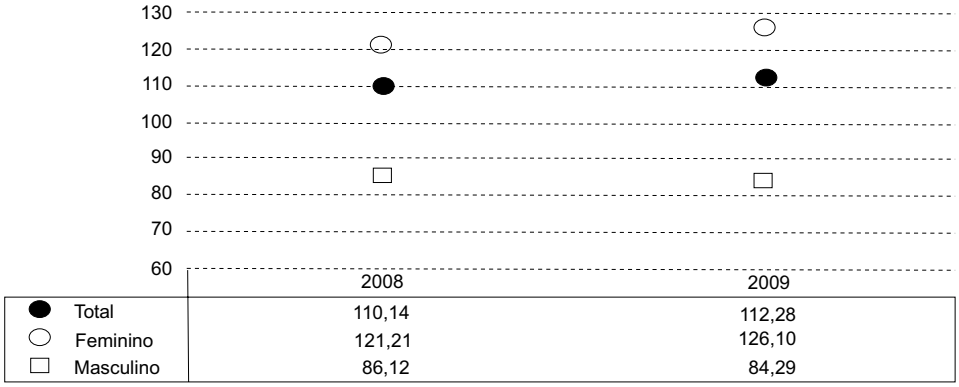

Figura 5.5 Montante médio mensal auferido pelos requerentes CSI (euro)

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

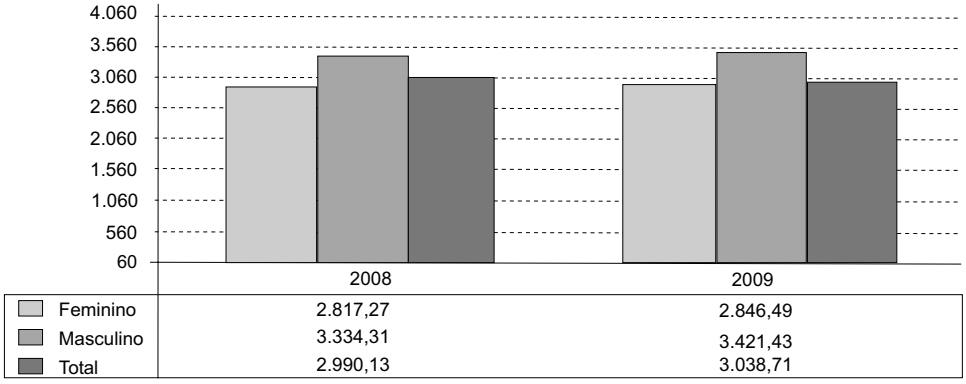

Figura 5.6 Montante médio de pensões auferido pelos requerentes CSI (euros)

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

evidente que face ao objetivo expresso, a execução da medida foi muito significativa, sendo de sublinhar a valia por si só do elevado número de pessoas abrangidas por uma prestação que produziu um aumento relevante nos seus rendimentos num tão curto período.

A figura 5.3, para além de expressar os níveis de crescimento da despesa com a prestação entre 2006 e 2009, permite evidenciar, em paralelo, que a curva da taxa de variação nominal da despesa é descendente durante o mesmo período.

Os valores expressos no mapa parecem dar garantias que a execução da medida no continente, pese embora as diferenças registadas entre distritos — mais extremadas

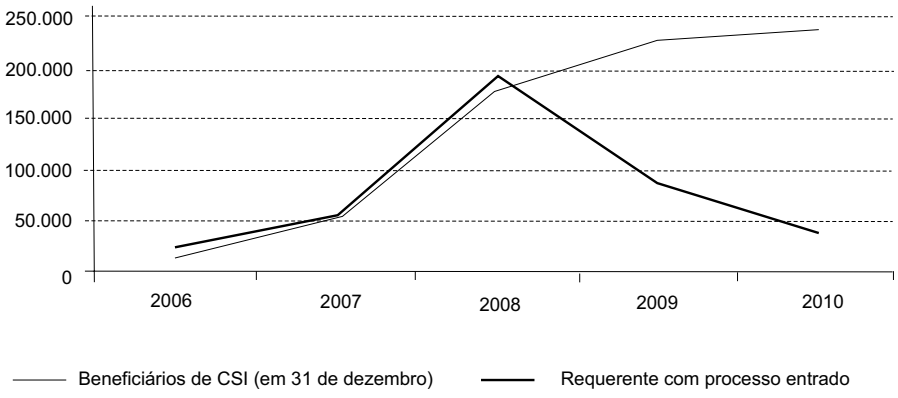

Figura 5.7 Evolução do número de requerentes e beneficiários do CSI
Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2009, Parte II, IGFSS.

nos casos de Lisboa e Vila Real — não produziu a exclusão de qualquer parte do território nem por consequência o evidente prejuízo dos idosos aí residentes.[15]

Outro dos sublinhados que é relevante fazer atendendo aos dados apresentados diz respeito aos montantes médios mensais recebidos pelos beneficiários do CSI, ou seja ao valor que passou a acrescer à pensão de velhice anteriormente recebida. Na figura 5.5 é possível constatar que o valor médio global em 2008 e 2009 é da ordem dos 110 euros, sendo que, neste último ano, para as mulheres, chega a atingir os 126 euros.[16]

Por último, a leitura conjunta do trajeto das duas curvas constantes da figura 5.7 é elucidativo de uma diminuição abrupta dos requerimentos entrados anualmente a partir de 2008 — ano em que se atingiu a totalidade do grupo etário visado pela prestação: 65 e mais anos — e de um crescimento mais ténue do número de beneficiários a partir de 2009 — o que poderá ser explicado, em parte, pelo facto de o grupo-alvo da prestação neste período ser constituído por pensionistas mais recentes cujas pensões assumem valores mais elevados. A ser verdade esta hipótese, e não havendo uma diminuição inesperada dos valores das pensões de velhice, o número de beneficiários do CSI tenderia a estabilizar, comportando-se a evolução do valor da despesa da mesma forma ou vindo mesmo a diminuir.

---

15 Para a produção deste resultado não terá sido indiferente a definição de política de informação/divulgação intensa que, beneficiando de uma rede de serviços de grande capilaridade territorial, integrou alguns instrumentos de informação e receção de requerimentos de natureza ambulante, bem como sucessivos envios de alertas sobre a possibilidade de apresentação de requerimentos dirigidos a pensionistas com pensões baixas que ainda não o haviam apresentado.

16 A diferença registada entre homens e mulheres verificada de forma inversa na figura 5.5 é explicável em grande parte dos casos pela diferença de rendimentos que se constata entre homens e mulheres, habitualmente mais baixos neste último caso.

Informação diversa para apreciação dos resultados da prestação

Atendendo a que o CSI não foi objeto de um processo de avaliação formal dirigido à determinação dos resultados da prestação optou-se por apresentar um conjunto de informação disponível, que não substituindo um processo especificamente dirigido para aquele propósito, se julga relevante para promover:

— uma apreciação dos resultados da prestação, essencialmente numa ótica de verificação da conformidade entre as dimensões que integravam explícita e implicitamente a "promessa política", a saber: o número de beneficiários a atingir no prazo de uma legislatura (300.000 em 2009); o valor de referência da prestação (300 euros/mês — rendimentos acima do limiar da pobreza), o rigor na atribuição da prestação ("só para quem mais precisa"); o contributo significativo para o combate reduzir a taxa de pobreza dos idosos;
— uma leitura das potencialidades de cada uma das respostas políticas, mais contrastadas, enquanto "modelo" de resolução do problema: aumento dos rendimentos dos idosos através do aumento generalizado do valor das pensões mínimas *versus* aumento dos rendimentos dos idosos através da introdução de um mecanismo de diferenciação positiva para um grupo com mais baixos rendimentos, assente num pressuposto de atribuição sob condição de recursos.

Relativamente à leitura da conformidade entre alguns dos objetivos fixados pelo governo e os resultados obtidos no final do período fixado para o efeito, é possível tecer os seguintes comentários:

— o valor de referência da prestação foi cumprido, pese embora o valor do limiar da pobreza fixado para 2006 viesse a revelar-se superior ao da prestação; [17]
— o valor de beneficiários a atingir pela prestação não foi cumprido mas o número de pessoas cobertas pelo CSI foi muito significativo: cerca de 223.000;
— não existem valores que possam demonstrar inequivocamente a dimensão do rigor na aplicação da prestação durante o período 2006-2009. Todavia, quer o aumento da capacidade de aplicação da condição de recursos, promovido pelas características da legislação de suporte, quer a amplitude dos rendimentos considerados para este efeito indicia uma forte probabilidade de a prestação ter atingido "só os que mais precisam". Em favor desta hipótese acrescem dois argumentos: a diferença registada entre o número de requerimentos entrados num ano e o número de beneficiários nesse mesmo ano e o valor médio das pensões auferidas pelos beneficiários do CSI.

17 Pese embora o conteúdo da nota 14 relativamente ao conhecimento do valor do limiar da pobreza após a definição anual do referencial da prestação, sendo que por essa razão só pode ser objeto de uma estimativa, não pode deixar de se constatar que ao longo do período o valor do referencial do CSI foi em todos os anos inferior ao valor do limiar da pobreza.

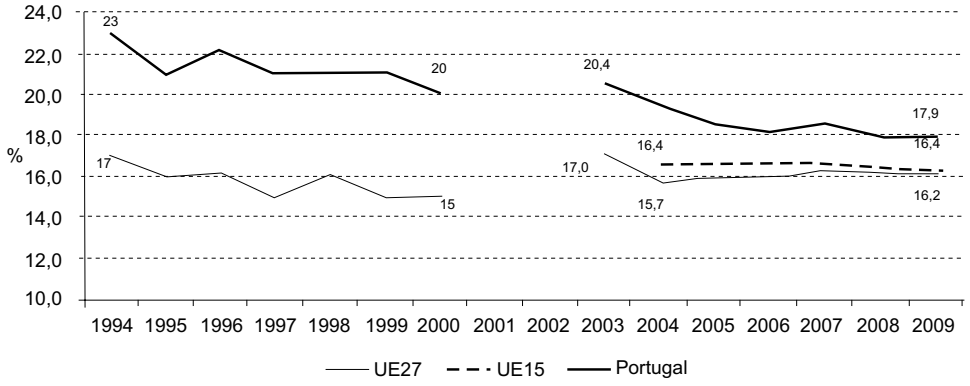

Figura 5.8 Incidência da pobreza, Portugal e UE, 1994-2009

Fonte: Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*.

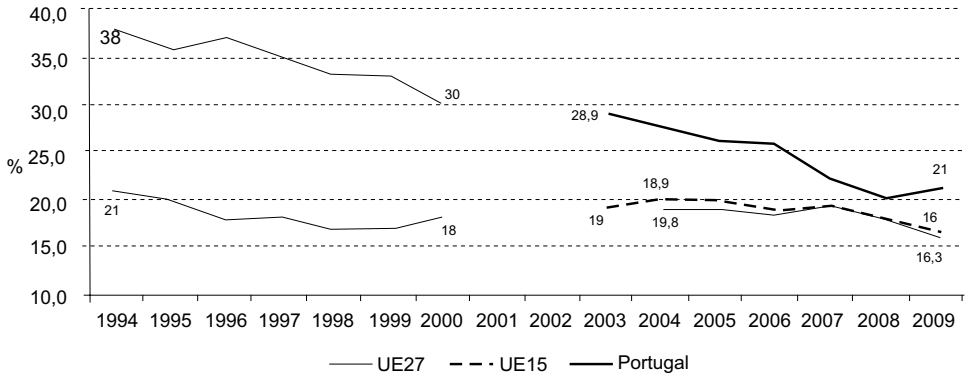

Figura 5.9 Incidência da pobreza nos idosos, Portugal e UE, 1994-2009

Fonte: Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*.

Tendo por referência a informação constante nas figuras 5.8 e 5.9 afirmam os autores:

> O resultado mais significativo em termos de redução da taxa de pobreza verifica-se, no entanto, na taxa de incidência de pobreza entre a população idosa. Entre 1994 e 2009, a taxa de pobreza dos idosos reduziu-se 17 pontos percentuais, passando de 38% para 21%.
>
> Em 1994, Portugal era o país com a taxa mais elevada entre a população idosa de toda

> a União Europeia. A incidência da pobreza neste segmento da população era 17 pontos percentuais superior à média da UE15 (21%). No fim do período em estudo, essa diferença é somente de cerca de cinco pontos percentuais. [18]

A propósito do quadro 5.6 dizem ainda os autores:

> A avaliação da eficácia destas medidas no combate às várias dimensões da pobreza monetária é completamente diferente. Como pode observar-se no quadro (…), a aplicação conjunta destas duas políticas possibilitaria uma redução significativa da incidência, da intensidade e da severidade da pobreza. Uma redução superior a dois pontos percentuais na taxa de pobreza e um decréscimo superior a 35% na intensidade da pobreza.
>
> O quadro anterior permite igualmente confirmar os diferentes objetivos das duas políticas e a sua complementaridade na redução das situações de precariedade. O CSI, com um valor de referência da medida próximo do limiar de pobreza, consegue níveis de eficácia mais significativos na redução da incidência da pobreza, enquanto o RSI se evidencia predominantemente como uma medida de redução da intensidade da pobreza e de atenuação da pobreza extrema.[19]

A propósito da questão relativa ao contributo significativo do CSI para a redução da taxa de pobreza dos idosos, acrescenta-se ao que foi dito anteriormente que entre 2006 e 2008 a taxa de pobreza dos idosos verificou uma redução de 5 pontos percentuais, passando de 25% para 20%. Sabendo que estes valores não traduzem exclusiva ou principalmente um efeito do CSI — basta constatar que as pensões mínimas continuaram a aumentar durante o período — julga-se que não será excessivo afirmar que esta prestação terá tido um contributo importante para este resultado.

Quanto à apreciação das propostas em alternativa para combater a pobreza dos idosos, apenas três observações:

— na evolução registada no valor do referencial do CSI constata-se que o mesmo, sendo inferior ao limiar da pobreza em todos os anos considerados, ficou próximo daquele valor;
— na evolução registada nos valores das pensões mínimas e da pensão social, sendo sempre positiva, constata-se que os mesmos verificam uma diferença assinável, por relação ao limiar da pobreza, em todos os anos considerados;
— atendendo a que o valor do referencial do CSI aumentou 19,6% entre 2006 e 2010 e as pensões mínimas e a pensão social aumentaram 10,4% durante o mesmo período, se se pretendesse aumentar estas pensões no mesmo valor que se aumentou o referencial do CSI, os encargos com estes aumentos, em 2010, seriam quase o dobro dos encargos registados com estas pensões no

18 Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, p. 118.
19 Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, pp. 182 e 183.

Quadro 5.6 Simulação do CSI e do RSI na distribuição do rendimento — medidas de pobreza monetária (III), Portugal, 2006

	F_0 Incidência		F_1 Intensidade		F_2 Severidade	
	Valor	Var. (%)	Valor	Var. (%)	Valor	Var. (%)
Rendimento Base	0,173	–	0,046	–	0,019	–
R.Base + CSI	0,164	-11,0	0,040	-12,1	0,017	-11,3
R.Base + RSI	0,168	-2,6	0,034	-25,7	0,010	-46,7
R.Base + CSI + RSI	0,149	-13,7	0,030	-35,7	0,008	-54,7

Fonte: Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*.

mesmo ano. Mesmo neste cenário os valores das pensões mínimas e da pensão social continuariam abaixo do limiar da pobreza fixado para o ano de 2010.

Notícias de última hora

A publicação do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, aprova entre outras medidas a redução do valor de referência/ano do CSI, fixando-o para 2013 em 4.909 euros (vide artigo 9.º do referido diploma). O estabelecimento deste valor, determinando uma redução de 2,25% por relação ao valor de referência da prestação fixado para 2012 (5.022 euros), faz recuar o referencial do CSI para valores anteriores a 2009 (4.960 euros).

No preâmbulo do diploma em apreço e atendendo ao enquadramento/fundamentos que se podem associar às alterações realizadas para esta prestação, parece evidente a preferência pelo regresso a um modelo de aumento generalizado das pensões mínimas, como instrumento privilegiado de aumento dos rendimentos dos idosos. Assim:

> O Governo, justamente atento aos casos mais expostos à crise e à exclusão social (…) tem vindo a definir um conjunto de medidas dos quais se destaca o Programa de Emergência Social que assenta em 5 pilares prioritários (famílias, idosos, voluntariado, instituições sociais e deficiência) (…). Nele constam mais de 50 medidas, de entre as quais o aumento das pensões mínimas, sociais e rurais que, invertendo uma tendência do passado, permitiu a atualização de rendimentos para mais de 1 milhão de portugueses.

E ainda no referido preâmbulo é explicada a fixação do valor de referência do CSI para 2013 nos seguintes termos: "Relativamente às prestações de solidariedade (…) o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, cuja esmagadora maioria dos beneficiários viu a sua pensão ser aumentada, em média 4%, fica definido em euros 4.900 euros."

Para além do texto preambular parecer revelar a incompreensão do facto de o valor do referencial do CSI determinar uma prestação que acresce ao valor da pensão de velhice, na justa medida da diferença entre ambos, a aparente tentativa de justificar a redução deste referencial através da compensação proveniente do aumento médio das pensões é manifestamente absurda e escamoteia o facto de um número significativo de pensionistas, beneficiários do CSI, verem reduzidos de um ano para o outro o valor do seu rendimento.[20]

20 Ironicamente, e atendendo a que a taxa de pobreza é uma medida relativa, no caso de se verificar uma diminuição significativa dos rendimentos médios no período, talvez seja possível vir a observar no futuro uma diminuição da taxa de pobreza no ano em que o referencial do CSI diminuiu de valor pela primeira vez. Esta possibilidade decorrente exclusivamente da natureza do instrumento de medição da pobreza introduz necessariamente a obrigatoriedade de ser cauteloso nas leituras realizadas sobre a situação da pobreza exclusivamente com suporte nesta taxa.

Capítulo 6

Complemento Solidário para Idosos (II)

Ana Neves

Introdução

Portugal é um país no qual os níveis de pobreza e desigualdades na distribuição do rendimento se apresentam como um problema estrutural significativo. De facto, indicadores como o índice de Gini ou os rácios S80/S20 e S90/S10 demonstram que Portugal se encontra no grupo dos países da União Europeia (UE) com maiores níveis de desigualdade de rendimentos; também a taxa de risco de pobreza após transferências sociais é das mais elevadas na UE, com especial incidência nos grupos etários mais vulneráveis: crianças e idosos (Eurostat, EU-SILC). No entanto, é igualmente de destacar que tem existido uma melhoria significativa na evolução destes indicadores. O índice de Gini diminui de 37,8% em 2003 para 35,5% em 2011; o S80/S20 diminuiu de 7,0% em 2003 para 5,8% em 2011; a taxa de risco de pobreza após transferências sociais diminuiu de 20,4% em 2003 para 17,9% em 2011.[1] No que se refere à população idosa, assistimos também a uma melhoria: passamos de uma taxa de risco de pobreza de 29% para em 2004 para 24,5% em 2011.[2]

Fatores como a introdução de novas políticas sociais e o aumento da sua eficiência e eficácia em muito contribuíram para a referida melhoria. No ano de 2005, no âmbito das eleições legislativas, encontramos nas Bases Programáticas do Partido Socialista (PS) a promessa de estabelecer um novo ciclo de políticas sociais com uma nova frente: o combate à pobreza dos idosos. Assim, constava no Programa do XVII Governo Constitucional uma medida de reforço da proteção social destinada aos idosos — a Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos por forma a que nenhum pensionista vivesse com um rendimento mensal abaixo de 300 euros. Nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, figura o objetivo de regulamentar a Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, com vista a apoiar os pensionistas idosos em situação de isolamento e grave carência económica. No

1 Índice de Gini: medida de desigualdade de rendimento, variando entre 0 e 100, sendo 0 a perfeita igualdade e 100 a situação em que a toda a riqueza se encontra concentrada em um único indivíduo; S80/S20: medida de desigualdade.

2 Fonte: EU-SILC — Inquérito às Condições de Vida e Rendimento.

final do ano de 2005, o Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, cria o Complemento Solidário para Idosos (CSI), cuja regulamentação ocorre no Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro. O CSI consiste numa prestação monetária mensal complementar às pensões da população com 65 e mais anos, tendo sido aplicada de uma forma progressiva — em termos da idade dos beneficiários — entre 2006 e 2008. Esta medida procurou proceder a uma reformulação da estratégia anterior de mínimos sociais para idosos, que consistia num aumento generalizado no valor das pensões mínimas sem diferenciar as situações de pobreza. Assim, existe uma concentração dos recursos disponíveis nos estratos da população idosa com menor nível de rendimento, tendo em conta a componente familiar, canalizando mais recursos para os idosos isolados e sem apoio familiar. Existiam 18.480 beneficiários em 2006, sendo este valor de 222.983 em 2009.[3] Deste modo, o CSI apresenta-se como uma importante política pública na área do combate à pobreza e exclusão social dos idosos e diminuição das desigualdades de rendimento.

Metodologia

A análise da medida de política Complemento Solidário para Idosos foi efetuada com base no modelo das etapas ou ciclo político e recorrendo a análise documental.

O modelo das etapas ou ciclo político procura analisar as políticas públicas, reduzindo a sua complexidade através da desagregação do processo em etapas analiticamente sequenciais e procurando responder às questões genéricas de análise enunciadas no quadro 6.1.

A análise documental centrou-se na legislatura do XVII Governo Constitucional, ou seja, entre os anos de 2005 e 2009. Este facto justifica-se devido às promessas eleitorais e metas estabelecidas no âmbito desta medida dizerem respeito à referida legislatura. Deste modo, foram analisados os documentos produzidos nesse período, com exceção do que se refere à etapa da definição do problema, bem como à expectativa de evolução do problema, que, pela sua natureza, exigem uma análise do período anterior e posterior, respetivamente.

Refira-se que foi dada uma relevância particular à emergência do problema uma vez que a sua compreensão é fundamental para analisar a política pública na medida em que esta consiste, essencialmente, numa proposta de solução do problema através de uma intervenção pública.

Relativamente aos debates parlamentares, foi consultada a base de dados da Assembleia da República, bem como a plataforma online Demo.Crática. No que concerne à análise dos meios de comunicação, foram consultados os sites dos jornais *Diário de Notícias*, *Jornal de Notícias*, *Público* e *Correio da Manhã*. Apenas foram citadas as situações mais relevantes por forma a dar uma visão global de todos os intervenientes e atores do processo.

---

3 Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Deve ser tida em conta a aplicação progressiva.

Quadro 6.1 Modelo das etapas e questões de análise

Etapa	Questão de análise
Problema	Como surge a atenção pública ao problema?
Agendamento	Quais os fatores que explicam a resposta com políticas públicas?
Formulação	Quais as soluções propostas e discutidas? Qual o processo de gormulação de soluções alternativas?
Concretização	As decisões foram concretizadas?
Avaliação	Quais os efeitos diretos e indiretos das políticas públicas?

Problema

Evolução do sistema da Segurança Social

Os primeiros indícios e iniciativas de proteção social e de apoio aos cidadãos mais desfavorecidos surgem num quadro ligado à caridade cristã com a fundação das Santas Casas de Misericórdia em 1498. Mais tarde, encontramos a Casa Pia de Lisboa, no século XVIII, e os movimentos mutualistas, no século XIX. No final do século XIX surgem as primeiras Casas de Aposentação.

Com a Primeira República, o Estado reforça o seu papel na proteção social dos seus cidadãos através da criação dos primeiros seguros sociais obrigatórios em 1919 à semelhança do que já acontecia em outros países europeus e, em 1935, a Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935, estabelece as bases gerais da previdência social, dirigida aos trabalhadores por conta de outrem, do comércio, da indústria e dos serviços e que era limitado a prestações de doença, invalidez, velhice e morte. Note-se que os trabalhadores do setor agrícola e das pescas eram abrangidos por sistemas próprios. Em 1962 assiste-se à primeira reforma com a Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, que permitiu melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção.

Após o 25 de Abril assistimos a uma rápida evolução do sistema, destacando-se a introdução de medidas como a criação da pensão social e do subsídio de Natal, os direitos dos desempregados ao abono de família e assistência médica, o subsídio de desemprego (ainda com base experimental), o alargamento da pensão social, o regime transitório dos trabalhadores independentes. Note-se que a criação da pensão social em 1974 e o seu alargamento em 1977 para todas as pessoas com mais de 65 anos sem atividade remunerada e sem abrangência do sistema de previdência é a primeira medida dirigida especificamente a este grupo etário com o objetivo de melhorar o seu nível de rendimentos.[4] No período que decorre entre 1974 e 1984 foram efetuadas várias reformas e revisões do sistema de previdência com um alargamento dos benefícios e do número dos beneficiários.

4 Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro.

Em 1984 é aprovada a primeira Lei de Bases da Segurança Social, sendo de destacar nas questões relacionadas com a velhice o regime de pensão unificada.[5] A reforma de 1933 é extremamente relevante e é após esse marco que encontramos as medidas mais significativas em matéria de proteção social dos cidadãos mais desfavorecidos em geral e das pessoas idosas em particular. No caso deste estrato etário encontramos a possibilidade de acumulação de pensões, a revisão do regime jurídico das pensões de velhice, o aumento do prazo de garantia para acesso às pensões de velhice, a reformulação da fórmula de cálculo das pensões considerando um maior período da carreira contributiva, a criação do complemento por dependência. No que se refere à população em geral, deve ser destacada a introdução em 1996 de uma prestação muito relevante e absolutamente paradigmática no combate à pobreza: o Rendimento Mínimo Garantido.[6]

Em 2000 temos a segunda lei de bases, que procura essencialmente a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social e a introdução de melhorias dos seus níveis de eficiência e eficácia, sendo de destacar a criação de um complemento extraordinário de solidariedade atribuído aos pensionistas que tinham uma pensão abaixo da pensão mínima, sem base contributiva.[7] Em 2002 esta lei de bases é revogada não existindo, no entanto, alterações significativas.[8] Por último, em 2007 temos a introdução da Lei de Bases do Sistema da Segurança Social que vigora atualmente, sendo este composto pelo sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

Programas de luta contra a pobreza e pobreza dos idosos em Portugal

A pobreza é um fenómeno complexo e multidimensional associado aos níveis de rendimento, ao emprego, ao acesso a serviços de saúde e à educação e às condições de vida em geral. Existe um largo consenso académico, político e institucional de que a pobreza em Portugal não resulta de condicionalismos conjunturais mas sim de um problema estrutural relacionado com os níveis de desigualdade resultantes de um processo histórico de subdesenvolvimento e na adaptação ao rápido processo de modernização após a integração no projeto europeu. De facto, até aos anos 60, Portugal era um país agrícola, em que cerca de um terço da população vivia no interior rural e em que se verificava um baixo nível de escolaridade, sendo este último fator ainda uma característica da população nacional. A partir deste período ocorrem os fenómenos de urbanização e de litorização e muitas outras transformações profundas da sociedade que conduziram ao agravar das clivagens sociais (Capucha, *et al.*, 2005). O processo tardio de desenvolvimento de Portugal e a existência de um padrão de especialização económico cujos fatores de competitividade resultam essencialmente do baixo preço da mão de obra, como os setores da indústria do

5 Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.
6 Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.
7 Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, e Decreto-Lei n.º 208/2001, de 27 de julho.
8 Pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

calçado, vestuário, mobiliário e comércio e serviços de baixa qualificação, conduziram à existência de um problema de pobreza relacionado com baixos salários. Este problema tem vindo a ser abordado através de um conjunto de medidas que procuram, por um lado, aumentar os níveis de rendimento e, por outro, os níveis de qualificação da população (PNAI, 2001).

Concentrando-nos no conceito de pobreza monetária que, apesar da multidimensionalidade do fenómeno, permite um conhecimento sobre a vulnerabilidade da população na medida em que a escassez de recursos limita a satisfação das necessidades de bem-estar. A medição da pobreza monetária é entendida em termos do limiar de 60% do rendimento equivalente mediano. A composição da pobreza em Portugal demonstra que os reformados são a categoria mais vulnerável ao risco de pobreza: em 1995 os reformados tinham um risco de pobreza de 34%, sendo este ainda de 25% em 2001 (Eurostat, EU-SILC), o que significa que um dos principais fatores de pobreza em Portugal se relaciona com os baixos níveis das prestações sociais, incluindo as pensões (Capucha, *et al*., 2005). Em termos etários, os idosos e as crianças são os dois grupos com maior incidência de pobreza, em 2004 o risco de pobreza era de 29% e de 23% face a 21% da população total; também a composição dos agregados familiares demonstra que os idosos isolados (41%) e as famílias com dois adultos em que pelo menos um deles tem 65 ou mais anos (31%) são os que apresentam um maior risco de pobreza (Eurostat, EU-SILC).

Apesar da melhoria dos níveis de rendimento devido ao sistema de pensões encontramos ainda em 2004 situações de idosos que vivem com pensões muito baixas. Este facto deve-se à introdução tardia do sistema de pensões em Portugal e aos baixos níveis dos salários da sua vida ativa. Nos idosos, os baixos recursos financeiros constituem o principal fator de pobreza, pelo que as medidas adotadas dirigidas a esta população procuram elevar o seu nível de rendimento. As transformações sociais dos modelos sociais no sentido do isolamento social dos idosos, a perda de autonomia, as más condições habitacionais e o difícil acesso a serviços de saúde e apoio social reforçam igualmente as suas vulnerabilidades e exigem assim estratégias integradas de apoio a esta população-alvo através da consolidação da rede de equipamentos e serviços e a permanência no seu meio natural de vida, sendo o Programa de Apoio Integrado aos Idosos um bom exemplo desse tipo de iniciativas.[9]

Olhando agora para a evolução dos programas de luta contra a pobreza a nível nacional, as primeiras iniciativas datam de 1987 no âmbito do II Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, impulsionados pela adesão à CEE. Em 1993, período coincidente com grandes transformações no sistema de segurança social nacional, a Comissão Europeia lança o III Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, sendo o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza implementado neste quadro, procurando o combate à pobreza associado a problemas de desenvolvimento local. A partir de 1995 inicia-se uma nova geração de políticas sociais ativas, enquadrada no Fórum Europeu das Políticas de 1995, que evidenciava a necessidade de resposta

9 Despacho Conjunto n.º 259/97, publicado no *DR* n.º 192, de 21 de agosto

a problemas como o envelhecimento, o desemprego e a exclusão social. Existe assim nesta altura um aumento significativo da despesa total em proteção social, aproximando-se esta da média europeia (Capucha, *et al.*, 2005).

Com a Cimeira de Lisboa em 2000 e a definição da Estratégia de Lisboa, que procurava tornar a União Europa no espaço baseado na economia de conhecimento mais competitivo do mundo e com mais e melhores empregos e mais coesão social, entramos numa nova geração de Programa de Combate à Pobreza através do método aberto de coordenação. Deste modo surgem os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) (2001-2003; 2003-2005; atualização em 2005; 2006-2008 e 2008-2010); os Relatórios Conjuntos de Inclusão Social (2001, 2004, 2005, 2006), os indicadores de inclusão social (10 indicadores primários e 8 indicadores secundários) e o Programa Comunitário de Luta contra a Exclusão Social (investigação, projetos de cooperação transnacional, projetos de sensibilização, mesa redonda anual, apoio a redes transnacionais e encontro europeu de pessoas em situação de pobreza). É assim visível a grande influência da adesão de Portugal à União Europeia (UE), quer ao nível do desenvolvimento de programas/planos quer ao nível da comparação de indicadores como referência dos níveis a alcançar.

No PNAI de 2001-2003 encontramos como medidas mais relevantes destinadas à população idosa o aumento dos valores das pensões mínimas do regime geral (executada), a abertura de 300 lojas de solidariedade (medida que acabaria por não ser executada), a duplicação do número de idosos abrangidos por cuidados domiciliários e criação de novos incentivos ao acolhimento de idosos nas próprias famílias (não implementada na sua totalidade mas com tendência positiva), e, por último, a expansão da rede de serviços e equipamentos (não implementada na sua totalidade mas com tendência positiva). Do PNAI de 2003-2005 deve ser salientada a introdução do objetivo de convergência das pensões mínimas com valores indexados ao salário mínimo nacional até 2006. Como veremos mais adiante, será no PNAI de 2006-2008 que iremos encontrar o conjunto de medidas mais numerosas e significativas destinadas à população idosa.

Produção científica e académica — nacional e internacional

No âmbito da produção científica e académica e de relatórios de organismos internacionais, como a OCDE e a UE, deve ser apontada a elaboração de alguns estudos que contextualizam as ideias e soluções para o problema da pobreza dos idosos desse período que antecede a formulação do CSI.

Um dos estudos mais relevantes seria o de Gouveia e Rodrigues (2003), intitulado *Para Que Servem as Pensões Mínimas?* apresentado na 2.ª Conferência do Banco de Portugal em 2005. Este estudo demonstrava que a estratégia de aumento faseado das pensões mínimas até ao nível do salário mínimo gerava uma despesa pública muito significativa e que "as pensões mínimas são instrumentos muito caros e ineficazes de solidariedade. Só 31,25% das pessoas que vivem em agregados familiares recebendo pensões mínimas são pobres." Também evidenciava que um programa simulado com base em condições de recursos obtém melhores resultados

em termos de equidade e gasta menos de metade dos recursos. É com base neste estudo que é apresentada a solução alternativa ao aumento das pensões mínimas na campanha eleitoral do PS para as legislativas de 2005.

Ainda a nível nacional encontramos o estudo sobre *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal* (Lourenço, 2005) que procedia a uma análise profunda do "modo como a sociedade portuguesa evoluiu na segunda metade da década de 90 do século XX, no que respeita à pobreza e exclusão social e sobre a eficácia de políticas sociais no combate a essa realidade, numa análise de políticas sociais na relação com a pobreza e exclusão social, particularmente no período de duração do QCAII (1995-2000)."

A nível europeu destaca-se o relatório conjunto sobre *Proteção Social e Inclusão Social 2005* que avaliava as estratégias nacionais e a progressão do PNAI 2003-2005 e fazendo um conjunto de recomendações. Também se encontrava ainda em fase de elaboração o relatório *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Longterm Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)* que viria a ser uma referência básica e obrigatória nas reformas de sustentabilidade dos sistemas de segurança social. No âmbito da OCDE temos o relatório *Pensions at a Glance 2005* que procede a uma análise comparativa dos perfis dos sistemas de segurança social.

Visibilidade política da pobreza dos idosos

Do ponto de vista da presença da problemática da pobreza dos idosos nos programas de governo, encontramos já algumas referências consistentes a partir de 1995, sendo essencialmente nos governos socialistas que esta questão tem maior visibilidade.

> Assumimos que uma sociedade mais solidária é uma sociedade com mais igualdade de oportunidades para todos.
> Para tanto, o combate à pobreza e à exclusão estarão no centro das políticas sociais (designadamente com a criação do RMG), com uma especial atenção no apoio às famílias e aos grupos mais vulneráveis (idosos, adultos dependentes, pessoas com deficiências, mulheres, crianças e imigrantes).
> A igualdade de oportunidades exige, frequentemente, que sejam tomadas medidas de discriminação positiva a favor destes grupos.
> O envelhecimento demográfico, o desemprego, a entrada tardia no mercado de trabalho, a falta de habitações e os baixos rendimentos dos Portugueses têm, por outro lado, agravado a dependência em todos os grupos etários, embora mais fortemente nos superiores a 65 anos. (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995-1999)

> Mas, infelizmente, muitos idosos vivem situações dramáticas. Isolados das famílias, muitas vezes separadas pelas fortes correntes migratórias dos anos 50 a 70, ou acolhidos em condições de dignidade reduzida, dependendo de pensões de montantes limitados, muitos dos nossos idosos têm uma vida extremamente difícil e encontram-se, seguramente, entre aqueles que mais sofrem em Portugal. Mas, felizmente, muitos

> outros idosos se encontram em situação bem diferente.
> Apoiar os idosos, no Portugal de hoje, significa ter plena consciência da grande diversidade de situações típicas existentes e ter a capacidade de identificar quais são aquelas em que o Estado deve intervir e, dentro destas, aquelas em que deve intervir prioritariamente. (Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002)

Em traços necessariamente gerais e programáticos, a reforma da segurança social que o Governo preconiza passará:

— por assegurar um nível de prestações sociais tão justo e eficaz quanto possível, aprofundando o princípio da diferencialidade positiva que discrimine a favor dos mais pobres, idosos ou das famílias mais numerosas, premiando o contributivismo na formação das pensões e que, face à manifesta insuficiência das pensões mais baixas, assegure os meios de financiamento solidário para se atingirem, com visibilidade a prazo, valores mínimos de dignidade;
— o apoio aos idosos mais carenciados e isolados, aos doentes graves e aos cidadãos atingidos por incapacidade absoluta e definitiva;
— a definição e execução de uma política diferenciada para a chamada 4.ª idade, em articulação estreita com a política de cuidados de saúde e estimulando a oferta de cuidados de longa duração para idosos dependentes;
— a definição e concretização de um programa nacional de apoio às pessoas idosas, privilegiando o apoio domiciliário e as estruturas de convívio e de combate ao isolamento e insegurança, e discriminando positivamente as famílias que acolhem os mais velhos no seu seio. (Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004)

Nos debates parlamentares, encontramos referências ainda pouco sistematizadas em torno da pobreza dos idosos e essencialmente relacionadas com a sustentabilidade do sistema de segurança social:

> Mas é evidente também que uma das outras expressões da pobreza se encontra entre as pessoas idosas, cuja situação financeira é, em Portugal, a mais baixa de toda a Comunidade Europeia. (Deputado Lino de Carvalho em Debate Parlamentar de 24 de março de 1994.)
> A eficácia social de fazer a convergência das pensões mínimas com o salário mínimo nacional depende muito do que for o salário mínimo nacional. (…) não nos arrisquemos a não convergir as pensões mínimas com o salário mínimo mas a convergir o salário mínimo com as pensões mínimas — o custo seria trágico! (Deputado José Vieira da Silva em Debate Parlamentar de 9 de outubro de 2002.)

Deve ser salientada a existência de um ciclo de alternância entre os governos socialistas e os governos sociais-democratas em termos do seu foco principal e da abordagem às políticas sociais, independentemente das questões relacionadas, por exemplo, com a qualificação e a produtividade e crescimento económico serem igualmente valorizadas. De facto, analisando a estrutura dos programas de governo

e as suas respetivas propostas, os governos socialistas tendem a dar mais ênfase à proposta de novas políticas sociais e os governos sociais-democratas (especialmente quando coligados à direita) à sustentabilidade das contas públicas:

> Confrontamo-nos com um grave descontrole das contas públicas, com um crescimento desenfreado das despesas do Estado e com uma perigosa ameaça de não cumprimento das nossas obrigações no quadro da União Europeia. (Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004)

> Após três anos de governação que significaram um profundo recuo nas políticas sociais e um afastamento intolerável dos níveis de aproximação a valores de dignidade que vinham sendo prosseguidos, é tempo de recuperar e revitalizar uma governação que faça do combate à pobreza e exclusão uma das suas matrizes essenciais. (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009)

Síntese do problema social

Em resumo, temos um problema social de um elevado nível de pobreza dos idosos ainda pouco visível em termos políticos e mediáticos mais muito evidente nos campos académicos e de peritos, especialmente quando comparados os níveis com os padrões médios europeus; este problema resulta das seguintes dinâmicas, interligadas entre si.

Quadro 6.2 Síntese do problema de elevada pobreza dos idosos em Portugal

Demográficas	Sociais e económicas	Sustentabilidade da segurança social	Comparação internacional e conhecimento científico
Aumento da esperança de vida Diminuição da natalidade e da mortalidade ↓ Envelhecimento da população	Recomposição dos agregados familiares Fenómeno dos idosos isolados Baixo nível de rendimentos da população idosa Sistema de pensões tardio Baixos salários da vida ativa dos idosos ou não existência de contribuições para a segurança social ↓ Elevados níveis de pobreza da população idosa	Envelhecimento da população Grande pressão das pensões sobre a despesa pública Estratégia de aumento generalizado das pensões mínimas indexadas ao salário mínimo nacional é muito dispendiosa e ineficaz	Portugal apresenta dos níveis mais elevados de pobreza da população idosa a nível da Europa comunitária Progressos significativos realizados até 2004 mas ainda insuficientes Apenas 1/3 da população que recebe pensões mínimas é efetivamente pobre Medidas baseadas em condições de recursos gastariam menos de metade dos recursos comparativamente ao aumento das pensões mínimas

Fonte: elaboração própria.

Agendamento

Assim, existindo uma necessidade de mudança de estratégia no combate à pobreza dos idosos, o PS defende na sua campanha para as eleições legislativas de 2005 uma "nova frente: combater a pobreza dos idosos", inserida no conjunto das "novas políticas sociais". A medida proposta viria a ser um dos principais marcos distintivos da campanha e uma das promessas eleitorais mais relevantes no campo das políticas sociais, constituindo uma verdadeira "bandeira eleitoral". O *slogan* "dar mais a quem precisa" viria assim a estar presente ao longo de toda a campanha mediática. Do ponto de vista da mensagem que é passada em campanha e da forma como esta medida é apresentada devem ser salientados essencialmente os seguintes pontos: (1) a persistência do problema da pobreza dos idosos na sociedade portuguesa; (2) a implementação desta medida no prazo de uma legislatura; (3) a seletividade e o rigor na atribuição da prestação extraordinária; (4) o objetivo de aproximar o limiar de rendimento de 300.000 idosos do limiar de pobreza; (5) o efeito poderoso desta medida na diminuição da taxa da pobreza; e (6) a afirmação de que as alternativas de combate a este problema — aumento das pensões mínimas — seriam incomportáveis do ponto de vista da sustentabilidade das contas públicas:

> Neste novo ciclo de políticas sociais, o PS propõe-se atacar fortemente um problema que se verifica na sociedade portuguesa desde há longos anos — os elevados níveis de pobreza dos idosos, que se mantêm aproximadamente no dobro da restante população. Deste modo, uma das medidas de reforço da proteção social que nos propomos implementar, no prazo de uma legislatura, traduzir-se-á na criação de uma Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, por forma a que finalmente nenhum pensionista tenha que viver com um rendimento abaixo de 300 euros. A solidariedade nacional fará com que aproximadamente 300.000 pensionistas vejam os seus rendimentos totais significativamente aumentados com efeitos muito poderosos na diminuição da taxa de pobreza. Esta prestação, a atribuir a idosos reformados e sujeita a rigorosas condições de recursos, destina-se a dar mais a quem mais precisa. (Bases Programáticas do Partido Socialista, Legislativas 2005).

> José Sócrates admitiu que através do aumento das pensões mínimas não será possível garantir este objetivo para a totalidade de idosos, que atualmente recebem pensões inferiores ao salário mínimo nacional, num total de um milhão e cem mil pensionistas. O secretário-geral dos socialistas chegou mesmo a dizer que fazer propostas deste tipo conduziria a um aumento incomportável da despesa pública e seria demagógico. O objetivo é o de atingir o valor de 300 euros mensais ao longo de quatro anos, através de prestações complementares, que não deverão exceder os 90 euros mensais. (*Diário de Notícias*, 13 de janeiro de 2005)

Ainda no âmbito da campanha eleitoral, refira-se que as Bases Programáticas do PS deixavam claro que o combate à pobreza e à exclusão são não só uma prioridade em Portugal mas também na União Europeia, que os três anos de coligação da direita conduziram a um recuo muito significativo nas políticas sociais — e que estas não

podem ser apenas o refúgio de consciência de um modelo economicista assente na regulação pelo mercado.[10] Esta afirmação releva a influência internacional e a União Europeia como ideal comparativo, a necessidade de fortalecer as políticas sociais após um governo coligado à direita e o distanciamento ideológico do modelo económico seguido, o qual teve consequências negativas ao nível da pobreza e da exclusão em Portugal.

Note-se que no Manifesto Eleitoral do PPD/PSD para as legislativas de 2005, a pobreza dos idosos é um assunto ausente enquanto problemática social, encontrando-se apenas referências a este estrato populacional nas questões relacionadas com a solidariedade nacional; a requalificação do parque habitacional; o peso crescente das pensões nas contas públicas e o aumento da despesa pública, sendo assim necessário garantir a sustentabilidade financeira da segurança social.[11]

No seguimento da vitória nas eleições legislativas, o PS apresenta o Programa do XVII Governo Constitucional onde constam as medidas de uma "terceira geração de políticas sociais", sendo o combate à pobreza aos idosos uma das mais relevantes, constituindo uma novidade inovadora e representando uma rutura com as estratégias anteriores de aproximação das pensões mínimas do salário mínimo. A "prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos" é apresentada neste documento da mesma forma que nas bases programáticas.[12] Note-se que existe neste programa de governo um conjunto de medidas destinadas à população idosa em diversas vertentes, não se esgotando a estratégia de melhoria das condições de vida deste grupo etário na referida prestação monetária extraordinária.

Nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, figura o objetivo de regulamentar a Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, com vista a apoiar os pensionistas e idosos em situação de isolamento e grave carência económica, na 2.ª Opção — reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades — melhor proteção social e maior inclusão. Foram orçamentados 60.000 milhares de euros para esta medida em 2006 e 70.000 milhares de euros em 2007. Note-se que o valor orçamentado para esta medida no PNAI 2006-2008 é de 168.504 milhares de euros para 2006-2007. Note-se também que, como veremos na fase da concretização, não só os valores revistos do orçamento da Segurança Social são bastantes inferiores (12.300 milhares de euros em 2006 e 52.101 milhares de euros em 2007) como também a execução orçamental para os anos de 2006 e 2007 ficou muito abaixo destes valores.

Também existe uma referência a esta medida no Plano de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, documento que decorre das obrigações dos Estados-membros da UE no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento e cuja revisão constava no Programa do XVII Governo Constitucional. Assim, no capítulo B — Contenção da despesa em segurança social e em comparticipações na saúde, é referido que "alguns dos recursos financeiros daqui decorrentes serão progressivamente reafetados, a

10 Bases Programáticas do PS, Legislativas 2005, p. 69.

11 Refira-se a título de curiosidade que a palavra "idoso" ou "idosos" aparece 3 vezes no Manifesto Eleitoral do PSD face a 18 vezes nas Bases Programáticas do PS.

12 Programa do XVII Governo Constitucional, p. 70.

partir de 2006, para complemento das pensões dos idosos mais pobres, prevendo-se que venha a atingir cerca de 200 milhões de euros em 2009". Deve ser salientado que, num quadro de contenção financeira em geral e de contenção financeira e sustentabilidade da segurança social em particular, esta medida surge entre outras de sinal negativo em termos de despesas e esta representa um acréscimo de despesa sendo, no entanto, uma despesa menor do que aquela que o Estado português teria se seguisse a estratégia de aumento generalizado das pensões mínimas.

Na primeira intervenção de José Sócrates como primeiro-ministro, no debate do Programa do XVII Governo Constitucional, é reforçada a ideia de que o combate à pobreza dos idosos é uma prioridade da legislatura:

> Mas escolhemos uma prioridade principal: a pobreza dos idosos. Também aqui confirmo o que disse em campanha eleitoral: uma das mais importantes prioridades do Governo será o combate à pobreza dos idosos.
> Como tenho dito muitas vezes, esta é a pobreza mais desesperante, esta é a pobreza daqueles que não têm voz, esta é a pobreza que também mais nos envergonha e que mais nos preocupa. Mas esta é a pobreza, Srs. Deputados, que mais precisa de nós. Nós não nos resignamos: nós queremos tirar 300.000 idosos da pobreza durante esta legislatura. Esta tem de ser uma prioridade do País e será uma prioridade deste Governo. (Primeiro-ministro José Sócrates, em DAR, 1.ª série, n.º 3/X legislatura/ 2005/03/21, p. 50)

O calendário de execução e a rapidez na apresentação do quadro legislativo são também referidos:

> Estou hoje em condições de vos poder anunciar que este programa arranca já em 2006, tendo depois um alargamento faseado e progressivo. Começaremos já no próximo ano com os mais idosos entre os idosos, aqueles que têm mais de 80 anos e que estão frequentemente em situação de grande dependência e particularmente carenciados de apoios sociais.
> Ao longo da legislatura, estenderemos progressivamente a nova prestação a todos os idosos com mais de 65 anos. O Governo apresentará ainda este ano o quadro legislativo referente a este programa. (Primeiro-ministro José Sócrates, em DAR, 1.ª série, n.º 3/X legislatura/ 2005/03/21, p. 50)

Relevante também é existir igualmente uma explicação para o problema da pobreza deste grupo etário em particular:

> Esta medida não é mais do que a garantia de um verdadeiro direito de cidadania para aqueles que trabalharam uma vida inteira, mas que hoje são pobres, e que são pobres porque tiveram baixos salários na sua vida ativa e sobretudo porque no passado tantas vezes sucedia que os descontos dos trabalhadores ou não existiam ou não chegavam à Segurança Social. (Primeiro-ministro José Sócrates, em DAR, 1.ª série, n.º 3/X legislatura/ 2005/03/21, p. 50)

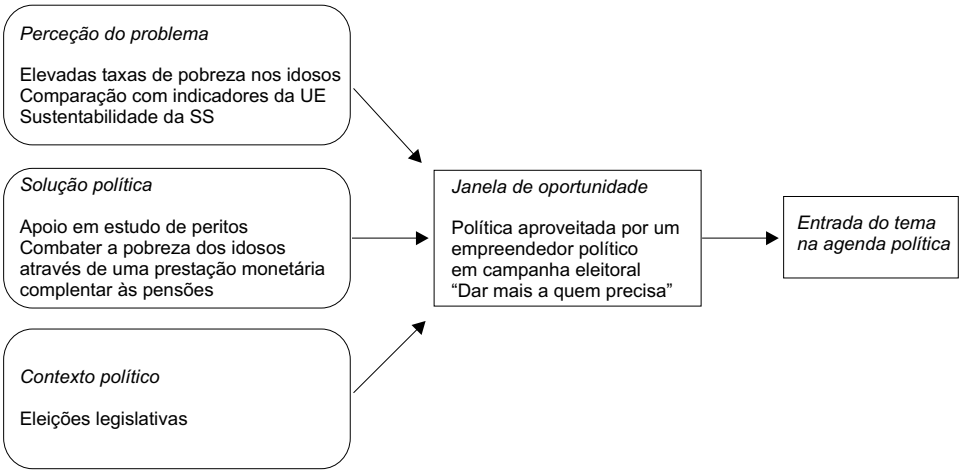

Figura 6.1 Metáfora dos fluxos de Kingdon aplicada ao CSI

Fonte: elaboração própria.

O já referido estudo elaborado por peritos sobre *Para Que Servem as Pensões Mínimas* (Gouveia e Rodrigues, 2003) foi essencial para a delineação desta proposta bem como no suporte de argumentação técnica e de narrativa causal sobre a solução para o problema:

> Para o primeiro-ministro, José Sócrates, o programa de combate à pobreza entre os idosos inaugura uma nova fase de políticas sociais em Portugal, baseada na seletividade e diferenciação positiva. "Estamos em condições de, de forma inteligente e baseados em critérios de eficiência e eficácia, dar aos que mais precisam condições para terem um mínimo de dignidade", defende o primeiro-ministro.
> Na elaboração desta proposta o PS baseou-se em estudos académicos, que atestam serem apenas 31% dos idosos com pensões mínimas os que se encontram numa situação de pobreza. Os restantes estão inseridos em realidades familiares, que garantem outras fontes de rendimento. (*Diário de Notícias*, 21 de novembro de 2005)

No PNAI de 2006-2008 encontramos também o reforço do agendamento político desta medida, inserida num conjunto de medidas destinadas à população idosa, definidas no Programa do XVII Governo Constitucional, como o projeto-piloto da requalificação habitacional, o alargamento da rede de equipamentos sociais — PARES, a rede de cuidados continuados integrados e a rede de voluntariado para apoio à população idosa.

Para concluir esta fase de análise, podemos assim considerar que existiu uma conjuntura favorável ao agendamento desta medida de política pública, tendo-se proporcionado uma janela de oportunidade na mudança de governo com maioria parlamentar nas eleições legislativas de 2005. De facto, temos uma convergência de

fluxos que permitiu a entrada do tema na agenda política através da entrada de novos atores no poder (Kingdon, 2003).

Relativamente ao modo de agendamento, este é claramente institucional/formal e de iniciativa de um partido político (que viria a constituir governo) na medida em que estamos perante um tema pouco debatido publicamente e com pouca visibilidade em termos mediáticos até à sua entrada na agenda política da campanha eleitoral (Cobb e Elder, 1972). É uma decisão tomada no topo do poder político, aplicando-se, deste modo, a noção de agendamento *top-down*. Como já foi referido, existe uma influência internacional determinante ao nível da comparação de indicadores de pobreza a nível europeu e pela motivação de Portugal se aproximar dos padrões europeus.

Formulação

Para a formulação desta medida foi constituído um grupo de trabalho do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), nomeado através do Despacho 13/MTSS/05, de 6 de maio. Em dezembro de 2009, o Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, institui o Complemento Solidário para Idosos, uma prestação pecuniária de montante diferencial, que visa a melhoria do nível de rendimento dos idosos. É referido neste diploma legislativo que os indicadores de pobreza revelam uma assimetria de rendimentos, em que os idosos vivem com um elevado nível de privação existindo assim a *necessidade de uma intervenção dirigida a esta faixa etária com vista a minorar a sua situação de fragilidade social*. Esta é uma estrutura etária com concentração de pensionistas em que o valor das pensões é baixo, apesar dos esforços desenvolvidos no sentido de elevar o valor das pensões mínimas, e em que o peso do rendimento das pensões no total do rendimento é muito elevado. É também referido que existe a *necessidade de uma reformulação profunda da política de mínimos sociais para idosos,* reforçando o princípio de justiça social e aumentando a eficácia no combate à pobreza dos idosos. Existe assim uma rutura com a estratégia anterior, assente no aumento generalizado no valor das pensões mínimas sem diferenciar situações de pobreza, estratégia essa financeiramente insustentável. A estratégia seguida com a introdução do CSI aposta na concentração dos recursos disponíveis nos estratos da população idosa com menor rendimentos, procurando uma atenuação das situações de maior carência de forma mais célere e exigindo um maior nível de responsabilização das famílias de forma a canalizar mais recursos para idosos isolados e sem apoio familiar. Esta medida é um complemento dos rendimentos existentes tendo como referência o limiar de pobreza e encontra-se sujeita a uma prova de condição de recursos. O valor do complemento é igual ao limiar de referência (4.200 euros/ano em 2006) menos o valor dos recursos do requente e é atualizado todos os anos por portaria.

A estratégia do aumento generalizado do valor das pensões mínimas é vista como injusta do ponto de vista social na medida em que o rendimento extra pensões não é considerado e porque a situação de idosos isolados ou com famílias de baixos recursos é significativamente diferente daquela dos idosos com famílias

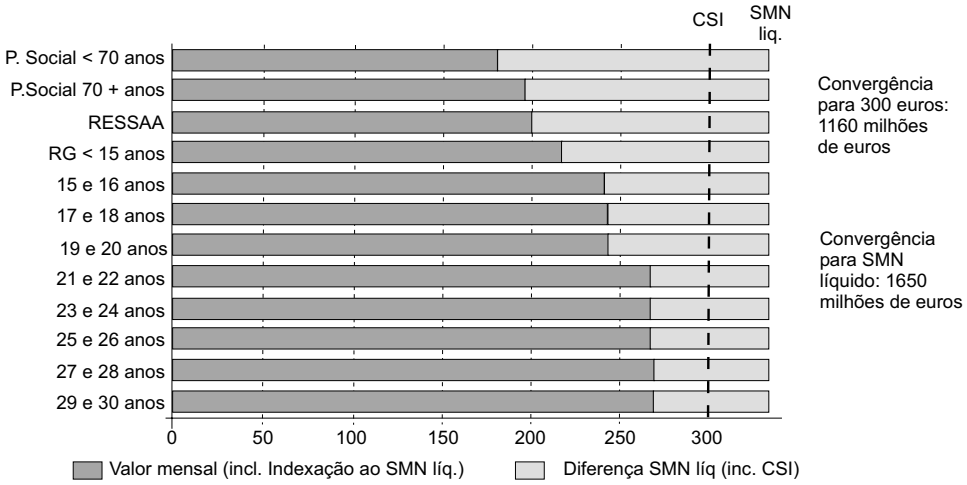

Figura 6.2 Situação atual das pensões de velhice e custo financeiro da convergência para o limiar do CSI e do SMN líquido

Fonte: apresentação do Complemento Solidário para Idosos, 2006, MTSS.

com recursos elevados. Prosseguir com esta estratégia não só gera aumentos pouco significativos todos os anos como também, do ponto de vista da sustentabilidade das contas públicas e do tempo necessário para a convergência para o salário mínimo nacional, a estratégia anterior ao CSI demonstra ser pouco eficaz (figura 6.2). [13]

Por contraposição à estratégia anterior, foi estimado um impacto global do CSI de mais 20% face ao rendimento inicial sem solidariedade familiar; note-se que os impactos potenciais variavam entre mais 67% e mais 5% face ao rendimento inicial consoante o perfil do idoso.[14] Para além da prova de recursos, que já existia em outras medidas, a inovação nesta estratégia prende-se com a componente de solidariedade familiar, expressa através do nível de rendimento dos filhos para efeitos fiscais e a composição do agregado familiar. Também a determinação dos recursos do requerente do complemento que inclui, para além das prestações sociais, os valores patrimoniais e transferências monetárias foi inovadora na contabilização dos recursos.

O CSI é assim uma medida de política redistributiva que procura responder ao problema explicitado anteriormente de uma forma muito completa. No entanto, o debate político gerado com a formulação desta medida e a sua visibilidade mediática, apesar de demonstrar que existe uma aceitação da medida, evidencia uma polémica em torno das seguintes questões:

---

13 Mantendo-se a progressão verificada desde 2002, a pensão mínima do regime geral levaria 21 anos a convergir para o SMN e a pensão agrícola levaria 18 anos.

14 Ver documento de apresentação do CSI, 2005, MTSS.

— contabilização do rendimento dos filhos, especialmente nos casos de idosos em situação de abandono familiar;
— alguns dos requisitos de acesso como, por exemplo, levantamento do sigilo bancário;
— implementação gradual;
— burocracia do processo e formulários de requerimento;
— seletividade da medida com condição de recursos em detrimento de uma medida de carácter universal.

O Complemento Solidário para Idosos (CSI), destinado este ano a pensionistas com menos de 300 euros de reforma e mais de 80 anos, tem duas queixas pendentes na Provedoria da Justiça e na Comissão Nacional de Proteção de Dados. A primeira porque "trata de forma diferente cidadãos com a mesma reforma, em função de fatores que não dominam" — a apresentação de prova de rendimentos dos filhos. A segunda porque se exige a disponibilização de dados de terceiros, a que qualquer funcionário da Segurança Social poderá ter acesso. Os dois pareceres foram pedidos pela mesma entidade: a CGTP-IN. (*Diário de Notícias*, 13 de março de 2006)

A Murpi considerou que este "apoio solidário não abrange o número suficiente de pessoas", já que existem dois milhões e 600 mil reformados a receber menos de 300 euros mensais.
"O governo devia disponibilizar uma verba muito maior para este apoio solidário. Não deviam ser apenas as pessoas com mais de 80 anos a receber este complemento", afirmou Maria Vilar. (*Público*, 29 de novembro de 2005)

Se o princípio do complemento para os idosos mereceu elogios da oposição, a prática não recebeu senão críticas. (*Diário de Notícias*, 25 de fevereiro de 2006).

Não sei se o Sr. primeiro-ministro sabe como é que um idoso pode pedir este apoio, este complemento, mas digo-lhe, tenho aqui os elementos, à minha frente: o idoso tem de preencher sete impressos… e 13 páginas de formulários e tem de apresentar várias fotocópias de vários outros documentos. Estão aqui todos! É tão difícil que até tem junto um manual de instruções!
Sr. primeiro-ministro, isto é um inferno burocrático, até parece um convite a que os idosos não peçam este apoio a quem de direito. (Deputado Luís Marques Mendes, em DAR, 1.ª série, n.º 95/X legislatura, 2006/02/24, p. 8)

E, mais, nunca disse a esses portugueses e a essas portuguesas que, caso os seus filhos tivessem rendimentos suficientes, eles não teriam acesso a este complemento. Quero dizer-lhe, Sr. primeiro-ministro, que, admitindo que existam filhos que maltratam ou esquecem os pais, o que o seu Governo está a fazer é dizer a esses filhos: "bem feito, se vocês fazem isso, então, o Estado também não tem qualquer obrigação e esse velho que vocês abandonaram não leva o complemento"! (Deputado Jerónimo de Sousa em DAR, 1.ª série, n.º 95/X legislatura, 2006/02/24, p. 20)

> Aquilo que está implícito é uma política de pensões baixas, uma política de desvalorização das pensões do sistema público de segurança social. É desistir de uma caminhada não só de convergência mas de elevação. Daí tudo o que se tem dito sobre desanexar a pensão mínima do seu cálculo em relação ao salário mínimo nacional. Portanto, vão concentrar-se em tentar minimizar a situação daqueles que são os mais pobres dos mais pobres mas desistindo, entretanto, de um caminho de elevação das pensões do regime geral e de outro tipo de pensões… Agora, contar com os rendimentos dos filhos, baseando-se na questão civilística do dever de prestação de alimentos, não faz qualquer sentido. Repito, não faz sentido! E muito menos com essa caricatura de que o Estado, eventualmente, estaria a subsidiar filhos ricos. (Deputado Luís Fazenda, em DAR, 1.ª série, n.º 95/X legislatura, 2006/02/24, p. 32)

> Quanto à questão dos rendimentos dos filhos, consideramos muito importante que se incentivem valores de solidariedade familiar e de apoio aos mais velhos. Simplesmente, a solidariedade não se decreta. (…) Ora, fazer, como faz o Governo, depender o direito ao complemento solidário do facto de os filhos não terem rendimentos altos, mesmo quando o idoso não usufrui deles, é o mesmo que dizer que se pretende negar a milhares de idosos o direito a esta pensão, e constitui para além disto a aplicação de uma conceção que ofende a sua dignidade, autonomia e direito à independência. (Deputado Bernardino Soares em DAR, 1.ª série, n.º 107/X legislatura, 2006/03/31, p. 17)

> Mas vamos ver, então, em que é que se traduz esta burocracia. Perguntamos: fará algum sentido exigir para a prestação deste complemento a apresentação de documentos, como, por exemplo, as declarações das entidades patronais ou as fotocópias dos recibos de vencimento?! (…) E o que dizer da exigência de documentos como cadernetas prediais, certidões matriciais, contratos-promessa de compra e venda, escrituras de compra e venda, declarações de instituições sociais, documentos emitidos pelos pagadores de pensões?! Vai-se ao cúmulo — veja-se! — de permitir que a segurança social possa exigir documentos que é ela própria que passa! (Deputado Pedro Mota Soares em DAR, 1.ª série, n.º 107/X legislatura, 2006/03/31, p. 21)

Concretização

A implementação e gestão do CSI ficou a cargo do Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS), tendo sido elaborado um guia de apoio para o seu requerimento, bem como uma extensa campanha de divulgação e de formação dos funcionários dos serviços que iriam dar apoio à população-alvo no processo de requerimento. A campanha de divulgação assentou em apresentações nas centrais distritais da Segurança Social, na divulgação do CSI na revista *Pretextos*, em postos-móveis de atendimento e apoio às populações isoladas, em folhetos e espaços publicitários.

Refira-se a importância das ações de sensibilização, dirigidas a todos os colaboradores, de forma a informar e alertar os diferentes serviços sobre a nova prestação e das ações de formação para os serviços de atendimento (que abrangeram

cerca de 550 pessoas).[15] De facto, esta era uma medida nova e com um processo de prova de recursos dirigido a uma população-alvo idosa e, em alguns casos, pouco alfabetizada e com potenciais dificuldades de compreensão dos requisitos de acesso e no preenchimento dos formulários. No entanto, devido a uma certa resistência dos funcionários em proceder à recolha total da informação por forma a disponibilizar apenas os formulários necessários (apesar da polémica instalada, os formulários estavam preparados em grupos consoante o perfil do idoso, sendo apenas necessário o preenchimento de apenas um desses grupos de formulários) e ao hábito de ter apenas um formulário único para todas as situações, estes foram posteriormente alterados para a forma anterior de "formulário único". Podemos assim aplicar neste caso a noção de burocracia no terreno (Lipsky, 1980).

No final de 2006 era já evidente a elevada taxa de *non take-up* bem como a sobrestimação do número potencial de beneficiários. Note-se que numa situação de prova de condições de recursos, para além de situações associadas à estigmatização ou humilhação, existe também alguma dissuasão no requerimento devido ao conhecimento insuficiente do processo e às dificuldades no preenchimento dos formulários. Adicionalmente, a sobrestimação do número de beneficiários potencialmente abrangidos por esta medida deveu-se essencialmente ao facto da contabilização de outros recursos para além das prestações, sendo que o histórico de dados disponíveis da Segurança Social dizia respeito apenas às prestações. Assim, existe aqui de certo modo uma "racionalidade limitada" devido a uma ausência de toda a informação disponível para a correta identificação do número de beneficiários-alvo. Com vista ao aumento do número de beneficiários, e num contexto de necessidade de cumprimento das promessas eleitorais, houve uma nova campanha de apresentação e de reforço em 2008 que assentava no envio em massa de circulares de divulgação da medida aos potenciais destinatários; a colaboração da Rede de Instituições Solidárias e do Programa Jovens Solidários; a utilização de postos móveis de atendimento; a criação do centro de contacto telefónico e de ações de formação, entre outras:

> Durante todo o mês de agosto haverá 120 jovens distribuídos pelos centros de saúde e hospitais do país para ensinar a preencher formulários e a explicar o que é e quem tem efetivamente direito ao Complemento Solidário para Idosos. O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social lançou uma espécie de campanha de verão para combater o défice de informação sobre o Complemento Solidário para Idosos (CSI). Também durante o verão, os gabinetes da Segurança Social dos distritos com maior densidade populacional — Porto, Braga e Lisboa — estarão abertos ao sábado para que os técnicos possam esclarecer as dúvidas dos idosos. Nas câmaras e juntas de freguesia há também pessoas instruídas para dar informação sobre o CSI. Foi ainda criada uma linha telefónica direta [808 274 200], e enviados meio milhão de cartas a potenciais beneficiários. Há *spots* na televisão e na imprensa, postos de esclarecimento móveis espalhados por todo o país. (*Jornal de Notícias*, 1 de agosto de 2008)

15 Ver Revista *Pretextos*, n.º 21, março de 2006, ISS.

Devido à existência de uma folga orçamental e ao número inferior ao esperado de beneficiários, ainda em 2006 é anunciada a antecipação da aplicação progressiva da medida em um ano: em 2007 seriam abrangidos os idosos com idade igual ou superior a 70 anos em vez dos 75 anos previstos. Deste modo a implementação total da medida é antecipada em um ano, estando concluída a aplicação progressiva a todos os idosos com idade igual ou superior a 65 anos em 2008. Existe assim um *feedback* derivado da monitorização e da informação disponível sobre a sua implementação.

Foram também efetuadas alterações legislativas posteriores que criaram um conjunto de benefícios adicionais de saúde para os beneficiários do CSI e que simplificaram o processo de renovação da prova de recursos e que deixaram de contabilizar o complemento por dependência nos rendimentos.[16]

A evolução do número de beneficiários demonstra uma grande evolução a partir de 2008, pelas razões apontada acima. Com base no número de beneficiários em 2009 verificamos que a meta de abranger 300.000 idosos não foi cumprida, existindo no entanto um número muito significativo de idosos abrangidos pelo CSI (quadro 5.4).

A despesa com o CSI foi de 11.921,5 milhares de euros em 2006, de 39.249,9 em 2007, de 110.503,9 em 2008 e de 227.178,9 em 2009 (figura 5.3. Despesa CSI e taxa de variação anual)

Avaliação

No que respeita à avaliação desta medida, não estava prevista nenhuma avaliação formal, tendo esta sido efetuada pelos dos serviços do ISS responsáveis e competentes para essa matéria no decorrer das suas funções. O relatório da Conta-Geral da Segurança Social de 2009 dedica um capítulo inteiro ao CSI, com a informação que permite uma avaliação da medida entre os anos de 2006-2009, demonstrando a fórmula de cálculo, a evolução do número de requerentes e beneficiários (total e por sexo), o peso relativo do número de beneficiários no total da população idosa por distrito, o número de beneficiários por escalão de montante, o valor médio de CSI, o número de processos suspensos e a despesa com o CSI.

No que se refere aos impactos desta medida na pobreza dos idosos, o estudo realizado por peritos (Rodrigues, *et al.*, 2012) demonstra a evolução no sentido de uma diminuição da taxa de pobreza neste grupo etário, evidenciando já alguns efeitos da crise económica e financeira com a inversão da tendência a partir de 2008 (figura 6.3).

Também os relatórios já referidos anteriormente elaborados no âmbito da OCDE e da UE (agora já no âmbito da Estratégia Europa 2020 e da Plataforma Europeia contra a Pobreza) permitem uma constante monitorização dos indicadores de pobreza neste grupo etário na medida em que o combate à pobreza e à exclusão

16 Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho, e Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho

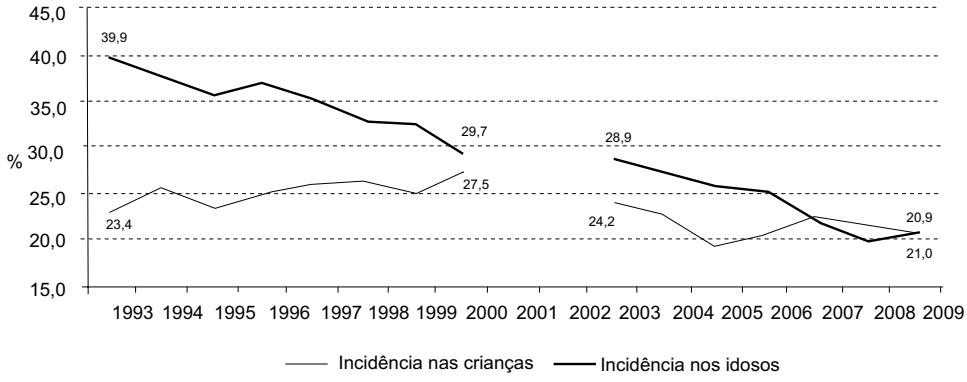

Figura 6.3 Incidência de pobreza nos idosos e nas crianças, 1993-2009
Fonte: *Desigualdade Económica em Portugal* (Rodrigues, *et al*., 2012).

social e a sustentabilidade dos sistemas de segurança social são assuntos de extrema relevância na atualidade.

Conclusão

O CSI é uma política redistributiva inovadora destinada à solução do problema da elevada pobreza dos idosos em Portugal, que surge num contexto de contenção financeira e de necessidade de sustentabilidade das contas públicas, e que rompe com a estratégia anterior de aumento generalizado das pensões mínimas indexadas ao salário mínimo nacional. Foi apresentada na campanha eleitoral do PS nas eleições legislativas de 2005 fazendo parte do Programa do XVII Governo Constitucional. Esta medida permitiu elevar o nível de rendimentos de cerca de 200.000 idosos até 2009, com referência ao limiar de pobreza. O seu montante máximo foi sendo atualizado todos os anos e existiu uma evolução no sentido de diminuição dos níveis de pobreza da população idosa, mas as medidas de austeridade posteriores ao ano limite desta análise (2009), negociadas no âmbito do Memorando de Entendimento com a *troika*, podem inverter esta evolução sendo expectável um agravamento deste problema. Também o progressivo envelhecimento da população aumentará a pressão sobre os sistemas de Segurança Social e as dinâmicas sociais vividas em contexto de crise contribuirão para o agravamento deste problema que exige, como vimos, não apenas uma intervenção ao nível de rendimento, mas sim todo um conjunto de estratégias de inserção e de qualidade de vida deste estrato etário.

Parte III | POLÍTICAS DE EMPREGO

Capítulo 7

Licença parental e igualdade de género

Teresa Fragoso

Introdução

A desigualdade entre mulheres e homens é uma questão estrutural das sociedades em praticamente todo o mundo, e Portugal não é exceção. Vivemos num sistema patriarcal onde o padrão universal é o homem e as condicionantes biológicas, assim entendidas, das mulheres relegaram-nas para um papel de cuidadoras e reprodutoras, na esfera do privado, trabalho geralmente não pago e, portanto, menos valorizado social e economicamente, atribuindo aos homens um papel de produtores na esfera pública, trabalho pago ao qual é conferida uma maior valorização social (Ferreira, 2010).

O século XX, em particular o pós-2.ª Guerra Mundial, trouxe um avanço significativo no progresso da situação das mulheres rumo à igualdade de género. Um exemplo expressivo é a elevada taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho em Portugal e na Europa. No entanto, as funções reprodutivas das mulheres têm sido, uma vez mais, um fator para a sua discriminação no acesso ao emprego, ao nível salarial, bem como na sua progressão na carreira (Ferreira, 2010).

O século XXI pede a mudança de paradigma que já tarda em chegar. Mas se os papéis sociais de género têm sido construídos por oposição e em complementaridade, não se pode querer alterar um sem que isso implique alterar o outro. Ou seja, para que as mulheres estejam em situação de igualdade no espaço público, é necessário que os homens ocupem um lugar em situação de igualdade com as mulheres, no espaço privado. Nesse sentido coloco a seguinte questão de partida:

> Poderá a legislação laboral, em particular a licença de parentalidade enquanto medida de política que inclui, hoje, licenças pagas de uso exclusivo do pai (para além de incentivar a partilha entre pai e mãe de parte significativa do tempo total previsto pela licença) dar um contributo relevante para a prossecução da igualdade de género no mercado de trabalho?

As políticas públicas na área da igualdade de género têm vindo a ganhar espaço na agenda política nacional nos últimos 30 anos. A União Europeia e as suas instituições

têm tido um papel fundamental neste processo. Ao mesmo tempo, os desenvolvimentos neste âmbito a nível das Nações Unidas tiveram, também, o seu impacto nas políticas da UE e dos Estados-membros designadamente a aprovação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1979, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres — CEDAW.

Nesse sentido, pretendo com este trabalho analisar o impacto da licença de parentalidade, em particular no que se refere à utilização da licença por parte dos homens, na promoção da igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho em Portugal.

Para tal, irei analisar a evolução da legislação relevante em Portugal, desde o 25 de Abril de 1974, no que diz respeito à inscrição na lei do direito às licenças de maternidade e paternidade. Irei, ainda, proceder a uma revisão de literatura académica e de relatórios com dados estatísticos de instituições relevantes neste âmbito, nomeadamente através de pesquisa nos seus sítios da internet.

No que se refere à base teórica, a análise assentará no modelo das etapas ou ciclo político. Este modelo enquadra-se no grupo de teorias que, fundamentadas em disciplinas como a economia e a sociologia, têm como principal objetivo compreender o funcionamento das políticas públicas como um processo político em si, não se debruçando sobre o funcionamento do sistema político.

O modelo das etapas começou por ser desenvolvido nos anos 50 olhando para as políticas públicas como resultado de um ciclo político por etapas (Lasswell, 1950). Tal modelo continuou a ser desenvolvido por vários autores nos anos 70. Das várias etapas que foram sendo identificadas pelos diversos autores, 4 são comuns:

— 1.ª etapa — definição do problema e agendamento;
— 2.ª etapa — formulação das medidas de política e legitimação da decisão;
— 3.ª etapa — concretização ou implementação;
— 4.ª etapa — avaliação e mudança.

Assim, este trabalho será desenvolvido em 3 partes. A primeira centra-se na aplicação do modelo das etapas, tal como acima descrito, para a análise da medida de política selecionada, incluindo uma análise crítica dos resultados identificados em termos da sua avaliação. A segunda parte baseia-se na análise das potenciais tensões entre os atores envolvidos e os obstáculos à implementação da medida. Por último, tentarei responder à questão de partida, bem como tirar algumas conclusões à luz das vantagens e desvantagens oferecidas pelo modelo escolhido e possíveis vias de análise e investigação futura.

Licença de parentalidade: uma medida de política bem sucedida?

1.ª Etapa: A — Problema

Definição do problema

Existe uma desigualdade estrutural entre mulheres e homens na nossa sociedade. Tal é sentido com especial ênfase ao nível do mercado de trabalho e na conciliação da vida profissional com a vida familiar.

Como se pode observar na figura 7.1, apesar de nos últimos 2 anos a taxa de emprego entre mulheres e homens estar a convergir, tem-se observado ao longo dos anos uma assimetria persistente, situando-se em 2013 a taxa de emprego das mulheres 5,6 pontos percentuais abaixo da dos homens.

As figuras 7.2 e 7.3 demonstram claramente as assimetrias salariais experienciadas pelas mulheres no mercado de trabalho. Apesar de a lei prever salário igual para trabalho igual ou de igual valor, as assimetrias salariais entre mulheres e homens continuam a rondar os 20% (figura 7.2). Curiosamente, e como se pode observar na figura 7.3, tais assimetrias são tanto maiores quanto mais elevado é o nível de qualificação dos trabalhadores e trabalhadoras.

No que respeita ao exercício de cargos de direção ou de chefia continuamos a assistir a uma enorme assimetria entre mulheres e homens, quer no setor público, quer no setor privado.

Dados do INE de 2012, apresentados no quadro 7.1, revelam que apenas 34,6 % das mulheres são representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos, contra 65,4% dos homens.

A figura 7.4 revela o maior número de horas despendido pelas mulheres em trabalho não pago face aos homens, nomeadamente em tarefas domésticas e de cuidado dos filhos, o qual tem impacto negativo na disponibilidade das mulheres face ao trabalho pago. Alguns autores referem que o facto de as mulheres serem as principais utilizadoras de licenças e dispensas do trabalho para o cuidado da família contribui para desvalorizar o seu trabalho aos olhos das entidades empregadoras, fazendo-as parecer pouco fiáveis (Ferreira, 2004; Lopes, 2012).

Assim, da breve análise dos dados observados nestes quadros e figuras pode-se concluir que há necessidade de se implementarem medidas de política pública que fomentem uma maior partilha das tarefas domésticas e de cuidado dos filhos entre mulheres e homens que permitam às mulheres estar em pé de igualdade com os homens no mercado de trabalho no que se refere ao acesso ao emprego, a igual salário e igual oportunidade de progressão na carreira.

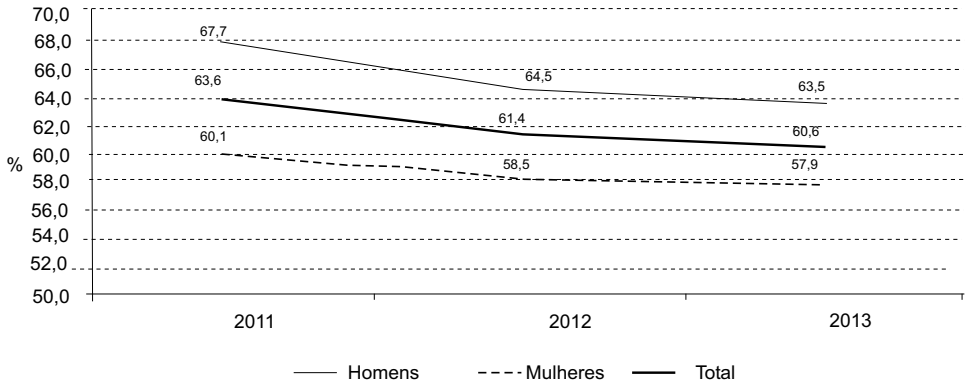

Figura 7.1 Taxa de emprego (15 a 64 anos) em Portugal, por sexo, 2011-2013

Nota: A taxa de emprego (15 a 64 anos) situou-se nos 60,6% em 2013 (57,9% para as mulheres e 63,5% para os homens), tendo diminuido face a 2012 (-0,8 p.p.)

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

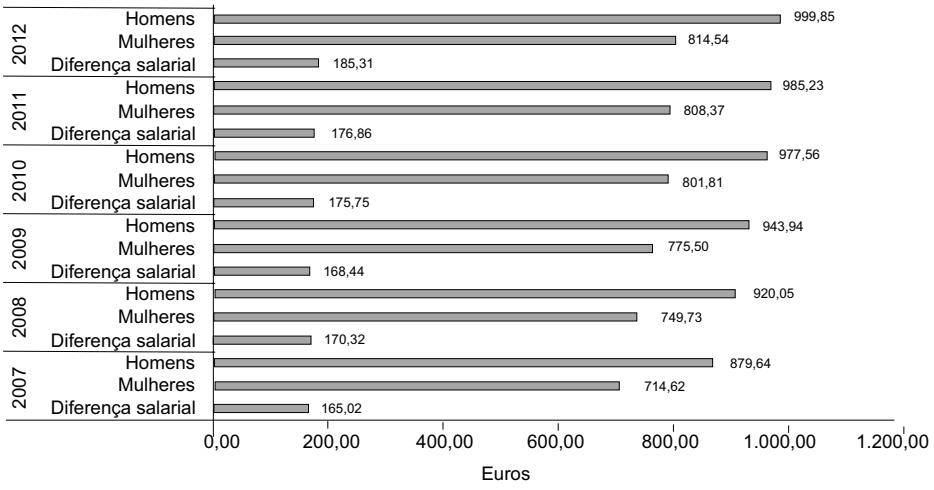

Figura 7.2 Remuneração base, média mensal, por sexo

Nota: em 2012, e segundo os dados dos quadros de pessoal, os elementos relativos à população trabalhadora por conta de outrem a tempo completo, em Portugal, mostram que a diferença salarial entre homens e mulheres é outra característica a realçar, dado que as mulheres auferem cerca de 81,5% da remuneração média mensal de base dos homens ou, se falamos de ganho médio mensal (que contém outras componentes do salário, tais como compensação por trabalho suplementar, prémios e outros benefícios, geralmente de caráter discricionário), 78,8%.

Dados relativos ao continente.

Fonte: MSSS/GEP, quadros de pessoal.

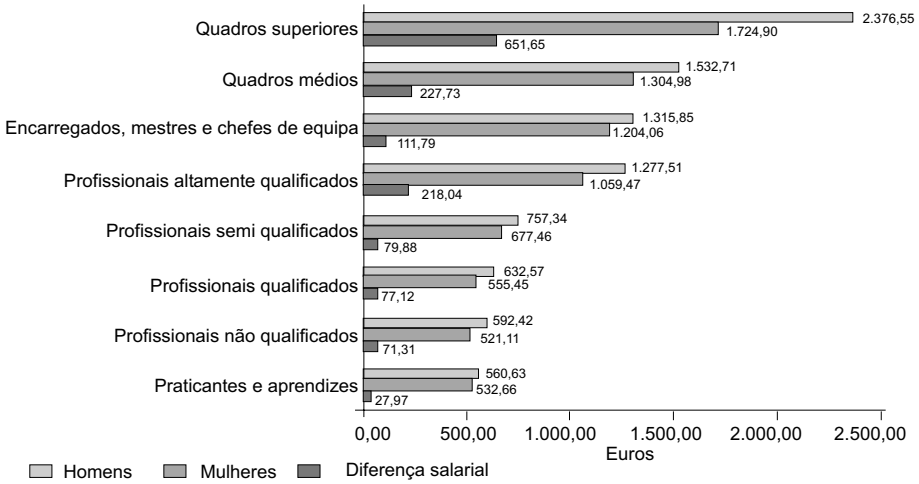

Figura 7.3 Desigualdade salarial por nível de qualificação e por sexo, 2012 — Base

Nota: A desigualdade salarial entre mulheres e homens é tanto maior quanto mais elevado o nível de qualificação.
Esta desigualdade é particularmente acentuada na categoria de quadro superiores, na qual as mulheres auferem 72,6% da remuneração média de base dos homens e 71,4% da remuneração média de ganho dos homens.

Dados relativos ao continente.

Fonte: MSSS/GEP, quadros de pessoal.

Quadro 7.1 População empregada por profissão, entre 2011 e 2012

Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores/as e gestores/as executivos/as	2011		2012	
	Milhares	Peso (%)	Milhares	Peso (%)
Total	299,8		299,5	
Homens	201,7	67,3	195,9	65,4
Mulheres	98,1	32,7	103,6	34,6

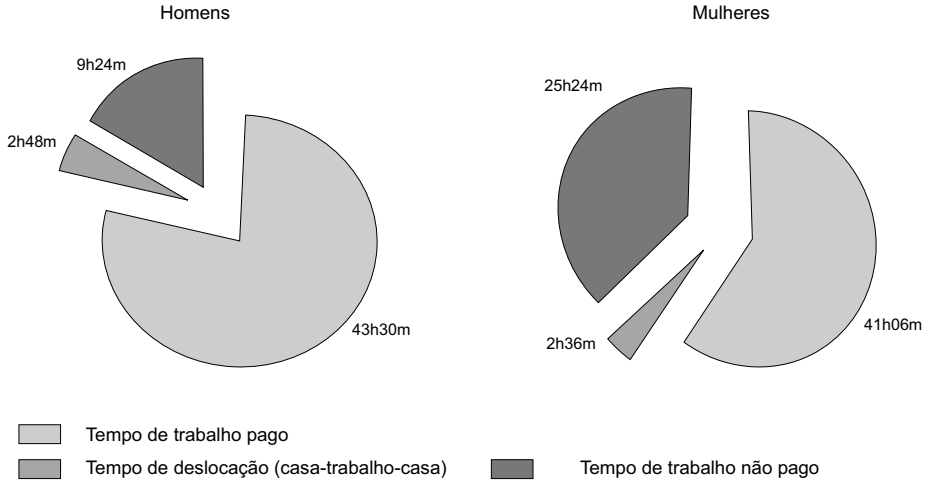

Figura 7.4 Duração média semanal das diferentes formas de trabalho

Em média, os homens empregados afetam, em cada semana, mais 2 horas e 24 minutos ao trabalho pago do que as mulheres com emprego. No entanto, em relação ao trabalho não pago – tarefas domésticas, prestação de cuidados a crianças e prestação de cuidados a familiares idosos/as ou com deficiência – as mulheres empregadas despendem semanalmente mais 16 horas, por comparação com os homens empregados. Daqui decorre um tempo de trabalho total (no qual se contabiliza também o tempo de deslocação casa-trabalho-casa) que é claramente superior para as mulheres, num diferencial que, em cada semana, ultrapassa as 13 horas.

Fonte: cálculos próprios, com base em Eurofound, 4.º Inquerito Europeu às Condições de Trabalho, 2005.

Emergência do problema

Em 25 de Abril de 1974 teve lugar, em Portugal, a Revolução dos Cravos, como ficou conhecida, que deu início ao atual regime democrático deixando para trás um regime ditatorial de mais de 40 anos.

Em 1975 celebrou-se o Ano Internacional da Mulher, assim declarado pelas Nações Unidas, e teve lugar no México a I Conferência Mundial sobre as Mulheres. Desta conferência saiu a decisão de se instituir a década das Nações Unidas para as mulheres (1976-85) e aprovou-se um Plano de Ação Mundial de promoção dos direitos das mulheres. A questão dos direitos das mulheres entrou assim na agenda política internacional.

Neste seguimento, em 1976, foi aprovada em Portugal a Constituição da República Portuguesa, a qual estabelece o princípio da igualdade dos cidadãos e cidadãs no seu artigo 13.º. Em 1977, a Comissão da Condição Feminina (que esteve na origem da atual Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género — CIG) é institucionalizada pelo Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de novembro, após 2 anos de existência em regime de instalação. Mais tarde, em 1979, é criada a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego — CITE pelo Decreto-Lei n.º 392/79, que ficou conhecido como a Lei da Igualdade. É também nesse ano que a AGNU aprova a CEDAW, como acima referido.

Portugal ratifica a CEDAW em 1980, vinculando o governo a integrar os artigos da convenção no ordenamento jurídico português, obrigando-se a apresentar relatórios de progresso junto do Comité CEDAW a cada 4 anos.

1.ª etapa: B — Agendamento

A partir do momento da ratificação da CEDAW, a questão dos direitos das mulheres entrou na agenda política nacional. É neste contexto que, no que se refere à medida de política em apreço — licença de parentalidade —, o primeiro passo para o seu agendamento ficou patente na revisão constitucional de 1982, nomeadamente na redação do artigo 68.º o qual equipara a paternidade à maternidade como valor social eminente, designadamente para efeitos de proteção pela sociedade e pelo Estado.

É neste seguimento que o Programa do IX Governo Constitucional (1983-1985) refere a necessidade de criar o devido enquadramento legal para garantir, desta feita, a proteção da maternidade.

2.ª fase: Formulação

Em 1984, a Lei n.º 4/84, de 5 de abril, formalizou a proteção da maternidade e da paternidade e a igualdade do pai e da mãe face à realização profissional, à participação na vida cívica e à manutenção e educação das suas crianças (n.os 1 e 2 do art.º 2.º) e integra o tema no âmbito do direito do trabalho, incluindo a regulamentação coletiva e a segurança social (art.º 8.º a 25.º).

Os atores no processo de formulação desta lei foram os responsáveis políticos governamentais pela área do Trabalho, da Segurança Social e da Igualdade, os deputados à Assembleia da República (AR), bem como os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, tanto do setor privado como do setor público. Foram também atores relevantes no processo de formulação desta medida os organismos da administração pública central sob tutela dos responsáveis políticos acima referidos.

Quem beneficia da medida de política de acordo com a lei:

> Capítulo III
> Proteção ao trabalho
> Artigo 8.º
> (Âmbito de aplicação)
> (…) trabalhadores abrangidos pelo regime do contrato individual de trabalho, incluindo os trabalhadores agrícolas e do serviço doméstico, bem como os trabalhadores da administração pública central, regional e local, dos institutos públicos, dos serviços públicos com autonomia administrativa e financeira e das demais pessoas coletivas de direito público, qualquer que seja o vínculo.

Embora esta lei reconheça o direito do pai, a par do da mãe, à proteção na parentalidade, na sua formulação a mãe tem direito a dispensa do trabalho por 90 dias, enquanto ao pai o direito de dispensa ao trabalho apenas é concedido em casos excecionais, por doença ou morte da mãe.

De referir, também, que na sua primeira formulação, o valor do subsídio previsto era igual à remuneração média considerada para efeitos de cálculo de subsídio de doença para os beneficiários abrangidos pela Segurança Social, e o valor da sua remuneração quando abrangidos pelo regime de proteção social da função pública.

Tendo em conta a avaliação dos resultados da aplicação da lei ao longo dos anos, bem como a evolução a nível do pensamento e ação política no que se refere às políticas sociais e laborais, nomeadamente por força da aplicação de diretivas europeias, a formulação desta política tem sofrido várias alterações desde então, sobretudo no que se refere ao seu alargamento no tempo e aos valores remuneratórios de referência para o cálculo do subsídio, no sentido de um aumento do valor líquido a receber pelos beneficiários.

Tendo em conta o especial interesse deste trabalho em analisar os direitos do pai, sublinho um marco neste processo de reformulação plasmado na Lei n.º 142/99, de 31 de agosto, resultante de proposta do governo, aprovada por unanimidade na Assembleia da República, que consagra 3 novos direitos para os homens quando são pais:

— licença por paternidade de 5 dias úteis, obrigatória, paga a 100% pela Segurança Social ou pelo Estado;
— licença parental, voluntária, paga durante 15 dias a 100% pela Segurança Social ou pelo Estado, só para os homens, a título de ação positiva, desde que gozada imediatamente após a licença por maternidade ou por paternidade;
— dispensa para aleitação durante o 1.º ano de vida da criança.

Finalmente, a última reformulação deu-se com o Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Desde logo, a licença anteriormente designada de "maternidade" onde se incluíam artigos sobre os direitos de "paternidade", passa a designar-se por licença de "parentalidade", conceito sob o qual pai e mãe gozam de direitos exclusivos, por maternidade e por paternidade, para além da possibilidade de partilha, retirando assim a hierarquia anteriormente implícita.

De acordo com o seu preâmbulo:

> O novo regime de proteção social elege como prioridades o incentivo à natalidade e a igualdade de género através do reforço dos direitos do pai e do incentivo à partilha da licença, ao mesmo tempo que promove a conciliação entre a vida profissional e familiar (…). São reforçados os direitos do pai por nascimento de filho, quer no que se refere aos direitos de gozo obrigatório quer no que se refere aos direitos de gozo facultativo, e aumenta-se o período de licença parental no caso de partilha da licença parental por ambos os progenitores, garantindo-se um maior período de acompanhamento da criança nos primeiros tempos de vida e possibilitando-se uma maior partilha e flexibilização dos progenitores na conciliação da vida familiar com a gestão da sua carreira profissional.

3.ª etapa: Concretização

Uma vez aprovada a Lei n.º 4/84, de 5 de abril, e as suas sucessivas reformulações, os principais atores na sua implementação adaptaram os seus procedimentos para o cumprimento dos preceitos previstos. São atores fundamentais no processo de implementação da lei os organismos da administração pública central, sob tutela dos responsáveis políticos referidos acima, que em grande parte são quem assume a gestão administrativa da concretização da lei, bem como os seus encargos orçamentais. São, também, atores essenciais no sucesso da implementação da medida as empresas e as pessoas beneficiárias da medida. Por último, os próprios atores políticos do governo e da AR têm um papel a desempenhar na implementação das mesmas. No entanto, tendo em conta os diferentes interesses dos vários atores, por vezes a implementação da lei gera tensões e formam-se obstáculos que podem pôr em causa o sucesso da medida de política, situação que desenvolverei mais à frente.

No que se refere aos indicadores estatísticos que nos dão a conhecer os resultados da implementação das licenças de parentalidade, pode observar-se na figura 7.5 a evolução no uso das licenças de parentalidade por parte dos pais.[1]

4.ª etapa: Avaliação

Como se pode constatar na figura 7.5 ao longo dos anos em que esta legislação tem vindo a ser implementada é cada vez maior o número de homens que goza as licenças de parentalidade de uso exclusivo do pai, tanto as obrigatórias — que passaram de 56,5% em 2005 para 72,4% em 2013; como as facultativas, com um aumento de 20,2% no mesmo período, situando-se nos 63,5% no total das licenças das mulheres em 2013. Ao mesmo tempo, o período de licença partilhável gozado pelo pai passou de um quase inexistente 0,5% em 2005 para um expressivo 28,3% em 2013.

Assim, em termos da avaliação do impacto direto desta medida de política pode-se concluir que as reformulações da legislação no sentido de garantir iguais direitos entre mulheres e homens no que se refere à proteção na parentalidade têm sido bem sucedidas.

Mas será que esta medida constitui um contributo indireto significativo para a prossecução da igualdade de género no mercado de trabalho, em particular no que se refere ao acesso, à remuneração e à progressão na carreira?

Tentando responder à questão da igualdade de género no acesso ao mercado de trabalho, voltando a olhar para os dados, podemos constatar que a convergência das taxas de emprego entre mulheres e homens tem-se conseguido, não por via do aumento da taxa de emprego das mulheres, a qual apresentou mesmo um ligeiro decréscimo de 2,2% entre 2011 e 2013, mas antes por via do decréscimo mais

1 No anexo final encontra-se um quadro da CITE com dados mais detalhados sobre o gozo das licenças de parentalidade, incluindo elementos sobre as mães.

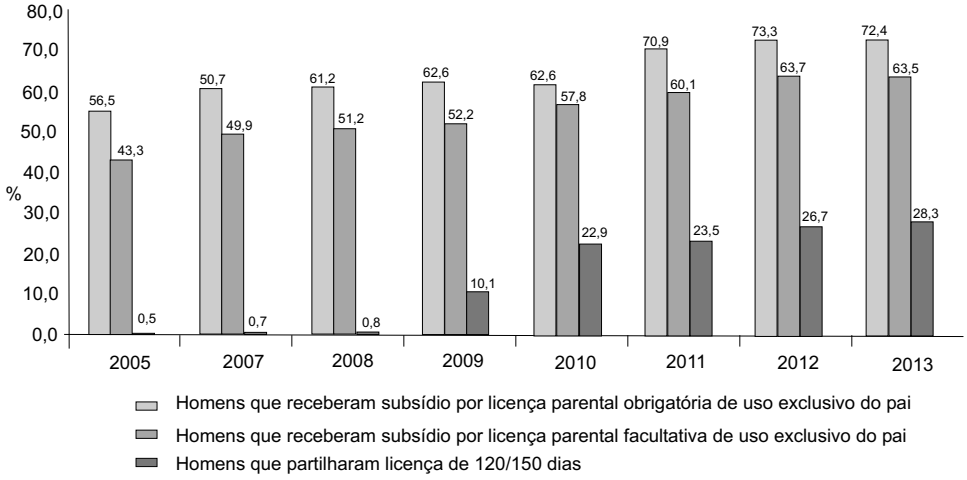

Figura 7.5 Evolução no uso das licenças de parentalidade, 2005-2013

Nota: nos últimos anos assistiu-se a uma evolução no uso das licenças parentais, verificando-se, no geral, uma utilização crescente das licenças a que o pai tem direito e uma evolução positiva da partilha entre mãe e pai. De referir a contínua adesão dos pais trabalhadores à partilha de licença parental que passou de 0,5% em 2005 para 28,3% em 2013.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

acentuado da taxa de emprego dos homens de 4,2% em igual período. Assim, pode-se afirmar que o gozo destas licenças por parte das mulheres não afetou de forma significativa a taxa de emprego das mesmas, apesar do alargamento dos períodos de licença de parentalidade previsto na lei, o que por si só pode ser considerado positivo. Ficam, no entanto, por apurar as causas que levam a que a taxa de emprego das mulheres se mantenha tão estável apesar de vários esforços de política pública para promover o aumento da empregabilidade das mulheres.

No que se refere ao decréscimo da taxa de emprego dos homens, não é possível com base nestes dados tirar quaisquer conclusões sobre as suas causas. No entanto, penso que é possível afirmar com algum grau de certeza que tal decréscimo não está relacionado com o aumento do uso da licença de parentalidade por parte dos homens, mas antes com outros fatores, designadamente económicos e financeiros, que têm tido um impacto negativo no mercado laboral nos últimos anos.

Quanto às desigualdades de remuneração entre mulheres e homens, tendo em conta os dados apresentados relativos às remunerações de base e os ganhos médios mensais entre 2007 e 2012, podemos constatar que a assimetria de género não só continua muito marcada como, ao contrário do que seria de esperar, tem-se vindo a acentuar ligeiramente.

Não é possível inferir com base nos dados referidos se o gozo das licenças de parentalidade tem impacto significativo no que se refere à desigualdade salarial entre mulheres e homens, tendo em conta a variedade de fatores que influencia os níveis remuneratórios no mercado laboral. No entanto, os resultados apresentados

na figura 7.4 poderão indiciar um fator relevante nessa mesma desigualdade salarial. Estes dados revelam, por um lado, um grande número de horas semanais dedicadas pelas mulheres ao trabalho doméstico não pago em comparação aos homens e, por outro lado, e quase como efeito direto, o menor número de horas semanais afeto pelas mulheres ao trabalho pago em comparação aos homens. Esta realidade poderá ser causa da desvalorização do trabalho das mulheres no mercado de trabalho com impacto direto no seu nível remuneratório e possivelmente também na sua taxa de empregabilidade.

Por último, no que se refere à desigualdade de género na progressão na carreira, apesar de uma ligeira subida de 1,9 pontos percentuais de 2011 para 2012 a assimetria mantém-se acima dos 30%.

Mais uma vez os dados analisados, que demonstram a assimetria no tempo despendido por homens e mulheres na partilha do trabalho não pago/doméstico, poderão ser uma explicação para a disparidade na progressão na carreira de homens e mulheres. Se assim for, poderá o incentivo ao gozo e partilha da licença de parentalidade por parte dos homens ser um contributo para uma igual partilha das tarefas domésticas e, consequentemente, contribuir para a redução da desigualdade de género na progressão na carreira?

Estas são questões que não podem ser aqui firmemente respondidas com base nos dados recolhidos, mas que terão de continuar a ser aprofundadas no sentido de poder responder à minha questão inicial sobre se as licenças de parentalidade, em particular as medidas concretas de incentivo ao seu gozo por parte dos homens/pais, poderão ser um contributo relevante para a igualdade de género no mercado de trabalho.

Obstáculos à implementação das licenças de parentalidade

Como tive oportunidade de referir anteriormente, são vários os atores intervenientes nas várias fases do modelo das etapas. Estes atores trazem diferentes perspetivas sobre a medida de política, as quais, por vezes, podem criar tensões e levar mesmo a bloqueios na sua concretização. Colocando o foco de análise sobre os atores de nível político, pode-se afirmar que tendo em conta as diferentes ideologias políticas que os partidos defendem — mais à "direita" ou mais à "esquerda" — as prioridades que tais atores colocam nas várias questões relacionadas com a medida de política, seja no momento de a formular/reformular, de supervisionar a sua implementação, ou de a avaliar, obedece a diferentes critérios.

Por exemplo, olhando para a mais recente alteração à lei da proteção na parentalidade, a qual data de 2009, em que o governo era composto por uma maioria socialista podemos observar, face à reformulação anterior que datava de 2003 em que o governo era composto por uma coligação PSD/CDS, o aumento de dias de licença e o respetivo aumento do valor do subsídio e a preocupação pelo incentivo à partilha e à conciliação.

Já em 2012, sendo o governo novamente uma coligação PSD/CDS, dá-se uma diminuição no valor do subsídio por licença de parentalidade, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º133/2012, de 27 de junho, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social:

> A situação económica e financeira do país exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social (…). Assim, no âmbito da proteção na maternidade, paternidade e adoção, os subsídios de férias, de Natal e outros de natureza análoga deixam de ser considerados para efeitos de apuramento da remuneração de referência que serve de base de cálculo aos vários subsídios previstos na lei.

Mais recentemente os deputados do PSD apresentaram o Projeto de Lei n.º 517/X, de 18 de outubro de 2013, — "Considera como custos para efeitos de IRC, remunerações e outros encargos com licenças de maternidade, paternidade e adoção", onde se pode ler no n.º 1 do art.º 2.º:

> Consideram-se custos, para efeitos sobre o rendimento das pessoas coletivas, 50% das remunerações e dos demais encargos patronais, dos trabalhadores em licença por maternidade, paternidade ou adoção, ainda que aquelas não constituam, durante o período dessas licenças, encargos efetivos do sujeito passivo.

Embora este último projeto de lei não tenha ido ainda a debate em AR, destas leituras pode-se inferir a tensão entre a perspetiva dos atores políticos de "esquerda" e os de "direita", quanto ao que consideram prioritário na aplicação da lei das licenças de parentalidade. Enquanto os primeiros alargaram os direitos dos beneficiários, quanto ao tempo e montante dos subsídios a atribuir, os segundos, não só vieram reduzir o montante dos subsídios, como pretendem criar uma lei que beneficie as empresas com trabalhadores em gozo destas licenças, em termos de uma redução no IRC.

Por outro lado, olhando para os empregadores, enquanto atores fundamentais na implementação da lei, podemos igualmente observar algumas tensões. Estes até podem compreender a importância de tais licenças, no entanto, não podem deixar de ter em conta os custos das ausências dos trabalhadores dos seus postos de trabalho. Tal é especialmente relevante se considerarmos que Portugal é um país com uma economia essencialmente constituída por PME — pequenas e médias empresas, onde a ausência prolongada de um trabalhador aumenta substancialmente o volume de trabalho dos restantes elementos da equipa. Ou, caso haja substituição durante a ausência, as empresas incorrem noutros tipos de encargos e perdas.

No seu *paper* apresentado em 2012 no VII Congresso Português de Sociologia, com base nos resultados da sua tese de doutoramento, Mónica Lopes (2012) sustenta:

> Os custos financeiros da parentalidade para as organizações decorrem de encargos com formação (tutoria e formação convencional) e de perdas de produtividade, em caso de substituição de pessoas em licença ou de baixa, e/ou de mudança de posto/horário de trabalho em consequência da gravidez/amamentação. Vimos, por exemplo que, numa situação em que uma mulher se encontra de baixa ou de licença por maternidade e é substituída por pessoa contratada para o efeito, existe um decréscimo de produtividade estimado em 20%, 10% e 3%, respetivamente, no primeiro, segundo e terceiro mês de ausência da trabalhadora (Lopes, 2012).

A autora acrescenta ainda:

> Embora segundo a lei a generalidade das ausências e dispensas não determinar perda de quaisquer direitos e ser considerada como prestação efetiva de trabalho, parecem ser frequentes os casos de organizações que excluem os pais e as mães dos prémios de assiduidade e de produtividade, ou mesmo de uma promoção ou aumento salarial (Lopes, 2012).

Por estas razões, os próprios beneficiários da medida sentem alguma pressão e muitas vezes as suas escolhas quanto ao tempo de gozo e partilha das licenças é condicionada pelos receios de perdas de direitos (seja remuneratórios ou de progressão na carreira) no regresso ao local de trabalho (Lopes, 2012).

Conclusões

Como se pode concluir através desta análise, embora as licenças de parentalidade sejam uma medida de política bem sucedida no que se refere à enorme percentagem de pais e mães que delas usufruem (percentagem que tem vindo a aumentar ao longo dos anos), assegurando o Estado, assim, os seus direitos quanto à proteção na maternidade, paternidade e adoção, tal não deixa de criar tensões entre os vários atores envolvidos e, em muitos casos, obstáculos à sua boa implementação, levando por vezes à discriminação das mulheres no mercado de trabalho.

Mas poderá o aumento do gozo de licenças por parte dos pais ser um contributo para uma maior igualdade de género no mercado de trabalho?

Os dados recolhidos e a análise levada a cabo não são conclusivos. Na realidade, uma das críticas apontadas ao modelo das etapas é, exatamente, o facto de ser um modelo por vezes demasiado simples e linear para poder abranger a complexidade de um processo como o compreendido pela política pública em apreço que envolve tantos atores e fatores, nomeadamente políticos, sociais, económicos e humanos. Nesse sentido, e embora este modelo permita alcançar uma visão bastante detalhada do processo, em estudos futuros será vantajoso incluir outros modelos de análise que possam ser complementares dando uma visão mais completa do processo alvo da análise. Será ainda interessante considerar uma via de análise centrada em estudos comparativos sobre a aplicação da licença de parentalidade em diferentes países da UE.

Assim, para poder dar uma resposta satisfatória à questão de partida, será necessário aprofundar este tema analisando mais dados e informação, à luz de diferentes abordagens teóricas, no sentido de compreender o que está na origem da desigualdade de género no mercado de trabalho, e de que forma as políticas públicas poderão contribuir para a promoção de uma maior igualdade de género, assumindo que nesta área as políticas públicas têm um impacto significativo que vale a pena continuar a desenvolver.

Quadro 7.2 Evolução no uso das licenças de parentalidade (2005-2013)

Anos	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crianças nascidas (**)	109399	102492	104594	93491	101381	96112	89841	78779
Homens que receberam subsídio por licença parental obrigatória de uso exclusivo do pai (5 dias até abril de 2009 e 10 dias desde março de 2009)	42982	45687	45973	53278	58059	61604	56289	51547
(% no total de crianças nascidas)	39,3	44,6	44,0	53,6	57,3	64,1	62,7	65,4
(% no total das licenças das mulheres)	56,5	60,7	61,2	62,6	62,6	70,9	73,7	72,4
Homens que receberam subsídio por licença parental facultativa de uso exclusivo do pai) (15 dias até abril de 2009 e 10 dias desde março de 2009)	32945	37552	38442	44447	49823	52283	48661	45165
(% no total de crianças nascidas)	30,1	36,6	36,8	44,7	49,1	54,4	54,2	57,3
(% no total das licenças das mulheres)	43,3	49,9	51,2	52,2	57,8	60,1	63,7	63,5
Homens que partilharam licença de 120/150 dias	413	551	577	8593	19711	20528	20430	20128
(% no total de crianças nascidas)	0,4	0,5	0,6	8,6	19,4	21,4	22,7	25,5
(% no total das licenças das mulheres)	0,5	0,7	0,8	10,1	22,9	23,6	26,7	28,3
Mulheres que receberam subsídio por licença de 120/150 dias	76125	75297	75128	85085	86242	86941	76409	71175
(% no total de crianças nascidas)	69,6	73,5	71,8	85,5	85,1	90,5	85,0	90,3
Homens que receberam subsídio social de maternidade/subsídio social parental(*)				3945	7100	6601	6869	6639
(% no total de crianças nascidas)				4,0	7,0	6,9	7,5	8,4
(% no total das licenças das mulheres que beneficiam do subsídio social de maternidade)				17,9	33,5	35,2	37,3	37,8
Mulheres que receberam subsídio social de maternidade/subsídio social parental(*)			7257	22094	21300	18742	18436	17551
(% no total de crianças nascidas)			6,9	22,2	21,0	19,5	20,5	22,3

(*) Esta medida apenas existe desde 2008; o mesmo beneficiário pode ter tido porcessamento em mais de um benefício, pelo que tal constrangimento deverá ter tido em conta na utilização e análise dos dados.

(**) Fonte do Instituto de Registos e Notariados.

Os dados de 2010 foram revistos de modo a incluir o subsídio por interrupção da gravidez e os dados definitos dos nados-vivos apurados pelo INE.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

Capítulo 8

Garantia e efetivação do direito à contratação coletiva

Filipe Lamelas

Introdução

A dimensão coletiva das relações de trabalho é uma consequência da "desigualdade jurídica entre os sujeitos privados num vínculo de direito privado" e, nesse sentido, enquadra-se num "princípio abrangente de compensação de dependência do trabalhador".[1] Mais do que isso, essa vertente coletiva é considerada pela generalidade dos autores como o motor da "democracia industrial" (Traxler e Brandl: 2009), cuja importância se encontra espelhada no profícuo tratamento normativo, tanto a nível nacional como internacional.[2]

O desenvolvimento da contratação coletiva, além de intimamente ligado à própria expansão do Estado social, constitui um paradigma das políticas públicas no âmbito das relações industriais.

A intervenção pública neste domínio tem como pressuposto que as partes em confronto — empregadores e sindicatos (dito de outra forma, capital e trabalho) — partilham interesses comuns relacionados com a atividade produtiva e, nesse sentido, podem negociar contratos coletivos de trabalho (que traduzem esse encontro de vontades) com efeitos que se fazem sentir de forma particularmente significativa na realidade económica, mas também social, de um determinado país. É igualmente importante assinalar que, porque têm "funções de aplicação do imperativo

1 Ramalho (2000: 414 e ss.). A autora refere ainda que esse princípio, além de "evidenciar a singularidade do ponto de partida do direito do trabalho", tem repercussões "não só no vínculo de trabalho como nas situações laborais colectivas".

2 Na Constituição da República Portuguesa, artigos 54.º a 57.º (incluindo-se o direito à greve uma vez que, ainda que se trate de um direito cujo exercício é individual, a sua convocação tem sempre um cariz coletivo). O Código do Trabalho também dedica o seu Título III ao direito coletivo (artigos 404.º a 545.º). A nível internacional, sobre esta matéria, são de destacar, entre outros instrumentos, as Convenções da OIT referentes à liberdade sindical e sua proteção (Convenção 87), ao direito de organização e de negociação coletiva (Convenção 98), aos representantes dos trabalhadores (Convenção 135) e à contratação coletiva (Convenção 154). Também, ao nível da União Europeia, além das referências genéricas constantes dos respetivos tratados e de algum tratamento da matéria ao nível de regulamentos e diretivas, a Carta Social Europeia (1961) contém referências expressas ao direito à contratação coletiva.

legal" (Supiot, *et al.*, 2003: 329), as convenções coletivas têm uma natureza quase legislativa.[3] Ou seja, o que legitima a intervenção estatal num domínio de cariz aparentemente privado é, por um lado, o interesse público associado à relevância económica e social da contratação coletiva e, por outro, essa natureza regulatória em matérias comummente atribuídas aos poderes públicos.

Numa perspetiva tradicional — na lógica do Estado social — as políticas públicas relativas à dimensão coletiva das relações de trabalho têm como escopo uma melhor "redistribuição dos recursos" (Lopez, 2001: 37), cumprindo, assim, uma função intimamente ligada à melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Neste contexto, após 1974, Portugal não era exceção e a construção do sistema inerente à contratação coletiva assentava nos mesmos pressupostos.

A reforma laboral que se iniciou em 2003 veio, no entanto, alterar esse paradigma, retirando à contratação coletiva aquela especificidade que, ao longo dos anos, sempre constituiu uma característica determinante. Em certa medida, estas alterações, de sentido supostamente flexibilizante e modernizador, acentuam que a "liberdade concedida à contratação coletiva acaba por ser (…) uma liberdade que só é louvada (e tutelada) na medida em que permite obter os resultados desejados pelo legislador" (Gomes, 2012: 606).[4]

Neste sentido, a análise do processo político revela-se fundamental para a compreensão global das circunstâncias que determinaram a mudança do paradigma no âmbito das políticas públicas atinentes a esta matéria. De igual forma, atendendo ao seu carácter cíclico (e, não raras vezes, inacabado), importa observar o modo como esta reforma foi sendo acentuada em sucessivas alterações, circunscritas a um lapso temporal relativamente curto, ressaltando os elementos determinantes em cada um desses momentos.[5]

Antecedentes: breve enquadramento e caracterização do sistema anterior

A nível internacional, as políticas de contratação relativas à contratação coletiva têm a sua fonte, numa perspetiva normativa, na Convenção n.º 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1949 e ratificada por Portugal em 1964.

Igualmente determinante na sua contextualização é a Recomendação n.º 91 OIT (1951), que promove o exercício efetivo do direito à contratação coletiva, nomeadamente a necessidade de existência de um processo/administração para a sua efetiva implementação, bem como de mecanismos de controlo e supervisão

---

3 Essa natureza foi, aliás, reconhecida na decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia naquele que ficou conhecido como o Acórdão *Viking*, no qual o tribunal decidiu pela aplicação do efeito horizontal das normas sobre liberdades económicas constantes dos tratados aos sindicatos fazendo um paralelismo entre as funções destas e outros órgãos de natureza semipública como as agência de regulação (Acórdão C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line,* [2007] CJTJ I-10779). Sobre este tema, Warneck (2010).

4 Sobre as teorias políticas associadas à contratação colectiva, Klare (1981: 458 e ss).

5 Para o efeito, a metodologia adotada corresponde à proposta por Knoepfel, *et al.* (2007).

associados a essa execução. De igual modo, a Recomendação n.º 163 OIT (1981) refere-se à promoção da contratação coletiva como uma obrigação dos Estados.

Também a nível europeu, além de algumas referências genéricas nos tratados, a Carta Social Europeia (1961) não só consagra o direito à negociação coletiva como também delimita alguns dos termos em que os Estados são destinatários da obrigação de proceder à sua promoção.

Na vertente interna, o art.º 56.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o exercício deste direito às associações sindicais e impõe um comando dirigido ao Estado no sentido de desenvolver políticas que assegurem e garantam o cumprimento desse objetivo, nomeadamente através da regulamentação dos termos em que o incentivo à negociação coletiva deve ocorrer.

Tendo em conta este contexto normativo, importa proceder à caracterização sumária do sistema de relações coletivas de trabalho vigente após 1974, até à data da aprovação do Código do Trabalho.[6]

Desde logo, o monopólio dos sindicatos na negociação e celebração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho era uma realidade indiscutível. O "sacrossanto" princípio da filiação que determinava a eficácia pessoal direta das convenções coletivas relativamente aos trabalhadores filiados nos sindicatos e associações patronais representadas também não merecia qualquer contestação e, acima de tudo, no que diz respeito ao âmbito temporal (vigência), as convenções coletivas mantinham-se em vigor indeterminadamente, até serem substituídas por outras. De igual modo, os instrumentos de regulamentação coletiva apenas poderiam dispor em sentido mais favorável do que a lei (o que constitui uma manifestação do princípio do tratamento mais favorável).

É legítimo, por isso, afirmar-se que a lógica de todo o sistema de relações coletivas assentava no papel essencial dos sindicatos na relação de forças com os empregadores. Efetivamente, as convenções coletivas, tendencialmente, só eram alteradas quando o seu conteúdo fosse considerado mais favorável para os trabalhadores (princípio da concentração de direitos numa perspetiva ascendente), procurando amenizar-se a manifestação da desigualdade jurídica das partes, através de um conjunto de mecanismos que visavam a proteção do contraente mais fraco (o trabalhador).

Mas com o decréscimo das taxas de sindicalização, no início do séc. XXI, o sistema tinha outra particularidade (próxima, aliás, da realidade francesa) e que dizia respeito a uma elevada taxa de cobertura das convenções coletivas (cerca de 80%), apesar de a taxa de sindicalização rondar apenas os 20%.[7] Essa característica, que entretanto se tornara sistémica, tinha a sua razão de ser no recurso sucessivo aos

---

6 Cujo regime jurídico foi consagrado originalmente na al. a) do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 215-B/75, sendo que, posteriormente, o Decreto-Lei n.º 164-A/76 estabeleceu o regime jurídico das relações coletivas de trabalho, nomeadamente das convenções coletivas de trabalho (CCT) e, por fim, o Decreto-Lei n.º 519-C1/79: ocupava-se exclusivamente do regime jurídico da contratação coletiva.

7 Tal como resulta da análise da tabela 4.1 do *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, coordenado por António Dornelas (2006: 86) e também dos quadros 24 a 27 do *Livro Branco das Relações Laborais*, Comissão do Livro Branco das Relações Laborais (2007: 73).

mecanismos de extensão administrativa, por parte do Ministério do Trabalho, das convenções coletivas a trabalhadores e a empregadores não abrangidos. Note-se, no entanto, que não havia qualquer tipo de critério relativamente à escolha da convenção cujos efeitos se pretendiam alargar. O Ministério do Trabalho podia, de forma discricionária, proceder a essa extensão sem ter em conta, por exemplo, a representatividade das partes outorgantes (imagine-se, a título exemplificativo, a situação de um sindicato que representava poucas dezenas de trabalhadores poder ver a eficácia da convenção coletiva por si celebrada estendida a milhares).

Apesar de tudo, este era o "sistema possível em torno do górdio que ninguém queria cortar: a questão da representatividade das associações sindicais" (Gomes, 2012: 600).

A nova dimensão das políticas públicas no âmbito das relações coletivas de trabalho: aplicação do modelo de etapas

Definição do problema

Inicialmente, na génese do que viria a ser a reforma laboral de 2003, a necessidade de reformulação encontrava-se, em grande medida, circunscrita à necessidade de codificação da legislação laboral, dispersa em diversos diplomas legais. O reconhecimento dessa premência advinha de um relativo consenso entre os parceiros sociais, que defendiam as vantagens da sistematização num único corpo legal.[8]

Foi, assim, criada uma Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral (adiante CLL), composta por peritos cujo principal objetivo era contribuir para a acessibilidade dos regimes legais vigentes mas, também, permitir uma discussão pública das conclusões obtidas no âmbito desse estudo. [9] A CCL tinha como principais funções o levantamento, o exame e sistematização das várias peças legislativas, bem como propor as reformulações consideradas necessárias para uma posterior análise.

Há um conjunto de fatores, como por exemplo a inteira autonomia dos seus membros, ou o facto de as suas posições individuais não vincularem o governo, que indiciam que a criação desta comissão visava, acima de tudo, criar as condições para o agendamento das questões associadas à realidade laboral, numa perspetiva global mas com um sentido ainda relativamente indefinido.

Contudo, a necessidade de codificação das leis do trabalho não era a única dificuldade revelada pelo anterior sistema. Tal como resulta da caracterização supra referida, o panorama geral das relações coletivas de trabalho assentava num esquema de proteção associado ao Estado providência mas, de alguma forma, temperado por elementos resultantes do contexto social e político à data da sua criação.

---

8 A comunicação do então coordenador nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (adiante CGTP), Carvalho da Silva, no Seminário Flexibilização e Relações de Trabalho (1997: 18), é ilustrativa dessa unanimidade em torno da codificação.

9 Despacho n.º 5875/2000, de 24 de fevereiro.

A impossibilidade de fazer cessar (caducar) uma convenção coletiva, bem como um alegado imobilismo alegadamente causado por essa circunstância, foi diversas vezes denunciada pelas confederações patronais, que apelavam àquilo que então designavam como "negociação aberta".[10] Mas não só. A própria União Geral dos Trabalhadores (adiante UGT), em virtude do que por razões de economia da exposição será reconduzido a uma certa lógica concorrencial e de autoafirmação perante a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (adiante CGTP), não raras vezes, nomeou o imobilismo da negociação coletiva como um fator determinante de bloqueio.[11]

Foi este o conjunto de circunstâncias que concorreu para a delimitação do problema em apreço. Desde logo, a propalada necessidade de codificação das leis laborais, bem como o relativo consenso em torno desta matéria, mas, também, as reiteradas exigências de alguns atores no sentido de promover a mudança do paradigma relativo às relações coletivas de trabalho.

Agendamento

O Programa do XV Governo Constitucional (PSD/CDS-PP), além da codificação das leis laborais, continha linhas programáticas tendentes à promoção da adaptabilidade e a flexibilidade da organização do trabalho, por forma a aumentar a competitividade da economia e das empresas. Ora, sendo a contratação coletiva um dos instrumentos privilegiados na organização do trabalho, é natural que, desse modo, tenha integrado a agenda institucional, dominada, neste caso, pelos atores políticos.[12]

Por sua vez, o relatório final da CLL relativo à dimensão coletiva das relações laborais foi finalizado em maio de 2002. Apesar de não se ter logrado reunir o consenso dos peritos nesta matéria, a comissão, tal como vertido no texto final, propunha a possibilidade de as convenções mais antigas (com dez ou quinze anos de vigência) poderem cessar a sua vigência. No entanto, também se tornava obrigatório que essa denúncia conduzisse a um processo de negociação e, em caso de não ser possível chegar a um acordo, previa-se a possibilidade de um recurso necessário aos mecanismos de resolução de conflitos coletivos, que consistia em etapas distintas: conciliação, mediação e, em último caso, arbitragem (voluntária

10 A título exemplificativo, as comunicações de Nogueira Simões (representante da Confederação da Indústria Portuguesa, adiante CIP) e de Vasco da Gama (representante da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, adiante CCP), que referiam o carácter negativo do sistema das relações coletivas de trabalho. A esse respeito, a CCP (1997: 28) clarificou o referido conceito, caracterizando-o como o desaparecimento de "tabus de intangibilidade dos articulados vigentes".

11 João Proença (1997: 26), numa alusão às posições negociais da CGTP, referia que "a razão porque a negociação coletiva está realmente bloqueada é a de que há quem não jogue o jogo".

12 Cobb e Elder (1972: 85-86) distinguem agenda sistémica — na qual se encontram retratados os problemas sociais que carecem de atenção pública e que, nessa medida, constituem uma espécie de agenda de discussão — da agenda institucional, que contém um conjunto de problemas cuja resolução é mais seriamente considerada pelos decisores e que, de alguma forma, pode ser caracterizada como uma agenda de ação.

e obrigatória) como forma de obstar ao desaparecimento, puro e simples, do conteúdo dos instrumentos de regulamentação coletiva.[13]

Deste modo, é possível identificar a confluência de um conjunto de fluxos que determinaram o agendamento da medida política objeto do presente estudo. Desde logo, a existência de um problema (na verdade de dois, se considerarmos a codificação também), traduzido na necessidade de combater o alegado imobilismo negocial no âmbito das convenções coletivas, tal como preconizado por diversos atores. Por outro lado, a tomada de posse do XV Governo Constitucional, cuja composição integrava forças políticas de centro-direita e de direita (o PSD e o CDS/PP), depois de vários anos de governação por parte do PS, constituía a oportunidade política para se proceder à referida alteração, no sentido de redefinir o equilíbrio das relações coletivas de trabalho, nomeadamente enfraquecendo a força negocial dos sindicatos através da introdução de um mecanismo de cessação das convenções coletivas. A própria vontade, expressa politicamente, de flexibilizar as relações laborais e alterar o seu paradigma organizacional pressupunha, necessariamente, a reconfiguração do sistema coletivo vigente. Finalmente, a apresentação final do relatório da CLL e as respetivas sugestões de trabalho decorrentes da análise efetuada às leis laborais pela comissão constituía uma solução, ou pelo menos uma base de trabalho, que possibilitava, na perspetiva do governo, a resolução do problema relativo à contratação coletiva.

A convergência destes fluxos (fluxo de problemas, fluxo de política, fluxo de soluções) permite, de certa forma, perceber o modo como se criou a janela de oportunidade política que não só determinou o agendamento mas também a própria mudança no âmbito das políticas públicas relativas às relações coletivas de trabalho.[14]

Formulação

Para que as convenções coletivas pudessem seguir o desiderato da flexibilização tornava-se obrigatória a modificação do paradigma legislativo nesta matéria.

Foi nesse contexto que, em 18 de julho de 2002, o conselho de ministros procedeu à aprovação na generalidade do anteprojeto do Código do Trabalho que foi apresentado aos parceiros sociais na reunião da Comissão Permanente de Concertação Social em 23 de julho de 2002. De notar, no entanto, que o conteúdo desse anteprojeto não correspondia, de todo, ao trabalho vertido pela CCL nos seus relatórios finais, nomeadamente no que concerne à dimensão coletiva das relações de trabalho.

No que à contratação coletiva diz respeito, o anteprojeto previa que, relativamente ao seu âmbito temporal, as convenções passassem a ter uma vigência limitada, podendo os seus efeitos cessar (caducar) após o decurso desse prazo.[15] Por outro lado, estipulava-se que o conteúdo dos instrumentos de regulamentação coletiva

13 Disponível em http://static.publico.pt/docs/economia/dRel_ASCLRRCT.pdf.
14 Tal como preconizado por Kingdon (1995: 19).

pudesse ser alterado em sentido menos favorável para os trabalhadores, quando comparado com os anteriores. De igual modo, permitia-se que as convenções regulassem as relações laborais em sentido menos favorável do que o disposto na lei.

Na fase relativa à apreciação e discussão pública do diploma legal em apreço, as confederações sindicais com assento na concertação social (CGTP e UGT) emitiram um parecer desfavorável, manifestando a sua discordância com o conteúdo das alterações.[16] A UGT considerou que as soluções propostas no anteprojeto não iam "no sentido de desbloquear" mas sim de "impedir no futuro o livre desenvolvimento da negociação coletiva". A CGTP alertou, ainda, que o texto apresentado não correspondia sequer às sugestões constantes do relatório final da CLL, tal como o fizeram, também, alguns juslaboralistas.[17] As confederações patronais, nesta fase,

---

15 Para as convenções que não regulamentavam a matéria relativa à sua vigência, incluindo as que estavam em vigor à data da publicação do código, estipulava-se um regime de caducidade igual ao vertido nos art.os 556.º e 557.º do Código de 2003. Note-se que havia, no entanto, instrumentos de regulamentação coletiva que dispunham expressamente que a sua vigência se mantinha até serem substituídos por outros, o que provocou diversos problemas nomeadamente sobre a validade e a interpretação de tais cláusulas face à nova redação da lei.

16 No seu parecer, a UGT considerou que: "A caducidade dos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho constitui a principal questão nesta matéria, fazendo perigar direitos adquiridos e valores como a própria segurança e estabilidade no emprego. Com efeito, não se revitalizando de facto a negociação coletiva e tendo em conta as alterações que se pretendem introduzir, a caducidade dos contratos apenas resultará na prática numa renovada estagnação da efetiva contratação coletiva. O processo negocial terminará sempre com o recurso à arbitragem obrigatória, transformada em regra e não exceção, atribuindo-se ainda nesta matéria um poder desmesurado ao Ministério do Trabalho e ao secretário-geral do CES. Outra questão fundamental é a atribuição do poder de negociação coletiva às comissões de trabalhadores, ignorando que a realidade destas é totalmente diferente da dos restantes países europeus em que as mesmas, na sua constituição e funcionamento, estão estreitamente ligadas aos sindicatos. Estas, no futuro, particularmente nas PME poderiam dar origem a autênticos 'sindicatos dos patrões'. Põe-se assim em causa a Constituição e as Convenções da OIT".

17 As críticas de Garcia Pereira (2002) a este propósito foram particularmente contundentes: "o governo criou uma *task force* praticamente clandestina, cuja exata composição se tem sempre escusado a divulgar mas que se sabe ser constituída pelo setor mais conservador da doutrina do direito do trabalho, sediado na Faculdade de Direito de Lisboa, tendo nela particular relevância o papel desempenhado por um autor (o professor Pedro Romano Martinez) que se destacou desde logo pela tentativa de negação da autonomia dogmática do direito do trabalho tendendo a vê-la (…) como um mero 'sub-ramo' do direito civil. (…) Mas também e sobretudo pelas críticas e ataques absolutamente descabelados à Comissão de Análise e Sistematização da Legislação Laboral presidida pelo professor António Monteiro Fernandes, críticas e ataques esses feitos no 'parecer' de quatro páginas elaborado sobre o relatório daquela comissão, onde a mesma é atacada sob o espantoso argumento de que 'se trata de uma comissão heterogénea, em que muitos dos membros já tinham publicamente assumido posições sobre diversos problemas jurídicos não sendo previsível que alterassem as anteriores posições' — sic, pp. 125-128 da 'Revisão da Legislação Laboral' — Ministério do Trabalho e Solidariedade Social — 2002, quer na Nota Introdutória ao respetivo 'Manual de Direito do Trabalho' onde se imputa ao trabalho da Comissão 'uma sistematização deficiente e uma descoordenação terminológica' (sic, pp. 12-13) !!?? Em vez da transparência de uma comissão revisora, o governo preferiu o escuro da clandestinidade; em vez da credibilidade científica de autores como os membros da comissão (António Monteiro Fernandes, Alberto de Sá e Mello, Américo Thomati, Francisco Liberal Fernandes, João Rato, João Reis, Joaquim Damas, Luís Brito Correia e Manuel Cavaleiro Brandão, mais

também revelaram algumas cautelas relativamente a determinadas matérias, mas não no que respeitava às alterações referentes à contratação coletiva.[18]

Em sede de concertação social, alguns parceiros sociais, através de um processo negocial, lograram celebrar um compromisso tripartido, de carácter parcial (governo/CIP/UGT), do qual resultou a introdução de algumas alterações ao anteprojeto de código. No entanto, no que respeita ao regime previsto para a contratação coletiva não se verificaram quaisquer alterações. A redação da Proposta de Lei 29/IX, que aprovou o Código de Trabalho 2003 /CT 2003) e foi objeto de discussão na Assembleia da República (aprovada com os favoráveis votos dos deputados do PSD e CDS-PP, tendo o PS, PCP-PEV e BE votado contra), teve a sua base no acordo alcançado pelos referidos parceiros sociais. [19]

Na sequência dessa aprovação, o Presidente da República, por considerar que um conjunto de matérias do diploma aprovado, entre as quais a contratação coletiva, poderia colidir com preceitos constitucionais (de destacar, também, que um conjunto de organizações — como as confederações sindicais — e diversas personalidades reconhecidas na área laboral mobilizaram-se no sentido de sensibilizar os atores com competência para suscitar a constitucionalidade), requereu, junto do Tribunal Constitucional, a fiscalização da constitucionalidade. Chamado a pronunciar-se, o Tribunal Constitucional (TC) declarou que a alteração ao regime de caducidade das convenções coletivas não seria inconstitucional desde que se mantivessem alguns efeitos nos contratos individuais dos trabalhadores após essa caducidade, o que permitiu atenuar os efeitos da cessação dos instrumentos de regulamentação coletiva *tout court*, sendo certo que, no entanto, a redação das normas atinentes à contratação coletiva não sofreu modificações.[20]

Henrique Nascimento Rodrigues e Jorge Leite (primeiro, até maio de 2001), e João Correia e Pedro Furtado Martins (depois, dessa data em diante), o Executivo preferiu o 'nível' e a 'excelência' das 'críticas' supracitadas..."

18 Nesse sentido, as declarações de Francisco van Zeller (CIP), referindo que considerava positiva a abordagem relativa à contratação coletiva (declarações de 12.09.2002, disponíveis em http://www.publico.pt/economia/noticia/anteprojecto-do-codigo-do-trabalho-comeca-hoje-a-ser-negocia do-177119). A CCP, por sua vez, referiu que as propostas não tinham em consideração a realidade do tecido económico nacional e que se deveria ir mais longe nas alterações à legislação laboral.

19 A Proposta de Lei 29/IX foi apresentada no dia 14.11.2002 na Assembleia da República e foi aprovada, na generalidade, em 16.01.2003. Em sede de discussão parlamentar, o governo apontou que a proposta reforçava e revitalizava a contratação coletiva, eliminando bloqueios ao seu ajustamento e desenvolvimento (com a concordância dos grupos parlamentares do PSD e CDS-PP). O PS, por sua vez (através da intervenção do deputado Vieira da Silva, futuro ministro do Trabalho e da Segurança Social), considerou que a proposta deslocava a favor das entidades patronais o frágil equilíbrio das relações de trabalho, nomeadamente por obrigar os sindicatos a negociar em situação de necessidade. Finalmente, o PCP-PEV e BE fizeram notar que a proposta consubstanciava um ataque ao direito da negociação coletiva (DAR I série, n.º 74/IX/1, de 2003.01.16, e DAR I série n.º 75/IX/1, de 2003.01.17).

20 Acórdão n.º 306/2003, do Tribunal Constitucional, publicado na I série do *Diário da República* de 18.07.2003, declarando que esta alteração não era inconstitucional, no pressuposto "de que a caducidade da eficácia normativa da convenção não impede que os efeitos desse regime se mantenham quanto aos contratos individuais de trabalho celebrados na sua vigência e às respetivas renovações".

Não tendo sofrido alterações de fundo relativamente à proposta de lei, no que concerne à redação dos preceitos, a aprovação do Código de Trabalho de 2003 (CT 2003) viria a consagrar a referida mudança de orientação no que à dimensão coletiva das relações de trabalho diz respeito.[21] Assim, tal como foi referido a propósito do conteúdo normativo do anteprojeto, o CT 2003 passou a limitar o âmbito temporal das convenções, prevendo a sua cessação após esse prazo, ainda que os efeitos dessa caducidade tenham sido, de alguma forma, mitigados pela decisão do Tribunal Constitucional. Por outro lado, os instrumentos de regulamentação coletiva passaram a poder ser alterados ainda que o seu conteúdo fosse menos favorável para os trabalhadores, não só comparativamente aos que vigoravam anteriormente, mas também em sentido menos favorável do que o disposto na lei.

Foi desta forma que se consagrou, através de uma medida legislativa, uma das mais significativas e marcantes mudanças sistemáticas no âmbito das políticas públicas relativas às relações industriais, tanto no que respeita à contratação coletiva como na própria alteração de um equilíbrio de forças, especialmente em sede negocial, que vinha sendo a base estruturante de todo o ordenamento até então.[22] Efetivamente, com a possibilidade, agora introduzida, de os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho poderem cessar a sua vigência, a posição dos sindicatos foi claramente prejudicada, com prejuízo para os trabalhadores que representam uma vez que, obviamente, uma coisa é negociar tendo por base um património de direitos que serviria como ponto de partida, outra é negociar a partir de um vazio. Esse é, sem dúvida, o verdadeiro significado desta alteração.

Implementação

A concretização das medidas associadas à reforma das relações coletivas de trabalho, vertidas no CT 2003, revelou-se algo problemática.

Desde logo, o referido diploma legal carecia, em alguns aspetos, de regulamentação. Apesar de ter entrado em vigor em 1 de dezembro de 2003 (tal como consta do disposto no art.º 3.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto), a mencionada regulamentação apenas entraria em vigor a 29 de agosto de 2004 (art.º 3.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho). Ora, este diploma continha elementos essenciais na implementação do novo quadro jurídico, nomeadamente no que diz respeito ao recurso a mecanismos de resolução de conflitos coletivos, como é o caso da arbitragem.

Por outro lado, em virtude do novo quadro legislativo, as associações sindicais não só manifestaram uma tendência para bloquear os processos negociais em curso como procuraram, também, não ter a iniciativa negocial, de modo a manter — ou pelo menos, prolongar — os efeitos das convenções coletivas que se encontravam em vigor. Diferentemente, as associações patronais, de um modo geral, procuraram denunciar

21 Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto.

22 A referida medida consubstancia uma política pública de cariz regulatório, de acordo com a tipologia Lowi (1964: 677-715), que distingue as políticas públicas em três categorias: distributivas, redistributivas e regulatórias.

as convenções no sentido de forçar os sindicatos a proceder à celebração de novos instrumentos de regulamentação coletiva (agora com a relação de forças substancialmente alterada, as negociações podem partir de um quase vazio, encontrando-se as partes numa situação negocial idêntica) ou, simplesmente, com o intuito de as fazer cessar (caducar).

Também a administração, em concreto a Direção Geral de Emprego e Relações de Trabalho (adiante DGERT), sofreu os efeitos da entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003, especialmente no que diz respeito ao número de pedidos de intervenção, uma vez que a promoção de processos de conciliação e mediação laboral lhe estava atribuída por lei.

Além destes fenómenos, verificou-se a existência de um conjunto de dificuldades jurídicas que resultaram da mencionada alteração legislativa, nomeadamente no que concerne à interpretação de algumas normas atinentes ao novo regime da negociação coletiva. Em primeiro lugar, discutia-se o que se denominou como o "carácter constitutivo da publicação de caducidade" dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. Ou seja, saber se as convenções apenas cessavam os seus efeitos após a publicação, pelo Ministério do Trabalho, no Boletim de Trabalho e Emprego (BTE) ou, se ao invés, essa cessação ocorria automaticamente, após o decurso dos prazos previstos na lei para a sobrevigência das convenções coletivas. Por sua vez, verificou-se, também, um elevado nível de incerteza no que respeita ao conteúdo de algumas cláusulas de instrumentos de regulamentação coletiva — que dispunham expressamente que vigoravam enquanto não fossem substituídas por outras — e a sua compatibilização com o disposto no Código do Trabalho de 2003 relativamente à estipulação de prazo de vigência determinado. Essas incertezas originaram, em alguns casos, o recurso aos tribunais, em particular em ações promovidas pelos sindicatos.

Num Estado caracterizado por uma administração profundamente hierarquizada e centralizada não seria, à partida, de esperar que a implementação da medida desenhada pelo governo neste contexto pudesse constituir uma espécie de deriva que escapasse aos parâmetros definidos a nível central. Ainda assim, a administração procurou, acima de tudo, proceder à aplicação da lei, de forma imparcial e independente (conforme, aliás, está obrigada). Em bom rigor, qualquer falhanço existente na implementação desta política em concreto não deverá ser-lhe imputável na medida em que procurou corresponder aos objetivos do diploma aprovado, no quadro das suas competências: promover o diálogo das partes em confronto, procurando mediar conflitos e conciliar posições no sentido de obter um acordo que pudesse contribuir para a celebração de novos instrumentos de regulamentação coletiva, combatendo, deste modo, o alegado imobilismo contratual. No entanto, também é certo que a administração não teve (nem podia ter), neste caso, um papel ativo, limitando-se a intervir quando lhe é solicitado, tal como decorre da lei.

Avaliação

Se atendermos ao objetivo primário declarado pelos decisores políticos que consistia na revitalização da contratação coletiva e combate ao seu imobilismo, é fácil

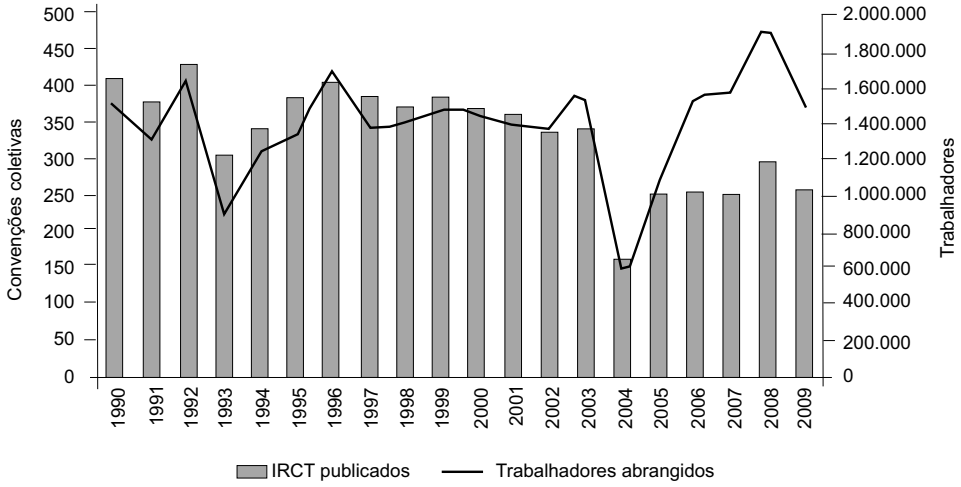

Figura 8.1 IRCT publicados e trabalhadores abrangidos (1990 a 2009)
Fonte: DGERT-MTSS.

concluir que a nova política relativa à dimensão coletiva das relações de trabalho se revelou um fracasso.

O número de convenções coletivas celebradas atingiu, no ano de 2004, um mínimo histórico, sem precedentes no período democrático: levando em consideração a média dos últimos dez anos anteriores à entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003 (1993-2003), é fácil concluir que, no ano em análise, o número de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados ficou-se, sensivelmente, pela metade. De resto, nos anos subsequentes, ainda que se tenha verificado um aumento do número de convenções subscritas, a verdade é que, ainda assim, a média desses anos seguintes (2004-2009) é manifestamente inferior ao período que antecedeu a entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003 (1998-2003).

Do mesmo modo, é fácil concluir, também, que, no ano de 2004, o número de trabalhadores abrangidos caiu para cerca de metade, tendo, no entanto, essa tendência sido revertida a partir de 2005, o que muito se deve à tomada de posse do XVII Governo Constitucional (em termos políticos, consubstancia o resultado das eleições legislativas nas quais o PS teve a maioria dos votos) que empreendeu uma política de extensão das convenções coletivas existentes e, deste modo, alargou a abrangência destes instrumentos a um número considerável de trabalhadores, como forma de mitigar o decréscimo na celebração de instrumentos de regulamentação coletiva.[23]

---

23 Em sentido próximo, as conclusões do *Livro Verde sobre as Relações Laborais* (2006: 85), coordenado por António Dornelas, em particular quando se refere que "a extensão administrativa das convenções coletivas contribuiu decisivamente para essa elevada cobertura".

Ainda que na escolha da convenção coletiva cujos efeitos se pretendem estender se tenha mantido a discricionariedade típica que caracterizava o anterior sistema de relações coletivas, a verdade é que este foi um mecanismo importante para compensar o vazio evidente da contratação coletiva deixado pela reforma de 2003.

Há, contudo, um objetivo que foi plenamente atingido, ainda que não constasse expressamente da agenda: a alteração no equilíbrio negocial entre as associações patronais e os sindicatos, com o notório enfraquecimento da posição negocial destes. Esse desiderato era inerente à própria reconfiguração do modelo da negociação coletiva e converteu, em determinados casos, a contratação coletiva num instrumento privilegiado para a introdução de mecanismos flexibilizadores da prestação de trabalho (como, por exemplo, sucedeu com a adaptabilidade de horários, bancos de horas, mobilidade funcional).[24]

A política como ciclo

As políticas públicas não se esgotam na sua avaliação, constituindo, ao invés, um processo sistemático e dinâmico, muitas vezes imperfeito ou inacabado. É comum que os resultados decorrentes da avaliação de um determinado processo contribuam para o desenvolvimento, ou aperfeiçoamento, dessa política através da adoção, por exemplo, de novas medidas. A política torna-se, assim, uma espécie de variável independente, uma causa explicativa do desenvolvimento de outra política ou, pelo menos, de outra medida política com o mesmo âmbito. Se, por exemplo, o impacto final for adverso, ou contrário aos objetivos propostos, é natural que o tema que motivou determinada política volte a entrar na agenda. Não raras vezes, aliás, muitas decisões políticas consubstanciam modificações, de maior ou menor alcance, relativamente às anteriores, constituindo o que se designa por sucessão de políticas ou incrementalismo.[25]

No caso das políticas públicas atinentes à dimensão coletiva das relações de trabalho, em particular no caso da contratação coletiva, esse é um fenómeno percetível. Partindo da reforma operada pelas alterações legislativas de 2003, as decisões políticas nesta matéria têm refletido essa necessidade, ainda que com dimensões diferentes.

A análise das alterações ocorridas desde 2003 permite ter uma noção do nível de desenvolvimento da atenção política a este problema, sendo possível destacar, em cada um desses novos momentos de mudança, alguns fatores explicativos das correções ou mudanças introduzidas.

Assim, no período que sucedeu à tomada de posse do XVII Governo Constitucional, resultado das eleições legislativas que se consubstanciou numa mudança

---

24 Tal como resulta da análise do *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, (2006: 102 e ss.), mas também pela consulta do *Relatório sobre Emprego, Contratação Coletiva de Trabalho e Proteção da Mobilidade Profissional em Portugal*, (2011: 53 e ss.), coordenado por António Dornelas.

25 Tal como explanado por Cairney, por referência à exposição de Lindblom, em *"Policy concepts in a 1000 words: bounded rationality and incrementalism"*, (disponível em http://paulcairney.wordpress.com/2013/11/11/policy-concepts-in-1000-words-bounded-rationality-and-incrementalism/).

partidária a nível da composição do governo (PS), conforme foi supra enunciado, procedeu-se ao aumento da publicação dos mecanismos de extensão, de cariz administrativo, das convenções coletivas, de molde a permitir que um maior número de trabalhadores fosse abrangido por instrumentos daquela natureza.

Além disso, promoveu-se, em 2005, a celebração de um novo acordo de concertação social, desta vez subscrito por todos os parceiros sociais com assento no Conselho Económico e Social, visando a dinamização da negociação coletiva.

Por sua vez, procedeu-se, ainda, à publicação da Lei n.º 9/2006, de 20 de março, que constituiu a primeira alteração ao Código do Trabalho de 2003 e que visava, acima de tudo, corrigir os fatores de incerteza jurídica, relacionados com os mecanismos de caducidade/sobrevigência. Além disso, também se consagrou, de forma expressa, a amenização dos efeitos da cessação das convenções coletivas, tal como decidido pelo Tribunal Constitucional em 2003. De igual modo, procedeu-se a uma agilização e reforma no acesso aos mecanismos de resolução de conflitos resultante da caducidade dos instrumentos de regulamentação coletiva.

Diferentemente, na alteração que se seguiu, foi determinante o retrato da contratação coletiva nacional traçado pelo *Livro Verde sobre as Relações Laborais* (abril de 2006), bem como as conclusões constantes do *Livro Branco das Relações Laborais* (dezembro de 2007). Neste documento, acentuava-se a necessidade de aperfeiçoar o âmbito pessoal, o regime da vigência das convenções coletivas e dos mecanismos de resolução de conflitos mas, ao mesmo tempo, sugeria-se a possibilidade de os trabalhadores poderem, individualmente, aderir a um instrumento de regulamentação coletiva (tal como sucederia no acordo de concertação social — parcial, uma vez que não obteve o consenso de todos os parceiros).[26]

Foi este o contexto que norteou a aprovação da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que manteve, apesar de aperfeiçoar juridicamente algumas soluções, o regime de caducidade e sobrevigência dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. As duas principais inovações ocorreram no denominado âmbito pessoal, permitindo-se que, havendo concorrência de convenções coletivas, os trabalhadores pudessem escolher a qual pretendem aderir individualmente (o que constitui uma subversão dos princípios da representatividade e da filiação sindical) e, também, na possibilidade de os sindicatos delegarem os seus poderes negociais em comissões de trabalhadores, em empresas com mais de 500 trabalhadores.[27]

---

26 A CGTP, no seu parecer relativo à nova reforma laboral, foi particularmente crítica: "Assim, podemos dizer que, no seguimento da política iniciada com a reforma laboral de Bagão Félix que deu origem ao Código do Trabalho e na sequência das recomendações e sugestões do *Livro Branco das Relações Laborais*, estas propostas do Governo PS prosseguem o ataque às estruturas do direito do trabalho, visando consagrar um modelo de relações laborais profundamente desequilibrado, baseado na individualização das relações de trabalho e no reforço dos poderes patronais, no enfraquecimento dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores e no total desrespeito pela sua dignidade".

27 O perigo que pode resultar desta solução é óbvio: a possibilidade de, em virtude da maior proximidade e exposição das comissões de trabalhadores à realidade da empresa, nomeadamente com o próprio empregador, pode derivar naquilo que alguns designam como "sindicatos do patrão", além de, por princípio, poder constituir um desvio à regra constitucional do monopólio sindical na celebração de convenções coletivas.

Ao contrário das decisões políticas anteriormente enunciadas, a reforma de 2012, que também implicou ligeiras mudanças no regime das convenções coletivas, teve como elemento fundamental na sua adoção o memorando de entendimento (2011), celebrado entre o governo português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.[28] Efetivamente, foi esse fator exógeno que determinou o agendamento e os termos subsequentes do respetivo processo político.[29] Previa-se no ponto 4.8 do referido memorando a consagração de um sistema de "descentralização organizada" da contratação coletiva, permitindo-se que em empresas com mais de 250 trabalhadores os empregadores pudessem negociar diretamente com a comissão de trabalhadores.[30]

Na sequência do memorando de entendimento, foi celebrado um acordo tripartido para a Competitividade e Emprego, em 2011 (parcial, dado que nem todos os parceiros sociais o subscreveram, nomeadamente a CGTP), no qual se preconizava a adoção de um sistema de descentralização organizada mitigado, uma vez que a possibilidade de as comissões de trabalhadores poderem celebrar convenções coletivas continuava a ter na sua origem uma delegação de competências dos sindicatos.[31]

Este foi o cenário que determinou a publicação da Lei n.º 23/2012, cujas alterações assinaláveis em matéria de contratação coletiva consistem sobretudo na possibilidade de os sindicatos, no âmbito da negociação e celebração de instrumentos de regulamentação coletiva, delegarem competências às comissões de trabalhadores, em empresas com mais de 150 trabalhadores. Além disso, permitiu-se que um conjunto de matérias, na sua maioria de carácter flexibilizante, pudessem agora sair do âmbito exclusivo dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, podendo os empregadores negociar diretamente com os trabalhadores os termos da implementação dessas medidas (*v.g.*: banco de horas), o que constitui mais uma medida que parece contrariar o imperativo legal e constitucional da promoção da contratação coletiva a cargo do Estado.

Se é certo que o ciclo político tem um carácter muitas vezes circular, que consiste em sucessivas modificações ou correções respeitantes à política originalmente delineada, a reforma laboral de 2003 e contínuas alterações — ainda que com causas de agendamento distintas — provocaram uma profunda alteração do paradigma tradicionalmente associado às políticas públicas referentes à contratação coletiva. Na verdade, bastaram quatro atos (2003; 2006; 2009 e 2012) para uma

---

28 Texto traduzido do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica*, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf.

29 Sobre a importância crescente dos factores exógenos relativos à definição da agenda, ver Majone (2006: 241-249).

30 Além desse objetivo, como menciona Gomes (2012: 605-606), no texto do memorando referia-se "a necessidade de o governo português definir critérios para a extensão das convenções coletivas, sendo que entre esses critérios deveriam figurar a representatividade das associações outorgantes e as implicações da extensão das convenções para a posição competitiva das empresas não afiliadas".

31 *Acordo Tripartido para a Competitivade e Emprego*, celebrado por alguns parceiros sociais (disponível em http://www.ces.pt/download/719/AcordoTripCompetEmprego.pdf).

mudança radical dos 3 eixos norteadores da negociação coletiva: fim do monopólio sindical (ou, pelo menos, ameaça gravosa); desvirtuamento do princípio da filiação (através do mecanismo das adesões individuais) e estipulação de vigência temporalmente limitada (por meio da introdução do mecanismo de caducidade).

Síntese conclusiva

A necessidade de delinear políticas públicas no âmbito da contratação coletiva assenta não só no carácter regulatório que estas têm na organização do trabalho (isto é, na sua dimensão interna, onde assumem uma natureza quase legislativa), mas tem também como pressuposto os efeitos económicos e sociais que as relações coletivas de carácter negocial necessariamente acarretam (dimensão externa).

Na perspetiva tradicional, as políticas públicas relativas a esta matéria têm como escopo a "redistribuição dos recursos" , cumprindo uma função económica e social. Esta era a lógica prevalecente das medidas nesta área no contexto nacional, após 1974 e até 2003.

A reforma laboral veio alterar esse paradigma, privilegiando as tendências flexibilizantes e alegadamente modernizadoras. Se, anteriormente, o sistema assentava no monopólio dos sindicatos na negociação e celebração de instrumentos de regulamentação coletiva, no princípio da filiação (que determinava a eficácia pessoal direta das convenções coletivas relativamente aos trabalhadores filiados nos sindicatos e associações patronais representadas), no princípio do tratamento mais favorável, na concentração de direitos numa perspetiva ascendente e, acima de tudo, na vigência indeterminada das convenções coletivas, a partir de 2003, nota-se uma clara inversão no rumo das políticas.

Da análise das etapas do processo político ressalta o carácter quase (ou aparentemente) fortuito no agendamento do problema, explicável pela criação de uma janela de oportunidade, resultado da confluência de um conjunto de fluxos, mas também a predominância do governo na fase da formulação. Apesar de ter logrado um compromisso com os parceiros sociais — parcial, é certo — a análise jurídica resultante do confronto entre o conteúdo do anteprojeto e da legislação final permite afirmar que a orientação política inicialmente delineada não sofreu, no que diz respeito à contratação coletiva, alterações.

Da referida análise ressaltam também as dificuldades de implementação, não porque a administração tenha fugido das linhas orientadoras para a execução desta política, mas sim porque alguns atores, nomeadamente os parceiros sociais, contribuíram para a criação de diversos obstáculos. Ademais, a confusão jurídica constante do diploma acentuou algumas dificuldades de interpretação, o que contribuiu decisivamente para, pelo menos, estorvar a implementação plena da política tal como fora delineada.

O resultado da política, quando confrontado com os objetivos iniciais, é claramente negativo. Qualquer avaliação, numa perspetiva qualitativa ou quantitativa, traduz a mesma realidade: um enorme hiato entre os propósitos expressamente declarados e os efeitos reais da medida.

De resto, foi precisamente esse falhanço que esteve na origem de uma mudança política posterior a 2005. Esta realidade evidencia o carácter cíclico do processo político e a forma como as orientações vertidas em determinadas políticas públicas são sensíveis aos *outputs* desse processo.

Mas nem sempre os motivos que determinam o regresso ao tema se prendem com os *feedbacks* de determinada política. Muitas vezes, são novos estudos académicos ou documentos de trabalho, aliados à pressão de alguns atores, que ditam mudanças no ciclo de uma política concreta. Outras, são os fatores exógenos, tal como sucedeu na reforma de 2012.

Certo é que, no final deste ciclo relativamente curto, o sistema que estruturava a contratação coletiva foi profundamente alterado: o monopólio sindical encontra-se ameaçado, o princípio da filiação completamente desvirtuado e a introdução do mecanismo de caducidade constitui um rude golpe à autonomia coletiva.

Não é por acaso que, conforme refere Gomes (2012: 607), no panorama atual, o "respeito (…) pela autonomia negocial coletiva só existe se e enquanto esta produzir determinados resultados (…). Se não os produzir, a lei intervirá em substituição do acordo". As tendências mais recentes no âmbito das políticas públicas relativas à contratação coletiva revelam a sua instrumentalização de molde a servir necessidades económicas, desligando-se, cada vez mais, da realidade social e laboral.

Parte IV | POLÍTICAS DE AMBIENTE, TERRITÓRIO E TRANSPORTE

Capítulo 9

Política da água entre 1993 e 2013

Alexandre Leitão

Introdução

As taxas de cobertura do abastecimento de água potável ao domicílio e de drenagem de águas residuais aumentaram significativamente nas últimas duas décadas, em Portugal. Em paralelo, registou-se uma melhoria geral da qualidade da água de consumo e do tratamento das águas residuais, bem como da eficiência de ambos os sistemas.

Os resultados decorreram de um conjunto de decisões tomadas e atividades promovidas pelo governo, intencionalmente dirigidas a um grupo de problemas (a insuficiência do abastecimento de água e da drenagem e tratamento dos efluentes, bem como a qualidade de ambos os sistemas), traduzidas em ações individuais formalizadas e que promoveram mudanças substantivas no comportamento dos atores.

Assim, estão presentes os elementos de uma política pública, no caso em apreço no domínio do abastecimento de água ao domicílio e de drenagem e tratamento de efluentes em Portugal entre 1993 e 2013, que designaremos, doravante, por política da água, e pretende-se, no presente trabalho, avaliar de que modo foi concebida e desenvolvida, com que resultados e que desafios subsistem.

Método

A elaboração do presente trabalho seguirá o método de análise pelo modelo de etapas, seguindo Michael Hill (2013), aqui declinado em seis etapas para a apresentação da política pública inicial: definição do problema; agendamento da política; formulação das medidas e legitimação das decisões; concretização; avaliação, efeito de *feedback*.

Admitimos que se possa considerar que, nos últimos vinte anos, houve pelo menos três políticas da água em Portugal, mas consideramos que, em rigor, os diversos ciclos de formulação e concretização são demasiado semelhantes e muitos dos seus fatores e vetores de implementação são idênticos ou apresentam uma

continuidade inegável, pelo que preferimos considerar que a política foi uma, com vários ciclos de adaptação da formulação e concretização aos resultados dos anteriores e aos instrumentos disponíveis para atingir as metas de atendimento e qualidade dos serviços que, no essencial, se mantiveram idênticas.

Definição do problema

O acesso à água potável é uma condição de sobrevivência humana e tem sido objeto de iniciativas públicas, ao nível central ou local. Recordemos, por exemplo, a construção de aquedutos, antes e depois da nacionalidade — São Sebastião em Coimbra, lançado em 1570, de Elvas (1622) ou das Águas Livres em Lisboa (1731). Por outro lado, a poluição ou contaminação das águas pode constituir um problema grave de saúde pública, favorecendo a propagação de doenças.

Porém, o objetivo reiteradamente proclamado de resolução do problema foi sendo prejudicado por diversos motivos (questões de organização administrativa do território, falta de estatísticas fiáveis e de recursos humanos para projetar, executar infraestruturas e controlar a qualidade), principalmente financeiros (falta de disponibilidade de verbas ou opção orçamental).

Assim, recorreu-se ao investimento privado na segunda metade do século XIX e as principais cidades concessionaram a construção e exploração dos sistemas de abastecimento de água (Companhia de Águas de Lisboa em 1868, Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger no Porto em 1882 e, no mesmo ano, Coimbra celebrou contrato com um privado), mas os resultados não foram satisfatórios, os contratos foram rescindidos e surgiram os primeiros serviços municipalizados (em Coimbra, pioneira em 1910 e no Porto, em 1 de abril de 1927).

Nas primeiras décadas do século XX a situação financeira do país não permitia investimentos de vulto, tampouco no setor da água e a dependência quase total das autarquias em relação à administração central impossibilitou grandes melhorias fora dos centros urbanos.

No Estado Novo, o abastecimento de água e o saneamento básico também não foram prioridades das políticas públicas, apesar da aprovação dos planos de Abastecimento de Água às Sedes de Concelho (1944) e de Abastecimento de Água às Populações Rurais (1960) que previam investimentos atribuídos aos municípios, em grande parte não realizados por falta de recursos para o efeito.[1] Em 1972, apenas 40% da população tinha acesso ao abastecimento de água e 17% tinha ligações a redes de esgoto, pelo que foi idealizado um modelo de regiões de saneamento básico a gerir por empresas regionais de capital público (1972) e o governo decidiu não renovar a concessão à Companhia de Águas de Lisboa.[2]

O abastecimento de água e o saneamento de águas residuais assumiram mais relevância após a Revolução, reforçada pela necessidade de tomar medidas urgentes

1 Sintomático é o facto de Portugal ter beneficiado do Plano Marshall mas de nenhuma parcela dos 70 milhões de dólares atribuídos ser destinada a sistemas de abastecimento de água e saneamento.

2 O que só foi concretizado, porém, depois do 25 de Abril de 1974.

face a um surto de cólera que se estendeu a todo o país. Às autarquias competia o abastecimento de água mas estavam sob tutela da administração central até 1979, pelo que esta comparticipou as obras, contraindo dois empréstimos internacionais para o efeito.[3]

Em 1981 foi implementado o Plano Diretor de Saneamento Básico — PDSB, pensado no âmbito da preparação da adesão à Comunidade Europeia, para aproveitar os novos fundos disponíveis. O plano caracterizava o setor, revelando uma grande dispersão populacional e a pulverização de entidades gestoras que prejudicava a exploração racional e económica dos sistemas, a inexistência de associações de municípios para abastecimento de água ou saneamento, e que apenas 57% da população tinha água ao domicílio e 41% drenagem de efluentes (10% tratados). O PDSB definia, também, a meta geral de 80% da população ficar servida com sistemas completos ou simplificados de água e saneamento, estabelecia o objetivo de promover a concentração das entidades gestoras e de racionalizar a exploração de sistemas face à exploração dos sistemas deficitária e, por fim, previa uma despesa de 90 milhões de contos. [4]

Porém, após a execução do PDSB (1990) e apesar dos meios alocados, os resultados ficaram aquém das metas e, em 1993, Portugal tinha ainda cerca de 1/4 da população sem abastecimento de água potável ao domicílio, 2/3 sem ligação a redes de esgotos e 4/5 sem beneficiar do serviço de tratamento de águas residuais. A gestão dos sistemas de água e saneamento permanecia municipal, com exploração deficitária e níveis de atendimento e de qualidade dos serviços prestados muito inferiores aos padrões médios no seio da União Europeia.

Agendamento da política

A identificação dos fatores de agendamento da política da água é complexa, pois o seu abastecimento aos cidadãos terá sido um objetivo incontornável, embora de intensidade irregular, desde que há poderes públicos em Portugal.

Em primeiro lugar, não nos parece correto concluir que o fator principal do grande aumento de níveis de atendimento e de qualidade da água e do tratamento de efluentes em Portugal, após 1974, decorra de uma mera imposição legislativa interna. Com efeito, o Código Administrativo de 1936 já incluía o abastecimento público de água entre as atribuições autárquicas de exercício obrigatório, e as tarifas deviam ser fixadas "de modo a cobrir os gastos de exploração e de administração, bem como a permitir a constituição das reservas necessárias" e não com base em critérios políticos. Não foi, pois, por falta de previsão legal que em 1974 tínhamos indicadores indignos da Europa.

Porém, é necessário distinguir o agendamento da formalização e concretização e podemos afirmar que o primeiro foi, mesmo depois da Revolução que viria a

3 Até 1979.

4 Estimava-se que apenas 30% das despesas eram cobertas por receitas. 4770 milhões de euros a preços de 2012.

permitir uma verdadeira autonomia das autarquias locais e canais legítimos e eficazes de expressão de pressões *bottom-up* de municípios, utentes e organizações não governamentais (cuja criação e visibilidade não foram, naturalmente, imediatas), em grande parte, iniciativa da administração central, naturalmente influenciada por instrumentos legislativos como a Constituição.

De facto, a consagração de uma "verdadeira constituição ambiental" em 1976 foi importante, porquanto conferiu dignidade normativa ao setor.[5] A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagrou o "direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado". [6] Dias e Mendes distinguem duas formas essenciais de acolhimento do ambiente na CRP — "enquanto fim do Estado" e como "direito fundamental de todos os cidadãos". Na primeira dimensão impõe-se ao Estado uma atitude "positiva" no sentido da promoção do ambiente, enquanto a segunda dimensão consagra-o enquanto "direito subjetivo fundamental" que "deverá condicionar todas as tomadas de posição que sejam assumidas pelo legislador e aplicadoras do direito na matéria".

Por sua vez, a Lei de Bases do Ambiente (LBA), de 1987, previa que "de entre as medidas específicas (…) a regulamentar (…), serão tidas em conta as que se relacionam com: a) A utilização racional da água, com a qualidade referida para cada fim, evitando-se todos os gastos desnecessários (…); b) O desenvolvimento coordenado das ações necessárias para conservação, incremento e otimização das águas de superfície e subterrâneas (…) d) o desenvolvimento e aplicação das técnicas de prevenção e combate à poluição hídrica (…)".[7] A LBA estabelecia ainda a bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos.[8]

Assim, a concretização dos preceitos da CRP e da LBA constituía o quadro geral normativo que compelia os governos a apresentar legislação e políticas com vista a garantir a utilização racional, a conservação, o incremento e a otimização das águas, combater a poluição de origem doméstica e adotar as bacias hidrográficas como unidades de gestão dos recursos hídricos.

Em segundo lugar, o PDSB não atingiu as metas previstas, ficando muito aquém no domínio do saneamento das águas residuais, com valores inadequados na União Europeia (UE). Mas os objetivos foram mantidos e até reforçados, pelo que se pode concluir que o agendamento de uma nova política para o setor, no início dos anos 90, também decorreu da avaliação e *feedback* das políticas anteriores e da persistência da necessidade de atingir níveis de serviço desejáveis.

Num terceiro plano de análise, o regime democrático proporcionou a ocorrência de um fator inovador de pressão política para agendamento, através do confronto político na Assembleia da República (que, em bom rigor, não foi notoriamente alimentado por questões ambientais até à década de 90) e, sobretudo, da pressão feita pelas autarquias locais que se destaca após a publicação da primeira

---

5 Conceito empregado por Figueiredo Dias e Pereira Mendes (2006: 17) face ao número e à importância das normas jurídico-constitucionais destinadas à tutela do ambiente.

6 Artigo 66.º, n.º 1, na versão originária.

7 Artigo 10.º, n.º 3.

8 Artigo 12.º.

Lei das Autarquias Locais (1977), da primeira Lei das Finanças Locais (1979) e da delimitação, em 1984, das competências da administração central e da administração local em matéria de investimentos.

Com efeito, os municípios deixaram de depender quase absolutamente de transferências arbitrárias e irregulares da administração central e, em nossa opinião ainda mais importante, a eleição dos autarcas, a partir de 1977, trouxe uma maior pressão dos eleitores sobre aqueles, no sentido de cumprirem as promessas eleitorais, exercerem plenamente as competências municipais e servirem as populações. Assim, a satisfação da necessidade de os munícipes disporem de água potável ao domicílio e de saneamento básico tornou-se um fator eleitoral relevante, obrigando os municípios a alocar verbas significativas para o efeito e a procurar estabelecer tarifários que cobrissem as despesas. Porém, no início dos anos 90, os limites de capacidade das autarquias pareciam cada vez mais nítidos, emergindo uma ampla predisposição para formas de enquadramento e gestão diferentes, supramunicipais e com participação empresarial.

Em quarto lugar, novas organizações, de consumidores (DECO) ou ambientais (GEOTA, Quercus), foram constituindo um fator adicional de pressão, direta ou indiretamente, pela sensibilização da opinião pública e da comunicação social.[9]

Por fim, após a adesão à Comunidade Europeia em 1986, Portugal teve acesso a fundos destinados apenas a projetos de infraestruturas públicas. Em 1988 ocorreram alterações significativas nas intervenções comunitárias, em particular decorrentes das perspetivas financeiras para cinco anos: i) o montante atribuído anualmente ao FSE, ao FEOGA e ao FEDER ultrapassava 30% do orçamento comunitário; ii) a política de coesão ganhou relevância; iii) complementaridade obrigatória da despesa nacional e da comunitária; iv) concentração em menos objetivos e aplicação às regiões menos desenvolvidas; v) exigência de programação e enquadramento dos projetos em programas plurianuais, plurissetoriais e inter-regionais; vi) introdução da avaliação.[10] Surgiu, assim, o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) I para 1989-1993. Os QCA, elaborados pelos Estados-membros, definiam eixos estratégicos que integravam programas operacionais (PO) com objetivos específicos, desagregados em subprogramas, com várias medidas, cada qual integrando um conjunto de ações.[11]

A passagem do QCA I para o QCA II (1994-1999) traduziu-se num reforço financeiro dos fundos estruturais e num alargamento de objetivos e setores financiáveis. Em 1994 foi criado o Fundo de Coesão, integrado no QCA II, aplicável aos países (como Portugal) com um PIB *per capita* inferior a 90% da média comunitária e que, integrando a União Económica e Monetária, tinham de cumprir os seus critérios. O Fundo de Coesão era um fundo de aplicação e gestão a nível nacional e dirigia-se às infraestruturas de ambiente e de transportes.

---

9 DECO — Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, criada em 1974; Geota — Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e do Ambiente, fundado em 1981; Quercus, fundada em 1985.

10 FSE: Fundo Social Europeu; FEOGA — Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola; FEDER — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

11 Que podiam ser setoriais ou regionais.

Em 1998, o governo aprovou o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) que definiu as linhas mestras do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) com vista à negociação, com a UE, do QCA III (2000 a 2006). O PDR considerou a integração dos aspetos ambientais nas políticas setoriais, enquadrando os investimentos relevantes para a minimização do impacto ambiental resultante dos diferentes setores de atividade nos PO setoriais. O QCA III consagrou um conjunto de reformas para responder aos novos desafios que se iriam colocar à UE nos anos seguintes, devido à adesão de dez novos países.

O QCA passou a designar-se Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN 2007-2013), com uma redução no número de fundos estruturais e de objetivos prioritários: convergência, emprego e competitividade regional e cooperação territorial europeia. Ao contrário do período de programação 2000-2006, no qual apenas a região de Lisboa e Vale do Tejo se encontrava em situação de *phasing-out*, o Algarve passou a elegível para o *phasing-out* estatístico (beneficiou de apoios degressivos até 2013) e a Madeira integrou o regime de *phasing-in* para o objetivo Competitividade e Emprego, tal como Lisboa. Apenas as regiões Norte, Centro, Alentejo e Açores se mantiveram como regiões de convergência, beneficiando do máximo de ajudas, porquanto não ultrapassaram 75% da média europeia em termos de PIB *per capita*. O QREN também integrava PO, a par de outros temáticos (Factores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território), Regionais e de Assistência Técnica aos dois Fundos Estruturais. Algumas intervenções beneficiaram financeiramente do FEDER.

Assim, em 1993, no final do período inicial pós-adesão à Comunidade Europeia houve necessidade de adaptar a legislação (em particular, as normas de aplicação da LBA) e as estruturas existentes para que o setor pudesse beneficiar do QCA II, nos termos dos Regulamentos (CEE) n.os 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 e 2085/93, todos de 20 de julho, e relativos à aplicação dos fundos comunitários.

Em conclusão, podemos afirmar que o agendamento da política da água, em 1993, se fez por motivos legais (imperativo constitucional e aplicação da lei-quadro), ambientais *per se* (aproximar os indicadores nacionais dos europeus), financeiros (aproveitamento de fundos comunitários e necessidade de garantir a sustentabilidade dos sistemas), políticos (pressão da oposição, de autarcas e da opinião pública) e avaliação (insuficiência de resultados) das políticas anteriores. Porém, se tivermos de escolher o fator mais determinante para o agendamento da política desenhada para vigorar após 1993, consideraríamos tratar-se da necessidade de aproveitar os fundos comunitários, o que acaba por configurar um processo de convergência de políticas através do mecanismo de harmonização internacional em que os recursos são usados como incentivo ou penalização.[12]

As evoluções seguintes, em particular as de 2000 e 2006, foram motivadas pela avaliação dos anteriores e por fatores de ordem organizacional e financeira, quer de adaptação aos sucessivos quadros de financiamento comunitário, quer no plano da obtenção de recursos próprios das entidades gestoras dos sistemas.

---

12 Guler, *et al.* (2002) e Yebra (2003) cit. por Holzinger e Knill (2005: 780-788).

Formulação das medidas de política e legitimação das decisões

A política da água para o período de aplicação do QCA I resulta de um conjunto de ações contemporâneas e conexas em diversos subdomínios relativos ao ambiente: i) reforma do quadro legal do setor, consagrando princípios políticos e financeiros como o interesse público, o princípio do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, o carácter integrado dos sistemas, a eficiência e a qualidade dos mesmos; ii) um claro reforço do papel da administração central em detrimento dos municípios; iii) a aplicação, à maior parte possível do território, de um modo de gestão do setor assente na distinção entre serviços em "alta" ou em "baixa" e na preferência pela gestão supramunicipal e empresarial, embora por intermédio de entidades de carácter ou capitais públicos.

Porém, o subdomínio de ação legitimador da política da água para o período pós-1993 e, por isso, em nossa opinião, o instrumento principal da sua formulação, foi a reforma do quadro legal do setor (em particular da gestão de serviços) cujos principais diplomas são os seguintes: [13]

i) Decreto-Lei n.º 187/93, de 24 de maio, que estabeleceu a orgânica do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais. Refere que "a (…) Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento e a apresentação do 5.º Programa Comunitário de Política e Ação em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável constituem marcos de referência decisivos e orientadores do novo enquadramento nacional" e que se considera imprescindível "uma adaptação da estrutura institucional que reflita esta (…) evolução das conceções de atuação do Estado (…), centrada no objetivo primordial de promover um desenvolvimento sustentável". Definiu ainda que "ao Instituto da Água incumbe prosseguir as políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico". [14]

ii) Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, que consagrou o regime legal da gestão e exploração de sistemas "uma vez alterada a lei de delimitação de setores, no sentido de permitir o acesso de capitais privados às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes (…). O (…) diploma distingue entre sistemas multimunicipais e municipais, considerando os primeiros como os sistemas em "alta" (a montante da distribuição de água ou a jusante da coleta de esgotos (…)), de importância estratégica, que abranjam a área de pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante do Estado, e os segundos todos os restantes, independentemente de a sua gestão poder ser municipal ou intermunicipal. A gestão e exploração dos sistemas multimunicipais pode ser diretamente efetuada pelo Estado ou concessionada a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte da associação de

13 As citações dos diplomas serão excertos dos respetivos preâmbulos, salvo indicação em contrário.

14 al. a) do artigo 7.º. Instituto da Água — doravante INAG.

entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social (…). A criação destes sistemas e respetivas concessões serão regulamentadas por decreto-lei (…). A gestão e exploração dos sistemas municipais é regulamentada neste decreto-lei, podendo ser diretamente efetuada pelos respetivos municípios ou atribuída, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial (…)." O diploma estabeleceu ainda quatro "princípios fundamentais do regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais" e criou cinco sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água. [15]

iii) Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de fevereiro, que regulou a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos e criou o Plano Nacional da Água, o Conselho Nacional da Água, quinze Planos de Bacia Hidrográfica e os respetivos Conselhos de Bacia.

iv) Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro, que estabeleceu o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do INAG.

v) Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de fevereiro, que estabeleceu o regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico e que consideramos o mais ideológico e o principal instrumento de formulação da política da água, enunciando o público-alvo, os objetivos qualitativos e uma rutura doutrinária no setor: "Constituem (…) objetivos do governo fornecer água de uma forma fiável e estável no tempo, em quantidade e qualidade, ao maior número de portugueses, bem como rentabilizar os investimentos realizados e assegurar a rentabilidade dos que se venham a realizar. (…) Estes objetivos encontram-se associados a (…) princípios estratégicos de atuação (…) tais como a clarificação das tipologias da intervenção pública (investimento direto do Estado), pondo a ênfase na gestão da procura e no seu eventual financiamento, em detrimento de uma atuação simplista pelo lado da oferta, centrada numa lógica passada de fomento (…) torna-se necessário introduzir alterações ao nível legislativo, redefinir o modo de financiamento da política da água e reestruturar o modelo institucional vigente. (…) O presente diploma consagra inequivocamente o princípio de que qualquer utilização do domínio hídrico precisa de ser autorizada e paga (…) Por outro lado, o regime económico e financeiro instituído, que significa a consagração de que todos os usos têm um custo, representa, de facto, a transferência do sistema 'contribuinte / obra pública' para um sistema consumidor-utilizador / investimento que é mais justo, mais rico e dinâmico. São deste modo consagrados os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador (…)."

vi) Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro, que consagrou "um quadro legal de carácter geral contendo os princípios (…) informadores do regime jurídico de construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais (…) de água para consumo público, criados ou a criar (…). As atividades (…) têm a

15 Estabelecido no artigo 2.º, n.º 1. Os princípios são: prossecução do interesse público, carácter integrado dos sistemas, eficiência e prevalência da gestão empresarial

natureza de serviço público e são exercidas em regime de exclusivo com base num contrato de concessão celebrado entre o Estado e a empresa concessionária. (…) No objeto da concessão inclui-se, além da exploração e gestão de um sistema multimunicipal (…) de água (…), a conceção e construção de uma rede fixa e de todas as instalações necessárias (…) e (…) a respetiva reparação, extensão e renovação, (…) com os parâmetros de qualidade da água a fornecer (…). O passo seguinte é a concretização deste quadro legal (…) através da criação dos sistemas, caso tal ainda não tenha ocorrido, da constituição das empresas às quais será atribuída a concessão, da atribuição da concessão e da celebração dos contratos de concessão e de fornecimento com o Estado e os municípios utilizadores."

vii) Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-R/96, de 31 de dezembro, que estabeleceu o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes cujo objeto "compreende, além da atividade de recolha de efluentes canalizados pelos serviços municipais competentes, a conceção e construção de todos os equipamentos necessários à recolha, tratamento e rejeição de efluentes, incluindo a respetiva reparação e renovação, de acordo com as exigências técnicas e com os parâmetros sanitários exigíveis".[16]

O pacote legislativo de que citámos e descrevemos sucintamente sete diplomas denota expressa influência exterior (ONU e CEE / UE referidas no Decreto-Lei n.º 187/93, de 24 de maio) e inverteu a tendência de descentralização para as autarquias locais estabelecida em 1979, permitindo que o governo, através das entidades de supervisão política e regulação técnica e do setor empresarial do Estado, procurasse impor uma política nacional, assente em sistemas multimunicipais com gestão empresarializada e na distinção entre serviços em "alta" e em "baixa", com vista a atingir a sustentabilidade financeira da atividade e índices ambiciosos de abastecimento de água (95%) e de tratamento águas residuais (90%).

Posteriormente, e além do PNDES e dos PDR já referidos, é importante assinalar a aprovação da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), que transpôs, com dois anos de atraso em relação ao prazo, a Diretiva Quadro da Água.[17] A Lei da Água consagrou um conjunto de princípios enquadradores e finalidades como o acesso universal à água a custo socialmente aceitável, o elevado nível de proteção da água de modo a garantir a sua utilização sustentável, a necessidade de garantir uma utilização economicamente eficiente, a proteção da água como uma atribuição do Estado e dever dos particulares, o direito e a obrigação de um uso razoável e equitativo dos recursos partilhados. O Plano Nacional da Água mantinha-se como o instrumento estratégico de gestão e criaram-se as Administrações de Regiões Hidrográficas para gerir as bacias. Note-se, por fim, a exigência de transparência, informação e participação pública no setor.

16 No preâmbulo.
17 Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

Em 2000 e 2006, o desenvolvimento da política da água foi feito por intermédio dos Planos Estratégicos de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais — PEAASAR I (2000-06) e PEAASAR II (2007-13).

Por fim, afigura-se que o núcleo essencial da formulação da política da água pelo XII Governo Constitucional retomou e reforçou os princípios gerais (metas de atendimento e gestão empresarial de base regional) definidos nos planos de 1972 e 1981 e foi respeitada pelos executivos seguintes, naturalmente com adaptações mas assegurando, por essa via, uma assinalável coerência e continuidade das medidas tomadas. A principal oposição à política gizada foi de alguns municípios, em particular daqueles que, possuindo captações de água com qualidade e débito suficiente para as necessidades concelhias, temiam aumentos nos tarifários e desaprovavam a perda de poder num domínio importante da política local. Porém, outros municípios carentes de recursos hídricos apoiaram a formação de sistemas multimunicipais, pelo que não existiu uma verdadeira oposição, por exemplo, por parte da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Concretização

A legislação referida no capítulo anterior formulou genericamente a política da água mas a sua própria aprovação constituiu, em si, uma concretização parcial.

Com efeito, o legislador não só estabeleceu o quadro normativo como, entre outras medidas, criou o INAG, a Águas de Portugal, quinze Planos de Bacia Hidrográfica (Minho, Lima, Cávado, Ave, Douro, Leça, Vouga, Mondego, Lis, ribeiras do Oeste, Tejo, Sado, Mira, Guadiana, ribeiras do Algarve) e os respetivos conselhos de bacia, assumindo ainda competências municipais em áreas do território, períodos e âmbitos definidos, concedendo prioridade inicial à resolução das crónicas deficiências de abastecimento de água às áreas metropolitanas ou com elevada pressão turística ao criar cinco sistemas multimunicipais de água (Sotavento Algarvio, Barlavento Algarvio, Grande Lisboa, Norte da área do Grande Porto e Sul da área do Grande Porto) e um de saneamento (Costa do Estoril).[18]

Consagrada a distinção entre os sistemas em "alta" e em "baixa", o passo mais importante terá sido a criação, nos termos do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro, dos sistemas multimunicipais e das empresas às quais foram atribuídas a concessão, bem como a celebração dos contratos de concessão e de fornecimento com o Estado e os municípios utilizadores. Adiante detalharemos o processo, mas assinalemos, em matéria de outras concretizações, que todos os Planos de Gestão de Região Hidrográfica foram concluídos, obtiveram parecer favorável unânime dos Conselhos de Região Hidrográfica e foram aprovados pela Autoridade Nacional da Água (APA, IP), sendo posteriormente reportados à Comissão Europeia.

---

18 Águas de Portugal, doravante AdP. Criada em 1993, integrou a EPAL e, em 2000, todas as remanescentes participadas do Estado no domínio do ambiente, incluindo a *sub-holding* EGF à qual foram atribuídas competências análogas de gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos.

Foram também criados institutos de supervisão e regulação, como o já referido INAG/Autoridade Nacional da Água ou o Instituto Regulador das Águas e Resíduos, posteriormente transformado em Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) pelo Decreto-Lei n.º 277/2009. A partir de 2000, o IRAR foi a entidade reguladora para um número crescente de entidades concessionárias e, desde 2009, reforçou poderes e alargou as atribuições de entidade reguladora de serviços de águas e resíduos a cerca de 500 entidades gestoras, mantendo-se também como autoridade competente para a qualidade da água.

Porém, o processo de criação e alteração de instituições na alçada do Ministério do Ambiente acabou por ser atribulado e, após uma fase inicial em que o legislador optou por desdobrar funções e especializar organismos, no final do ciclo estudado foi aprovada, pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, (invocando o PREMAC — Plano de Redução e Melhoria da Administração Central) a criação da Agência Portuguesa do Ambiente, IP que resulta da fusão da Agência Portuguesa do Ambiente, do INAG, das Administrações de Região Hidrográfica, IP, da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente.

Analisemos, agora, a criação, alteração e concessão dos sistemas multimunicipais (quadro 9.1).

Refira-se que o Sistema da Grande Lisboa consagrou a situação já existente com a EPAL (fundada em 1868) e que o Sistema da Costa do Estoril tinha um antecedente criado pelo Decreto-Lei n.º 91/88, de 12 março, — o Gabinete de Saneamento Básico da Costa do Estoril. Assim, a criação de ambos os sistemas resultam da adaptação das estruturas anteriores ao Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro.

A observação das tabelas relativas aos governos de António Guterres evidencia que em menos de três anos de vigência do XIV Governo Constitucional (25-10-1999 a 06-04-2002) se registou mais atividade do que nos quatro anos do XIII Governo Constitucional (28-10-1995 a 25-10-1999). Existirão vários fatores explicativos, sendo por muitos valorizada a capacidade empreendedora do ministro do Ambiente do XIV Governo, José Sócrates, mas é o lançamento e a execução do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais — PEAASAR I, incluído no Plano Nacional da Água, que foi decisivo. [19]

O PEAASAR foi o primeiro exercício de planeamento de todo o setor em Portugal verdadeiramente consequente. O diagnóstico realizado, em termos de atendimento, foi o seguinte: abastecimento de água — 90% (o PDR 1994-2000 previa 95%); drenagem de águas residuais — 75%; drenagem e tratamento de águas residuais — 55% (o PDR previa 90%). O PEAASAR I estabelecia metas quantitativas (abastecimento de água: 95%; drenagem e tratamento águas residuais: 90%) e qualitativas (não inovadoras, note-se) como a qualidade da água para consumo e dos efluentes tratados, a reutilização das águas residuais e a empresarialização do setor (incluindo incentivos ao setor privado) para o período de vigência considerado

19 José Sócrates fora o secretário de Estado responsável pela área dos resíduos onde uma política semelhante foi desenvolvida entre 1995 e 1997.

Quadro 9.1 Sistemas multimunicipais (sistemas) aprovados pelo XII Governo Constitucional

Tipo[1]	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação do sistema e de concessão[2]	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
A	Área da Grande Lisboa	EPAL	Decreto-Lei 379/93, de 5 de novembro	Alcanena, Alenquer, Amadora, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Cartaxo, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Santarém, Sintra, Sobral de Monte Agraço, Torres Vedras, Vila Franca de Xira.
A	Norte da área do Grande Porto	Águas do Cávado	Decreto-Lei 379/93, de 5 de novembro Decreto-Lei 102/95, de 19 de maio	Barcelos, Esposende, Maia, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Vila do Conde e Vila Nova de Famalicão.
A	Sul da área do Grande Porto	Águas do Douro e Paiva	Decreto-Lei 379/93, de 5 de novembro Decreto-Lei 116/95, de 29 de maio	Arouca, Castelo de Paiva, Espinho, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Porto, Santa Maria da Feira, S. João da Madeira, Valongo e Vila Nova de Gaia. O Decreto-Lei 116/95 adicionou Cinfães e Ovar.
A	Sotavento Algarvio	Águas do Sotavento	Decreto-Lei 130/95, de 5 de junho	Castro Marim, Faro, Loulé, Olhão, S. Brás de Alportel, Tavira e Vila Real de Santo António.
A	Barlavento Algarvio	Águas do Barlavento	Decreto-Lei 136/95, de 12 de junho	Albufeira, Lagoa, Lagos, Loulé Portimão, Silves e Vila do Bispo.
S	Costa do Estoril	SANEst	Decreto-Lei 142/95, de 14 de junho	Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra.

(1) A – Abastecimento de água; S – Saneamento; AS – Abastecimento e saneamento.

(2) Um diploma é mencionado apenas uma vez se criou simultaneamente o sistema multimunicipal e atribuiu a sua concessão.

Quadro 9.2 Sistemas aprovados e alterados pelo XIII Governo Constitucional

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
S	Ria de Aveiro	SIMria	Decreto-Lei 101/97, de 26 de abril	Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar e Vagos.
A	Sul da área do Grande Porto	Águas do Douro e Paiva	(Altera) Despacho 2478/98, de 26 de julho	Alarga o SM a Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel.

(2000-2006). O investimento total previsto para o PEAASAR I era de 4230 milhões de euros (1100 milhões de euros para o abastecimento de água em alta e 680 milhões de euros em baixa, 1270 milhões de euros para o saneamento de águas residuais em alta e 1180 milhões de euros em baixa), cofinanciados (Fundo de Coesão, FEDER), pelo que se pode considerar que houve uma verdadeira e significativa alocação de fundos para o efeito.

Quadro 9.3 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
S	Lis	SIMLis	Decreto-Lei 543/99, de 13 de dezembro	Batalha, Leiria, Marinha Grande, Ourém e Porto de Mós.
AS	Alto Zêzere e Côa	Águas do Zêzere e do Côa	Decreto-Lei 121/00, de 4 de julho	Almeida, Belmonte, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel e Sabugal.
AS	Norte Alentejana	Águas do Norte Alentejano	Decreto-Lei 128/00, de 6 de julho	Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sôr, Portalegre e Sousel.
S	Baixo Cávado e Ave	Não concessionado	Decreto-Lei 139/00, de 13 de julho	Barcelos, Esposende, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Vila do Conde e Vila Nova de Famalicão.
AS	Minho e Lima	Águas do Minho e Lima	Decreto-Lei 158/00, de 25 de julho	Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira.
S	Algarve	Águas do Algarve	(fusão empresas) Decreto-Lei 168/00, de 5 de agosto / (criação) Decreto-Lei 167/00, de 5 de agosto/ (concessão) Decreto-Lei 172-B/01, de 26 de maio	Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Portimão, S. Brás de Alportel, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.
S	Grande Porto	Só concessionado em 2009	Decreto-Lei 260/00, de 17 de outubro	(Em itálico os municípios inicialmente previstos que não ficaram no contrato de concessão): *Amarante*, Arouca, Baião, *Cabeceiras de Basto*, Castelo de Paiva, *Castro Daire*, *Celorico de Basto*, Cinfães, *Felgueiras*, *Gondomar*, *Lousada*, Maia, *Marco de Canaveses*, *Matosinhos*, *Mondim de Basto*, *Paços de Ferreira*, Paredes, Penafiel, *Porto* e Vila Nova de Gaia.
AS	Oeste	Águas do Oeste	Decreto-Lei 305-A/00, de 24 de novembro	Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Rio Maior, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras
S	Ria de Aveiro	SIMRia	(Altera) Decreto-Lei 329/00, de 22 de dezembro	Alarga o SM a Espinho e Santa Maria da Feira.

O XVII Governo Constitucional (12-03-2005 a 26-10-2009) aprovou o PEAASAR II (2007-2013), que teve em conta os resultados do PEAASAR I, e estabeleceu, como objetivos estratégicos a universalidade, a continuidade e a qualidade dos serviços, a sustentabilidade do setor e a proteção dos valores ambientais. Os objetivos operacionais eram os seguintes: i) abastecimento de água — 95%; ii) drenagem e tratamento de águas residuais — 90%; iii) recuperação integral de custos; iv) dinamização do tecido empresarial privado.

Quadro 9.4 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 2001 e 2002

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
AS	Raia, Zêzere e Nabão	Águas do Centro	Decreto-Lei 197-A/01, de 30 de junho	Alvaiázere, Castanheira de Pera, Castelo Branco, Ferreira do Zêzere, Figueiró dos Vinhos, Idanha-a-Nova, Oleiros, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Proença-a-Nova, Sertã, Tomar e Vila Velha de Ródão.
AS	Baixo Cávado e Ave	Águas do Cávado	Decreto-Lei 264/01, de 28 de setembro	Barcelos, Esposende, Maia, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Trofa, Vila do Conde e Vila Nova de Famalicão.
AS	Trás-os-Montes e Alto Douro	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	Decreto-Lei 270-A/01, de 6 de outubro	Alfândega da Fé, Alijó, Armamar, Boticas, Bragança, Chaves, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Macedo de Cavaleiros, Mesão Frio, Mirandela, Mogadouro, Moimenta da Beira, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Resende, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Valpaços, Vila Flor, Vila Nova de Foz Côa, Vila Pouca de Aguiar, Vila Real e Vinhais.
S	Tejo e Trancão	SIMTejo	Decreto-Lei 288-A/01, de 10 de novembro	Amadora, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Vila Franca de Xira.

Quadro 9.5 Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
AS	Centro Alentejo	Centro Alentejo	Decreto-Lei 130/02, de 11 de maio / Decreto-Lei 46/03, de 13 de março	Alandroal, Borba, Évora, Mourão, Redondo e Reguengos de Monsaraz.
AS	Vale do Ave	Águas do Ave	Decreto-Lei 135/02, de 14 de maio	Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Santo Tirso, Trofa, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela.
AS	Alto Zêzere e Côa	Águas do Zêzere do Côa	(alarga) Despacho 18133/03, de 22 de setembro	Alarga a: Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital, Seia.
AS	Algarve	Águas do Algarve	(alarga ao saneamento) Decreto-Lei 285/03, de 8 de novembro	Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Portimão, S. Brás de Alportel, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.
S	Península de Setúbal	SIMarsul	Decreto-Lei 286/03, de 8 de novembro	Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal
AS	Baixo Mondego e Bairrada	Águas do Mondego	Decreto-Lei 172/04, de 17 de julho	Em alta: Ansião, Arganil, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Góis, Lousã, Mealhada, Miranda do Corvo, Penacova, Penela, Vila Nova de Poiares. Em baixa: Leiria e Mira.

Quadro 9.6 Sistema alterado pelo XVI Governo Constitucional

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
AS	Oeste	Águas do Oeste	(alarga) Despacho 26813/004, de 24 de dezembro	Alarga o abastecimento de água a Mafra

Quadro 9.7 Sistemas aprovados e alterados pelo XVII Governo Constitucional

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
S	Ria de Aveiro	SIMRia	(alarga) Despacho 4008/08, de 15 de fevereiro	Alarga a Cantanhede.
AS	Centro Alentejo	Centro Alentejo	(alarga) Despacho 2852/09, de 22 de janeiro	Alarga a Estremoz e Portel.
A	Sul da Área do Grande Porto	Águas do Douro e do Paiva	(alarga) Despacho 5380/09, de 17 de fevereiro	Alarga a Amarante e Baião.
AS	Raia, Zêzere e Nabão	Águas do Centro	(alarga) Despacho 14871/09, de 2 de julho	Alarga a Entroncamento, Mação, Sardoal e Vila Nova da Barquinha.

Quadro 9.8 Sistemas aprovados e alterados pelo XVIII Governo Constitucional

Tipo	Designação do sistema	Empresa concessionária	Diplomas de criação / alteração do sistema e de concessão	Municípios integrantes do Sistema (SM) aprovado no diploma
S	Grande Porto	SIMDouro	(concessão) Decreto-Lei 312/09, de 27 de outubro	Arouca, Baião, Castelo de Paiva, Cinfães, Maia, Paredes, Penafiel, Vila Nova de Gaia.
AS	Noroeste	Águas do Noroeste	Decreto-Lei 41/10, de 29 de abri (funde os sistemas do Minho e Lima, Norte da Área do Grande Porto, Baixo Cávado e Ave e Vale do Ave)	Amarante, Amares, Arcos de Valdevez, Barcelos, Cabeceiras de Basto, Caminha, Celorico de Basto, Esposende, Fafe, Felgueiras, Guimarães, Lousada, Maia, Melgaço, Monção, Mondim de Basto, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Póvoa de Lanhoso, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Terras de Bouro, Trofa, Valença, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Famalicão, Vila Verde e Vizela.

Quadro 9.9 Sistemas multimunicipais existentes no final de 2013

Tipo / designação / concessionária	N.º de municípios/ área	Investimento (M euros)	Abastecimento: população servida e produção	Saneamento: população servida e produção
AS / Noroeste /Águas do Noroeste	32 6000 km^2	613	896 m hab/ 13 ETA / 37,6 Mm^3	1,46 M hab / 106 ETAR / 54 Mm^3
AS / Trás-os-Montes e Alto Douro / Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	32 11748 km^2	443,6	430 m hab / 23 ETA / 17,5 Mm3	280 m hab / 101 ETAR / 16,2 Mm3
A / Área Sul do Grande Porto / Águas do Douro e do Paiva	20 2716 km^2	415	1,8 M hab / 5 ETA / 101 Mm^3	-
S / Grande Porto / SIMDouro	7 1300 km^2	5,2	-	519 m hab
S / Ria de Aveiro / SIMRia	13 1474 km^2	228	-	467 m hab / 5 ETAR / 37,2 Mm^3
AS / Baixo Mondego — Bairrada / Águas do Mondego	13 2610 km^2	155	294 m hab / 3 ETA / 21,5 Mm^3	248 m hab / 43 ETAR / 17,3 Mm^3
AS / Alto Zêzere e Côa / Águas do Zêzere e Côa	16 6393 km^2	297	228 m hab / 17 ETA / 18,7 Mm^3	228 m hab / 158 ETAR / 15,3 Mm^3
AS / Raia, Zêzere e Nabão / Águas do Centro	17 6519 km2	240,7	197 m hab / 9 ETA 18,6 Mm^3	144 m hab / 81 ETAR / 8,2 Mm^3
S / Lis / SIMLis	5 1208 km^2	94	-	190 m hab / 9 ETAR / 11,6 Mm^3
AS / Oeste / Águas do Oeste	15 2900 km^2	287	327 m hab / 2 ETA / 26,5 Mm^3	341 m hab / 74 ETAR / 19,6 Mm^3
A / Grande Lisboa / EPAL	18 7090 km^2	10,1	2,9 M hab / 2 ETA / 234,2 Mm^3	-
S / Costa do Estoril / SANEst	4 220 km2	268,1	-	800 m hab / 1 ETAR / 57,7 Mm^3
S / Tejo e Trancão / SIMTejo	6 1000 km^2	342	-	1,5 M hab / 29 ETAR / 112 Mm^3
S / Península de Setúbal / SIMArsul	8 1450 km^2	165	-	741 m hab / 21 ETAR / 23,4 Mm^3
AS / Norte Alentejano / Águas do Norte Alentejano	15 6065 km^2	102,6	117 m hab / 16 ETA / 8,5 Mm^3	117 m hab / 57 ETAR / 7,2 Mm^3
AS / Centro Alentejo / Águas do Centro ALentejo	7 3708 km^2	68,8	90 m hab / 5 ETA / 7,5 Mm^3	90 m hab / 51 ETAR / 8,1 Mm^3
AS / Algarve /Águas do Algarve	16 5412 km^2	440	406 m hab / 4 ETA / 65 Mm^3	305 m hab / 74 ETAR / 40 Mm^3

Como podemos constatar, há uma verdadeira repetição do objetivo de atingir uma cobertura de 95% no abastecimento de água desde o PDR, reveladora de alguma incapacidade de concluir o ciclo de políticas de generalização do atendimento. Assim e através do PEAASAR II, o Estado procurou realizar investimentos em falta (3800 milhões de euros, dos quais 2100 de comparticipação no âmbito do QREN), integrar territorialmente os sistemas multimunicipais, integrar sistemas em baixa com sistemas em alta, uniformizar tarifas e estimular a concorrência.

No final de 2012 estavam constituídos os 17 sistemas multimunicipais descritos no quadro 9.9 , os quais abastecem de água 7,685 milhões de habitantes em 214 municípios e tratam as águas residuais de 7,43 milhões de pessoas em 196 concelhos, o que representa um investimento até agora realizado de 4175,1 milhões de euros.[20]

Por fim, o XVIII Governo Constitucional infletiu o princípio da separação radical dos serviços em "alta" e em "baixa" e criou novas empresas participadas pela AdP, integrando sistemas em alta e em baixa para a região de Aveiro e o Alentejo. A empresa AdRA (Águas da Região de Aveiro) é a primeira parceria pública criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, que estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as autarquias para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos. A AdRA iniciou atividade em maio de 2010, servindo os municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. Até ao final de 2012 a AdRA investiu 15,9 milhões de euros, forneceu 20,8 Mm^3 de água a 334 mil pessoas e tratou 17 Mm^3 de águas residuais (239 mil pessoas servidas) em 7 ETAR, além da recolha e encaminhamento de resíduos sólidos urbanos. Por sua vez, a Águas Públicas do Alentejo celebrou em 25-09-2009, com o Estado e os municípios de Alcácer do Sal, Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Arraiolos, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Grândola, Mértola, Montemor-o-Novo, Moura, Odemira, Ourique, Santiago do Cacém, Serpa, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vidigueira, o contrato de gestão da parceria responsável pela exploração e a gestão dos serviços de águas relativos ao Sistema Público Integrado de Águas do Alentejo. Até 2013, a APA investiu 9,15 milhões de euros, forneceu 19,7 Mm^3 de água a 216 mil pessoas e tratou 7,7 Mm^3 de águas residuais (181 mil pessoas) em 101 ETAR.

Avaliação e fatores de *feedback*

A Política da Água traçada no início dos anos 90 pelo XII Governo Constitucional tinha por objetivo corrigir, de vez, os problemas até então existentes no domínio do abastecimento de água para consumo e de tratamento de águas residuais, designadamente os baixos índices de cobertura e a falta de qualidade e de regulação eficaz em todo o país.

Os objetivos e as metas traçadas podem ser avaliados através dos relatórios anuais de atividades das entidades gestoras e supervisoras, em particular o RASARP — Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal, elaborado pela ERSAR.

Ao fim de quase duas décadas, a situação melhorou significativamente, embora estejam por apurar os dados finais da execução do PEAASAR II.

---

20 Legenda para o quadro 9.9 e parágrafos seguintes: ETA — Estação de tratamento de águas para abastecimento, ETAR — Estação de tratamento de águas residuais, m — milhares, M — milhões.

Quadro 9.10 Evolução dos níveis de atendimento de serviço às populações

Ano	Taxa de cobertura de abastecimento de água ao domicílio	Taxa de cobertura da recolha de águas residuais	Taxa de cobertura do tratamento de águas residuais
1993	0,77	0,34	0,21
2000	0,88	0,72	0,55
2007	0,93	0,76	0,8
2011	0,95	0,81	0,78
2013 (objetivos)	0,95	0,9	0,9

Alguns dados de 2011 (RASARP, 2012) mostram que o objetivo de cobertura do abastecimento de água estava cumprido, mas 22% da população portuguesa continuava sem ligação a sistemas públicos de saneamento básico com tratamento das águas residuais neles lançadas, sendo pouco provável que, com as fortes restrições orçamentais, tenha sido possível alcançar os objetivos estabelecidos até ao final de 2013. Por sua vez, a percentagem de água controlada e de boa qualidade cresceu de uma forma contínua: em 1993, apenas cerca de 50% da água poderia ser considerada segura mas, em 2012, este indicador situava-se nos 98,20%.[21]

A melhoria significativa dos índices de cobertura registados entre 1993 e 2000, em particular no domínio do abastecimento de água, deve-se principalmente à criação de 13 sistemas multimunicipais que incluíam as regiões mais povoadas e para os quais foram canalizados os recursos disponibilizados pelo QCA I para o efeito.

No ciclo seguinte, entre 2000 e 2006, alargou-se o modelo para fora das áreas metropolitanas, de baixa densidade demográfica e reduzida capacidade financeira. Consolidaram-se progressos nos indicadores ambientais e de saúde pública, com particular destaque para o tratamento de águas residuais, de tal forma que a capacidade instalada era superior à de drenagem dos efluentes. Em geral, registou-se, também, um cumprimento generalizado do normativo nacional e comunitário.

Porém, subsistiram problemas e ocorreram novos, tais como: i) não aproveitamento da capacidade instalada (por inexistência de redes em baixa e/ou baixa adesão ao serviço); ii) os indicadores não evidenciam os problemas de falta de fiabilidade de abastecimento que afetavam muitos sistemas multimunicipais (como os alentejanos, situação agravada pela seca de 2004-05) (as perdas de água médias situavam-se perto de 40%); iii) a incapacidade dos municípios utilizadores para transferir custos para o consumidor; iv) múltiplas origens da água — 90% dos sistemas serviam menos de 5000 habitantes e, no conjunto, cerca de 20% da população; v) qualificação deficiente dos recursos humanos; vi) gestão frágil da maioria das entidades gestoras.

Ao longo do processo colocou-se, com cada vez maior acuidade, a questão da sustentabilidade dos sistemas multimunicipais, em particular os das áreas menos densamente povoadas. Em geral, um conjunto de fatores (mais investimento *per capita*, menor comparticipação comunitária, baixos caudais, não pagamento de valores

21 Fonte: RASARP.

mínimos garantidos) levou ao afastamento dos contratos de concessão, à disponibilidade de montantes de tesouraria menores e a mais endividamento, o que, conjugado com tarifas insuficientes, agravou cronicamente os défices tarifários e pôs em causa o cumprimento do Código das Sociedades Comerciais.[22]

Estavam assim criados diversos riscos, nomeadamente, no grupo AdP (incumprimento das obrigações de serviço público e do plano de investimentos, aumento dos custos de financiamento, financiamento dos défices tarifários acumulados, não retorno do capital investido, não recebimento da remuneração garantida e necessidade de reposição dos capitais próprios através de aumentos de capital), nos municípios (aumento abrupto das tarifas no cumprimento do contrato de concessão, não realização do plano de investimentos em alta com impacto na rede em baixa, degradação da qualidade de serviço prestado) e no Estado (eventual necessidade de maior esforço financeiro através do reforço do capital social da AdP, não recebimento de dividendos e redução significativa das receitas fiscais). Note-se, nesta formulação reiterada em diversas ocasiões pela AdP, a terminologia económica e financeira que parece, por vezes, neste final de ciclo, predominar sobre o universo e a qualidade dos fornecimentos.

Neste contexto, a AdP apresentou propostas alternativas à via exclusiva das tarifas para recuperação dos passivos em 15 anos, designadamente a extensão dos prazos das concessões, fusões de sistemas, minimização dos custos de financiamento, registo dos défices tarifários nas contas dos sistemas multimunicipais e a celebração de novas parcerias entre o Estado e as autarquias. Nestas, de que são exemplos a Águas da Região de Aveiro e a Águas Públicas do Alentejo, os municípios mantêm-se como atores centrais do processo assente num contrato de parceria e num contrato de gestão. O contrato de parceria é celebrado entre o Estado e os municípios e incide sobre a partilha de riscos e sobre as bases do contrato de gestão. O contrato de gestão é celebrado entre o Estado, os municípios e a entidade gestora, incide sobre os objetivos operacionais e permite alargar o âmbito da intervenção das entidades do setor empresarial do Estado aos sistemas "em baixa".

Conclusão

No período estudado, o agendamento e a formulação da política da água foram notoriamente inspirados por duas correntes, uma de continuidade dos princípios fundamentais das políticas de gestão empresarial de base regional, outra incorporando as políticas europeias de ambiente e de coesão, cujo encontro permitiu uma produção legislativa feita, em geral, sem divergências significativas entre os dois principais partidos portugueses e entre estes e os quadros técnicos do Estado (incluindo o setor empresarial) ou os atores não governamentais.

Não obstante este quase consenso inicial, apenas temperado pela relutância de alguns municípios em alienarem ativos e gestão, sobretudo no simbólico setor

22 Art.º 35.º — perda de mais de 50% do capital social.

do abastecimento de água e no delicado processo de estabelecimento de tarifas, verificaram-se inflexões significativas dos rumos inicialmente traçados, das quais destacamos o facto de a desmultiplicação de organismos, quer de execução quer de supervisão, ter sido seguida por um período de concentração de sistemas e de entidades, de que o caso mais ilustrativo foi a criação da Agência Portuguesa do Ambiente que extinguiu doze organismos.

Notamos também que o processo foi acompanhado da própria retroversão do ideal de separação de sistemas em alta e em baixa, com a aprovação das concessões à Águas Públicas do Alentejo e à Águas da Região de Aveiro que, neste caso, vai ainda mais longe e abrange a recolha e encaminhamento para tratamento dos resíduos sólidos urbanos, o que traduzirá tanto o reconhecimento da pertinência do modelo clássico de pelouro comum nos executivos municipais, como o ensejo de preparar a privatização do setor (AdP e EGF), estando o legislador consciente de que os grandes grupos internacionais de serviços têm interesse em ambas as fileiras.

Para alguns observadores, esta será uma eventual mera inversão radical, mas inevitável e imprevista, do caminho inicialmente trilhado, perante a incapacidade de alcançar as metas estabelecidas para 2007 em 2013. Para outros, porém, existem fortes indícios de que será o corolário de uma evolução consensual entre os três partidos que têm estado presentes nos governos, visando privatizar a gestão do setor das águas, alterando funções do Estado e realizando um encaixe (pela venda do grupo AdP ou das suas participadas) e uma poupança (pela diminuição de custos salariais e outros) significativos.

Esta visão instrumentalista da política da água para realizar objetivos de governação noutros domínios (finanças públicas, reforma do Estado, privatizações…) explica com alguma facilidade a sequência de acontecimentos que é possível identificar nos últimos vinte anos:

1. apropriação, pela administração central, da definição da política, dos objetivos, dos meios financeiros necessários e do controlo acionista das empresas concessionária;
2. criação de condições para um monopólio no setor, consagrando a AdP como beneficiária dos financiamentos comunitários;
3. criação de um cacho horizontal e vertical de empresas associadas, tirando partido da estratificação dos sistemas em alta e baixa, com cobranças de serviços intragrupo AdP que oneram o utilizador-pagador (entretanto erigido em princípio basilar) mas aumentam o valor faturado e reduzem a exposição do grupo;
4. constatação da insustentabilidade financeira de algumas concessionárias e decisão de agrupar sistemas multimunicipais, fundir empresas e promover a uniformidade tarifária nacional;
5. decisão de rever a separação de sistemas em "alta" e em "baixa" e dos setores do abastecimento de água, saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos.

Neste cenário, algumas autarquias ponderam a saída de sistemas multimunicipais e registou-se uma dura reação e polémica relativamente à intenção, anunciada pela

anterior ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território de proceder à privatização da AdP. Pouco tempo depois, Assunção Cristas ficou a tutelar apenas a Agricultura e o Mar e a questão da privatização da AdP saiu da agenda mediática do seu sucessor no Ministério do Ambiente mas o processo de privatização da gestão da *sub-holding* para o tratamento e destino final de resíduos sólidos urbanos — Empresa Geral de Fomento — está em curso, não sem polémica.

Em termos objetivos, mais habitantes estão servidos por sistemas de abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais, com melhor qualidade e mais garantias para a saúde pública, mas cerca de 1/5 da população continua sem acesso ao saneamento básico e, no geral, os que já beneficiavam de um atendimento de bom nível pagam tarifas mais altas por idênticos serviços.

Capítulo 10

Política de cidades

Filipe Ferreira

Introdução

O objetivo deste ensaio consiste num exercício de aplicação do modelo de etapas a uma dada política pública. Neste sentido julgámos relevante para a prossecução do objetivo descrito uma concetualização sistémica, começando na referência aos diferentes enquadramentos teóricos existentes e só depois passando para a abordagem da análise da política pública escolhida.

Neste sentido, procurámos dar início a este exercício com a delimitação do que é uma política pública, autonomizando analiticamente o conceito de processo político. De seguida julgámos pertinente a emergência e consolidação concetuais que enquadram a reflexão e a operacionalização da *policy analysis*, devendo esta compreendida como a análise do processo político.

Com este enquadramento já estabelecido e solidificado, mobilizámos o modelo de etapas como ferramenta analítica da política pública escolhida. Neste sentido, identificamos o modelo de etapas desenvolvido por Knoepfel, *et al.* (2001) como o enquadramento que nos iria conduzir à análise de uma dada política. Este modelo identifica como etapas: a) agendamento, b) formulação, c) implementação e d) avaliação. Com o intuito de melhor contextualizar o surgimento de uma política específica autonomizámos a problemática da definição política do problema, que julgamos essencial no âmbito do exercício em causa.

A política pública escolhida foi a política de cidades, desenhada e implementada no âmbito do XVII Governo Constitucional, e que já tinha merecido a nossa atenção no âmbito da dissertação de mestrado e que constitui a base do enquadramento que iremos focar ao nível dos estudos doutorais.

Políticas públicas e a noção de processo político

Ao tentar caracterizar o conceito de política pública, Hill (2004: 10) mobiliza a noção de *policy* como está referenciada no Oxford English Dictionary "ação tomada por um governo, partido, dirigente, estadista, etc.", mas continua notando a sua utilização mais

privada como "curso de ação adotado considerado mais vantajoso ou adequado", referindo ainda o facto de os indivíduos falarem por vezes da adoção de "políticas".

Este conceito, embora útil no processo de caracterização de política, não responde de forma cabal às especificidades da ação do Estado enquanto produtor de políticas. Embora a definição de *policy* referenciada seja correta, o autor (Hill, 2004: 10) considera que esta definição concetual tem de levar em linha de conta as questões específicas relacionadas com a legitimidade da ação pública e a supremacia das políticas públicas sobre todas as outras.

Neste sentido, o autor identifica duas dificuldades: uma relativamente às questões relacionadas com a natureza do Estado e a segunda sobre as especificidades do papel do Estado enquanto produtor de políticas.

Neste enquadramento é mobilizado o conceito de governança como forma de explicar o novo papel do Estado num contexto de redefinição das suas funções num ambiente de diluição da soberania nacional, de complexificação das sociedades contemporâneas e de estabelecimento de fluxos relacionais entre diversos atores e grupos sociais que em muitos casos substituem o Estado no cumprimento das suas funções tradicionais. Neste sentido, Hill (2004: 11) considera que os desafios resultantes do aumento da importância de instituições supranacionais e os desafios dentro de cada um dos Estados levaram a uma mudança de paradigma, passando-se do conceito de *government* para o de *governance*.

Knoepfel e Boisseaux (2013: 52) referem o entendimento de política pública elaborado por Knoepfel (2001). Para este autor,

> uma política pública define-se como um conjunto de decisões e atividades resultantes da interação entre atores públicos e privados, cujo comportamento é influenciado pelos recursos à sua disposição, as regras institucionais gerais (ou seja, as regras relativas ao funcionamento global do sistema político) e regras institucionais específicas (ou seja, a regra específica da área de intervenção sob escrutínio).

Releva deste entendimento o seu carácter mais complexo, levando em linha de conta fatores como os fluxos relacionais entre tipologias de atores diferenciados, a importância das dinâmicas comportamentais nas relações entre atores, os meios e instrumentos passíveis de mobilização e o enquadramento institucional existente.

Consideramos ainda particularmente pertinente a relevância e o entendimento de sistema político. Neste sentido, a adoção de uma visão sistémica, enquadrada por um conjunto de instituições e de normas específicas, permite uma concetualização mais sistemática e estruturada, em que está subjacente a noção de processo político.

Hill (2004: 19) considera que a noção de processo político como um sistema teve a sua origem no século XIX, referenciando Wilson (1887) na sua delimitação e distinção entre política e administração. O mesmo autor observa que a teoria da democracia representativa encarava a vontade popular como um *input* do sistema político que era processado em diversas etapas e dava lugar a um *output*.

Para simplificar a apreensão desta problemática, foram desenvolvidos modelos de etapas que facilitavam a compreensão de uma realidade extremamente complexa e sofisticada, destacando-se o modelo de etapas de David Easton (1953, 1965a

e 1965b), embora este tenha sofrido variações por parte de autores como Jenkins (1978), Hogwood e Gunn (1984) e Knoepfler, *et al.* (2001).

Sabatier (2007: 6) ao caracterizar o modelo de etapas refere que o processo político é dividido nas seguintes etapas: a) agenda-*setting*, b) formulação e legitimação, c) implementação e d) avaliação.

Como principais vantagens desta abordagem, Hill (2004: 20) refere que este providencia uma concetualização em que são enfatizados os processos em detrimento das estruturas e das instituições, sendo particularmente útil na desagregação do processo político num conjunto de etapas, sendo possível cada uma delas ser analisada de uma forma mais detalhada. Como limitações desta abordagem é referido que esta pode levar a um excesso de simplificação. A visão organizada e ordeira que as etapas fazem transparecer não caracterizam de forma correta a realidade do processo político, que pode ser anárquica e confusa. A utilização desta abordagem de forma automática não é de todo aconselhada pois não apreende de forma cabal as especificidades de cada caso em particular.

A *policy analysis* enquanto análise do processo político: emergência e mobilização concetual

Draelants e Maroy (2007) referem o *Dictionnaire des Politiques Publiques* no âmbito da caracterização da *public policy analysis* como uma disciplina autónoma. Os autores consideram ainda que esta teve a sua génese nos EUA e tinha como objetivo "proporcionar receitas para o 'bom' governo".

Esta orientação claramente prescritiva é uma das três modalidades de *policy analysis* identificadas por Hill (2004: 4-5). Este autor refere que "Alguns analistas de políticas estão interessados em aprofundar a compreensão das políticas (análise de políticas); outros estão interessados em melhorar a qualidade das políticas (análise para as políticas), outros ainda estão interessados em ambas atividades".

Relativamente à autonomização da *policy analysis* como disciplina autónoma, Draelants e Maroy (2007: 3) citando Muller (2000) referem que aquela efetuou um conjunto de ruturas com a tradicional análise das políticas públicas:

> A análise de políticas ajudou, de forma espetacular, a reviver algumas questões fundamentais da ciência política, começando pelas que envolvem a natureza do poder político, na medida em que conduziu a uma sociologização da análise do governo (Muller, 2000: 189).

No âmbito da clara identificação destas ruturas, são identificadas duas que consideram essenciais para a correta perceção concetual da *policy analysis*.

A primeira rutura identificada está intimamente ligada com o estudo e análise do processo político, com a determinação do que acontece na *black box of government*. A visão tradicional do estudo das políticas públicas estava ligada com a determinação dos *inputs* do sistema político. O enfoque da *policy analysis* está na análise, não só dos *inputs*, mas também dos *outputs*, *outcomes* e mais particularmente do próprio

funcionamento do sistema político, sendo importante aqui a autonomização do conceito de processo. Neste sentido, os autores (Draelants e Maroy, 2007: 3) consideram que "Os analistas de políticas públicas deixaram de hesitar em abrir a 'caixa negra do governo', na medida em que deixaram de questionar apenas os seus determinantes, mas passaram a questionar também o seu funcionamento. Assim, a análise de políticas públicas permite-nos sociologizar a nossa perspetiva da governação, bem como ultrapassar as visões mais tradicionais de tipo jurídico".

A segunda rutura que contribui para a autonomização da *policy analysis* está relacionada com a perceção de que a determinação dos resultados e a implementação das políticas públicas não está reduzida à fase de *decision-making*. Esta deve ser enquadrada no âmbito de uma análise de um processo que mobiliza uma ampla variedade de atores que participam numa clarificação de escolhas através da mobilização da informação disponível de uma forma não coerente. Este processo é assumidamente uma construção social, o que marca uma rutura com os modelos mais racionais da análise de políticas.

Draelants e Maroy (2007: 3) consideram que apesar da identificação destas duas ruturas, a atual *public policy analysis* ainda pode ser percecionada como uma abordagem prescritiva (*knowledge in the policy process*) ou como uma abordagem descritiva (*knowldge of the policy process*).

Mobilização e enquadramento concetual — o modelo de etapas

No âmbito do exercício de *policy analysis* que efetuamos para a UC Análise e Desenho de Políticas Públicas do Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE, mobilizámos o modelo de etapas desenvolvido por Knoepfel, *et al.* (2001).

Este modelo, de acordo com os autores (Knoepfel e Boisseaux, 2013), tem como objetivos a descrição, entendimento e explicação de uma política pública desde a fase da perceção do problema como sendo um problema social até à fase da sua solução através da intervenção de agentes públicos.

Este modelo servirá de enquadramento à análise da política de cidades, desenhada e implementada no âmbito do XVII Governo Constitucional (2005-2009).

Neste sentido, o conceito de política pública mobilizado neste ensaio é o que foi elencado pelos autores (Knoepfel e Boisseaux, 2013) no âmbito da descrição do seu modelo de etapas.

Relativamente aos atores envolvidos neste modelo de análise, os autores (Knoepfel e Boisseaux, 2013) identificam aquilo a que chamam o *basic triangle of policy actors*, a saber: a) autoridades político-administrativas, b) os grupos-alvo e c) os beneficiários finais.

No que concerne à aplicação deste modelo de etapas a uma política em concreto, (Knoepfel e Boisseaux, 2013) identificam o que chamam a hipótese causal e as hipóteses de intervenção.

Relativamente à primeira, "a hipótese causal proporciona uma resposta política à questão de saber quem ou o quê é culpado ou objetivamente responsável ou capaz de efetuar mudanças que permitam a resolução de problemas coletivos.

Assim, a definição da hipótese causal de uma política consiste em designar os grupos alvo da política e os seus beneficiários finais".

As hipóteses de intervenção estabelecem a forma como os problemas coletivos são resolvidos, definindo assim os métodos a mobilizar e de que forma estes podem influenciar as decisões e as atividades dos grupos-alvo para que estes sejam compatíveis com os objetivos políticos.

No que concerne à operacionalização do modelo de etapas, os autores (Knoepfel e Boisseaux, 2013: 52) referem que: "Assim, um processo de produção de política pode ser interpretado em termos das seguintes quatro fases: (1) a fase de definição da agenda política, ou seja a colocação do problema a ser resolvido na agenda governamental; (2) a fase da programação da política, ou seja a produção da programação legislativa e regulatória da intervenção pública; (3) a fase da implementação da política, ou seja, a implementação do programa político-administrativo (PAP), através de um plano de ação (AP) e atos formais (*outputs*) e (4) a fase da avaliação da política, ou seja, a avaliação dos seus efeitos (impactos e *outcomes*)".

Para finalizar a descrição deste enquadramento concetual, julgamos pertinente referir que os autores (Knoepfel e Boisseaux 2013: 52) consideram como relevante a questão dos recursos disponíveis. Neste sentido, os autores referem que os diversos atores envolvidos no processo político terão à sua disposição os seguintes grandes tipos de recursos: a) a força, b) a lei, c) os recursos humanos, d) os recursos financeiros, e) a informação disponível, f) a organização, g) o consenso, h) o tempo disponível, i) as infraestruturas e j) o apoio político.

A análise da política de cidades — definição política do problema

> As cidades são concentrações de capital e de potencialidades de desenvolvimento. Cada cidade apresenta elementos diferenciadores que devem ser valorizados na perspetiva da afirmação internacional do país. (…) Portugal precisa de uma política de cidades que tenha uma forte componente de valorização dos fatores específicos de cada cidade e de qualificação de fatores de atração de atividades inovadoras. (Programa de ação — Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de setembro de 2007).

Turok (2004: 1074) refere que uma das principais características das sociedades modernas é a concentração geográfica da atividade económica. Este autor dá como exemplo o caso do Reino Unido onde 43% do emprego se encontra concentrado nas 20 maiores cidades e conclui que a tendência para as pessoas e empresas se concentrarem num número limitado de lugares sugere que as cidades têm vantagens óbvias como localização económica preferencial.

ISCTE/CET (2005: 10) destaca o papel que as cidades desempenham na União como centros de desenvolvimento económico e social, enfrentando simultaneamente fortes problemas relacionados com pressões ambientais e exclusão social.

Esta realidade de concentração demográfica tem como consequência negativa a existência de bolsas de exclusão social e de fenómenos de dificuldades de inserção sociourbanística, o que juntamente com baixas qualificações e em muitos casos, com uma composição multiétnica, faz com que se coloque em causa a coesão social dos territórios e consequentemente a sua competitividade territorial.

De facto, estas questões identificadas que se relacionam com os desafios das cidades num contexto social e económico crescentemente complexo e com as externalidades negativas daí decorrentes, como as questões relacionadas com o crescimento dos índices de exclusão social, providenciam os fatores explicativos que nos possibilitam caracterizar a emergência e construção da representação política deste problema.

No documento de apresentação da política de cidades elaborado pelo Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008: 1) é explicitamente referido que "A política de cidades POLIS XXI procura responder aos desafios crescentemente complexos que se colocam às cidades, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as nossas cidades em motores efetivos do desenvolvimento das regiões e do país".

Deriva deste entendimento que um dos principais problemas que se podem identificar é a crescente capacidade das cidades portuguesas atraírem população, causando externalidades negativas ao nível da concentração urbana e falta de um modelo de desenvolvimento capaz de impulsionar as cidades como variáveis determinantes para o desenvolvimento regional e nacional.

Julgamos relevante para a análise do processo de construção política do problema uma referência ao processo de discussão pública e mobilização de atores sociais diferenciados. Destacamos este aspeto porque ao abordar a análise de uma política enquanto descrição e entendimento de um processo socialmente construído, estamos implicitamente a percecionar um entendimento das dinâmicas e relações entre o todo social como variável de análise imprescindível.

Neste sentido destacamos dois níveis de discussão pública: a) política e b) técnica.

Ao nível do debate político, os antecedentes emergem na segunda parte da década de 90. Destacamos a primeira menção expressa da expressão "política de cidades" num documento governamental: as Grandes Opções do Plano de 1997. Neste documento, é claramente referido que:

> A afirmação do papel das cidades no futuro forja-se, cada vez mais, no dinamismo dos respetivos processos de desenvolvimento, aos quais não é estranha a forma como elas se consigam posicionar face a três grandes reptos:
> – a globalização nos domínios económico e institucional, como consequência da integração dos mercados internacionais de bens, de serviços e de capitais, em espaços cada vez mais abertos e competitivos à escala planetária;
> – a sustentabilidade nos domínios social, económico e ambiental, numa dinâmica de solidariedade com as gerações futuras e de sobrevivência da atual;
> – a coesão nos domínios político e territorial, na atenção pelos objetivos sociais de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado.

Podemos considerar que a explanação desta visão é o ponto de partida do debate político que iria culminar com a implementação da política de cidades já em 2007, no âmbito do XVII Governo Constitucional.

Consideramos ainda imprescindível no âmbito da análise das propostas e dos discurso público referir a abordagem efetuada pelo partido político que iria ganhar as eleições legislativas em 2007. Assim, o programa eleitoral do Partido Socialista, em 2005, referia que:

> A política de cidades defendida pelo PS visará tanto o conjunto do sistema urbano como cada uma das cidades que o constituem e terá vários objetivos, uns associados ao reforço da capacidade de inovação, da competitividade e da internacionalização da base económica, outros relacionados com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, ambos com reflexo no planeamento urbanístico estratégico e na programação e gestão do solo urbano.

Esta estruturação reflete o reconhecimento de que as cidades têm um papel específico na nossa vida social e que cabe aos poderes públicos a adequação da sua ação através da construção de políticas específicas que mobilizem atores específicos.

Na análise dos programas eleitorais dos principais partidos políticos em Portugal (PS e PSD) elaborada pelo *think tank* Compromisso Portugal, é referido que é considerado como ponto forte das propostas desenvolvidas pelo Partido Socialista a sua visão para o papel das cidades:

> Apresenta uma visão clara e bem estruturada para as questões do ordenamento do território, nomeadamente no que se refere à importância dessas questões para o desenvolvimento do país. Reconhece o papel das cidades como motores dos processos de desenvolvimento regional e articula, de uma forma bem conseguida, as políticas de requalificação urbana com as políticas de habitação (Compromisso Portugal, 2005: 26).

Relativamente a esta problemática, os mesmos autores (Compromisso Portugal, 2005: 26) consideram como ponto fraco:

> Não parece atribuir importância significativa às questões que relacionam a economia com o ambiente e à utilização de instrumentos económicos em detrimento do simples "comando e controlo". Apesar de consistente e bem estruturado, o programa é muito escasso, em termos de metas e calendários, na generalidade das propostas feitas relativamente a ordenamento e ambiente.

Julgamos relevante esta análise porque demonstra a existência de uma perceção social clara sobre a temática da necessidade de elaboração e implementação de uma política de cidades.

Numa análise das determinantes do debate, iremos agora focar o nível técnico. Esta determinante é essencial para percecionarmos a existência não só de fatores de construção de uma representação social do problema, bem como aferirmos a viabilidade de soluções técnicas para a resolução do problema identificado. Neste

sentido destacamos o trabalho efetuado no âmbito do Conselho Económico e Social (CES) em 1997 que juntou os maiores especialistas nacionais da área do desenvolvimento regional. Destacamos ainda o papel das universidades enquanto produtoras de conhecimento, que continuamente foram desenvolvendo competências que lhes permitiram assumir-se como um repositório de soluções que poderiam dar corpo teórico à construção de políticas específicas para as cidades. Nesta linha de raciocínio, destacamos o trabalho realizado pelo ISCTE para a preparação do quadro comunitário de apoio 2007-2013. ISCTE/CET (2005: 7) considera que

> Na União Europeia, tal como em Portugal, a dispersão institucional e programática acerca das políticas urbanas tem vindo a dar lugar a uma abordagem política cada vez mais sistemática e coerente, e as cidades têm sido encaradas nos últimos dois períodos comunitários como um dos grandes desafios da Europa, tendo em vista, entre outros objetivos, o aumento da produtividade e competitividade, a modernização do setor público e privado e/ou o combate ao mais crítico dos problemas estruturais nesta área — a exclusão social nas cidades.

No âmbito desta análise consideramos essencial o entendimento dos processos de convergência existentes, bem como a existência de comparações internacionais que balizem a intervenção dos poderes públicos. Consideramos que esta análise dos processos de convergência e de comparações internacionais deve incidir em duas escalas de análise distintas: escala da UE e escala nacional.

Na análise da escala da UE, Parkinson (2005: 5) considera que a evolução das políticas urbanas na Europa foi feita de forma gradual, mas que períodos de avanços notórios foram sucedidos por períodos de regressão nesta área. Este mesmo autor refere o estudo sobre a evolução das políticas urbanas elaboradas para a presidência holandesa da UE, em que este elenca quatro etapas para o desenvolvimento das políticas urbanas na união europeia.

I. 1975-88 (diferenças territoriais na agenda da UE — regiões e não cidades)
II. 1989-98 (a emergência de uma agenda urbana)
III. 1994-99 (consolidação da agenda urbana)
IV. 2000-2006 (reconhecimento do contributo das cidades)

Paralelamente a este processo gradual que teve lugar dentro das instituições europeias e que podem ser sistematizadas nestas quatro fases, também os Estados-membros evoluíram na sua abordagem e no seu entendimento da importância das cidades.

Van den Berg, *et al.* (2004: 96), no âmbito do projeto EURICUR — National Urban Policies in the European Union, consideram que se podem identificar três grandes grupos de países de acordo com a tipificação das suas políticas urbanas nacionais. O primeiro grupo seria constituído pelo Reino Unido, França, Holanda e Bélgica. Estes países já teriam formulado políticas urbanas nacionais explícitas. O segundo grupo seria constituído pela Alemanha, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Itália e Portugal. Estes países já as teriam colocado na sua agenda, embora as

Países com políticas urbanas explícitas	Países sem políticas urbanas específicas mas com instrumentos de política	Países sem políticas urbanas explícitas
Reino Unido	Portugal	Irlanda
França	Itália	Espanha
Holanda	Alemanha	Grécia
Bélgica	Suécia	Áustria
	Dinamarca	Luxembrugo
	Finlândia	
	Suécia	

Figura 10.1 Países da UE relativamente à adoção de políticas urbanas
Fonte: adaptado de EURICUR: National Urban Policies in Europe (2004).

políticas adotadas ainda não tenham a mesma massa crítica que os países do primeiro grupo.

Como se pode observar pela discrepância de políticas urbanas, e certamente devido a pontos de partida diferentes e à existência de contextos sociais, económicos e políticos diferentes, não existe um modelo único de resposta aos problemas que as cidades nos impõem. Contudo, Parkinson (2005: 17) considera que as recentes experiências ao nível das políticas urbanas podem sugerir um conjunto de prioridades comuns a nível europeu: i) as políticas devem incidir na competitividade económica, coesão social e sustentabilidade ambiental, ii) as políticas devem reconhecer que a habitabilidade, tal como o sucesso económico, é um fator crucial para a determinação dos locais onde as pessoas habitam., iii) as cidades e os bairros devem ser locais de escolha e de ligação e não de exclusão e iv) as cidades são importantes como forma de identidade cultural e de ligação entre comunidades e culturas.

Passando para uma escala de análise nacional, Vassalo e Figueiredo (2010: 3) referem que as últimas duas décadas viram nascer em Portugal o aparecimento de projetos de requalificação e revitalização urbana.

A política de cidades POLIS XXI surgiu assim num contexto de sedimentação da importância das cidades como estando no centro das políticas territoriais. Um dos fatores que mais influenciou o desenho e elaboração de uma política de cidades em Portugal foi a experiência recolhida nos programas de intervenção territorial prévios, especialmente no que concerne à importância das parcerias locais fortes, o que gerou uma nova necessidade de reformulação dos instrumentos e mecanismos de governança locais. A Comissão Europeia (2011: 9), referindo-se à evolução das políticas urbanas em Portugal, considera que "À semelhança de muitos outros Estados-membros da UE, a política urbana em Portugal foi desenvolvida em reposta aos problemas socioeconómicos na sequência dos processos de desindustrialização, incluindo elevadas taxas de desemprego, escassez de competências da população ativa e decadência física e ambiental de algumas áreas urbanas".

No âmbito da discussão da problemática das políticas públicas urbanas e da sua evolução nas últimas décadas, a Comissão Europeia (2011: 11) identifica os seguintes programas de desenvolvimento urbanos portugueses:

— Programa Iniciativa Comunitária URBAN (1994-1999)
— Intervenção Operacional de Renovação Urbana (1994-1999)
— Programa de Reabilitação Urbana (1997-2003)
— POLIS — Programa de Reabilitação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (1999-)
— URBAN II (2000-2006)
— Iniciativa Bairros Críticos (2005-2013)
— JESSICA — Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (2007-2013)

Estes programas de desenvolvimento urbano marcaram a realidade das políticas públicas urbanas nacionais desde meados da década de 90 do século XX. A Comissão Europeia (2011: 12) enfatiza ainda a existência dos diversos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) bem como de diversas ferramentas comunitárias como o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEE) para o financiamento dos programas de desenvolvimento urbano em Portugal.

Concluímos esta análise com uma reflexão relativamente à importância das aprendizagens como fator determinante na influência de um desenho específico de uma dada política pública. Neste sentido consideramos que um dos fatores que mais influenciou o desenho e elaboração de uma política de cidades em Portugal foi a experiência recolhida nos programas acima identificados, especialmente no que concerne à importância de parcerias locais fortes, alicerçadas em *policy networks* de atores que têm por finalidade a prossecução de um fim público.

A análise da política de cidades — agendamento

De acordo com os autores (Knoepfel e Boisseaux, 2013), é utilizada a seguinte definição: "Definição da agenda política (*agenda setting*) é o processo através do qual se identifica um problema social que é depois tematizado como um problema público, bem como diferentes características da definição da agenda política".

A definição política do problema, enquanto construção social correspondente a uma perceção cognitiva e não pode ser artificialmente separada da fase de agenda-*setting*. Neste sentido, julgamos pertinente para os objetivos deste ensaio a mobilização de explicações concetuais que tragam uma mais-valia analítica para o cabal entendimento desta problemática. Consideramos que o *framework* analítico desenvolvido por Kingdom (2003), a metáfora de fluxos, pode ser um instrumento relevante.

Este *framework* consiste na existência de um tipo específico de ator, os empreendedores políticos e na existência de uma janela de oportunidade política que se abre quando existe uma convergência de três fluxos distintos: a) a perceção pública

dos problemas, b) o conhecimento das soluções políticas e finalmente c) o fluxo das condições de governação.

Neste enquadramento podemos identificar a existência de uma espécie de atores — os empreendedores políticos, que julgamos que podem ser identificado, com os novos atores governativos, o Partido Socialista ou numa lógica mais institucional, o governo que emergiu da vitória do Partido Socialista nas eleições de 2005. A janela de oportunidade pode ser entendida como a emergência de uma solução governativa maioritária que concedeu aos novos atores governativos (na expressão de Kingdom — empreendedores políticos) as condições de estabilidade e de autonomia indispensáveis para o prosseguimento do seu programa legislativo.

Relativamente à perceção pública do problema, esta já tinha vindo a ser sedimentada como um problema político objeto de atenção social desde meados da década de 90. Recordamos aqui as Grandes Opções do Plano de 1997 e conferência e posterior relatório *A política de cidades* organizada pelo Conselho Económico e Social e que contou com a presença de inúmeros especialistas e académicos que fizeram sentir a urgência da elaboração e implementação de uma política de cidades e cujo relatório é um documento imprescindível para a compreensão da problemática territorial em Portugal.

Importa ainda considerar o enquadramento da UE, em que como já observamos, viu emergir, com mais acuidade, durante a segunda metade da década de 90, um conjunto de iniciativas políticas que apontavam na direção da sedimentação da implementação de políticas desenhadas especialmente para a capacitação das áreas urbanas como fatores críticos para o desenvolvimento de um modelo económico mais competitivo e sustentável.

No que concerne à existência de soluções políticas com uma sólida ancoragem técnica e teórica, podemos igualmente observar que estas condições já se encontravam disponíveis. Ao focarmos com mais destaque a escala nacional, já existia um forte conhecimento das novas abordagens territorialistas que dominavam os discursos académicos e tecnocráticos europeus e mesmo de organizações internacionais como a OCDE e que seriam a base teórica para a emergência das *place-based policies*. Mesmo ao nível dos antecedentes, Portugal, sobretudo através dos diversos quadros comunitários de apoio, já tinha desenvolvido um conjunto de programas e intervenções no tecido urbano que serviram de base teórica e empírica que moldaram a emergência de soluções técnicas capazes de dar resposta à problemática urbana.

Para finalizar, e considerando o último dos fluxos identificado por Kingdom (2003), o fluxo das condições de governação, podemos identificar a existência de um governo de maioria absoluta saído das eleições legislativas de 2005 e a preparação de um novo quadro comunitário de apoio (2007-2013) que garantiu as condições financeiras indispensáveis para a introdução de uma verdadeira política de cidades, alicerçada em instrumentos financeiros inovadores e alavancando uma nova realidade organizacional.

Deste enquadramento explicativo podemos autonomizar como determinantes do agendamento do problema e como fatores exógenos de influência: a) a influência da UE, b) agendamento *top-down* do problema e c) a influência de organizações internacionais como a OCDE.

Relativamente à influência da UE como determinante do agendamento do problema, podemos referir que este foi alicerçado em duas dimensões: uma primeira dimensão relacionada com a preparação de um novo ciclo de fundos comunitários e uma segunda dimensão que está relacionada com a institucionalização do território no âmbito das políticas comunitárias.

A existência de um novo ciclo de fundos comunitários para o horizonte 2007-2013 levou a um extenso trabalho de preparação por parte das autoridades nacionais. Este trabalho de preparação contou com a participação de instituições como as universidades, que aportaram conhecimento e *know-how*, permitindo assim a construção de enquadramentos inovadores que iriam balizar a definição e construção daquilo que seria o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). Destacamos, mais uma vez, no âmbito das políticas públicas territoriais o relatório produzido pelo ISCTE (CET/ISCTE, 2007).

Relativamente ao processo de institucionalização do território no âmbito da UE, importa referenciar Santinha e Marques (2012: 215) que, ao abordarem a problemática da integração do principio de coesão territorial na agenda política portuguesa, referem claramente que: "A publicação do *Livro Verde sobre a Coesão Territorial* (2008) e a ratificação do Tratado de Lisboa (2009) constituem marcos fundamentais para a adoção do princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento do espaço europeu.".

Nesta análise da etapa do agendamento, importa focar ainda a importância da consensualização. Santinha e Marques (2012: 221) consideram que a influência de um movimento de europeização relativamente aos princípios e orientações no âmbito de políticas relacionadas com a construção do espaço europeu tem marcado, de forma implícita e explícita, o debate académico e as próprias políticas públicas nacionais. Estes mesmos autores referem Ferrão (2010) relativamente à existência de mecanismos de difusão, considerando que estes mecanismos advêm particularmente da "integração discursiva com recurso a um vocabulário comum, do desenho de visões espaciais partilhadas ou mesmo do desenvolvimento de práticas colaborativas transnacionais, envolvendo processos de aprendizagem mútua e promoção de boas práticas".

Como mecanismos de difusão adicionais, os autores (Santinha e Marques 2012: 221) referem ainda os contributos europeus para a socialização da agenda discursiva, destacando a Agenda Territorial (CEC, 2007) e o *Livro Verde para a Coesão Territorial* (2008).

Referimos ainda a importância do agendamento *top-down* como um vetor explicativo do empreendedorismo político do novo governo em Portugal, consubstanciado, como já observámos, em documentos estratégicos, como o Programa do XVII Governo Constitucional. A ausência de um debate público que fosse mais além do triângulo de atores — governo, parceiros sociais, universidades — teve como enquadramento a inexistência de um processo de agendamento ancorado numa forte agenda mediática, bem como pela inexistência de um forte ciclo de atenção pública relativamente a este problema.

Relativamente à influência de organizações internacionais, destacamos a OCDE que tem dedicado uma parte considerável dos seus recursos na investigação

das questões relacionadas com as políticas de desenvolvimento territorial, e mais especificamente, às políticas urbanas (OECD Territorial Reviews). Esta determinante parece-nos de vital importância, porque permitiu, juntamente com a institucionalização das temáticas territoriais junto da UE, a criação de uma narrativa que pode determinar a decisão de agendamento e qual o tipo de solução encontrada. A existência de estratégias de emulação para a nossa realidade interna e a existência de comparações internacionais que tornam mais visível a nossa realidade não pode ser minimizada num contexto de explicação das fases de definição e agendamento de um problema coletivo.

Consideramos ainda relevante, não só como componente crítica desta etapa, mas também como um produto do *policy feedback* existente, as conclusões e recomendações de anteriores iniciativas nesta área. Desta forma, podemos considerar como fator que potenciou a construção social que perceciona o agendamento do problema as ilações de um programa de suma importância para o desenvolvimento de políticas urbanas em Portugal: o URBAN II.

A CE (2011: ii), referindo-se às conclusões da avaliação do programa URBAN II, refere que foram identificados como fatores críticos de sucesso para futuras intervenções no âmbito das políticas urbanas:

— a necessidade de priorizar as áreas, tanto temáticas como geográficas;
— a importância de integrar o planeamento territorial com as outras áreas temáticas;
— o valor acrescentado que pode ser adquirido a partir da integração do planeamento urbano ao "nível da cidade";
— a importância da capacitação técnica das parcerias;
— a importância da inovação financeira;
— a importância das parcerias locais, entre os setores público, privado e associativo;
— a importância das abordagens *bottom-up* que promovam participação local;
— garantir a participação do setor privado durante todas as fases dos programas de desenvolvimento urbano.

Como conclusão desta análise, julgamos útil refletir sobre esta etapa. Embora existam e possam ser identificados diversos fatores que têm uma natureza perfeitamente racional, como a necessidade de resposta aos desafios e externalidades negativas que são consequência do meio urbano, a lógica da construção social e política de uma política de cidades está fortemente interligada com a determinação de fatores de natureza cognitiva. A construção social do problema, a consensualização requerida, a importância dos mecanismos de difusão constituídos levam-nos a concluir que este processo é altamente sofisticado e deve ser objeto de investigação aprofundada.

A análise da política de cidades — formulação

Relativamente a esta etapa, os autores consideram essencial referir a importância do programa político-administrativo. Desta forma (Knoepflet e Boisseaux, 2013: 70) explicam-no da seguinte forma:

> O primeiro produto a ser explicado como parte da fase de programação de uma política pública é o programa político-administrativo (PAP). O PAP define as bases legais para os objetivos, instrumentos de intervenção e arranjos operacionais da ação pública. Este conjunto de elementos incorpora também decisões sobre o processo administrativo e a organização da implementação da política.

Neste sentido, julgamos relevante a análise das soluções possíveis para a resolução do problema identificado para que possamos observar a construção político-administrativa que decorre dessa mesma escolha.

A solução escolhida para a política de cidades insere-se num enquadramento de políticas territoriais. A OCDE (2011: 34), ao elencar as políticas em que o território é um vetor central da sua construção teórica e respetiva aplicação empírica, considera as *place-based policies* como o "novo paradigma regional", que têm o seu enfoque na melhoria da performance das regiões.

Assim, para a OCDE (2011: 34), as *place-based policies* têm como características mais relevantes:

— o desenvolvimento de uma estratégia que cubra uma vasta panóplia de fatores diretos e indiretos que afetam a performance das empresas locais;
— uma maior enfoque nos recursos endógenos em vez dos investimentos exógenos e das transferências;
— ênfase nas oportunidades e não nas desvantagens;
— uma abordagem coletiva/negociada à governança, envolvendo os níveis nacionais, regionais e locais de governo, juntamente com outros atores, onde o papel do poder central seja cada vez menos dominante.

Para a OCDE (2011: 34), o racional para a nova abordagem regional é baseado no princípio de que existem oportunidades de crescimento em todos os territórios e em todos os tipos de regiões. Indo muito além do problema de como lidar com regiões mais atrasadas, o objetivo é maximizar a produção nacional, ajudando e incentivando cada região a atingir o seu potencial de crescimento endógeno. As *place-based policies* cobrem as políticas urbanas, as políticas rurais e os mecanismos de governança entre os diferentes níveis de governo, ou seja, a governança multinível.

Como alternativa a esta abordagem de políticas públicas com forte enfoque territorial, podemos identificar as *space-blind policies*. Estas políticas, alternativas ao modelo seguido por Portugal na construção da política de cidades, são defendidas como o modelo a seguir pelo Banco Mundial, sendo o documento de referência na defesa e caracterização desta tipologia de políticas o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 2009).

As *space-blind policies* caracterizam-se pelo enfoque dado a três fatores estratégicos: a mobilidade, a aglomeração e a especialização económica (Banco Mundial, 2009: 12). Estes fatores de mercado colocam o enfoque nas dinâmicas geradas pelas vantagens naturais dos fatores referenciados. Neste sentido, o território deve ser entendido de uma forma distinta das *place-based policies*. Neste sentido, o território é encarado como apenas uma dimensão geográfica, em que as desigualdades existentes são dados objetivos e em que fatores específicos como a mobilidade, as economias de aglomeração e a especialização económica combinam efeitos para a promoção do crescimento económico.

A escolha do paradigma de políticas territoriais, as *place-based policies*, para Portugal vem no seguimento de um longo processo de difusão, de transferência e convergência de políticas europeias. Neste sentido, a escolha efetuada pelos *decision-makers* nacionais levou em linha de conta os exemplos das políticas relacionadas com a coesão, os exemplos da maioria dos Estados-membros da UE e simultaneamente beneficiou da construção narrativa existente ao nível do espaço supranacional onde nos integramos: a UE.

Contudo, não podemos deixar de observar que a escolha feita por Portugal não era uma inevitabilidade. Outros países, sujeitos à mesma narrativa e construção política do problema, como a Irlanda, tomaram uma decisão distinta e integrou como o seu modelo as *space-blind policies*.

No caso português, julgamos que podemos mobilizar como enquadramento de análise a ideia de dependência da trajetória (Pierson, 1996 e 2000). Julgamos pertinente a perceção de que a nossa trajetória histórica, a partir da nossa integração europeia, é um fator explicativo do processo de formulação desta política em particular. O facto de a nossa política regional estar tradicionalmente ligada aos quadros comunitários de apoio e de que os modelos da política de coesão da UE moldaram sucessivos programas de desenvolvimento territorial são fatores críticos que não podemos ignorar.

Após a decisão da escolha de um modelo específico de política, importa efetuar uma análise cuidada relativamente à seleção de instrumentos, de recursos e estratégias de ação. Neste sentido, importa abordar aquilo que na terminologia de Knoepfler, *et al.* (2001) é chamado de programa político-administrativo. Neste sentido elencámos na figura 10.2, três níveis distintos de documentos que marcam a formulação desta política.

O programa político-administrativo que fundamenta a formulação da política de cidades está previsto no documento de apresentação desta política que emanou do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2008) e considera uma divisão de responsabilidades por instituição, que corresponde a um nível de decisão próprio (figura 10.3).

Relativamente ao desenho e formulação desta política, MAOTDR (2008: 8) refere concretamente que: "A política de cidades é uma das áreas de competência do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, também responsável pela política de habitação". No desenho da política, e mais particularmente, no que concerne às relações entre os diversos atores existentes, é considerado que

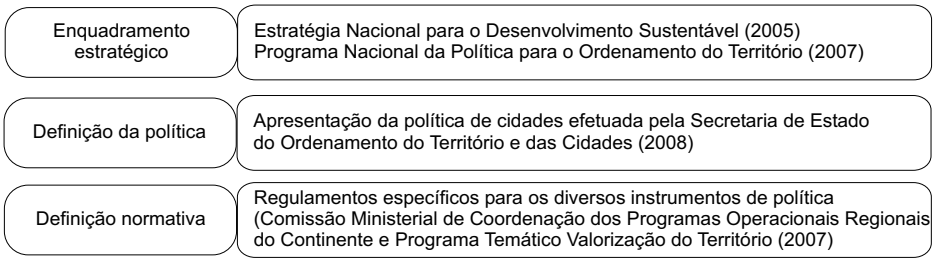

Figura 10.2 Documentos políticos e normativos referentes à política de cidades

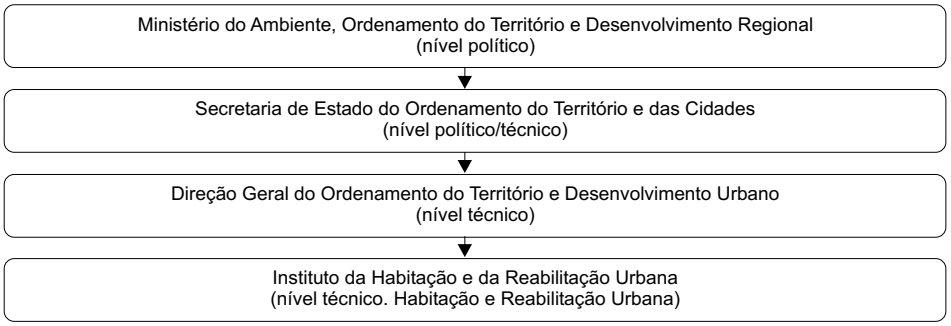

Figura 10.3 Organização político-administrativa

Fonte: adaptado de: Portugal — política de cidades POLIS XXI 2007-2013 (MAOTDR, 2008).

> A responsabilidade destes organismos exerce-se num quadro em que ao Estado central cabe definir os instrumentos de política, estabelecer o referencial da sua aplicação e fixar as orientações gerais que deverão ser acolhidas nos critérios de avaliação das candidaturas, apresentadas, nomeadamente, por municípios enquanto proponentes individuais ou líderes de grupos de parceiros locais.

O mesmo autor (MAOTDR, 2008: 2), relativamente aos objetivos operativos da política, elenca as seguintes prioridades: a) qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade, b) fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, c) qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente e d) inovar nas soluções para a qualificação urbana.

No âmbito da prossecução destes objetivos, a política de cidades é concretizada em três dimensões de intervenção, que na prática traduzem três escalas territoriais distintas (figura 10.4).

Para dar resposta às dimensões assinaladas, foram construídos um conjunto de instrumentos de política que são operacionalizados no âmbito do QREN. Neste sentido, importa referir a afetação de recursos prevista nesta fase de desenho

Figura 10.4 Dimensões de intervenção e respetivos instrumentos de política
Fonte: adaptado de MAOTDR (2008).

inicial da política de cidades. Assim, MAOTDR (2008: 4) refere que "foram afetados mais de mil milhões de euros de FEDER para financiar os seguintes instrumentos da política de cidades POLIS XXI".

Neste sentido, importa identificar como fator de análise a relação entre os objetivos e os recursos alocados para os atingir. A escolha do financiamento destes instrumentos de política por parte de fundos comunitários reflete, na nossa opinião, duas realidades: a primeira está relacionada com a tradição nacional de desenvolvimento de políticas territoriais no âmbito dos quadros comunitários de apoio, o que automaticamente as subordina aos objetivos comunitários, tanto ao nível dos objetivos gerais, tanto ao nível da operacionalização e regras — contexto de aplicação das regras da política de coesão.

A segunda realidade é a consciência da limitação do peso político desta problemática. A escolha feita pelos diversos governos nacionais, de juntar políticas territoriais ao ciclo de fundos comunitários, releva em primeiro lugar uma limitação formal — obrigatoriedade de seguirmos as regras e objetivos formulados num âmbito supranacional — e em segundo reflete a vontade política de não gizar soluções nacionais autónomas.

Relativamente à formulação de soluções específicas, MAOTDR (2008: 4) refere que os instrumentos criados para esta política são: a) as parcerias para a regeneração urbana, as redes urbanas para a competitividade e inovação, c) ações inovadoras para o desenvolvimento urbano e d) equipamentos estruturantes para o sistema urbano nacional.

Para além dos instrumentos de política criados especialmente para operacionalizar os princípios estruturantes da política de cidades, também foi prevista a criação de mecanismos de articulação com outros domínios de intervenção previstos nos diversos programas operacionais, nomeadamente: a) intervenções no âmbito do FSE (Programa Operacional Temático Potencial Humano), designadamente nas tipologias relativas à inclusão social e b) sistemas de incentivos, garantindo que, no respeito das regras aplicáveis em matérias de ajudas de Estado, os territórios abrangidos por operações integradas de desenvolvimento urbano beneficiam de tratamento favorável quanto a incentivos às atividades económicas. (MAOTDR, 2008: 7)

Relativamente à articulação com outras políticas existentes, MAOTDR (s.d.) refere que

> A política de cidades POLIS XXI integra-se, globalmente, nos objetivos da Estratégia de Lisboa (PNACE) e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). A sua concretização deve, por isso, concorrer para o cumprimento desses objetivos. Contudo, o modelo territorial consagrado no PNPOT e as orientações estratégicas para os sistemas urbanos dos diversos espaços regionais que constam desse programa serão o principal referencial para a definição de critérios de avaliação das candidaturas propostas pelo nível local.

Relativamente às metas associadas a cada instrumento de política isoladamente considerado, foram definidas diferentes metas para cada um deles: 60 operações de regeneração urbana (PRU), 31 redes (ou cidades) com programas estratégicos (RUCI) e 75 projetos inovadores (AIDU).

No que concerne aos atores identificados para a posterior concretização destes instrumentos de política, estes foram elencados por níveis de decisão. Assim, o nível de definição política cabe ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR). A definição técnica cabe à Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (DGOTDR), a definição da afetação de recursos operacional cabe às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais (CCDR) e a afetação direta de recursos cabe às entidades gestoras dos diversos programas operacionais regionais (PO).

Relativamente à etapa de formulação desta política podemos observar que toda ela foi conduzida ao mais alto nível da administração. Tanto ao nível da escolha das soluções em alternativa, como na definição do programa político-administrativo, podemos observar que a lógica foi claramente de construção de um modelo em que a cada patamar de decisão e de responsabilidade estava associado um determinado ator público, estando aqui subjacente uma forte lógica hierárquica. Embora os modelos teóricos mobilizados foquem com algum relevo as questões ligadas com a governança e com as abordagens *bottom-up*, julgamos que este processo foi idealizado no âmbito de um forte espírito de empreendedorismo político, característica de um dos fluxos referenciados por Kingdon (2003).

A análise da política de cidades — implementação

Knoepfler e Boisseaux (2013: 78) referem que esta fase do modelo de etapas é definida como:

> ... o conjunto de decisões e atividades desenvolvidas pelos atores paraestatais e privados incluídos no PAP; enquadrados por um PAP (ou por um conjunto de regras legislativas e regulatórias mais ou menos flexíveis e favoráveis ao interesse dos diferentes atores) que governam as regras institucionais específicas da política em

> questão; e levadas a cabo com a intenção de criar, influenciar ou controlar: 1) A constituição de um *network* de políticas (...), 2) A conceção de uma estratégia de implementação adotada no AP (...), 3) O trabalho preparatório para decisões e atividades concretas, gerais ou individuais, diretamente destinadas a grupos-alvo (*outputs*: produtos e/ou serviços administrativos.

Esta etapa corresponde a uma fase decisiva do processo, pois permite a compreensão da relação entre o que foi formulado e os resultados esperados. Neste sentido, podemos compreender esta etapa como a identificação do *gap* entre o que foi programado e o que foi realizado. Para a compreensão desta problemática importa considerar a análise das dimensões da distribuição de competências e de recursos e o enquadramento institucional que acompanha a implementação desta política.

Em primeiro lugar, julgamos relevante a identificação dos atores públicos mobilizados para a informação e divulgação da política de cidades, e mais particularmente sobre os prazos, alocação de recursos e obrigações financeiras por parte dos grupos-alvo (figura 10.5).

Verificamos que existiu de facto uma atomização da estratégia de divulgação e informação, não se concentrando estas atividades apenas numa organização. Como externalidade negativa, podemos observar que esta atomização pode causar alguma entropia sistémica, o que dificulta a tarefa de encaminhar a informação proveniente dos *decison-makers* aos grupos-alvo, como as autarquias, associações de municípios, redes de cidades, ONG e associações comunitárias.

De facto, no próprio documento de apresentação da política de cidades (2008) é referido expressamente que: "Os atores-chave para a concretização da política de cidades são as autarquias, as empresas, as organizações não governamentais, as associações locais e demais organizações da população."

Ainda nesta fase inicial de enquadramento do papel dos atores públicos, consideramos imprescindível a descrição da lógica de implementação desta política. Estes princípios matizam a concretização dos instrumentos de política, conferindo à política em análise uma lógica e coerência que dão corpo e enquadramento aos diversos instrumentos de política já identificados.

Neste sentido, ainda para o mesmo autor (MAOTDR, 2008), é elaborada uma descrição dos princípios de implementação desta política:

> A política de cidades é implementada segundo uma abordagem descentralizada em que se destacam os seguintes princípios: iniciativa local — a concretização da política de cidades depende de propostas locais, não havendo uma predefinição das cidades a apoiar no âmbito de cada um dos instrumentos de política; procedimento concursal — a afetação de recursos financeiros no quadro da política de cidades depende da qualidade das propostas candidatadas pelos atores locais. A avaliação das candidaturas será feita em função da coerência estratégica, da inovação, do valor acrescentado e da qualidade das parcerias revelados pelas propostas, tendo em conta as opções territoriais e as orientações definidas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT); programação estratégica — as propostas de candidatura apoiam-se em programas de

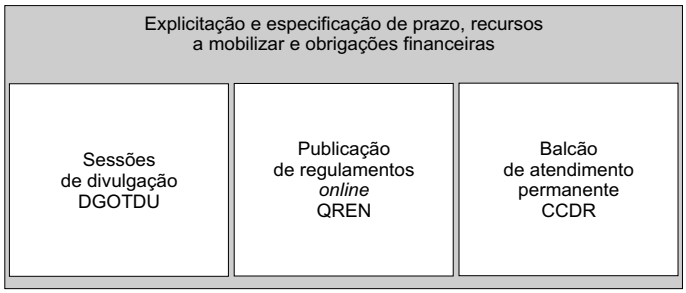

Figura 10.5 Estratégias de divulgação/informação e atores

ação estratégicos, elaborados a partir de uma visão partilhada dos objetivos e opções de desenvolvimento da cidade pelos vários atores envolvidos e que garantem a convergência de atuação desses vários atores; e parceria e contratualização — a concretização da política de cidades pressupõe o recurso generalizado ao princípio da contratualização, tanto ao nível local, através do estabelecimento de parcerias sólidas para a prossecução dos objetivos programados, como no acesso aos recursos financeiros que o Estado disponibiliza para o efeito.

Desta descrição dos princípios de implementação podemos observar que o enfoque é claramente *top-down*, no seu enquadramento, embora estejam previstas princípios como a iniciativa local e a contratualização que podem trazer fatores mais aproximados a uma implementação *bottom-up*. De um ponto de vista analítico, consideramos que o enfoque está claramente nas decisões que são tomadas pelas autoridades político-administrativas, e que o processo de identificação dos atores é claramente do topo para a base.

Relativamente à afetação de recursos financeiros, importa considerar um aspeto que relevamos: a origem diversa das fontes de financiamento. Podemos identificar como origem dos recursos financeiros alocados à política de cidades: a) os fundos comunitários do QREN, b) fundos provenientes do Orçamento do Estado nacional, c) empréstimo ao Banco Europeu de Investimentos (BEI), d) mecanismo financeiro do EEE e f) fundos privados.

A complexidade desta etapa reflete-se na multiplicação de atores com participação direta neste processo. Julgamos mesmo que será mais correto falarmos de microprocessos, pois estamos a referir-nos a componentes da implementação que vão desde a alocação de recursos, coordenação de atores, mobilização de parcerias, divulgação e disseminação de informação. Ao refletirmos sobre este exercício não podemos deixar de considerar que o modelo de etapas, embora adequado para uma análise linear de uma política, pode ser encarado como concetualmente limitado, devido à existência de um *trade-off* que nos parece insanável: quanto maior a simplificação efetuada no âmbito da análise das etapas, menor é a sua capacidade explicativa. Ao focarmos nos fatores e processos mais complexos, perdemos inevitavelmente capacidade de síntese e de entendimento.

Figura 10.6 Rede de avaliação do QREN
Fonte: *Site* do Observatório do QREN.

No seguimento desta reflexão, um dos fatores que consideramos crítico nesta análise é a capacitação dos atores envolvidos ou mesmo o aparecimento de novos atores. A complexidade de uma política contemporânea, a sua estratégia de alocação de competências e recursos tem como consequência um processo de *picking winners* que deve merecer a nossa reflexão. Neste sentido, podemos identificar os atores dos grupos-alvo já referenciados como tendo sido objeto de uma forte capacitação. Neste sentido, identificámos ainda o surgimento de novos atores como consequência dos instrumentos de política construídos. Gostaríamos de destacar as parcerias locais e as redes de cidades entretanto criadas no âmbito da política de cidades, como novos atores territoriais.

Para finalizar a análise desta etapa, gostaríamos ainda de referir o sistema de implementação dos processos de avaliação. Este modelo de avaliação está alicerçado no enquadramento da avaliação dos programas operacionais afetos ao QREN, fazendo parte da rede de avaliação QREN (figura 10.6).

Segundo o *site* do observatório do QREN,

> a Rede de Avaliação é responsável por acompanhar a execução do PGA (devendo este ser atualizado numa base anual) e garantir uma valorização dos exercícios de avaliação, promovendo a sua harmonização e articulação e garantindo o respeito por princípios fundamentais neste domínio, designadamente os de independência, transparência e parceria.

Neste sentido, destacamos a importância do desenho desta rede de avaliação como um fator crítico de sucesso no âmbito da implementação desta política. Os processos de monitorização e acompanhamento dos instrumentos de política são uma

parte essencial do processo, pois permite um acompanhamento integral da política e simultaneamente permite correções em tempo útil. As políticas públicas, de uma natureza técnica cada vez mais complexa, cada vez mais irão estar dependentes da eficácia destes instrumentos.

A análise da política de cidades — avaliação

No âmbito do sistema de avaliação que foi desenhado e implementado, importa caracterizar as tipologias de avaliação mobilizadas, bem como os seus momentos. Neste sentido, podemos identificar como relevantes para a investigação efetuada da política de cidades a distinção entre: a) avaliação estratégica, b) avaliação operacional e c) avaliação financeira.

No seguimento do enquadramento normativo comunitário existente e do Decreto-Lei n.º 312/07, de 17 de setembro, a avaliação operacional é destinada a analisar a implementação das intervenções de cada programa operacional ou de conjuntos de programas operacionais e a apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho. Já a avaliação estratégica é focada na análise dos contributos das operações dos programas operacionais e do QREN para a prossecução dos objetivos e prioridades definidos e na apresentação de recomendações para melhorar o desempenho. A avaliação financeira decorre do acompanhamento e monitorização dos programas operacionais e verifica a conformidade dos procedimentos relativamente aos enquadramentos normativos instituídos.

No que concerne ao papel dos atores públicos nesta etapa, importa referir que cabe o cumprimento das avaliações operacionais às autoridades de gestão dos programas operacionais, tendo o Observatório do QREN a responsabilidade específica de emitir orientações técnicas sobre esses exercícios de avaliação, participar no processo de seleção dos peritos e organismos que os vão realizar, acompanhar a sua execução, em estreita articulação com o IFDR, IP e o IGFSE, IP, bem como com as autoridades de gestão, e emitir pareceres sobre os correspondentes relatórios intercalares e finais.

Relativamente aos momentos da avaliação, importa referir que existem três momentos de avaliação dos instrumentos políticos no âmbito das operações financiadas pelo QREN: a) avaliação *ex-ante*, b) avaliação *on-going* e c) avaliação *ex-post*.

Para explicitar com mais detalhe o alcance de cada um destes momentos de avaliação, o Observatório do QREN refere que:

> Com essa finalidade, a avaliação esteve presente desde logo na fase de conceção do QREN e dos PO, através dos exercícios de avaliação *ex-ante*, da responsabilidade das entidades que em Portugal prepararam os documentos de programação, e irá ter continuidade quer ao longo da execução dos programas, sob responsabilidade fundamentalmente das autoridades de gestão dos PO, do IFDR, IP, do IGFSE, IP e do Observatório do QREN, quer após a sua conclusão, em sede de avaliação *ex-post*, da responsabilidade da Comissão Europeia em estreita cooperação com cada Estado-membro.

Definida que está a esquematização das tipologias e momento de avaliação, importa considerar finalmente a avaliação da política de cidades que foi efetuada no âmbito da rede de avaliação estabelecida. Da análise efetuada, ressalta uma importante limitação que condiciona de forma expressiva este exercício de análise.

O enquadramento da política de cidades e respetivos instrumentos de política no âmbito das operações financiadas pelo QREN tem como consequência a não existência de uma avaliação específica. Concretizando, a dispersão das soluções formuladas e implementadas no âmbito de diversos programas operacionais temáticos e regionais levou a que existam diversas avaliações parcelares, temáticas ou regionais, mas não existe uma avaliação sistemática da política pública que estamos a analisar.

Esta dispersão da avaliação traz elementos de análise muito relevantes, nomeadamente no que concerne aos impactos e relevância dos instrumentos de política, mas relativamente à visão de conjunto não existem elementos de análise passíveis de serem mobilizados.

Com esta limitação, focámos a nossa análise da etapa da avaliação em dois elementos de avaliação específicos:

— Relatório sobre as Abordagens Integradas de Base Territorial (2010).
— Relatório Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada (2011)

Relativamente ao primeiro documento analisado, este incide sobre alguns programas e instrumentos de política com enfoque territorial. Relativamente à política de cidades, este relatório incide sobre as parcerias para a regeneração urbana e sobre as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação. Os autores deste relatório referem que a operacionalização destes instrumentos foi penalizada pela existência de três fatores:

— pelas decisões normativas e de gestão que conduziram ao alargamento da sua cobertura territorial — ou seja, à prevalência da sua generalização sobre a respetiva seletividade;
— pela acumulação temporal e territorial de AIBT;
— pela expressiva valorização das AIBT pelos PO regionais do Continente, que quase inviabilizou a apresentação de candidaturas atomizadas, em particular de iniciativa municipal.

No âmbito desta avaliação foi ainda considerado que o enquadramento institucional existente e respetiva divisão de funções e competências entre os agentes públicos foi uma condicionante da eficácia destes instrumentos.

Ao focarem a avaliação no instrumento de política "Parcerias para a Regeneração Urbana", os autores consideram que

> Embora as atividades realizadas sustentem o entendimento de que a generalidade das PRU prossegue objetivos relevantes e pertinentes, deveremos também salientar que muitas delas privilegiam estratégias e investimentos que poderemos designar

> "tradicionais", porque assumem sobretudo uma dimensão física, enquanto outras, menos numerosas, correspondem a posicionamentos "inovadores", que se traduzem em abordagens de integração das intervenções em infraestruturas e equipamentos públicos com as dirigidas à mobilização dos agentes económicos e sociais e melhor correspondem aos objetivos da política de cidades.

Já relativamente ao instrumento de política "Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação", os autores deste relatório afirmam que

> embora as orientações e os procedimentos instituídos no âmbito das RUCI sejam naturalmente semelhantes aos das PRU, as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação revelam características próprias associadas (i) a um número bastante mais reduzido de concursos e de candidaturas, (ii) à perceção que adquirimos de um significativamente menor empenhamento dos *stakeholders* na concretização dos Programas Estratégicos aprovados e das operações selecionadas e (iii) a uma menor dimensão dos recursos financeiros "congelados" nos PO Regionais (num quadro de muito reduzida execução).

No sentido de aprofundar esta análise, recordamos quais as metas que foram formuladas: definindo com âmbito territorial para estas duas tipologias de AIBT os "centros urbanos estruturantes do modelo territorial do PNPOT, com as adaptações introduzidas a nível regional pelos PROT", são estabelecidas metas até 2015: "31 cidades envolvidas em redes e/ou com programas estratégicos para a competitividade, inovação e internacionalização" e "60 operações de regeneração urbana".

O quadro 10.1 demonstra que existe uma clara assimetria entre as metas, tanto das PRU como das RUCI face aos projetos aprovados. No caso das PRU verificamos que as metas para 2015 já foram largamente ultrapassadas (213 projetos aprovados em 2010), nas RUCI a situação é quase simetricamente oposta (18 projetos aprovados para uma meta de 31 em 2015).

Como explicação para a discrepância nos projetos aprovados no âmbito das parcerias para a regeneração urbana, os autores deste relatório consideram que "Esta discrepância, que inevitavelmente se agravará com o lançamento de concursos adicionais para apresentação de candidaturas, é reveladora da efetiva generalização deste instrumento de política — contrastando, portanto, com a seletividade assumida pelo documento que apresenta a política de cidades".

A informação disponível sobre as RUCI não permite aferir objetivamente o grau de cumprimento da meta estabelecida — embora se deva referir que apenas não terá sido já superada se, em média, cada programa estratégico não envolvesse mais de duas cidades. Particularmente no que respeita às RUCI, entendemos que o processo desencadeado se confrontou com as consequências negativas decorrentes de os municípios não reunirem as condições adequadas — no que respeita às competências formais, aos recursos organizacionais e à cultura gestionária — para protagonizarem projetos relevantes à escala regional ou suprarregional.

Relativamente ao segundo documento de avaliação mobilizado para fundamentar esta análise da etapa da avaliação, considerámos o relatório "Desenvolvimento

Quadro 10.1 PRU e RUCI aprovadas

PRU e RUCI	Aprovações			Meta 2015
	Total	PRU art.º 5.º, n.º 1, a) e b)	PRU art.º. 5.º n.º 1, c)	N.º
	(1)	(2)	(3)	(4)
PRU – Total	213	103	110	60
PO Norte	86	33	53	
PO Centro	55	24	31	
PO Alentejo	42	16	26	
PO Lisboa	27	27	0	
PO Algarve	3	3	0	
RUCI – Total	18			31 cidades
PO Norte	5			
PO Centro	4			
PO Alentejo	7			
PO Lisboa	3			
PO Algarve	3			

Fonte: Relatório sobre as Abordagens Integradas de Base Territorial (2010).

Urbano Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada" de 2011. Este relatório foi elaborado com o objetivo de identificar os fatores críticos de sucesso que possam ser mobilizados no período pós-2014. Neste sentido podemos observar que não estamos perante um instrumento de avaliação direto, mas antes uma antecipação do novo período de programação comunitária, tendo por base a aprendizagem do período 2007-2013, objeto da nossa atenção no âmbito da análise da política de cidades.

Relativamente aos instrumentos específicos da política de cidades, o relatório considera que os primeiros três anos de implementação das parcerias para a regeneração urbana trouxeram um conjunto de desafios que, de facto, constituíram-se como um entrave à sua operacionalização. Neste âmbito, e num enquadramento de uma avaliação *on-going*, são identificados os seguintes entraves à implementação deste instrumento de política:

— atrasos no início das atividades dos programas de regeneração urbana;
— dificuldades no acesso aos instrumentos financeiros para apoiar as ações propostas pelos municípios, instituições sociais e em empresas;
— dificuldades em envolver o setor privado nos programas de regeneração urbana;
— insuficiente sensibilização sobre os potenciais benefícios das abordagens em parceria, entre organizações do setor público, e a necessidade de melhorar a informação sobre o papel que este tipo de abordagem pode desempenhar na geração de um desenvolvimento urbano eficaz e sustentável;
— baixos níveis de envolvimento da comunidade, particularmente nas etapas de planeamento e conceção dos programas de desenvolvimento urbano;
— envolvimento insuficiente por parte da administração central na implementação e monitorização de operações urbanas integradas;

— necessidade de uma maior monitorização e avaliação dos programas de desenvolvimento urbano e uma divulgação de boas práticas mais abrangente.

Estas limitações observadas estão em linha com as preocupações demonstradas no âmbito do Relatório de Avaliação das Abordagens Integradas de Base Territorial, nomeadamente no que concerne às questões de calendarização dos diversos instrumentos de política nas dificuldades de coordenação entre atores públicos com competências diversas no processo. No que concerne à perspetiva de recomendações e de antecipação dos fatores críticos de sucesso para uma segunda geração de políticas de cidade, os autores deste relatório consideram que Portugal enfrenta um conjunto de desafios relativamente à implementação de políticas de desenvolvimento urbanas:

— Portugal tem as "peças" (ou seja, os instrumentos) para o desenvolvimento urbano sustentável, mas existem deficiências na implementação das políticas;
— a escassez de financiamento público para promover o desenvolvimento urbano é atualmente um problema, mesmo antes da adoção das medidas de austeridade que se seguirão ao empréstimo do FMI. Será, por isso, necessária alguma inovação financeira que permita desbloquear o desenvolvimento urbano e garanta que os programas e projetos existentes possam ser concluídos;
— à luz deste segundo ponto, será necessário inovar num conjunto de áreas de implementação para que se consiga fazer melhor ou o mesmo, mas com menos recursos;
— existem problemas de capacitação, nomeadamente a falta de competências técnicas em algumas cidades e uma ausência de oportunidades para trabalhar em rede, de modo a transferir conhecimento e a promover uma aprendizagem suportada em avaliações.

Julgamos os contributos destes dois documentos como extremamente pertinentes no sentido em que nos dão uma visão, embora parcelar, sobre os resultados e impactos de alguns instrumentos de política específicos. Focámos sobretudo as críticas e o alcance limitado atingido pela política de cidades, mas consideramos de grande relevância as conclusões e as sugestões que deverão enquadrar o próximo ciclo de políticas urbanas em Portugal. Este efeito de *policy feedback* é essencial para o desenho das futuras soluções que as autoridades nacionais terão de efetuar no âmbito do novo ciclo de apoios comunitários 2014-2020. Este referencial de aprendizagem contínua é essencial para o desenvolvimento de novas soluções e o aprofundamento de soluções já testadas. Este fator é essencial para uma análise das políticas públicas como um processo, ou um conjunto de processos, e não apenas como um *output* do sistema político à existência de um dado problema.

Conclusões

A análise de uma política pública através do modelo de etapas tem como pressuposto a noção de processo político. Quando almejamos um exercício de analisar o que se passa na *black box of government*, importa mobilizar um conjunto de enquadramentos analíticos que nos garantam a eficácia da análise. Neste sentido consideramos que esta abordagem por etapas tem um conjunto de características que são facilitadoras de um processo de análise e aprendizagem, mas julgamos igualmente que devemos identificar as suas limitações.

Neste sentido, consideramos que a atual complexidade do processo político, a multiplicação das relações entre atores sociais e o aumentar da complexidade técnica das soluções vêm trazer desafios consideráveis a este modelo. A emergência das abordagens cognitivas veio trazer uma nova dimensão à análise do processo político. Estas abordagens são particularmente pertinentes para uma análise de uma política pública porque mobilizam instrumentos criados especificamente para a compreensão das especificidades do processo político enquanto construção social e historicamente ancoradas. Neste sentido, podemos considerar que estes instrumentos não estão suportados numa lógica meramente racional, e por isso não estão condicionados pelas limitações dos modelos puramente racionais.

A análise de uma política pública como a que foi escolhida, a política de cidades, é um exercício cada vez mais complexo, consequência da própria natureza das políticas contemporâneas: tecnicamente mais exigentes, alicerçadas em construções e representações sociais cada vez mais complexas e que entrecruzam num conjunto de políticas setoriais cada vez mais denso.

A política de cidades é um destes casos.

A construção de um conjunto de instrumentos de política específicos, alicerçados numa alocação de recursos dispersa, mobilizando um número alargado de atores que desde a sua emergência como problema social até à fase de avaliação vão-se cruzando e relacionando entre si, podem provocar uma entropia analítica que os modelos tradicionais de *policy analysis* já não estão equipados para analisar e compreender. Neste sentido importa referenciar o carácter multinível, não só da sua implementação (escala local, regional e nacional) mas igualmente na definição do problema. A interação entre as escalas global (OCDE), comunitária (UE) e nacional (anteriores experiências) deve ser objeto de uma investigação mais aprofundada, devido à contemporaneidade da questão e à sua pertinência científica.

A mobilização de enquadramentos teóricos como os que foram construídos por Kingdom e Pierson demonstrou ser extremamente relevante na análise e compreensão de aspetos específicos da política de cidades. Destacamos ainda a importância do *policy-feedback* existente nesta política em particular. A existência de um conjunto de avaliações, ainda que parcelares, permite aos *decision-makers* a fundamentação para ajustamentos na implementação ou a sedimentação de conhecimento no âmbito da elaboração de outras políticas nesta área.

Esta questão é extremamente pertinente e é reforçada num contexto de preparação do novo ciclo de fundos comunitários. Julgamos que esta linha de investigação é de extrema utilidade para o país, pois permitirá recolher e remobilizar a experiência adquirida num contexto de programação das prioridades nacionais em linha com os objetivos da Agenda Europa 2020.

Capítulo 11

Política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias

Francisco Alves Dias

Introdução

Em 1944, com a aprovação da Convenção de Aviação Civil Internacional, conhecida como a Convenção de Chicago, foi criada pelos Estados contratantes toda uma nova política comum de regulação de transporte de passageiros, carga e correio, de forma regular ou não regular que viria a alcançar um enorme sucesso na uniformização desta forma de transporte. A este sistema e à época que se lhe seguiu, por assentar na criação de uma verdadeira "teia" de tratados internacionais bilaterais, viria a chamar-se "Bilateralismo", com as suas regras e *praxis* próprias no desenvolvimento da indústria, a saber, a negociação a nível bilateral, entre Estados-membros da Convenção, das rotas e os termos e condições relevantes da sua exploração (geralmente chamados de "direitos de tráfego"). Contudo, com a inclusão da matéria de transporte aéreo no âmbito do mercado comum europeu quarenta e dois anos mais tarde, tornou-se essencial para os Estados comunitários harmonizar as regras deste sistema de bilateralismo com as regras do Mercado Único Europeu, o que levou à aprovação de um conjunto de medidas regulamentares e legislativas a nível comunitário aplicáveis a todos os Estados-membros cuja melhor descrição não cabe no âmbito do presente artigo.

Bastará por agora ter claro que se algumas destas regras são de aplicação direta no ordenamento nacional e portanto não permitem um espaço de manobra relevante aos Estados (porque aprovadas ao abrigo de regulamentos comunitários, ou por resultarem de decisões concretas para Estados-membros), outras decisões, como as regras de atribuição de acesso a rotas extracomunitárias (ou seja, rotas que têm apenas o ponto de partida ou destino, mas não ambos, no espaço comunitário), por serem reguladas na forma de diretivas sem aplicabilidade direta, permitem aos Estados-membros decidir, por sua vontade, a forma como pretendem reformar o acesso de transportadoras aéreas comunitárias às rotas de transporte aéreo regular de passageiros extracomunitárias de forma a compatibilizar a sua política nacional com os princípios uniformizadores do mercado comum.

O sistema funciona assim a dois níveis e ambos de regulação nacional no seio da potestade estatal, por um lado, a negociação entre Estados soberanos no âmbito

de um Tratado Internacional de Serviços Aéreos nos moldes em que o transporte internacional entre ambos os Estados é realizado, a que comummente se qualifica como direitos de tráfego e, por outro lado, as regras nacionais de nomeação, reguladas pelo Estado a nível interno com os operadores de transporte aéreo sediados nesse Estado, de forma a preencher as oportunidades acordadas ao abrigo dos acordos internacionais.[1]

A compatibilização do Bilateralismo com as normas do mercado comum europeu tem sido um processo complexo e desenvolvido gradualmente através de uma relação de forças constante entre os Estados-membros e a Comissão Europeia com específicas, mas importantes, intervenções do Tribunal de Justiça. Em novembro de 2002, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) declarou que os acordos bilaterais são discriminatórios na perspetiva do Direito Comunitário na medida em que seja requerido às transportadoras nomeadas para o exercício dos direitos de tráfego que sejam propriedade, ou efetivamente controladas, pelo Estado signatário do acordo. Consequentemente, todos os Estados-membros devem garantir acesso aos direitos de tráfego nas rotas extracomunitárias a todos os operadores que detenham uma licença de operador comunitária independentemente do Estado-membro onde se encontram instalados. Isto significou para os Estados-membros não só a revisão dos acordos assinados com países terceiros à Comunidade Europeia, mas também a reforma das regras nacionais de atribuição do acesso dos operadores às rotas extracomunitárias.[2]

Por seu lado, o processo interno de aprovação de rotas extracomunitárias encontra-se também ele sujeito a um pacote de medidas legislativas comunitárias que têm como objetivo, dentro do limite da discricionariedade estatal na escolha de transportadoras aéreas, garantir a conformidade do processo de nomeação de transportadoras com o Mercado Único. Deste conjunto, destaca-se o Regulamento n.º 847/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à negociação e aplicação de acordos de serviços aéreos entre Estados-membros e países terceiros, no qual foi definido um conjunto de procedimentos e obrigações dos Estados-membros em instituir processos não discriminatórios e

---

1 Trata-se das matérias a acordar entre os Estados soberanos respeitantes aos termos comerciais em que as operações de transporte aéreo se realizam entre os dois Estados, número de rotas a operar, frequência, regras de tarifa e normas concorrenciais aplicáveis e, mais importante para o tema em discussão, o número de operadoras aéreas de cada Estado que podem operar as rotas acordadas e sua respetiva nomeação. Por se tratar de um processo negocial entre Estados, os direitos reciprocamente trocados entre as partes são, regra geral, direito exclusivo do Estado contratante. No âmbito do Mercado Único Europeu, isto cria dificuldades no que concerne ao direito de estabelecimento de operadores comunitários já que, como é óbvio, o acesso aos privilégios negociados encontra-se limitado de forma não comunitária.

2 Note-se que esta revisão, por falarmos de acordos internacionais com outros Estados soberanos, é realizada ao ritmo próprio — ou possível — na medida em que carece da aprovação do Estado terceiro em seu prejuízo. Em alternativa, a própria Comissão Europeia tem competência para a negociação de acordos gerais entre a própria União Europeia e Estados terceiros. Tentando não entrar nesse tema, que é um tópico em si fascinante, bastará indicar que a competência para a negociação e/ou revisão destes acordos é uma competência por vezes exclusiva da Comissão, outras vezes exclusiva dos Estados-membros, e outras vezes repartida.

transparentes de distribuição de direitos de tráfego entre as transportadoras aéreas comunitárias.

Os efeitos produzidos pelo regulamento nos ordenamentos jurídicos nacionais não só limitaram os poderes de negociação dos Estados-membros com países terceiros no foro negocial internacional, como também tiveram repercussões no ordenamento jurídico nacional dos membros da Comunidade. Como princípio fundamental, encontra-se determinado que no que concerne a direitos de tráfego negociados com países terceiros, "deverá o Estado [Estado-membro] assegurar a distribuição desses direitos por essas transportadoras comunitárias com base num processo não discriminatório e transparente", prosseguindo na criação de outras obrigações respeitantes a publicidade e transparência de processo que, por implicarem uma análise do diploma no seu conteúdo material, não será aqui realizada. Bastará classificar o conjunto de obrigações criadas para os Estados-membros como obrigações que têm por lógica a execução do princípio fundamental enumerado de acesso ao mercado de forma não discriminatória.

Concretamente no caso português, será importante dizer que todo o procedimento nacional de atribuição de rotas extracomunitárias à altura em vigor, o qual se encontrava previsto no Decreto-Lei n.º 66/92, de 23 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 208/2004, de 19 de agosto, não cumpria, nesse momento, todos os requisitos a que o novo ordenamento jurídico comunitário obrigava, tendo a sua revisão apenas sido realizada através do Decreto-Lei n.º 116/2012, de 29 de maio, ou seja, apenas oito anos após a aprovação do regulamento comunitário em causa.[3]

É neste contexto que o presente artigo visa apresentar-se como um ensaio explicativo, através da utilização do método das etapas enquanto ferramenta interpretativa, com vista a assentar princípios de interpretação da mudança da política pública em causa, tanto na perspetiva da sua não realização quando o regulamento comunitário em causa assim o exigia, como na sua aprovação em 2012. Espera-se que esta análise possa ser um ponto de partida para uma mais vasta reflexão de enquadramento da política em causa no momento atual desta indústria enquanto parte relevante do setor empresarial do Estado.

Identificação do problema

Estando parte substancial do enquadramento factual do problema já realizado na introdução, importa salientar a forma como a problemática de harmonização entre as regras do mercado comum e a regulamentação internacional de transporte aéreo tem uma natureza dinâmica e resulta essencialmente, a nosso ver, de um processo de *spill-over* que originou a extensão do mandato a nível de normas concorrenciais da comissão a incluir o transporte aéreo. Por ser um processo de construção gradual, é difícil determinar o momento exato em que a política comunitária inicia a

3 Sobre a incompatibilidade entre o Decreto-Lei n.º 66/92, de 23 de abril, com o regulamento comunitário em causa e os acórdãos de 2002, *vide* "O regime de licenciamento e transporte aéreo no espaço comunitário", do autor, em *Estudos de Direito Aéreo*, Coimbra Editora, p. 225.

inclusão do transporte aéreo no mercado comum, contudo, o momento mais visível dessa transformação resultará do acórdão do à altura TJCE número C-209/86, conhecido como o acórdão Nouvelles Frontiéres, no qual claramente a aplicabilidade das normas comunitárias concorrenciais foi alargada ao transporte aéreo.

Com a extensão do referido mandato, em especial do direito de estabelecimento no espaço comunitário e a proibição de normas limitativas ao exercício da atividade económica noutros Estados da Comunidade, foi iniciado um processo de gradual liberalização do fornecimento de serviços de transporte aéreos regulares no mercado comum. No final deste processo de liberalização, alcança-se um mercado interno de liberalização de rotas intracomunitárias para transportadores de capital detido por acionistas comunitários, o qual tem de ser conciliado com a manutenção da situação previamente existente a nível internacional de Bilateralismo.[4] A existência de dois mercados com regras distintas manteve-se inalterada até 1998, altura em que, em virtude de um conjunto de decisões (comummente referidos como os Acórdãos Open-Skies) de novo é iniciado um processo de expansão legislativa e regulatória por parte da Comissão Europeia que obtém do tribunal uma sentença declarativa da ilegalidade de acordos bilaterais de serviços aéreos entre oito Estados europeus e os Estados Unidos da América por incompatibilidade destes tratados com o direito comunitário, na medida em que as nomeações de transportadoras aéreas continuavam a ser feitas exclusivamente ao abrigo das regras do Bilateralismo e subordinadas à natureza nacional das transportadoras nomeadas.

De forma algo simples, pode-se resumir as consequências dessa decisão como uma proibição genérica de limitações à nacionalidade da transportadora aérea nomeada ao abrigo dos acordos internacionais quando negociados diretamente pelos Estados, e mandata a Comissão Europeia para acompanhar negociações de novos acordos e proceder à revisão dos acordos existentes. É contudo recusado um mandato exclusivo à Comissão para a renegociação dos acordos em causa.

A decisão em apreço revela o balanço encontrado entre as várias pressões nacionais realizadas a nível do Conselho por parte dos Estados, para manter a sua posição privilegiada no relacionamento com países terceiros, no que é justificável numa perspetiva de interpretação da realidade comunitária sob um prisma intergovernamentalista, justificativo de uma distribuição de competências concorrente entre a Comissão e os próprios Estados, funcionando assim como uma força de bloqueio perante o *spill-over* funcional da Comissão no setor.

Deste confronto de atores, pode-se identificar claramente o interesse original dos Estados em manter o *status quo* anteriormente existente, de quem terá o poder de iniciar as políticas no âmbito nacional, em manter em vigor as regras do Bilateralismo, o qual é aliado ao interesse dos atores tradicionais — transportadoras aéreas de capital público ou semipúblico, conhecidas como "companhias de bandeira" e sensíveis a objetivos políticos estatais — em preservar a quota de mercado que lhes

4 Note-se que rotas extracomunitárias encontram-se fora da liberalização do transporte aéreo intracomunitário. Contudo, assentando o sistema bilateral em relações entre Estados não tendo a Comunidade a mesma natureza, não existe para este qualquer distinção entre tráfego intracomunitário e extracomunitário.

é historicamente atribuída, em contexto de uma competência partilhada com a Comissão Europeia, fonte de um pressão exterior para a mudança de política nacional, alimentada pelos transportadores aéreos mais recentes no mercado, regra geral de capital privado e em necessidade de expansão de rotas com perspetivas puramente comerciais do mercado.

No caso específico de Portugal, a negociação de acordos internacionais sempre cumpriu, até ao agendamento do problema, exclusivamente com as regras do Bilateralismo na atribuição doméstica das rotas negociadas, sob as regras definidas em 1992 (Decreto-Lei n.º 66/92) e mantidas na revisão de 2004 (Decreto-Lei n.º 208/2004, de 19 de agosto). As regras existentes visavam garantir a proteção do principal ator no transporte regular, de capital público, reservando a dita nomeação com precedência de antiguidade (através de *grandfather clauses*) e sob limitações de quotas de mercado para cada direito de tráfego, tornando virtualmente impossível a atribuição de um direito de tráfego sem aprovação do principal ator.

Ou seja, através do processo legislativo, o Estado limitou o seu próprio poder de atribuição de direitos de tráfego a uma terceira transportadora aérea a um verdadeiro poder de veto funcional da principal transporta aérea nacional, no que é demonstrativo da forma como o Estado central tem uma relação privilegiada com as empresas públicas integradas no setor empresarial do Estado do qual fazem parte as transportadoras aéreas, ditas "de bandeira". [5]

Agendamento

Certamente o ponto mais interessante da nossa análise prende-se com o agendamento. Centrados na política nacional, e abandonando a política comunitária de regulamentação do mercado de transporte aéreo, urge tentar compreender qual o processo que levou ao agendamento da revisão do processo de atribuição de direitos de tráfego apenas oito anos (sic!) após a aprovação do regulamento comunitário aplicável.

Em primeiro lugar, tomemos, *cum grano salis*, a relevância das políticas comunitárias de liberalização de transporte aéreo. O incumprimento pelo Estado Português do regulamento de 2004 manteve-se durante um longo período de oito anos, durante os quais, poucos, ou nenhum incentivo houve para se mudar o procedimento existente. A ausência de interessados neste período foi manifesta, quer domésticos quer internacionais, e a Comissão Europeia não demonstrou uma política ativa de fiscalização dos Estados-membros no cumprimento do regulamento [6]. Isto

5 Note-se que esta solução não é inócua. Embora a atribuição de direitos de tráfego se encontre, em competência e de acordo com o regime legal, nas mãos do Estado, na medida em que esta decisão de atribuição de direitos de tráfego é um procedimento administrativo ao qual a administração central se encontra vinculada por lei, não podendo recusar a atribuição da licença desde que os critérios de atribuição da mesma sejam cumpridos, ao criar um requisito adicional que depende exclusivamente da empresa de transporte aéreo, permite que esta possa controlar o acesso ao mercado de forma discricionária, porquanto qualquer decisão que esta tome se pode fundamentar no âmbito da sua atividade comercial.

ajudará a explicar, embora não de forma decisiva, o atraso no agendamento da política em causa. Por outro lado, será decisiva na decisão da direção a tomar aquando da aplicação da política pública analisada. Consideramos, sim, que a razão pela "não mudança" de política e o afastamento do tema das agendas políticas até 2012 se prende com razões puramente domésticas.

No âmbito nacional, tenhamos como assumida a baixa perceção pública do tema resultante do seu cariz técnico. Não diminuindo a importância do setor dos transportes enquanto catalisador de outras indústrias, a somar ao impacto direto que esta por si já tem, o facto é que os processos internacionais e administrativos de nomeação e aprovação de direitos de tráfego são um tema visto como resultado de uma motivação meramente comercial dos operadores, encontrando-se o consumidor desfasado da realidade que lhe subjaz. Acresce, igualmente como fator importante na manutenção do *status quo* existente, o interesse dos atores mais tradicionais em proteger as suas posições de mercado. De facto, consideramos que no agendamento desta política pública, o peso do principal ator, a dita "companhia de bandeira" foi essencial. Nesse sentido, podemos afirmar que a concorrência temporal do tema em apreço com a discussão pública da viabilidade económica da transportadora foi flagrante, enquadrando-se numa discussão mais ampla sobre a proteção das empresas nacionais enquanto "campeões nacionais". O relevante discurso político até ao virar da década, pelo menos, centra-se na proteção de um conjunto de empresas nacionais, nas quais foi incluída a TAP, através de processos claros de protecionismo económico perante os imperativos concorrenciais emanados de Bruxelas.[7]

Independentemente de valorizações críticas das opções de gestão das empresas públicas, os termos em que a mesma foi realizada foi sempre um ponto de maior visibilidade política e mediática do que a discussão das rotas atribuídas e até dos limites ao acesso de mercado por parte de outras transportadoras. Consequentemente, toda a matéria de abertura de direitos de tráfego a terceiros viria a ter,

---

6 Especialmente considerando o baixo número de operadores económicos interessados em realizar o investimento necessário ao transporte aéreo. Mantém-se em aberto se a não alteração do panorama deve ser vista como uma causa para a "não mudança" da política em causa, ou uma consequência da política em causa. Inclinamo-nos mais para a segunda hipótese, especialmente se considerarmos que no período em causa, o investimento de operadores aéreos não regulares em operadores regulares de nacionalidade não portuguesa aumentou.

7 Exemplos claros de proteção das mesmas na última década são claros, como ocorreu com a crise das *golden shares* na PT Telecomunicações, SA. Por muito surpreendente que seja, contudo, a inclusão de empresas estruturalmente subcapitalizadas e deficitárias na categoria de "campeões", as mesmas encontram-se com frequência. Veja-se em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/freitas_defende_nacionalizaccedilotildees_se_quotgolden_sharesquot_e_vetos_do_governo_falharem.html. Tema de extraordinária importância seria analisar o conceito de "campeões nacionais" na realidade nacional em comparação com o mesmo conceito a nível europeu. A Comissão, através de várias publicações, já indicou características de empresas campeãs, como sendo aquelas que são "capazes de competir no mercado internacional", sérias dúvidas existem quanto aos ditos campeões nacionais se adquiriram tal dimensão e capacidade competitiva. Os resultados financeiros da TAP — Transportes Aéreos Portugueses, SA revelam claramente que esta não é capaz de o fazer, pelo que será a inversão de política um claro assumir de derrota?

naturalmente, um papel meramente instrumental. Desta forma, ou seja, assumindo a instrumentalidade da política de direitos de tráfego à gestão da "companhia de bandeira", podemos concluir que o que levou à alteração desta em 2012 foi uma alteração da política referente à "companhia de bandeira" em si. Abandonada a ideia de dotar a transportadora nacional com as ferramentas necessárias ao domínio do mercado à revelia dos princípios concorrenciais dominantes, deixa de fazer sentido a proteção até esse momento realizada na atribuição de rotas extracomunitárias.

Assim, e em resumo, a revisão do regime de atribuição de direitos de tráfego extracomunitários, quando surge no agendamento político, é marcada por três condicionantes que a vão moldar na sua forma, *primo*, pelo já referido imperativo institucional supranacional, *secundum*, pelo limitado campo de ação na revisão de acordos internacionais com outros Estados soberanos cuja concordância à sua alteração é necessária e funciona como relevante veto aos efeitos potenciais da mudança da política e *tertio*, a alteração da estratégia nacional no transporte aéreo decorrente da eleição do XIX Governo Constitucional que se apresenta interessado em, cite-se: "alienar a totalidade das participações na TAP", com a consequente alteração de estratégia de ação em relação ao ator mais relevante aliada à inexistência, por parte da gestão aeroportuária, de uma política de estratégia de reforço ou expansão de uma placa giratória regional e pela inexistência de atores nacionais interessados em utilizar as prerrogativas de um mercado único no setor.

Desenho da política

Como se tem visto até agora, todas as decisões foram realizadas numa perspetiva *top-down*, procurando-se a realização ótima possível da política governamental de gestão dos recursos existentes. Não é, assim, quando estabelecida a relação causal entre a política anterior e os agentes envolvidos, de modo algum surpreendente que consideremos a transição da fase de agendamento para desenho da política como um momento de cariz essencialmente político. É a partir da previsão de alteração do posicionamento do agente mais relevante que nasce a ação política para alteração do quadro regulatório.

A resolução do problema baseia-se assim num compromisso entre dois polos distintos de exequibilidade, por um lado a potestade total, na medida em que o Estado é um ator quase isolado no âmbito nacional e tem por isso a liberdade máxima em regulamentar a matéria em causa — que, no final de contas, se encontra intimamente associada a questões de soberania.[8] Contudo essa margem de discricionariedade encontra-se sob balizas bem claras onde a sua margem de atuação é nula porquanto a realização do mercado único europeu e o *acquis communautaire* apresentam, como única direção para que cesse a violação deste, a liberalização do setor.

8 Trata-se, afinal, na atribuição do direito a aeronaves estrangeiras em aceder ao espaço territorial nacional, o que tem sido sempre visto com as cautelas que se espelham na construção conservadora do Bilateralismo.

Fora do âmbito do processo legislativo nacional, o regulamento comunitário em causa criou igualmente certas obrigações que limitam a margem negocial do Estado Português com Estados terceiros na obtenção de novos direitos de tráfego, onde deverá pugnar por direitos livremente atribuíveis a operadores comunitários (e não apenas portugueses) e outros deveres de informação à Comissão.

Ainda assim, a solução encontrada qualifica-se como sendo a solução de continuidade possível atendendo os níveis de exequibilidade supra referidos. Sendo composta por um conjunto de instrumentos legais, geridos entre o governo central e a agência especializada competente, a peça nuclear da política assumida é o Decreto-Lei n.º 116/2012. Não deixa de ser surpreendente a descrição da sua aprovação:

> O Conselho de Ministros aprovou um diploma que estabelece o regime jurídico do acesso ao mercado e do exercício de direitos de tráfego no transporte aéreo regular extracomunitário. Este diploma visa a criação de um regime jurídico nacional que acolha o *novo* quadro comunitário em matéria de distribuição de direitos de tráfego e o desenvolva do ponto de vista do interesse nacional, determinando as condições e procedimentos em matéria de distribuição de direitos de tráfego no transporte aéreo regular extracomunitário [*sublinhado* nosso].[9]

Ora, sendo o quadro comunitário em apreço novo apenas no sentido de substituir o anterior, será, não o quadro comunitário, mas sim o quadro nacional, aquele que realmente se apresenta como novidade. Um quadro que assenta numa maior liberalização de mercado e melhores condições de acesso a transportadores que não a "companhia de bandeira".

Este novo regime inclui a abertura da possibilidade de qualquer operador aéreo com licença comunitária em candidatar-se ao exercício do direito de tráfego, a publicidade dos direitos de tráfego disponíveis para qualquer interessado em base de dados aberta ao público e, mais importante, com o fim do requisito, existente no regime anterior, que se consubstancia num direito de preferência do operador nacional. Assim, transferindo o processo de atribuição para a administração central e retirando o que, na prática, era um direito de veto da "companhia de bandeira", a decisão torna-se mais clara, o procedimento mais transparente e o grau de vinculação da administração pública ao resultado do procedimento vastamente superior. Acresce, claro, que o número de operadores elegíveis para a exploração do direito de tráfego aumentou exponencialmente.

Implementação

Começando a nossa análise da fase de implementação pelo campo de menor discricionariedade, ou seja, na negociação com Estados terceiros, atendendo o escasso

---

9 Comunicado do Conselho de Ministros de 19 de abril de 2012, disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20120419-comunicado-cm.aspx).

número de acordos assinados, podemos fazer uma análise a partir do regulamento comunitário, na medida em que este tem aplicabilidade direta no ordenamento jurídico nacional, incluindo todos os acordos assinados desde 2008 e publicados.[10] Note-se que na obtenção de novos direitos de tráfego, a posição de igualdade formal do Estado perante um Estado terceiro é o principal elemento na qualificação do sucesso ou fracasso da implementação. De notar igualmente que sendo um compromisso externamente imposto pela Comunidade, não é nunca o ponto-chave de uma negociação que poderá ser abandonado caso se torne um ponto de veto com a devida aprovação da Comissão.

A implementação das regras na negociação com Estados terceiros pode ser analisada nos quatro acordos negociados desde 2008 com a Ucrânia, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Singapura. No caso dos acordos assinados com Moçambique, Singapura e Ucrânia, todos cumprem com os requisitos comunitários.[11] Referência especial ao acordo assinado com São Tomé e Príncipe onde o Estado Português, de forma a obter a aceitação da cláusula comunitária, foi obrigado a ceder, como contrapartida, a este Estado a prerrogativa de nomear um operador que não fosse de São Tomé e Príncipe.[12]

Incidindo agora na atribuição dos direitos de tráfego negociados, o processo de seleção de operadores para as rotas não pode ser dissociado do facto de a agência governamental ter a competência legalmente atribuída necessária a garantir a eficácia de implementação em todos os vetores de implementação. As dificuldades de implementação formal, por parte da agência especializada, são assim inexistentes, sendo que apenas há a considerar a influência presente que o principal ator, igualmente estatal, possa realizar na defesa da sua posição de mercado. Podemos assim considerar, a nível de concretização, uma capacidade de implementação da nova política diretamente proporcional à independência que a agência tenha em relação aos atores da indústria, os operadores, que serão responsáveis por uma pressão, realizada de forma direta e indireta, em sentido oposto.

Avaliação

É impossível realizar uma avaliação dos impactos da medida a médio e longo prazo por esta ser extremamente recente, atendendo as dificuldades técnica e de nível económico necessárias para a sua concretização pelos agentes interessados. É possível

---

10 Ainda que para aferir as consequências da implementação da política em causa seria necessário equacionar o impacto *negativo* da política, ou seja, os acordos que não foram realizados em virtude das novas obrigações do Estado Português.

11 O acordo com Singapura foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 44/2013 e publicado em 4 de abril de 2013, o acordo com a República da Ucrânia encontra-se aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2009, publicado em *Diário da República* a 28 de junho de 2008, e o acordo com Moçambique foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 105/2012 e publicado a 7 de agosto do mesmo ano.

12 Resolução da Assembleia da República n.º 110/2010, publicada em *Diário da República* a 24 de setembro de 2010.

contudo a realização de uma avaliação da alteração de comportamento dos envolvidos no campo do cumprimento das obrigações formais como sendo positiva. Todos os processos necessários à implementação das medidas de publicitação de informação encontram-se cumpridos, incluindo as publicações de atos realizados ao abrigo do novo regime.

Contudo, uma avaliação do fim último de forma mensurável é impossível realizar neste momento porquanto, atendendo à natureza das alterações em causa e à natureza insípida dos agentes a favor da nova política, os impactos de médio prazo não são, no momento, mensuráveis. Ainda assim, podemos concluir que na ótica de alteração de quadro regulamentar, no âmbito internacional, ou seja, na remoção das limitações de nacionalidade das transportadoras nomeadas, os Acordos de Serviços Aéreos apresentam resultados positivos na aplicação da nova medida.[13] Contudo, porque uma nomeação é um processo cumulativo de obtenção de autorizações, estes resultados são condicionados pela abertura e transparência do processo no âmbito doméstico, sendo ambos indissociáveis aquando da avaliação dos resultados.

No âmbito doméstico, sendo todo o processo centralizado na agência especializada, apenas os objetivos formais podem ser avaliados. No que diz respeito à aplicação das maiores necessidades de transparência no processo de seleção e atribuição administrativa dos direitos de rota, não existe informação suficiente para analisar o grau de acesso dos agentes não estaduais a rotas. O novo enquadramento removeu as limitações de quota de mercado, sendo que o enfoque de análise deverá agora centrar-se no processo de atribuição de rotas concorrentes e no grau de transparência do mesmo. Manteve-se a decisão de *grandfather clauses*, o que acrescenta valor aos agentes já instalados.

Conclusão

A presente análise, ainda que realizada de forma preliminar, pretende não apenas hipotetizar sobre as forças condutoras que levaram à alteração do regime de licenciamento no transporte aéreo extracomunitário, mas também levantar questões várias, a jusante, sobre a política geral de transportes e enquadramento dos mesmos no setor empresarial do Estado.

Pretendeu-se estruturar uma política pública, sem realçar o processo legislativo em si, mas dando espaço à consideração dos vários intervenientes e do seu peso na política em causa. Mais importante, visa permitir compreender, e esse é o princípio base, que os elementos com maior peso institucional e legal, neste caso o *output* das políticas comunitárias de transporte aéreo através de um conjunto de decisões e um regulamento comunitário, pese a sua influência, não foram o elemento determinante da mudança. A mudança resulta de uma posicionamento de

13 Sendo que se retoma a ressalva feita anteriormente de que uma resposta conclusiva neste ponto carece de um ponderação negativa, ou seja, dos acordos que são impossibilitados por esta nova política, e que não foi tomada em consideração.

governo onde, aí sim, as instâncias supranacionais foram relevantes, mas no âmbito da pressão realizada sobre a redução do setor empresarial do Estado em geral e não apenas no setor dos transportes. A possibilidade do Estado Português em manter o incumprimento do acervo comunitário por um período tão alargado seria, por si, objeto de um interessante estudo a que convidamos futuros analistas.

Foi igualmente positivo identificar a principal força opositora à nova política na defesa de um *status quo* que lhe era favorável. A forma e capacidade desta em influenciar o processo decisório, contudo, não chegou a ser analisado.

No centro, o Estado na sua forma mais pura. Elemento procrastinador no cumprimento do mandato comunitário quando na defesa do que é a sua interpretação do que são os seus interesses próprios, com alteração da política em causa apenas acompanhando uma reversão das prioridades nacionais (independentemente da pressão internacional para a alteração das ditas prioridades). Como o presente exercício demonstra, a mudança de interpretação do governo sobre o que é o seu papel na economia e suporte às principais empresas públicas revelou-se, esse sim, essencial à concretização da política em análise. Ao considerarmos o processo de desmobilização dos recursos estatais concessionados à defesa e proteção de empresas do setor empresarial do Estado como o elemento fundamental da política em questão, constata-se que, neste setor, o Estado Português ainda tem uma relevante margem de manobra no seio comunitário.

Parte V | POLÍTICAS DE SAÚDE

Capítulo 12

Lei de prevenção e controlo do tabagismo

Maria Cortes

Introdução

A análise de políticas públicas debruça-se sobre um conjunto de decisões e atividades institucionais decididas e implementadas por atores públicos com o objetivo de resolver um problema considerado, politicamente, de natureza coletiva. Este tipo de análise apela ao conhecimento proveniente de várias ciências, tendo como objetivo principal compreender para que servem, como emergem e funcionam as políticas públicas, quem são os principais agentes (instituições, grupos, etc.) e quais as consequências de uma política pública.

Segundo o modelo das etapas (Laswell, 1950; Knofoel, 2007; Hill, 2013), as políticas públicas são o resultado de um ciclo político que se constitui por etapas, sendo relevante nas análises de políticas explicar não só o funcionamento do sistema político, mas também compreender a ação pública, salientando as continuidades e as regras gerais que lhe são próprias. Neste modelo, considera-se que a análise de políticas públicas deve contribuir para predizer e orientar o desenvolvimento de políticas mais adequadas e informar o debate público acerca das mesmas.

Laswell (1959) propõe como fases do processo de emergência de uma política pública: i) a identificação do problema; ii) o agendamento; iii) a formulação da política; iv) a concretização e implementação; v) a avaliação. A avaliação da política desencadeia um efeito de retroalimentação ou *feedback* dando origem à revisão da política existente ou à emergência de uma nova. Esta análise desagregada por etapas facilita a compreensão do processo de tomada de decisão e concretização da política em estudo.

As políticas adotadas resultam de um processo dinâmico que envolve vários atores e agentes nacionais e internacionais. Estes agentes podem ter um papel mais ou menos ativo, ou transversal às diferentes etapas. Além disso, estas etapas não são algo estanque, mas resultam de um processo de simplificação do problema. Esta característica de simplicidade e linearidade do modelo pode limitar a compreensão de um processo tão complexo e multidimensional como a análise das políticas públicas.

Neste modelo, o Estado possui o papel principal na definição das políticas públicas, não sendo enfatizado o papel dos agentes e das agendas transnacionais

(por exemplo, acordos e tratados europeus). Este aspeto sente-se particularmente neste exercício, pois foi difícil aplicar um modelo tão linear à análise de uma política derivada de instrumentos internacionais de política pública.

O presente trabalho está centrado na análise da Lei n.º 37/2007 para prevenção e controlo do tabagismo. O problema que esta política pública pretende resolver é, desde há muitos anos, foco de medidas com o intuito de prevenir e controlar o tabagismo e melhorar a saúde pública. As diferentes políticas adotadas têm procurado modificar o comportamento da população por oposição aos interesses da indústria tabaqueira e de grupos de pressão, incluindo fumadores, que por meios diretos ou indiretos têm benefícios derivados do consumo de tabaco.

As políticas públicas na área do tabaco são de natureza regulamentar, impondo restrições e normas ao comportamento dos cidadãos e da indústria (produção e comércio de tabaco). O primeiro ato decisório relacionado com o tabaco remonta a 1959 (proibição de fumar dentro de recintos fechados onde se realizem espetáculos, a não ser nos locais para esses fim designados nas vistorias, Decreto-Lei n.º 42 661, de 20 de novembro de 1959) e desde aí têm sido desenvolvidos um conjunto de instrumentos de implementação de políticas públicas, de onde se salientam por exemplo: i) legislação sobre os espaços de venda e consumo, composição, rotulagem, embalagem, publicidade e patrocínio; ii) impostos sobre o tabaco; iii) persuasão com o desenvolvimento de campanhas de prevenção; iv) capacitação e aprendizagem; v) inspeção; vi) licenciamento de espaços onde é possível fumar.

A Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto, deu execução ao disposto na Convenção Quadro da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a Prevenção e o Controlo do Tabaco (maio de 2003) assinada por Portugal, em 2004, e aprovada pelo Decreto-Lei n.º 25-A/2005, de 8 de novembro. Com a ratificação da convenção quadro constitui-se como uma obrigação do país a definição e implementação de medidas legislativas e administrativas, com vista à elaboração de políticas adequadas para a prevenção e a redução do consumo do tabaco, da dependência da nicotina e da exposição ao fumo do tabaco. Além disso, o país deve ainda participar de forma ativa na consecução de estratégias, nacionais e de âmbito da cooperação internacional. Assim, dando disposto às orientações emanadas pela OMS, bem como às diretivas comunitárias existentes sobre esta matéria (especificamente a Diretiva n.º 2001/37/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho, e a Diretiva n.º 2003/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003), o Estado Português procedeu à revisão e atualização do quadro legislativo nacional referente ao consumo de tabaco e produtos de tabaco, nomeadamente fabrico, apresentação, venda, publicidade, patrocínio, rotulagem, composição e medidas de prevenção do tabagismo. Esta lei agrupa toda a legislação até aí dispersa num vasto conjunto de diplomas, tendo sido introduzidas alterações relevantes que visavam fomentar uma maior proteção de todos os cidadãos da exposição involuntária ao fumo do tabaco e incrementar medidas de prevenção do consumo, salientando-se as seguintes:

— limitações ao consumo do tabaco em espaços fechados e cobertos, bem como em todos os espaços da administração pública, nomeadamente estabelecimentos de ensino, de saúde e outros;

— proibição da publicidade ao tabaco;
— obrigatoriedade da utilização de mensagens de saúde nas embalagens, disponibilização de consultas/programas de cessação tabágica, de informação e educação para a saúde, em particular das crianças e jovens;
— proibição de venda de produtos do tabaco a menores de 18 anos (contra os 16 da altura);
— proibição da venda de produtos do tabaco em máquinas de venda automática que não estejam munidas de um dispositivo eletrónico ou outro sistema bloqueador que impeça o seu acesso a menores de 18 anos ou que não estejam localizadas no interior do estabelecimento comercial, de forma a serem visualizadas pelo responsável do estabelecimento.

Objetivo

Este estudo pretende desenvolver uma análise política da Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto, (doravante designada lei) que estabeleceu normas para proteção dos cidadãos da exposição involuntária ao fumo do tabaco e medidas de redução da procura de tabaco relacionadas com a dependência e a cessação do consumo, segundo o modelo das etapas (Laswell, 1956; Knofoel, 2007; Hill, 2013).

Esta análise procura contextualizar as decisões e atividades implementadas para dar resposta ao problema de prevenção e controlo do tabagismo, destacando os aspetos relacionados com a saúde.

O presente trabalho integra um exercício académico realizado no contexto do Doutoramento em Políticas Públicas (ISCTE-IUL), na Unidade Curricular de Análise e Desenho de Políticas Públicas, da responsabilidade da professora doutora Maria de Lurdes Rodrigues.

Metodologia

Este exercício consiste numa análise descritiva da política pública de prevenção e controlo do tabagismo, estabelecida pela Lei n.º 37/2007, através da aplicação do modelo de etapas.

Realizou-se uma revisão documental da literatura científica publicada e cinzenta da área em estudo (documentos *online*), nomeadamente uma pesquisa dos atos decisórios nacionais e internacionais. A nível nacional os atos decisórios iniciais remetem para o ano de 1959. No total foram compilados cerca de 63 disposições legislativas, regulamentares e administrativas portuguesas e 2 disposições internacionais da União Europeia (UE) e 1 da OMS. Foram ainda analisados alguns documentos estratégicos de Política Nacional de Saúde, nomeadamente o Plano Nacional de Saúde 2004-2010 e documentos de suporte à implementação desta lei produzidos pela Direção-Geral da Saúde (DGS).

Aplicou-se o modelo das etapas, adaptado de Laswell, à informação coligida.

Emergência do problema

Problema

Segundo a OMS, a pandemia do tabagismo foi responsável pela morte de 100 milhões de pessoas no século XX e, se não for controlada, poderá vir a matar mil milhões ao longo deste século (OMS, 2008). A Comissão Europeia também aponta para que o consumo de tabaco seja responsável pela morte anual de i) 5,4 milhões de pessoas a nível mundial; ii) 650 000 pessoas na UE; iii) mais de 10 000 pessoas em Portugal (OMS, 2008; Comissão Europeia, 2009).

A evidência científica indica que o consumo de tabaco é atualmente a principal causa prevenível de doença e de morte, nomeadamente de morte prematura, contribuindo para seis das oito principais causas de morte verificadas anualmente em todo o mundo (OMS, 2008).

Em Portugal, o consumo de tabaco parece ser responsável por uma em cada dez mortes verificadas na população adulta e por cerca de uma em cada quatro mortes verificadas na população dos 45 aos 59 anos (DGS, 2013). Mais de 90% dos fumadores portugueses iniciaram-se no tabagismo antes dos 25 anos, sendo que o consumo de tabaco entre os jovens escolarizados parece estar a aumentar (DGS, 2013). Salienta-se ainda que cerca de metade dos fumadores portugueses nunca fizeram qualquer tentativa para parar de fumar (DGS, 2013). A cessação tabágica é, frequentemente, um processo difícil e sujeito a múltiplas recaídas e a insucesso (DGS, 2013).

De acordo com estudos internacionais, os locais de trabalho e outros espaços públicos fechados constituem uma fonte importante de exposição involuntária ao fumo ambiental do tabaco, sendo este o principal poluente evitável do ar interior. O fumo ambiental é considerado atualmente como um carcinogéneo humano, para o qual não há um limiar seguro de exposição. A proibição de fumar em locais fechados contribui para reduzir as admissões hospitalares por doenças relacionadas com o consumo de tabaco, nomeadamente doença isquémica cardíaca (DIC), acidente vascular cerebral (AVC) e doenças respiratórias, nomeadamente doença pulmonar obstrutiva crónica (DPOC) (Tan e Glantz, 2012). Estes efeitos são mais notórios quando as medidas de restrição de fumar são totais e verificam-se tanto em fumadores como nos não fumadores (Tan e Glantz, 2012).

A evidência crescente sobre os malefícios, diretos e indiretos, do consumo de tabaco (relevância do conhecimento técnico), juntamente com a necessidade de proteger a saúde dos cidadãos, e uma maior visibilidade da ação pública dos diferentes atores relacionados com a proteção da saúde (por exemplo associações de doentes, sociedades científicas e outras coligações) levou à presença deste tema no debate público e ao desenvolvimento de ações do Estado Português para apoiar as medidas internacionais/europeias nesta área (diretivas e a convenção quadro). Assim, verificou-se uma construção intelectual progressiva de um problema individual (comportamento de fumar) para um problema coletivo (prejuízo da saúde do próprio, mas também daqueles que involuntariamente estão expostos ao fumo).

Antecedentes e tentativas de resolução do mesmo problema

As primeiras medidas legislativas dirigidas ao controlo do tabagismo surgiram em 1959 e vieram estabelecer a proibição de fumar em recintos fechados de espetáculos e alguns transportes públicos, respetivamente nos termos do Decreto-Lei n.º 42.661, de 20 de novembro de 1959, e da Portaria n.º 23.440, de 19 de julho de 1968. Nos anos 70 verificou-se uma produção e aprovação de diversos diplomas que alargaram a proibição de fumar aos recintos desportivos fechados, publicidade ao tabaco em organizações desportivas ou destinadas à prática desportiva na televisão e na rádio. Considerou-se adequado para uma melhor compreensão desta lei apresentar uma tabela cronológica com a produção das disposições legislativas, regulamentares e administrativas desde 1959 até aos dias hoje (quadro 12.1).

Em 1979, realizou-se a IV Conferência Mundial sobre o Tabaco e a Saúde, nesta sequência foi criado, em Portugal, um grupo de trabalho interministerial que desenvolveu a Lei n.º 22/82, de 17 de agosto, e o respetivo diploma regulamentar, Decreto-Lei n.º 226/83, de 27 de maio. Esta lei (Decreto-Lei n.º 226/83) compilou a legislação existente até aí sobre esta matéria, sendo considerada a primeira lei dirigida especificamente à prevenção do tabagismo. As proibições de fumar incidiam sobre unidades onde se prestassem cuidados de saúde, locais destinados a menores, estabelecimentos de ensino, recintos desportivos fechados, salas de espetáculos e alguns meios de transporte. Na década de 80, a produção legislativa foi bastante profícua, e avulsa, sendo regulamentadas proibições de fumar em determinados locais como por exemplo, "locais de atendimento ao público, museus e bibliotecas" ou meios de transporte. Nesta época houve também intenções de regulamentar aspetos relacionadas com o fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco, publicidade e patrocínio de produtos do tabaco. Apesar desta abrangência de medidas a maior parte delas não foi implementada, nem fiscalizada.

Da legislação produzida desde esta época até aos dias de hoje salientam-se alguns instrumentos de implementação das medidas previstas, nomeadamente o Conselho de Prevenção do Tabagismo (Decreto-Lei n.º 226/83, de 27 de maio; Portaria n.º 165/84, de 26 de março; Decreto-Lei n.º 333/85, de 20 de agosto), a criação do Dia Nacional do Não Fumador (Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/84, de 11 de junho); regulação fiscal e impostos (Decreto-Lei n.º 444/86, de 31 de dezembro); regulação da publicidade (Decreto-Lei n.º 52/87, de 30 de janeiro); normas relativas aos teores dos elementos constituintes do tabaco e à proibição de fumar num conjunto mais alargado de espaços (Portaria n.º 32/94, de 11 de janeiro; Decreto-Lei n.º 138/2003, de 28 de junho). Todo este processo legislativo veio progredindo para culminar na implementação da Lei n.º 37/2007, para a qual contribuíram as influências transnacionais da UE e OMS.

Documentos estratégicos de política de saúde, como é o caso do Plano Nacional de Saúde 2004-2010 (DGS, 2004), também influenciaram a adoção de medidas por parte dos governos, no sentido de consolidar as ações de prevenção do tabagismo, nomeadamente a redução do consumo de tabaco nos jovens e a promoção da cessação tabágica nos fumadores.

A UE constitui-se como agente externo com uma influência decisiva no que se refere à emergência de uma nova política pública nesta área. A prevenção e o controlo do tabagismo constituem, desde há vários anos, um tema central e objetivo prioritário no âmbito das políticas da UE. A preocupação da UE relativamente ao tabaco tem-se expressado na produção de diversas diretivas, das quais se destaca: a Diretiva 2001/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (a revisão desta diretiva foi aprovada no fim do mês de dezembro), relativa à rotulagem e às condições de fabrico e venda dos produtos do tabaco. Após esta diretiva foi publicada outra também particularmente relevante para a Lei n.º 37/2007, a Diretiva 2003/33/CE sobre publicidade e patrocínio. Recentemente foram publicadas a Diretiva 2010/12/UE do Conselho, relativa à estrutura e às taxas do imposto especial de consumo incidente sobre os tabacos manufaturados e a 2012/9/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa também à publicidade, promoção e patrocínio dos produtos do tabaco (DGS, 2013).

A Diretiva 2001/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2001, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros (EM) no que respeita ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco deu um novo impulso no sentido da harmonização das políticas dos EM nesta área. Esta diretiva é mandatória para os membros, estando assim Portugal obrigado a transpô-la no prazo estabelecido sob pena de entrar em incumprimento (30 de setembro de 2002). A diretiva em causa revogou diretivas anteriores, por exemplo a Diretiva 89/622/CEE e 90/239/CEE e regulamentou aspetos relacionados com a composição dos produtos de tabaco (teores máximos), rotulagem, publicidade (mensagens informativas relacionadas com saúde), importação e venda suscetíveis de afetar as trocas comerciais e o mercado interno da UE. De acordo com a documentação pesquisada, Portugal esteve em incumprimento durante um curto período, pois a diretiva deveria ter sido transposta em 2002, situação que apenas aconteceu em 2003 através do Decreto-Lei n.º 25/2003, de 4 de fevereiro, e mais tarde alterada pelo Decreto-Lei n.º 76/2005, de 4 de abril.

A Diretiva 2003/33/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos EM em matéria de publicidade e de patrocínio dos produtos do tabaco permitiu uma aproximação das legislações nesta área. Segundo o disposto nesta diretiva as normas internacionalmente aplicáveis à publicidade aos produtos do tabaco e ao seu patrocínio seriam consideradas temas de negociação com vista à elaboração da convenção quadro da OMS para a luta antitabaco. A Diretiva 2003/33/CE deveria ter sido transposta até 31 de julho de 2003, porém só foi transposta em 2006 pelo Decreto-Lei n.º 14/2006, de 20 de janeiro.

Na origem das duas diretivas esteve a consideração de que as diferenças nas legislações nacionais se constituíam como obstáculos ao comércio externo e dariam origem a entraves à livre circulação entre os EM do tabaco e produtos associados, bem como de produtos ou serviços que serviam de suporte à publicidade e ao patrocínio. Assim, pode concluir-se que ambas as diretivas visavam assegurar a livre circulação dos meios de comunicação e eliminar os entraves ao funcionamento do mercado interno.

Quer o Decreto-Lei n.º 76/2005 como o Decreto-Lei n.º 14/2006 foram revogados pela Lei n.º 37/2007, aqui em estudo.

A UE centra a sua preocupação nas questões do mercado interno e na livre circulação de pessoas e bens, deixando o dever de proteger a saúde pública sobre responsabilidade interna dos diferentes países (Diretiva 2001/37/CE). No entanto, a própria UE, reconhecendo o problema do tabagismo em termos de saúde pública, ratificou a convenção quadro da OMS, encontrando-se assim vinculada ao cumprimento do que esta estabelece, especificamente nas matérias da sua competência, por exemplo promover recomendações que visem a prevenção do tabagismo. Neste sentido, divulgou a "Recomendação do Conselho sobre a criação de espaços sem fumo" instando os EM a apresentarem até 2012 legislação destinada a proteger os cidadãos contra a exposição ao fumo do tabaco.

O reconhecimento do consumo do tabaco como um problema mundial com sérias consequências de saúde pública, sociais, económicas e ambientais, bem como a preocupação com a necessidade de reduzir as mortes e as doenças relacionadas com o tabagismo deu origem à aprovação, em 21 de maio de 2003 na Assembleia Mundial da OMS, da primeira grande medida mundial de saúde pública — convenção Quadro da OMS para o Controlo do Tabaco (doravante designada por convenção quadro ou Convenção). Este documento foi apresentado durante a 52.ª Assembleia Mundial da Saúde da OMS, em 1999, mas apenas foi aprovado, por unanimidade, durante a 56.ª Assembleia (2003). Portugal ratificou a convenção quadro em 9 de janeiro de 2004, aprovou-a pelo Decreto n.º 25-A/2005, de 8 de novembro, e regulamentou-a através da Lei n.º 37/2007, aqui em análise.

A convenção quadro tem como princípio básico proteger a saúde pública da propagação da epidemia do tabagismo. Neste sentido, estabelece orientações administrativas e regulamentares relativas à necessidade de todos os países adotarem medidas que garantam, por exemplo, a informação das consequências para a saúde; protejam os cidadãos da exposição involuntária ao fumo do tabaco; implementem medidas para evitar o início do consumo e medidas relativas à redução da procura de tabaco, nomeadamente medidas financeiras e fiscais (aumento dos preços do tabaco e dos impostos associados); medidas de redução da procura relacionadas com a dependência e a cessação do consumo de tabaco; desenvolvimento de medidas que regulamentem a composição dos produtos do tabaco; embalagem e etiquetagem; publicidade e patrocínio; venda de tabaco e de produtos associados (por exemplo, proibição de venda em determinados locais). A convenção quadro não tinha um carácter mandatório (instrumento considerado *soft law*), mas a sua aprovação refletia a adesão voluntária do país, ficando este a partir daí vinculado aos seus objetivos, medidas e orientações.

O Plano Nacional de Saúde (PNS) 2004-2010 define um conjunto de áreas que foram consideradas prioritárias, nomeadamente intervenções para diminuir o consumo do tabaco; necessidade de prevenir o tabagismo nos jovens e promover o abandono do tabagismo entre fumadores (DGS, 2004).

Com esta conjuntura internacional, emergência de diretivas (2001/37/CE e Diretiva 2003/33CE) e convenção quadro, Portugal sofreu fortes influências externas para realizar uma revisão da legislação nesta área.

Formulações para o problema

A formulação da Lei n.º 37/2007, no que se refere à dimensão da saúde, foi fundamentada numa narrativa causal de proteção da saúde tanto dos fumadores como dos não fumadores, de modo a limitar o consumo de tabaco em determinados espaços e a dificultar o acesso e o consumo de tabaco pelos jovens, como, por exemplo, a proibição da venda de tabaco a menores de 18 anos.

A emergência de legislação normativa e administrativa na área do tabaco nunca é simples ou consensual pois interfere com um grande *lobby* económico e implica redistribuições de poder entre os agentes (Hay, 2006). Os fumadores conjuntamente com a indústria tabaqueira, bem como os proprietários de restaurantes, bares e similares, através da Associação de Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP), tiveram uma grande força mobilizadora junto da opinião pública, fazendo a apologia da liberdade de escolha e da autonomia dos cidadãos. As narrativas desenvolvidas pelos agentes de saúde e grupos de académicos (por exemplo, as associações de doentes, a academia e as sociedade científicas) contribuíram para influenciar a construção da lei e a opinião pública no sentido da necessidade de proteção da saúde dos não fumadores. A existência de dois documentos orientadores da Política de Saúde (PNS 2004-2010; convenção quadro, OMS 2005) e as diretivas comunitárias contribuíram para a implementação de uma lei que para além dos aspetos relacionados com produção e comercialização, venda e publicidade do tabaco, incluiu uma dimensão protetora e promotora da saúde da população.

Perante o exposto, considera-se que Portugal apresentou uma resposta inovadora face à necessidade de transpor as diretivas europeias e a convenção quadro: integrou numa única lei a componente de saúde pública e a componente mais reguladora do mercado interno europeu, compilando ainda um conjunto de legislação nacional avulsa (cerca de 20 diplomas). Por outro lado, na transposição das diretivas e da convenção quadro houve uma adaptação ao contexto e às especificidades nacionais, não tendo sido transpostas algumas das recomendações "mais radicais" (por exemplo, impressão de imagens chocantes no maço de tabaco; proibição completa de fumar em espaços públicos ou de diversão). A implementação desta lei teve um longo percurso, tendo as medidas finais assentado em estratégias colaborativas (consensos e negociações) entre os partidos políticos e grupos de interesses.

Processo de construção do problema

O problema do tabagismo é antigo, as suas causas e consequências são sobejamente conhecidas tanto ao nível dos decisores como da população. Porém, o papel das coligações associadas à indústria é muito forte, tendo conseguido que as medidas tomadas até aqui (Lei n.º 37/2007) tivessem sido "moderadas" ou a maioria delas não implementadas nem fiscalizadas: embora tenha havido uma preocupação com a saúde pública, houve sempre uma harmonização ou mesmo uma supremacia dos interesses provindos do lucro económico da indústria, dos proprietários de equipamentos hoteleiros e similares e dos próprios fumadores.

A adoção de legislação semelhante nos restantes países da Europa, tanto por via da transposição da diretivas da UE como da convenção quadro da OMS, contribuiu, por um lado, para a construção de um problema como coletivo e, por outro, como uma fonte de pressão para a implementação de medidas mais restritivas de prevenção e controlo do tabagismo em Portugal.

Contexto de emergência do problema

O contexto do problema do tabagismo é antigo, sendo inquestionável a sua relevância na saúde, mas muito discutíveis as soluções adotadas. Do ponto de vista da emergência desta lei, considera-se que está indelevelmente associada aos agentes internacionais, nomeadamente UE e OMS: Diretiva 2001/37/CE; Diretiva 2003/33/CE; e, especialmente, convenção quadro. A existência destes 3 documentos desequilibrou o equilíbrio político interno dando início a um novo ciclo (eventos externos desestabilizadores — Sabatier, 2007) e a um processo de adaptação do contexto nacional às exigências e pressões internacionais.

Em estudos futuros será pertinente analisar a posição de Portugal no debate internacional destes documentos.

Agendamento

O agendamento desta lei tem um longo percurso dinâmico e evolutivo. Até à sua formulação existia um conjunto disperso e "avulso" de disposições legislativas (muitas delas não implementadas, nem fiscalizadas) que visavam prevenir e controlar o tabagismo e que foram coligidas nesta única lei. A primeira lei de prevenção da exposição involuntária ao fumo do tabaco remonta a 1982 (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro), tendo este tema, a partir daí, momentos de maior e menor protagonismo na agenda. A necessidade de uma lei regulamentar, mais restritiva e protetora da saúde foi colocada na agenda nacional pelas pressões externas provindas da necessidade de transpor a Diretiva 2001/37/CE, a Diretiva 2003/33/CE e a convenção quadro. A Diretiva 2001/37/CE impunha um conjunto de restrições aos teores máximos dos componentes dos cigarros, à rotulagem com advertências relativas à saúde e outras indicações que deviam constar das unidades de embalagem dos produtos do tabaco, bem como medidas relativas aos ingredientes e às denominações dos produtos do tabaco, tomando como princípio a proteção da saúde. A Diretiva 2003/33/CE relativa à publicidade e patrocínio também reforçou a presença do tabagismo na agenda, levando à necessidade de novas disposições legislativas. Por sua vez, a ratificação da convenção quadro tornou incontornável a necessidade de transposição deste documento e a implementação de nova legislação. Verifica-se, assim, uma existência cumulativa e gradual de um conjunto de documentos internacionais que influenciaram a política nacional. Em termos de contexto político nacional também se pode considerar que existiam oportunidades estruturais facilitadoras da adoção de uma lei menos popular: maioria governamental que em legislaturas anteriores tinha iniciado as discussões e aprovação das diretivas, demonstrando

assim sensibilidade e interesse nestas matérias, bem como capacidade para esgrimir argumentos no debate público.

Considera-se que diferentes atores e coligações pró e contra a lei (Estado/Ministério da Saúde — agente responsável pela transposição — e grupos de pressão, por exemplo, organizações de doentes; grupos de fumadores) tiveram um papel fundamental no agendamento e desenho da lei, através da produção de informação e de conhecimento que fizesse prevalecer os princípios de proteção da saúde face aos interesses dos fumadores e aos argumentos económicos utilizados pela indústria tabaqueira e pela AHRESP. Neste contexto foram apresentados argumentos contra a lei, defendendo que se tratava de um atentado à liberdade dos fumadores e que tais medidas também deveriam ser implementadas ao álcool e aos alimentos ricos em gordura. Estes argumentos não são válidos na medida em que o consumo de álcool ou de alimentos ricos em gordura não afeta a saúde de terceiros, situação que apenas se verifica no caso do tabaco e da exposição involuntária ao fumo do tabaco. O papel da indústria tabaqueira e da AHRESP, bem como de grupos de fumadores e de alguns partidos políticos, como é o caso do CDS-PP, foi preponderante no debate público no sentido de impedir a adoção de medidas mais restritivas e incentivar ao desenvolvimento de estratégias colaborativas que levaram à adoção de medidas mais moderadas relativamente aos conteúdos a legislar: por exemplo, não foram implementadas as medidas que estabeleciam a existência de advertências para a saúde com recurso a pictogramas ou a imagens chocantes; foram legisladas exceções no que se refere a espaços de diversão noturna, restaurantes e similares onde é possível fumar.

Como referido, durante o debate público, os grupos de fumadores alegaram que esta lei era uma invasão do Estado nos direitos e liberdades individuais. A estas críticas, o Estado e os apoiantes desta lei respondiam com o dever de proteger a saúde das populações, nomeadamente a necessidade de proteger os cidadãos dos efeitos da exposição involuntária ao fumo do tabaco, por exemplo trabalhadores em ambientes tradicionalmente expostos a fumo. Este argumento baseia-se na evidência científica que aponta para que as consequências da exposição ao fumo do tabaco sejam igualmente graves para saúde de fumadores e de não fumadores que estão expostos ao "fumo em segunda mão". Segundo a evidência, apenas uma proibição total de fumar tem capacidade para proteger a saúde de todos os cidadãos. Neste sentido a Lei n.º 37/2007 estabelece limitações acerca do consumo de tabaco em recintos fechados destinados à utilização coletiva, garantindo a proteção da saúde de todos. Porém, e devido à necessidade de assegurar a implementação e de evitar mais contestação social, os atores envolvidos no processo optaram por definir uma lei moderada que proibisse fumar, mas integrasse um amplo leque de exceções. Neste sentido, foram estabelecidas um conjunto de exceções que permitem a criação de áreas exclusivamente destinadas a fumadores, coexistindo contiguamente áreas sem fumo. Para tal, os espaços deveriam cumprir um conjunto de requisitos: deviam estar sinalizados com afixação de dísticos em locais visíveis e ser separados fisicamente das restantes instalações, ou dispor de dispositivos de ventilação, ou qualquer outro que evitasse que o fumo se espalhasse às áreas contíguas. As exceções que permitem a existência destes espaços para fumadores contribuíram para reduzir a eficácia desta lei.

A necessidade de prevenção do tabagismo aponta para a relevância do contexto ambiental, cultural, socioeconómico e relacional na iniciação do tabagismo e na manutenção do ato de fumar. Segundo este argumento, o consumo de tabaco é influenciado por fatores pessoais e por fatores relacionadas com o contexto social, na medida em que este contexto pode facilitar a existência de modelos de comportamento favoráveis ao tabagismo — vulnerabilidade de exposição e vulnerabilidade psicológica (por exemplo, pais/família; pares). Considera-se que a Lei n.º 37/2007, ao proibir o consumo de tabaco, contribui para controlar o meio social e nesse sentido pode reduzir as influências sociais, bem como a própria aceitabilidade social do consumo de tabaco (DGS, 2011).

Em 2007, imediatamente antes da entrada em vigor da nova legislação do tabaco, a DGS tornou público um "Programa-tipo de atuação em cessação tabágica (Circular Normativa n.º 26/DSPPS, de 28 de dezembro de 2007) (DGS, 2007).

A Lei n.º 37/2007 apresenta medidas inovadoras, tendo sido a primeira lei, em Portugal, protetora da saúde de terceiros: limitação de fumar em determinados espaços. As medidas implementadas resultaram da adaptação ao contexto português de imposições e orientações internacionais, que visavam uma aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos EM relativamente ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco, bem como a necessidade de reduzir em todo o mundo as mortes e as doenças relacionadas com o consumo de tabaco e produtos relacionados.

Determinantes do agendamento

A Lei n.º 37/2007 foi agendada pelo governo apresentando um carácter *top-down*: obrigatoriedade de transposição dos documentos internacionais que resultaram de compromissos assumidos externamente. Esta influência transnacional decorreu através de diferentes mecanismos, nomeadamente difusão, transferência e convergência. A difusão aplica-se à apropriação de ideias e argumentos (quadros cognitivos, sistemas de crenças e valores) de outros países ou instituições, por exemplo a ideia de que a "redução do consumo do tabaco reduz os custos com a saúde"; ou de que "o tabagismo é um problema de saúde pública". As redes de conhecimentos e/ou grupos de interesse são relevantes para a difusão destas ideias. A transferência consiste num processo através do qual o conhecimento produzido e as soluções definidas num país são aplicados noutros. No caso da Lei n.º 37/2007 aplicaram-se estes mecanismos, na medida em que se verificou uma transmissão dos conhecimentos e da informação subjacente ao agendamento e aprovação das diretivas e da convenção quadro, bem como uma transferência de medidas e soluções relativas a este problema.

Ainda no que se refere à influência internacional destaca-se a noção de convergência que consiste, de um modo simplista, na adoção das mesmas agendas e políticas por diferentes países, verificando-se uma certa semelhança entre eles. É no conceito de convergência que assentam tanto as diretivas da UE como a convenção quadro pois têm como objetivo harmonizar e aproximar as legislações dos diferentes países, bem como minimizar as diferenças e as barreiras entre eles.

A convergência tem características semelhantes ao isomorfismo, ou seja, uma população passa a assemelhar-se a outra que vive num contexto semelhante, havendo tendência para ficarem iguais entre si. Enquanto o isomorfismo se aplica às estruturas, a convergência aplica-se aos processos de mudança política no sentido de uma aproximação e semelhança entre países. Com a lei do tabaco a tendência é para que a médio prazo todos os países tenham as mesmas especificidades legislativas e se verifique uma harmonização máxima das políticas nesta área. Segundo a perspetiva da convergência verifica-se a aplicação dos mecanismos de harmonização internacional, pois a existência de um mercado interno suscitou externalidades e desencadeou a necessidade de reduzir obstáculos comuns através da cooperação e em prol da UE.

A influência externa também se faz sentir por mecanismos de comunicação internacional, verificando-se a aplicação de soluções adotadas noutros países. Os encontros internacionais, as redes de informação e conhecimento são relevantes para a divulgação e comunicação internacional. Salienta-se o relatório de legislação comparada (Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar — DILP, 2007) solicitado pela Comissão Parlamentar de Saúde que tinha como objetivo identificar as diferentes legislações internacionais (este relatório será apresentado mais à frente neste trabalho).

Esta influência externa é particularmente relevante, sendo necessário conhecer quais os fatores e processos que estiveram na origem da ratificação da convenção quadro ou quais foram as posições defendidas por Portugal durante os debates que levaram à aprovação das diretivas.

Modo de agendamento

O agendamento da Lei n.º 37/2007 foi de carácter institucional e formal, sendo o Estado o elemento central neste aspeto. A implementação da lei transpunha os documentos internacionais, sendo por isso uma obrigação do legislador. Neste caso, a liberdade de definição e concretização da lei estava condicionada pelas orientações dos agentes externos, embora tenham existido medidas adaptadas ao país.

Do ponto de vista nacional, o agendamento desta lei caracteriza-se por uma agitação e instabilidade política: em 2001, ano em que a Diretiva 2001/37/CE foi aprovada, estava no governo o Partido Socialista (PS). Esta legislatura terminou em 2002 com a demissão do primeiro-ministro (XIV Governo Constitucional). A diretiva foi transposta em 2003 pelo Decreto-Lei n.º 25/2003, de 4 de fevereiro, numa legislatura presidida pelo Partido Social Democrata (PSD) (XV Governo Constitucional). Em 2005, numa nova legislatura, desta vez com um governo de incidência parlamentar entre o PSD e o CDS-PP (XVI Governo Constitucional), voltou a existir um novo ato decisório — Decreto-Lei n.º 76/2005, de 4 de abril. Quando este decreto-lei foi publicado a Assembleia tinha sido dissolvida pelo Presidente da República e tinham sido convocadas eleições antecipadas. A Diretiva 2003/33/CE foi aprovada em 2003 tendo sido transposta para Portugal em 2006 (Lei n.º 14/2006) estando a governar o PS que acabaria por construir e implementar a Lei n.º 37/2007 nessa mesma legislatura. Neste percurso salienta-se a aprovação das diretivas por

um governo socialista, bem com a aprovação da Lei n.º 37/2007 pelo mesmo partido.

O percurso entre a ratificação da convenção quadro da OMS, em 2004, e a aprovação pelo Decreto n.º 25-A/2005, bem como a respetiva regulamentação na Lei n.º 37/2007, atravessou o XVI e o XVII governos constitucionais.

A análise da evolução histórica permite-nos identificar fases do processo de agendamento e atores que tiveram influência nas diferentes fases: emergência do problema (debate muito centrado nas questões de saúde pública na Europa e na necessidade de promover e facilitar o mercado interno europeu), especificação de soluções (também com um papel relevante da Europa e com uma discussão nacional sobre as soluções e estudos subjacentes), o alastramento do problema (considerado como o alastrar a Portugal da necessidade de implementar novas medidas e dar resposta aos desafios e ao debate internacional sobre este tema), entrada na agenda (com destaque para o papel do Estado que tinha a responsabilidade de dar execução e transpor as diretivas e a convenção quadro já aprovadas).

Considera-se que o agendamento da Lei n.º 37/2007 foi de tipo governamental e legislativo: governamental na medida em que foi o mesmo governo que aprovou e transpôs a convenção quadro da OMS; legislativo na medida em que a transposição das diretivas era mandatória e se não ocorresse Portugal entrava em incumprimento.

O agendamento desta lei não foi fruto do acaso, mas sim da influência das instituições transnacionais, com aprovação de instrumentos de política internacional. A pressão externa acabou por se constituir como um oportunidade para definir e implementar uma nova política de prevenção e controlo do tabaco.

Considera-se que no agendamento da Lei n.º 37/2007 estiveram envolvidos novos atores, novas ideias de promoção e proteção da saúde face a argumentos antigos utilizados por agentes que defendem os assuntos relacionados com o tabaco. Pode considerar-se a existência de duas coligações em competição: a saúde e os defensores do tabagismo. Desta competitividade surgiu uma agenda inovadora e imprevisível que desencadeou a mudança política (Sabatier, 2007). Em termos internacionais, Portugal apresenta uma lei semelhante às aplicadas nos restantes países da Europa, porém para o contexto português esta foi uma lei bastante inovadora, pois impunha condições aos comportamentos individuais e culturalmente aceites. Em muitos dos países membros já existia legislação restritiva do consumo de tabaco e mais efetiva na proteção da saúde.

Debate público

O debate público foi bastante aceso, tendo decorrido sobretudo na fase da concretização e implementação da lei. Durante este debate público verificou-se a emergência de duas coligações: uma contra a lei e outra pró-lei. A coligação contra a lei centrava os seus argumentos na defesa do potencial económico e financeiro relacionados com a indústria tabaqueira e com o consumo de tabaco (por exemplo, grupos de fumadores, indústria tabaqueira, AHRESP). Neste sentido referia os impactos diretos relacionados com a redução dos postos de trabalho, falência dos

produtores de tabaco, assim como as questões associadas à redução das receitas dos impostos para o Estado. Por sua vez, a coligação pró-lei focava os seus argumentos nos danos para a saúde provocados pelo consumo de tabaco, tanto na saúde do fumador como de terceiros. Esta coligação baseava-se na evidência científica sobre os danos do tabaco e na evolução da legislação antitabágica noutros países do mundo (apresentação da legislação de outros países).

A existência destas coligações conduziu ao desenvolvimento de estratégias colaborativas e de "consenso" que implicaram a emergência de exceções à lei, nomeadamente exceções que permitiam fumar em espaços onde seria proibido.

Como se verifica, o debate foi mobilizado por duas coligações com interesses e argumentos diferentes. Pode aplicar-se assim o conceito de arena coletiva onde se verifica uma participação fundamental dos partidos e das associações que discutiam diferentes alternativas de resposta para o problema. O Estado (incluído na coligação pró-lei) também teve um papel central na formação da opinião pública e na divulgação de informação sobre este tema (arena institucional). A arena mediática foi bastante relevante na divulgação de todo o processo e na formação da opinião pública.

A Lei n.º 37/2007 entrou em vigor (fase de implementação) no dia 1 de janeiro de 2008 tendo a primeira semana do ano sido profícua em notícias e artigos de opinião contra a lei, publicados em jornais nacionais de grande tiragem (por exemplo, *Público* e *Expresso*). Cronistas de relevo manifestaram-se contra esta lei, tendo sido referido que se tratava de uma lei fundamentalista (apelidada de lei do terror) e que o país se reencontrava com a "sua velha vocação de proibicionismo, delação e repressão dos direitos individuais" (Tavares, M. S., (2008) em *Expresso*, de 8 de janeiro de 2008). Segundo este jornalista, o Estado que pretendia proteger a saúde dos cidadãos com esta lei era o mesmo Estado que também promovia o consumo de tabaco, na medida em que financiava o seu cultivo, produzia monopolisticamente cigarros e taxava a respetiva venda, sendo esta uma boa fonte de receitas. Para este jornalista, o país tinha regredido à época do Estado Novo, não só pelo clima de suspeição e de denúncia, associado à fiscalização da lei, como pela restrição de liberdades individuais dos fumadores. Outros cronistas de destaque no país chegaram mesmo a apelidar esta lei de "fascista".

Face a estes argumentos emitidos por fumadores contra a Lei de Prevenção e Controlo do Tabagismo, a DGS, o Ministério da Saúde e grupos a favor da lei apresentaram argumentos em prol da defesa da saúde pública, que salientavam o dever do Estado em proteger a saúde dos seus cidadãos. Nomeadamente, a saúde dos não fumadores na medida em que a proibição de fumar em determinados espaços se baseava na narrativa causal da necessidade de proteger da exposição involuntária ao fumo do tabaco. É importante referir que esta lei afetava diretamente os fumadores, reduzindo os locais onde era possível fumar, mas estes eram um grupo minoritário da população.

Em 2011, um estudo realizado pela DGS analisou as notícias de 9 jornais nacionais e da Agência Lusa, usando as seguintes palavras-chave: *tabaco, cigarros, fumar e fumo*. A pesquisa incidiu no intervalo temporal de 2007 a 2010 (DGS, 2011). Segundo os resultados deste estudo verificou-se, em 2007 (momento da formulação,

concretização e implementação), um aumento gradual do número de notícias, refletindo-se assim um progressivo interesse pela temática que culminou com a aprovação da lei. Antes da entrada em vigor da lei (1 de janeiro de 2008) foi visível, através da comunicação social, um certo receio por parte dos fumadores e proprietários da restauração, bares e discotecas que utilizaram argumentos baseados em conceitos de discriminação e restrição de liberdade para com os fumadores. Porém, cedo se começou a perceber que não se tratava de um problema incontornável e os próprios fumadores bem como a própria restauração pareciam ter-se adaptado bem e de forma rápida, deixando de se encontrar notícias contra a nova legislação (DGS, 2011). Ainda em 2007, as notícias começaram a referir aspetos económicos favoráveis do abandono do consumo de tabaco (poupança individual e poupança para a área da saúde), surgindo nos anos seguintes argumentos que expressavam os ganhos em saúde associados às medidas de prevenção do tabagismo. Em 2009, um ano depois da implementação da nova lei, as notícias já demonstravam uma tonalidade emocional positiva face à proibição de fumar, embora ainda surgissem na imprensa alguns argumentos negativos face à lei em causa: i) notícias de que se poderia assistir a um retrocesso na lei ("Lei retrocede e serve mais os interesses do que a saúde pública — Sociedade de Tabacologia", Lusa 20-05-2009); ii) "20% das escolas não cumprem a lei do tabaco", *Jornal de Notícias* 10-4-2010. De um modo geral, as notícias pareciam indicar uma tendência positiva da sociedade no sentido de aceitar e desejar espaços fechados livres de fumo do tabaco ("Doentes pedem proibição total do tabaco na restauração" — *Diário de Notícias* 2-01-2010); "Doentes querem a proibição do tabaco" (24-12-2010). Este aspeto parece estar alinhado com o debate internacional que aponta para que a lei do tabaco deva ser ainda mais restritiva (DGS, 2011).

Apesar da relevância dos *media*, não parece aplicar-se o conceito de *agenda setting* (McCombs e Shaw, 1972) pois não foi a agenda mediática que trouxe este tema (Lei n.º 37/2007) para a cena política. Neste caso foi a atitude institucional e governamental de aprovação de documentos de política internacional que levaram à construção de uma agenda mediática em torno deste tema.

Custos e inserções orçamentais

As receitas associadas aos impostos do tabaco representam um volume considerável em termos de receitas fiscais. A Lei n.º 37/2007, na medida em tinha como um dos objetivos a redução do consumo de tabaco e a promoção da cessação tabágica, parecia implicar uma redução das receitas fiscais, prejudicando assim o orçamento. Relativamente a este aspeto não foram encontradas informações.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2013, o imposto sobre o tabaco é o terceiro imposto indireto mais importante em termos de receitas fiscais (6,2% em 2012). Com a implementação da lei, a receita deste imposto diminuiu 5,6% (Taxa de Variação Anual) apesar do novo aumento das taxas, em especial a relativa ao tabaco de enrolar (DGS, 2013).

Difusão, transferência e convergência

Como referido anteriormente (ver ponto sobre determinantes do agendamento), na Lei n.º 37/2007 verifica-se a concretização do conceito de convergência entre a legislação nacional e legislação internacional, havendo assim uma aproximação entre as legislações dos diferentes Estados no sentido, por exemplo, de promover o mercado interno e facilitar a livre circulação de pessoas e bens. Esta similaridade verifica-se nas características da política pública, nomeadamente nos seus objetivos e instrumentos de implementação.

O conceito de convergência aplica-se em consequência da aprovação da Diretiva 2001/37/CE e da Diretiva 2003/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo como objetivo primeiro a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos EM relativamente ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco, bem como à publicidade e patrocínio destes produtos.

A convenção quadro promove também a convergência entre os países, embora numa vertente de saúde pública, estabelecendo normas tendentes à prevenção do tabagismo, por exemplo no que se refere à proteção da exposição involuntária ao fumo do tabaco, entre outros aspetos. Assim, este mecanismo de convergência permitiu uma harmonização internacional que traduz uma adesão voluntária dos países no quadro da cooperação. Considera-se a convenção quadro como um instrumento de *soft law* (ou instrumento de *soft power*). Este mecanismo *soft* ocorre na maioria das situações em que se podem verificar externalidades ou interdependências que obrigam os países a adotarem soluções comuns para os mesmos problemas, sem que o instrumento utilizado (por exemplo convenção quadro) apresente uma natureza mandatória ou coerciva.

A pressão internacional foi determinante para a definição e concretização da lei. Esta influência provém não só das instituições internacionais (UE e OMS), mas também dos restantes países membros, através das medidas implementadas e que serviram de modelo para Portugal.

Tanto o mecanismo de convergência como o de comunicação internacional permitiram assegurar a existência de harmonização legislativa entre Portugal e os restantes países, havendo um entendimento comum sobre esta necessidade e sobre as medidas adotadas para combater o tabagismo e proteger os cidadãos do consumo de tabaco.

Procurando uma ancoragem teórica para estes aspetos parece ser adequado explicar o agendamento desta lei com recurso à metáfora dos fluxos (Kingdom, 2003). Segundo esta metáfora existe um conjunto de atores — *entrepreuners* políticos — que têm um papel decisivo e que aproveitam uma janela de oportunidade política que surge quando coincidem as seguintes variáveis: perceção pública do problema; soluções adequadas e ajustadas aos interesses dominantes; políticas e condições de governação. [1] Assim, pode considerar-se que os atores da saúde (por exemplo, associações de doentes e atores com responsabilidade institucional)

1 *Entrepreneur*: sem tradução adequada em português.

souberam aproveitar o contexto internacional de debate e produção científica sobre este assunto para o importar e aplicar medidas mais inovadoras em Portugal. Como se verifica, o período entre o início do problema e agendamento, até à transposição e implementação da lei foi relativamente prolongado (2001-2007), tendo-se verificado um desenvolvimento dos conhecimentos e das soluções adotadas. Neste intervalo tiveram que se conjugar os diferentes fluxos e ações dos *entrepreuners* para que a lei surgisse. As condições de governação (estabilidade governativa) em 2007 também permitiam fazer negociações e coligações formais e informais, chegando a acordos de distribuição de recursos (e de poder) entre os agentes que culminaram com a redação e implementação da lei. A sensibilização da opinião pública foi determinante para a negociação e para o exercício do poder executivo.

As abordagens cognitivas, centradas nas ideias (Hall, 1993; Sabatier e Jenkins Smith, 1993), também se podem aplicar para explicar estes aspetos, pois fornecem um quadro teórico que remete para a relevância do conhecimento, crenças e representações sociais enquanto determinantes do processo político. Nesta abordagem considera-se que o conhecimento científico sobre os malefícios associados ao tabaco e à representação social de saúde contribuíram para formular os argumentos utilizados no debate público e para a atenção dada ao problema. Todo o agendamento da lei fez apelo a quadros concetuais explicativos do problema que assentam em argumentos científicos e referenciais (modelos de intervenção no tabagismo, de prevenção do problema e promoção da saúde) sobre as consequências do tabaco e a necessidade de proteger a saúde de terceiros. Segundo estas abordagens, estes elementos (crenças e conhecimento científico) contribuíram para o conteúdo expresso na política e para a supremacia da coligação a favor da saúde em detrimento da coligação dos fumadores.

Neste sentido pode dizer-se que o Estado aproveitou a oportunidade desencadeada pelos instrumentos internacionais para rever toda a legislação do tabaco e para estabelecer estratégias colaborativas que permitissem obter mínimos entendimentos comuns face às soluções a implementar.

Considera-se fundamental completar esta explicação teórica com recurso a teorias que explorem o tema da europeização, de modo a compreender a relevância dos agentes internacionais no agendamento e emergência desta lei em Portugal.

A europeização consiste num processo dinâmico e complexo que permite a emergência e relevância de instituições (consideradas na perspetiva do institucionalismo) a nível europeu que desencadeiam mudanças nos EM. A europeização é algo que se entranha nas arenas políticas nacionais e que as influencia (Borzel, 1999). Consiste num processo incremental e dinâmico que apela a mecanismos de harmonização, de integração (convergência, transferência e difusão) e informação política. Os processos de europeização apelam a mecanismos horizontais (orientações; recomendações; convenções; mecanismos de *soft power* ou *soft law*; método aberto de coordenação) e verticais (diretivas e documentos reguladores; mecanismos *hard power* ou *hard law*) de mudança nos EM. Do ponto de vista de investigação, o processo de europeização pode ser considerado como a variável independente que provoca impacto na política de saúde interna (variável dependente: Lei n.º 37/2007).

A abordagem teórica neoinstitucionalista, nomeadamente o institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (Borzel, 2002), parece ser adequada para explorar estes aspetos de europeização. Segundo Borzel (2002), do ponto de vista do institucionalismo da escolha racional as pressões para a mudança provocadas pelo processo contínuo e dinâmico de europeização desencadeiam novas oportunidades e constrangimentos nos EM. Para que a europeização ocorra, e que as medidas europeias tenham impacto, este processo deve ser mediado por fatores facilitadores da mudança (por exemplo, reduzido número de pontos de veto; elevado apoio formal das instituições). Estes aspetos desencadeiam novas redistribuições de recursos (e consequentemente de poder) dando destaque a atores que têm interesse na mudança interna e na implementação das medidas europeias. Segundo o institucionalismo da escolha racional, as políticas e medidas europeias funcionam como estruturas de oportunidade que os EM aproveitam para cumprirem os seus objetivos (*consenquentiality logic*).

No caso do institucionalismo sociológico o foco explicativo do processo de europeização assenta nas normas (socialização) e nos processos de aprendizagem social (Borzel, 2002). Este modelo enfatiza uma lógica da adequação (*apropriateness logic*) (de normas e cultura) e processos de persuasão entre a UE e os EM. Segundo Borzel (2002) os processos de adaptação às medidas europeias são mediados por novas normas, valores e processos coletivos de compreensão, sendo a mudança mediada por dois fatores que influenciam o grau (ou intensidade) de internalização de normas e de identidade europeia: i) existência de instituições informais de cooperação e *norm enterpreneurs*.[2] Os processos de socialização e de aprendizagem social dão origem à internalização de normas e ao desenvolvimento de novas identidades e consequentemente à mudança de políticas internas e à implementação de medidas europeias (Borzel, 2002). Para Borzel estas duas abordagens, institucionalismo da escolha racional e sociológico, não são mutuamente exclusivos, mas sim complementares e funcionam ou em simultâneo ou alternadamente em diferentes fases do processo de europeização (Borzel, 2002).

Formulação

Formulação ou desenho da medida

A Diretiva 2001/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho regulamenta o fabrico, a apresentação e a venda de produtos do tabaco nos Estados-membros da UE. A Diretiva 2003/33/CE refere-se à publicidade e patrocínio dos produtos do tabaco. Ambas estabeleciam um conjunto de medidas que necessitavam de ser transpostas para o contexto português. Para que tal ocorresse foi necessário realizar uma análise da capacidade do sistema português para acomodar as exigências impostas, bem como desenvolver um conhecimento aprofundado da

2 *Norm entrepreneurs:* sem tradução em português.

legislação existente que necessitava de ser revista, de modo a não ser contraditória com a nova jurisprudência.

A transposição da convenção quadro levou ao desenvolvimento de estudos e à divulgação de evidência, numa linguagem acessível, que mobilizasse a opinião pública face ao discurso e à agitação social desencadeada pela indústria tabaqueira e pelos fumadores. A transposição da convenção quadro foi aparentemente mais polémica que a transposição das diretivas, na medida em que implicava restrições ao comportamento de fumar em determinados locais e consequentemente alterações comportamentais relevantes para fumadores e proprietários de restaurantes e similares.

Como já referido anteriormente, esta etapa suscitou um debate público relevante, tendo surgido diversos pareceres de associações de doentes e grupos académicos a favor da proibição de fumar. Do ponto de vista institucional, foram realizadas duas consultas públicas amplamente participadas, sobretudo por aqueles que eram visados pela lei em causa (pessoas coletivas afetadas pela proibição de fumar, por exemplo, restaurantes, bares e similares; fumadores; indústria tabaqueira). A Assembleia da República solicitou audições às Assembleias Legislativas Regionais da Madeira e Açores. A Comissão de Assuntos Sociais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (2007) no parecer realizado propôs algumas alterações na redação de alguns artigos. Assim sugeriu, por exemplo, a alteração da redação de modo a que a proibição de fumar fosse extensível à totalidade das instalações desportivas, sem prejuízo de ser prevista a criação de zonas específicas para fumadores. Este aspeto foi considerado de relevo e integrado na redação final da legislação. Este documento questionou também o princípio subjacente à permissão de fumar nos hospitais psiquiátricos, nomeadamente o argumento de que tal se justificava pela duração prolongada de alguns internamentos (2007). Esta justificação parecia ser menos razoável no que se referia à permissão de fumar nas unidades de tratamento de toxicodependentes que podiam mesmo integrar um hospital geral, sendo proibido fumar em qualquer outra unidade do mesmo hospital menos naquela. Segundo este parecer a exceção a prever na lei seria apenas nas unidades que não integrassem os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Estes argumentos não obtiveram sucesso, estando expresso na lei a exceção que prevê a criação de áreas exclusivamente destinadas a pacientes fumadores em hospitais e serviços psiquiátricos, centros de tratamento, reabilitação e unidades de internamento de toxicodependentes e de alcoólicos. Os estabelecimentos prisionais, unidades de alojamento, celas ou camaratas, para reclusos fumadores também beneficiam de um regime de exceção desde que cumpram alguns requisitos específicos. As razões para tais exceções associam-se a questões clínicas, por exemplo processos neuronais, químicos, farmacológicos e psicológicos que ocorrem tanto em doentes mentais como em toxicodependentes. No caso dos estabelecimentos prisionais está relacionado também com as especificidades da população reclusa (por exemplo, aspetos psicológicos).

Apesar de estarem referidos na documentação oficial da Assembleia da República, não se conseguiu aceder aos pareceres da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias.

A existência desta discussão e negociação sobre aspetos da lei contribuíram para alargar a base de apoio para as decisões a implementar, tendo promovido uma adequada participação pública. Estes aspetos contribuíram, assim, para um envolvimento de todos os atores de relevo e para o sucesso na implementação e nos resultados da política.

A Comissão Parlamentar de Saúde, através do grupo de trabalho Prevenção contra o Tabagismo, solicitou a preparação de um Relatório de Legislação Comparada (Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar — DILP, 2007) para suporte da apreciação da proposta de Lei n.º 119/X/2 que acabou por dar origem à Lei n.º 37/2007. Neste relatório foi incluída a legislação sobre locais de consumo, venda e publicidade ao tabaco em Portugal, Espanha, França, Bélgica, Itália, Inglaterra, Escócia, Irlanda e Suécia, bem como a Convenção de Controlo do Tabaco e a Diretiva n.º 2003/33/CE. Da análise deste estudo pode concluir-se que muitos países apresentam uma proibição total de fumar em locais públicos e em locais de trabalho (cerca de 12 países). Um estudo citado neste relatório analisou 25 países europeus podendo concluir que cerca de 50% apresentavam legislação onde a proibição de fumar era total, tanto em espaços públicos como privados (recreativos). Os restantes países da Europa apresentavam legislação cuja generalidade assentava na proibição de fumar, embora considerassem exceções em função dos espaços (por exemplo cafés, bares e restaurantes). Na Bulgária a interdição de fumar em espaços públicos vigora desde 1974 e nos locais de trabalho desde 2005. Por sua vez, na Suécia é, desde 1993, proibido fumar em escolas e hospitais e em 2004 foi implementada a proibição de fumar em espaços públicos, bares, cafés e restaurantes. Destes estudos salienta-se o facto de todos os países terem adotado legislações recentes e mais restritivas desde 2004 e 2005. Portugal e França parecem ter sido os países que mais tardiamente implementaram novas disposições legislativas (ano de 2007 com efeitos a partir de 2008). Desta análise pode inferir-se uma influência positiva dos agentes internacionais (UE e OMS) no desenvolvimento de uma "vaga" de produção legislativa nos países europeus, tendo como objetivo a limitação do tabagismo em espaços de trabalho e públicos.

O projeto-lei deu entrada na Assembleia da República em março de 2007, tendo sido aprovado por unanimidade na Comissão de Saúde. Após esta aprovação foram ouvidas as assembleias legislativas regionais durante os meses de março e abril. Posteriormente à discussão na generalidade em maio, a lei baixou para a Comissão de Especialidade. A votação final decorreu a 28 de junho de 2007 e a Lei n.º 37/2007 foi aprovada com 2 votos contra do PSD e 3 do CDS-PP; com a abstenção do CDS-PP e do Bloco de Esquerda; com os votos a favor do PS, do PSD, do PCP, 1 voto do CDS-PP e do PEV. Como se verifica pela votação, esta lei não foi consensual dentro dos próprios partidos.

Medida, instrumentos e natureza

A Lei n.º 37/2007 caracteriza-se por ser regulatória (Lowi, 1964) pois estabelece novas regras de funcionamento, regulando as relações entre as diferentes partes e agentes da sociedade (cidadãos fumadores e não fumadores; saúde e indústria

tabaqueira; clientes e proprietários de espaços de lazer, etc.). Considera-se que esta lei pode também ter uma componente simbólica e de iniciativa na medida em que remete para um maior esforço no âmbito da cessação tabágica, recorrendo a campanhas informativas que incidem sobre a representação do problema: tabagismo e consequências para a saúde.

A Lei n.º 37/2007 resulta da transposição para o ordenamento jurídico nacional das diretivas do Parlamento Europeu e da convenção quadro da OMS, como tal a seleção dos instrumentos de intervenção foi determinada pelos agentes internacionais, tendo restado pouca liberdade ao legislador português. Em todo o caso, a acomodação dos documentos internacionais fez apelo à exequibilidade, ao interesse público e ao custo-efetividade das medidas e nesse sentido foram previstos períodos de adaptação (a lei foi aprovada em agosto e implementada apenas a partir de 1 de janeiro de 2008), medidas de exceção, nomeadamente a coexistência de espaços para fumadores e não fumadores em restaurantes e similares, mediante a existência de sistemas de ventilação adequados. Estas exceções resultaram do debate e de processos de negociação com os diferentes grupos de interesses.

Esta lei estabelece, como princípio geral, um conjunto de limitações ao consumo de tabaco em recintos fechados destinados à utilização coletiva, tendo estabelecida também regras relativas à composição e medição das substâncias contidas nos cigarros comercializados (por exemplo, limites máximos dos teores de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono, bem como definição de métodos de medição e necessidade de reporte anual das diferentes marcas sobre a composição dos seus tabacos), à rotulagem e embalagem de maços de cigarros, nomeadamente a existência de advertências sobre saúde (por exemplo, "Os fumadores morrem prematuramente"), especificações de locais de venda e restrições à publicidade, promoção e patrocínio de tabaco e produtos de tabaco. Do ponto de vista da prevenção e controlo do tabagismo foram também implementadas importantes medidas, com especial enfoque para a abordagem no âmbito da informação e educação para a saúde nas escolas e a criação de consultas de cessação tabágica nos serviços de saúde do SNS.

Dos objetivos da lei salientam-se as limitações ao consumo de tabaco em recintos fechados destinados à utilização coletiva. Estas limitações apresentam três tipologias: i) proibição de fumar incluindo zonas ao ar livre, aplicável aos locais destinados a menores de 18 anos; ii) proibição de fumar em zonas públicas, fechadas e cobertas, e espaços da administração pública; iii) proibição de fumar, admitindo-se a criação de áreas onde é permitido fumar, mediante o cumprimento de um conjunto de requisitos cumulativos, a que ficam sujeitos, para além de outros locais, os locais de trabalho e estabelecimentos de restauração e similares.

Como referido, esta lei define um conjunto de instrumentos de implementação das medidas previstas, nomeadamente no que se refere à prevenção e controlo do tabagismo, como é o caso do Grupo Técnico Consultivo. Este grupo tem como objetivo prestar assessoria técnica, colaborar na definição e implementação de programas e outras iniciativas no domínio da prevenção e controlo do tabagismo. Este grupo substitui o Conselho de Prevenção do Tabagismo que tinha sido criado em 1983 (Lei n.º 226/83, de 27 de maio) e extinto por esta nova lei. A criação do grupo surge como uma inovação e adaptação dos instrumentos às novas

exigências. A nova lei estabelece também um regime sancionatório que prevê a aplicação de contraordenações na sequência de infrações às normas estabelecidas. A lei definiu também as entidades competentes pela implementação e fiscalização da lei (DGS; Autoridade de Segurança Alimentar e Económica — ASAE; Direção-Geral do Consumidor).

Perante o exposto conclui-se que a lei fez apelo a instrumentos de intervenção relacionados com a autoridade e poder legal (por exemplo sanções, regulamentos, controlo), reorganização de recursos organizacionais (por exemplo, criação de brigadas de fiscalização; equipas de profissionais de saúde para programas de cessação tabágica) e de recursos de informação e conhecimentos (por exemplo campanhas de promoção da saúde, divulgação dos aspetos da nova lei).

Esta lei prevê também a existência de um acompanhamento estatístico e epidemiológico do consumo de tabaco em Portugal, bem como uma análise do impacto resultante da aplicação da mesma, especificamente no que se refere ao seu grau de cumprimento, à evolução das condições nos locais de trabalho e de atendimento ao público. Estes mecanismos de acompanhamento e avaliação visam propor alterações adequadas à prevenção e controlo do tabagismo. Neste sentido, está estabelecido pela lei a obrigatoriedade de realizar uma avaliação de impacto com o objetivo de apresentar resultados à Assembleia da República quinquenalmente, tendo ficado também definido a existência de uma avaliação intercalar passados três anos. Assim, o primeiro relatório foi entregue à Assembleia da República em 2011.

Objetivos, metas e resultados

A emergência da Lei n.º 37/2007 teve como objetivo responder aos compromissos internacionais, nomeadamente à exigência de transpor a convenção quadro da OMS, as diretivas europeias (2001/37/CE; 2003/33/CE), compilando num só documento um conjunto vasto de diplomas que existiam nesta área. Em termos específicos, a lei procurou adaptar a legislação portuguesa às imposições europeias exigidas pela convenção quadro e pelas diretivas, visando diminuir os obstáculos e barreiras no mercado interno europeu.

Esta lei apresenta ainda um conjunto de objetivos específicos impostos pela transposição da convenção quadro e relacionados com a garantia de proteção da saúde, nomeadamente a necessidade de prevenção e controlo do tabagismo, através da aprovação de normas para a proteção dos cidadãos da exposição involuntária ao fumo do tabaco (proibição de fumar em determinados contextos) e medidas de redução da procura (por exemplo, aumento do preço) relacionadas com a dependência e a cessação do consumo. Em termos específicos, esta lei visa reduzir o impacto da exposição involuntária ao fumo do tabaco na saúde (impacto nos não fumadores), bem como as consequências do consumo de tabaco na saúde do próprio fumador. Este impacto pode ser analisado na redução da prevalência (por exemplo, mortalidade e morbilidade) das doenças associadas ao tabaco (conjunto de causas de morte descritas na literatura como relacionadas com o consumo de tabaco, por exemplo cancro — traqueia, brônquios e pulmão —, doença pulmonar obstrutiva crónica (DPOC); doenças respiratórias; doenças isquémicas do coração

(DIC); doenças cardiovasculares); no aumento do número de ex- fumadores; na redução do consumo de tabaco; no aumento de cidadãos em consultas de cessação tabágica.

Os resultados previstos na lei e relacionados com a transposição das diretivas passavam por um mercado interno mais harmonioso, livre e competitivo. A lei não previa quais as metas a alcançar.

Público-alvo

Esta lei apresenta um carácter universalista, tendo como público-alvo toda a população: tanto os fumadores como os não fumadores, incluindo a própria indústria tabaqueira através do desenvolvimento de normas relacionadas com o consumo, publicidade e venda de tabaco.

Agentes de concretização

Esta lei envolve um vasto conjunto de autoridades administrativas e policiais responsáveis pela fiscalização no terreno, garantindo assim uma efetiva concretização da lei: i) DGS e profissionais de saúde responsáveis relativamente ao cumprimento dos objetivos relacionados com a proteção da saúde; ii) ASAE, responsável pela fiscalização das medidas relacionadas com proibição de fumar nos diferentes espaços e respetivas exceções; iii) Direção Geral do Consumidor, responsável pela fiscalização das vendas e publicidade, promoção e patrocínio de tabaco e de produtos do tabaco; iv) Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade, responsável pelas coimas e sanções acessórias, tendo no entanto que dar conhecimento à DGS.

Medidas alternativas

Poderiam ter existido diferentes modos de acomodação tanto das diretivas como da própria convenção quadro, no entanto a intenção de coligir numa só legislação estes três instrumentos de política internacional com capacidades de convergência diferentes, juntamente com todo o conjunto de legislação portuguesa dispersa, fragmentada e avulsa, condicionou as possibilidades existentes.

Genericamente pode dizer-se que, do ponto de vista da saúde, as alternativas passavam por uma nova lei que se centrasse apenas na saúde do fumador e excluísse a proteção do não fumador. Este aspeto traduzia-se na ausência de proibição de fumar em espaços públicos e por uma aposta na cessação e prevenção do tabagismo. Esta era a solução proposta pelas coligações "contra a lei do tabaco".

Como foi exposto nas etapas anteriores, a indústria tabaqueira e os proprietários de bares e restaurantes acusaram o Estado de interferir nas liberdades individuais, considerando esta lei como fundamentalista e discriminadora dos fumadores. Porém, e apesar da lista de locais onde é proibido fumar ser extensa, ainda ficaram legisladas as possibilidades de os proprietários destes espaços adquirirem equipamentos de extração de fumo e cumprirem um conjunto de requisitos que lhes permitiram continuar a ser locais onde é possível fumar.

A resposta preparada pelo SNS também pode ser discutida face a outras alternativas, nomeadamente o processo de encaminhamento para as consultas de cessação tabágica, o próprio modelo de consulta de cessação tabágica, a existência de taxas moderadoras, o acesso a medicamentos substitutos da nicotina, etc.

A etapa da formulação da Lei n.º 37/2007 foi, de todo o ciclo político, aquela em que mais se sentiram tensões. O contexto internacional caracterizado pela existência de instrumentos de natureza *hard law* (diretiva) e *soft law* (convenção quadro) levou a que emergência do problema e o agendamento destas questões fosse mais sereno e que durante a formulação tivesse existido uma espécie de predisposição ou abertura ao "consenso" entre os diversos agentes na aprovação desta lei.

Narrativa causal inscrita na medida

Por um lado o desenho da Lei n.º 37/2007, na medida em que traduz as diretivas, remete para uma narrativa causal que expressa os princípios da UE, nomeadamente a livre circulação de pessoas e bens e um mercado interno aberto e competitivo a todos os EM. Tais objetivos assentam no pressuposto da eliminação das barreiras entre os países e na procura de uma aproximação das respetivas orientações, através de mecanismos de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos EM. Por outro lado, no que se refere à área da saúde, a UE não define uma política comum, tendo os EM a possibilidade de introduzirem os requisitos que considerem necessários para assegurar a proteção da saúde da população.

A transposição da convenção quadro expressa uma narrativa causal de proteção da saúde e de prevenção e controlo do tabagismo, especificamente a proteção da exposição involuntária ao consumo de tabaco. Assim, considera-se o tabagismo como uma epidemia mundial com consequências de saúde pública, sociais, económicas e ambientais, surgindo a necessidade de reduzir em todo o mundo as mortes e as doenças relacionadas com o consumo de produtos de tabaco.

A principal característica da lei em análise consiste na limitação de fumar em determinados espaços. Estas limitações assentam no pressuposto causal da necessidade de proteger da exposição involuntária ao fumo do tabaco, quer isto dizer que a lei não pretende discriminar ou punir os fumadores, mas sim reduzir os danos que o ato de fumar provoca na saúde de terceiros. Neste sentido, estão em causa valores e direitos como o direito à saúde por parte de quem não fuma, mas frequenta ou trabalha em locais públicos que anteriormente tinham fumo; por outro lado, esta lei assenta na Constituição e na Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de agosto) que estabelecem o dever do Estado em proteger a saúde dos cidadãos.

A lei estabelece ainda um conjunto de outras medidas destinadas à redução da procura e um maior incentivo à cessação tabágica (por exemplo, preços do tabaco mais elevados; maior disponibilidade de consultas de cessação tabágica).

Distância entre a formulação do problema e a solução

A formulação do problema poderia dar origem a diferentes soluções, porém, Portugal tinha a imposição de transpor as diretivas europeias e a convenção quadro,

havendo assim um conjunto de medidas que deveriam ser implementadas segundo o disposto nestes documentos. Inicialmente a Diretiva 2001/37/CE foi transposta no Decreto-Lei n.º 76/2005, de 4 de abril, e a Diretiva 2003/33/CE foi transposta na Lei n.º 14/2006, mas ambas acabaram por ser legisladas e compiladas de um modo mais harmonioso na Lei n.º 37/2007, que transpôs também a convenção quadro e permitiu revogar a legislação anterior.

Apesar do debate público ter sido intenso, de ter havido duas audições públicas, pareceres e contributos voluntários, verifica-se que a formulação do problema e a solução, ou seja, a definição e a concretização da lei não se alteraram substancialmente.

Relação entre a causa do problema e o efeito esperado da solução

Considera-se que esta lei estabelece uma relação causal entre o problema e a solução. Do ponto de vista das diretivas era necessário eliminar barreiras existentes no mercado interno e promover a livre circulação de pessoas e bens. As barreiras existentes prendiam-se com as diferentes legislações entre os países. As medidas previstas na convenção quadro pretendem contribuir para a diminuição do problema, nomeadamente a redução da mortalidade e morbilidade relacionada com o tabaco e com a exposição ao fumo do tabaco. A Lei n.º 37/2007, enquanto lei que acomoda diretivas e a convenção quadro, veio assim dar resposta às questões que se colocavam nesta área, permitindo uma revisão/atualização e simplificação da legislação nesta matéria.

Custo e os meios de concretização

Não foram encontrados dados ou informações que estimem os custos e os meios de concretização necessários. Porém, poderá ter existido um agravamento dos custos para o Estado, na medida em que houve um esforço no apetrechamento dos serviços de saúde para aumentar a resposta em matéria de cessação tabágica: implementação de consultas a nível nacional, mais profissionais e maior capacidade de resposta; alterações na disponibilidade de medicamentos de substituição de nicotina existentes no mercado; aumento da disponibilização de programas de cessação tabágica. Este gasto inicial poderá ser recuperado tornando-se num sólido investimento para o SNS, pois espera-se uma redução nas patologias associadas ao tabaco e consequentemente uma redução dos custos com o tratamento (redução dos custos em saúde).

Do ponto de vista dos impostos, verifica-se um agravamento das taxas e consequentemente um ligeiro aumento da receita para o Estado. A evidência científica disponível sugere que o aumento dos preços é uma das medidas mais efetivas de redução do consumo, seguida da eliminação de todas as formas de publicidade e de promoção dos produtos do tabaco.

Do ponto vista dos empresários da restauração e da indústria tabaqueira, poderá ter havido um aumento dos custos com equipamentos de extração de fumos e ventilação de ares, embora tenha existido um período de adaptação à lei (custos de reorganização).

Um eventual aumento das brigadas de fiscalização poderá também ter contribuído para o aumento dos custos associados à lei.

Fatores internacionais

A influência dos fatores internacionais foi determinante, pois a lei deu execução a instrumentos de política internacional. De acordo com Silva (2011), as iniciativas internacionais (diretivas, recomendações e *guidelines*) potenciam a existência de coligações pró ou contra a mudança política que influenciam a concretização da mesma. Este aspeto verifica-se na Lei n.º 37/2007, pois a redação final da lei resultou de uma negociação entre os diferentes agentes envolvidos, com consequentes coligações, distribuições de poder e interesses.

Segundo Silva (2011), não existe uma relação entre a capacidade de convergência dos instrumentos políticos europeus e a sua efetividade na mudança política, ou seja, tais instrumentos não são por si só condições que garantam a mudança nas políticas nacionais e o sucesso das mesmas. Neste sentido, parece ser necessário um conjunto de fatores relacionados com as normas culturais, com interesses e com a existência de coligações para que se verifique uma mudança política eficaz. No caso da Lei n.º 37/2007 este aspeto é particularmente desafiante em termos de estudo, pois estão reunidos numa mesma lei dois instrumentos com capacidades de influência diferentes (diretivas e convenção quadro). Neste sentido, poderia aqui discutir-se se Portugal foi compelido a transpor as diretivas sem que este fosse um tema de agenda nacional e um interesse direto do Estado ou se, por outro lado, o Estado aproveitou a janela de oportunidade potenciada pelos agentes internacionais para atualizar e alterar a legislação do tabaco. Além disso, também se poderia refletir sobre os fatores internos que contribuíram para o sucesso desta lei, nomeadamente a estabilidade governativa e o desenvolvimento de estratégias colaborativas entre as várias coligações pró e contra a lei.

Dolowitz e Marsh (2000) desenvolveram uma teoria cujos conceitos centrais são transferência e difusão das políticas públicas. Estes conceitos são aplicados para explicarem a influência transnacional exercida sobre as políticas públicas internas. Segundo estes autores, a influência internacional é utilizada pelos atores nacionais para selecionar e fundamentar as soluções para os problemas, existindo um conjunto de instituições internacionais que têm a missão de disponibilizar análises e diagnósticos, bem como respostas aos problemas (por exemplo a OMS; OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). Por outro lado, a influência internacional é exercida através de agentes e organizações internacionais que vinculam os países, no sentido de uma aproximação e harmonização das normas entre os países, por exemplo a União Europeia. Neste sentido, existem instrumentos internacionais com mais poder vinculativo, porque são mandatórios (*hard law*) enquanto outros são apenas de influência (*soft law*, por exemplo recomendações, *guidelines*, etc.). No âmbito deste quadro teórico existe um espaço transnacional que permite a transferência e a difusão de ideias, discursos/narrativas sobre os problemas e soluções políticas (Dolowitz e Marsh, 2000). Os encontros internacionais, como por exemplo congressos e reuniões internacionais

de peritos de um determinado tema, são momentos de oportunidade para trabalhar (de um modo explicito ou implícito) agendas e entendimentos comuns. No contexto da Lei n.º 37/2007, os fatores internacionais e o processo de europeização são particularmente pertinentes para a compreensão e explicação do processo político, bem como para conhecer as condições institucionais e conjunturais que permitiram a aprovação destes documentos e identificar os atores envolvidos no processo. Como referido as teorias do neoinstitucionalismo, bem como os modelos de *multiple-streams* e *advocacy coalitions frameworks* contribuem para explicar e compreender estas influências internacionais (Hay, Lister e Marsh, 2006; Ostrom, 1999; Kingdom, 1995; Sabatier, 2007).

Implementação

A formulação da lei foi seguida de um período de seis meses de adaptação, tendo sido implementada em 1 janeiro de 2008. A implementação não se afastou dos enunciados estabelecidos, existindo aspetos a melhorar, por exemplo uma efetiva proibição da venda de tabaco a menores de 18 anos (DGS, 2013).

Distribuição de competências setoriais e por níveis de governação

A lei tem um âmbito nacional e as competências de implementação e fiscalização estão distribuídas por um conjunto de entidades da administração central de acordo com os conteúdos dos capítulos que a constituem. As instituições com responsabilidades na matéria são a DGS, a ASAE, a Direcção-Geral do Consumidor e a Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade. A legislação define uma avaliação de impacto no fim dos primeiros três anos, o que contribuiu para responsabilizar as instituições na implementação da lei.

Estruturas da administração envolvidas na concretização

Toda a implementação desta lei decorreu a nível da administração central (estratégia *top-down*): A DGS foi a entidade responsável por implementar esta lei, em colaboração com a ASAE, a Direção-Geral do Consumidor e as entidades administrativas e policiais, entre as quais a Autoridade para as Condições de Trabalho, a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) e a Guarda Nacional Republicana (GNR) ou a Polícia de Segurança Pública (PSP).

A concretização da lei assentou numa coordenação vertical dos ministérios para as várias organizações da administração indireta do Estado (por exemplo, Administrações Regionais de Saúde — ARS), bem como numa coordenação horizontal entre as diversas instituições com a responsabilidade de concretizar e fiscalizar a lei.

A DGS tem um papel ativo no controlo da maioria das medidas previstas, por exemplo na validação da composição e medição das substâncias contidas nos cigarros comercializados, nas medidas de controlo e prevenção do tabagismo, bem

como no acompanhamento estatístico e epidemiológico do consumo de tabaco. Esta instituição tem ainda a responsabilidade de avaliar o impacto resultante da aplicação desta lei, designadamente quanto ao cumprimento e à evolução das condições nos locais de trabalho e de atendimento ao público. Esta avaliação de impacto visa propor alterações adequadas à prevenção e controlo do consumo do tabaco e deve ser entregue na Assembleia da República. O exercício desta competência da DGS deve ser desempenhado em articulação com o Observatório Nacional de Saúde e com o Grupo Técnico Consultivo.

A ASAE tem a função de fiscalizar a implementação da lei, nomeadamente a instrução de processos de contraordenação relativamente a todas as matérias que não sejam da competência da Direção-Geral do Consumidor. A Direção-Geral do Consumidor tem a função de instruir processos de contraordenação em aspetos relacionados com a proibição da venda de produtos de tabaco; proibição da publicidade e informações comerciais. A aplicação de coimas e sanções acessórias compete à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade.

Do ponto de vista regional, as ARS têm a obrigação de implementar a nível regional e local os princípios de promoção da saúde e de redução da procura, nomeadamente a organização da consulta de cessação tabágica nos agrupamentos de centros de saúde (ACES) e hospitais do SNS.

Em termos de atores envolvidos no processo de concretização da lei, verifica-se uma relevância do topo, atores públicos responsáveis pela lei, para a base e para o privado, ou seja, para os proprietários dos estabelecimentos onde passou a ser proibido fumar ou para os profissionais de saúde responsáveis pela cessação tabágica e educação para a saúde.

Recursos efetivamente mobilizados

Relativamente aos recursos mobilizados, verificou-se um envolvimento dos profissionais de saúde para darem resposta à necessidade de criar consultas de cessação tabágica. Em 2007, verificaram-se 15.318 consultas de cessação tabágica e em 2011 cerca de 26.667. Os profissionais do terreno das diferentes instituições responsáveis por implementar e fiscalizar a lei também se organizaram em "brigadas".

Mecanismos de controlo e avaliação instituídos

Do ponto de vista do controlo da lei, verifica-se o estabelecimento de controlo com base na fiscalização e um regime sancionatório por incumprimento dos princípios estabelecidos.

A Lei n.º 37/2007 caracteriza-se pela utilização de mecanismos e instrumentos *top down* tanto ao nível do agendamento, como da formulação e implementação. Neste sentido, as medidas previstas foram implementadas diretivamente através de medidas reguladoras com a existência de sanções e coimas por incumprimento. Não parecem aplicáveis os conceitos de deriva burocrática, *agency problems* ou *veto players* pois não se identificam características *bottom up*.

Instrumentos usados

Esta lei é reguladora, impondo comportamentos com recurso a instrumentos de implementação não coercivos e informativos. Consideram-se instrumentos não coercivos porque a lei estabeleceu um período de adaptação, bem como exceções que permitiam aos proprietários de lugares de utilização coletiva optar entre tornar os seus espaços sem fumo ou continuar a permitir o consumo de tabaco, mediante a aquisição de equipamentos de extração de ar. Os instrumentos de implementação da lei foram, por exemplo, a atribuição de licenças (para os proprietários de espaços que pretendiam continuar a ser espaços com fumo), inspeções da ASAE, sanções e coimas por incumprimentos. Verificou-se também a existência de instrumentos de difusão de referenciais e de informação que pudessem informar a opinião pública, bem como formações para os profissionais de saúde: "Programa-tipo de Atuação em Cessação Tabágica" (Circular Normativa n.º 26/DSPPS, de 28 de dezembro de 2007) (DGS, 2007). Em termos de mecanismos de implementação, esta lei estabeleceu ainda uma responsabilidade solidária pelo pagamento das coimas em que sejam condenados os agentes das infrações.

Distância entre a formulação e a concretização

A influência dos agentes internacionais e o investimento na concretização da lei contribuíram para que não houvesse um distanciamento entre a formulação da política e a sua efetiva concretização. A literatura sobre o tema aponta para uma conformidade entre os princípios legais e a concretização da lei. Atualmente considera-se que existe uma grande aceitação social desta medida por parte dos fumadores, remetendo para uma eficácia da lei na prossecução dos seus objetivos. Por outro lado, a aceitação desta lei e a existência de uma opinião pública favorável aponta para que os cidadãos tenham uma maior consciência dos malefícios do tabaco, bem como da importância da adoção de medidas que contribuam para proteger e promover a saúde da população.

Com base na eficácia desta lei, pode prever-se uma extensão dos seus objetivos, nomeadamente uma proibição total de fumar em todos os espaços públicos e de utilização coletiva.

Avaliação

Tanto a Diretiva 2001/37/CE como a 2003/33/CE não referiam qualquer metodologia de acompanhamento e avaliação, porém a convenção quadro instituía, em diferentes pontos, a necessidade de avaliação da implementação de legislação, planos e programas na área da prevenção e controlo do tabagismo. Imbuída deste espírito, a Lei n.º 37/2007 prevê a existência de uma monitorização estatística e epidemiológica do consumo de tabaco em Portugal, bem como um estudo do impacto resultante da aplicação da lei. Esta medida permite acompanhar a implementação da lei e emitir propostas de revisão para novas medidas de prevenção e controlo do tabaco.

A avaliação centra-se na dimensão de saúde pública e o Ministério da Saúde, através da DGS, deve, por imposição da lei, disponibilizar à Assembleia da Republica um relatório de avaliação do impacto. O primeiro relatório foi entregue decorridos três anos da implementação da lei (relatório intercalar previsto na lei) e posteriormente de cinco em cinco anos. Prevê-se a entrega do próximo relatório em 2016.

Estão publicados no *microsite* "Respire bem" da DGS um estudo preliminar de avaliação e de acompanhamento estatístico e epidemiológico de 2009, uma Avaliação Intercalar do Impacto da Nova Legislação de Prevenção do Tabagismo de 2010 (DGS, 2009; DGS, 2010) e em 2011 foi publicada a primeira avaliação do impacto resultante da aplicação da Lei do Tabaco (DGS, 2011).[3] Todos estes momentos de avaliações têm contribuído para os objetivos da lei, no que se refere à componente de promoção e proteção da saúde, nomeadamente através de um reforço das consultas de cessação tabágica e da criação do Programa Nacional de Prevenção e Controlo do Tabagismo (Despacho de 3 de janeiro de 2013 do secretário de Estado adjunto do ministro da Saúde. Informação *online* no *site* da DGS).

Medidas de impacto

O impacto da presente lei deve ser, segundo o previsto, analisado no que se refere ao cumprimento, à evolução das condições nos locais de trabalho e de atendimento ao público, tendo como objetivo propor alterações adequadas à prevenção e controlo do consumo do tabaco. Do ponto de vista da saúde pública, os indicadores relevantes para avaliação de impacto prendem-se com indicadores de mortalidade e morbilidade de doenças associadas ao tabaco; acesso aos serviços de saúde relacionados com o tabagismo (consulta de cessação tabágica); prevalência de consumo na população, sendo relevante a prevalência nos jovens e nos ex-fumadores.

Eficiência e eficácia

Do ponto de vista da avaliação de eficácia, os resultados da avaliação de impacto (avaliação de *outputs*) realizada em 2011 permitem-nos inferir sobre a respetiva eficácia. Convém salientar que nas matérias relacionadas com o tabaco existe um *gap* entre a interrupção do comportamento nocivo para a saúde e a obtenção de resultados, ou seja, o impacto positivo de deixar de fumar não é imediato, sendo que os indicadores de saúde não apresentam desde logo grandes alterações.

Em 2008, após implementação da lei, 87% dos portugueses eram a favor da proibição de fumar em locais de trabalho e apenas 9% era totalmente contra. Relativamente à proibição de fumar em bares, mais de metade dos inquiridos (67%) manifestou-se a favor. Apenas 11% se mostraram totalmente contra (DGS, 2013). A maioria dos portugueses é também favorável à introdução de novas medidas de controlo e prevenção do tabagismo, nomeadamente à adoção de avisos de saúde e da proibição de elementos promocionais nas embalagens de tabaco (82%) (DGS, 2013).

3 http://www.dgs.pt/respire-bem1.aspx

A avaliação aponta para que Portugal seja o país europeu com maior diminuição de prevalência de fumadores passivos no local de trabalho de 2005 para 2010 (cerca de 20%), tendo-se colocado na 6.ª posição deste indicador na Europa dos 27 (5.º Inquérito Europeu às Condições de Trabalho) (DGS, 2011). De um modo geral, os indicadores de saúde têm vindo a melhorar paulatinamente, associando-se a uma redução do consumo de tabaco na população e ao aumento da proporção de ex-fumadores. As consultas de cessação tabágica aumentaram 62% entre 2007 e 2009 (DGS, 2011). Em Portugal não existem dados sobre o impacto da lei na saúde dos cidadãos não fumadores.

Do ponto vista da sociedade, a nova lei é percebida como muito equilibrada, podendo ser melhorada a nível da fiscalização das infrações e em termos da prevenção, especialmente junto dos jovens. Os fumadores evidenciam uma perceção de que deveria haver uma melhoria das condições dos espaços destinados a fumadores (DGS, 2011).

Embora todos os resultados sejam positivos, tanto do ponto de vista da aceitação social da lei como da cessação tabágica, verifica-se que em termos de proteção da exposição involuntária ao fumo do tabaco não se podem realizar conclusões sólidas. Os especialistas apontam para que nenhum sistema de ventilação seja completamente eficaz e neste sentido as exceções previstas na lei (possibilidade de coexistência de espaços sem fumo e com fumo apenas com a exigência de equipamentos de ventilação) podem estar a contribuir para reduzir o sucesso e a eficácia da lei nos princípios de salvaguarda da saúde dos não fumadores.

Identifica-se a existência de um efeito perverso que consiste na perpetuação da venda de tabaco a menores de 18 anos. Parece não terem existido bons instrumentos de concretização no que se refere à proibição desta prática, por exemplo o comerciante não tem por hábito solicitar um documento de identificação aos mais novos. Outro efeito inesperado poderá estar relacionado com desigualdades em saúde, nomeadamente desigualdades no acesso a consultas de cessação tabágica. Assim, podem constituir-se como barreiras às consultas de cessação tabágica as taxas moderadoras, a ausência de médico de família, etc.

Efeito de **feedback**

A Diretiva 2001/37/CE esteve em revisão, tendo sido aprovada em dezembro de 2013, surgindo daí implicações (alterações) para a legislação portuguesa. A convenção quadro também tem em discussão novas medidas, nomeadamente um "Protocolo de combate ao comércio ilícito de tabaco". A influência destes dois agentes internacionais cria a expectativa da ocorrência de alterações no panorama internacional que influenciarão as mudanças em Portugal. Por outro lado, e com base nos estudos de avaliação, a DGS efetuou recentemente recomendações no sentido de promover a revisão da Lei do Tabaco, tendo como referência uma abordagem mais restritiva das medidas, garantindo uma maior proteção da saúde e uma redução sustentada do consumo, em particular nos jovens.

Novos problemas ou novas formulações para o mesmo problema

As medidas previstas na convenção quadro, que na Lei n.º 37/2007 ficaram sujeitas a imposições menos restritivas, adquiriram atualmente uma abrangência maior, por exemplo o caso do tabaco com aromas e a utilização de aspetos de embalagem apelativos ao consumo. Neste sentido, parece ser necessário uma nova regulamentação relativamente ao uso de aditivos e aromatizantes nos produtos do tabaco, de modo a impedir que estes aumentem a toxicidade, a capacidade de induzir dependência ou a atratividade (artigos 9.º e 10.º da convenção quadro). As normas de rotulagem e embalagem também devem ser revistas no sentido de uma maior aproximação com o disposto no artigo 11.º da convenção quadro (advertências de saúde com texto e imagem nas faces principais da embalagem; proibição de logotipos, cores ou elementos promocionais, bem como referência à marca). Parece também necessário desenvolver medidas mais restritivas de proibição de fumar em locais de trabalho e outros locais fechados, de modo a dar total cumprimento às diretrizes previstas na convenção quadro, nomeadamente no artigo 8.º (Proteção contra a exposição ao fumo do tabaco).

Com base na evidência disponível, a DGS recomendou também um agravamento do preço e dos impostos, como medida que leva a uma efetiva redução do consumo de tabaco (DGS, 2013).

Evolução da medida analisada

A Lei n.º 37/2007 parece ter sido bem aceite na opinião pública. Esta conclusão baseia-se na satisfação da população com a lei, bem como no apoio a políticas de controlo do tabaco; perceção do cumprimento da lei e perceção do impacto positivo na saúde e na mudança de hábitos tabágicos expressas no estudo de impacto já desenvolvido (DGS, 2011).

Considera-se expectável a continuação desta medida, sendo praticamente certa uma mudança a curto/médio prazo devido não só ao efeito de *feedback* da avaliação da lei em 2016, mas também à influência de agentes externos (revisão das diretivas e da convenção quadro) que destabilizam o equilíbrio nacional e levam à necessidade de alterações legislativas. Parece possível uma mudança em termos de medidas mais protetoras da saúde: redução das exceções previstas na lei sobre a permissão de fumar em determinados espaços; medidas mais próximas do que está a ser discutido na UE e na OMS, sobretudo em matéria de embalagem, rotulagem, publicidade e venda. Os jornais divulgaram este ano declarações proferidas por um membro do governo da área da saúde, referindo que uma nova lei sobre o tabaco deve ser aprovada em 2014, após conclusão da revisão da diretiva europeia sobre esta matéria (*Público*, novembro de 2013). Considerando apenas o contexto nacional também é expectável uma alteração nos objetivos e nos modos de fiscalização das infrações, bem como na prevenção, dando maior destaque à prevenção junto dos jovens. Em 2013, o ministro da Saúde referiu, na comunicação social, que considerava insuficiente a redução de 5% dos fumadores e por isso deveria haver um reforço das medidas (*Público*, janeiro de 2013).

O debate público, nomeadamente as notícias dos *media*, demonstra tensões dentro do governo: sempre que um membro do governo da área da saúde aponta as questões relacionadas com o tabaco e a intenção de reformular a lei, imediatamente há uma reação do outro partido da coligação referindo a sua discordância (CDS-PP). Do ponto de vista dos preços e taxas, era expectável um agravamento dos preços, pois estava previsto no Memorandum de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica (Memorandum of Understanding — MoU) a necessidade de aumento do imposto sobre o tabaco (Memorandum de Entendimento, 2013: 5). A medida não foi implementada.

Em 30 de junho de 2009, a Comissão Europeia publicou uma "Recomendação do Conselho sobre a criação de espaços sem fumo" (baseada na convenção quadro) instando os EM a apresentarem até 2012 legislação destinada a proteger os seus cidadãos contra a exposição ao fumo do tabaco. Segundo esta recomendação, os EM deveriam agir em três grandes frentes: i) adoção e aplicação de leis que garantam a plena proteção dos cidadãos; ii) maximização da legislação contra o tabagismo recorrendo a medidas de apoio, como proteção das crianças; e iii) reforço da cooperação europeia nesta área. Nesta resolução referia-se que as medidas de prevenção e controlo do tabagismo já implementadas nos diferentes países tinham contribuído "para a redução dos encargos associados ao tabaco, sem afetar a economia (…) Além disso, constatou-se que as políticas a favor da criação de espaços sem fumo reduzem o consumo do tabaco e constituem um estímulo para todos os que pretendem deixar de fumar, diminuindo também a probabilidade de as crianças e jovens se tornarem mais tarde fumadores" (DGS, 2011).

Conclusão

Nas políticas públicas interferem instituições, grupos de interesses e cidadãos com crenças, valores e interesses distintos. Para realizar uma análise de políticas públicas é necessário recorrer a teorias complexas que permitam dar sentido à multiplicidade de fenómenos interativos e transnacionais, às relações entre grupos e distribuições de poder. Uma maior compreensão e capacidade explicativa do ciclo político requer um estudo de variáveis dinâmicas e complexas, com interações específicas, *inputs* e *outputs* de difícil previsão.

A compreensão da Lei n.º 37/2007 e de todo o processo político subjacente requer uma abordagem que explore a influência transnacional, por exemplo o processo de europeização, os conceitos de difusão, transferência e convergência. Estes aspetos não são valorizados pelo modelo das etapas. A linearidade deste modelo dificultou a análise, pois não permitiu demonstrar a interatividade entre os atores, nem a relevância internacional. Por outro lado, a natureza cronológica e sequencial também se constitui como um entrave, tendo sido difícil analisar isoladamente as diferentes etapas, havendo aspetos que se tocam e que se misturam entre elas, criando por vezes a sensação de repetição.

Este modelo de análise estabelece um início e um fim numa política, durante o qual esta decorre num fluxo contínuo e constante. Desta forma torna-se difícil

explicar aspetos da Lei n.º 37/2007, como por exemplo os períodos temporais entre a aprovação das diretivas e as transposições para o contexto jurídico nacional. Uma das principais vantagens deste modelo das etapas é permitir introduzir racionalidade linear e pragmática na análise política, permitindo isolar (ainda que artificialmente) cada uma das etapas e estudá-la aprofundadamente com recurso a teorias e hipóteses específicas.

De um modo simplista pode considerar-se que a Lei n.º 37/2007 resultou de compromissos externos, tendo sido adaptada à realidade e à jurisdição portuguesa (processos de adaptação). Do ponto de vista da política interna, pode dizer-se que esta lei resultou de um equilíbrio de forças entre os diferentes grupos, combinando e articulando soluções e medidas na mesma lei. O reconhecimento da relevância deste tema, associado a um contexto político estável e à valorização das instituições europeias podem ter contribuído para o sucesso da lei. Estes aspetos parecem ir ao encontro do defendido por Silva (Silva, 2011) que refere que a adesão às pressões e aos instrumentos internacionais, que ocorre no âmbito da política nacional, está mediada por processos de europeização que tornam o contexto nacional permeável e aderente à mudança política e ao seguimento das políticas e tendências internacionais.

O estudo aqui apresentado possui limitações metodológicas, nomeadamente carece de uma revisão sistemática da literatura sobre o assunto, bem como de uma componente empírica que implique a realização de entrevistas aos decisores e agentes envolvidos neste processo. A ausência de informação sobre as duas consultas públicas, sobre os pareceres da Associação Nacional de Municípios e de Freguesias também limitam as conclusões do estudo, nomeadamente no que se refere às medidas alternativas e às pressões entre as coligações pró e contra a lei.

Em estudos futuros parece relevante estudar os momentos anteriores à Lei n.º 37/2007 e que remetem para a política externa de Portugal na área de saúde, nomeadamente a posição portuguesa nas discussão e aprovação das diretivas europeias e o contributo português para as agendas internacionais. Neste sentido considera-se útil colmatar as limitações identificadas e analisar aprofundadamente a influência dos agentes internacionais (processo de europeização) na definição de políticas de saúde, concretamente nas políticas de prevenção e controlo do tabaco.

Quadro 12.1 Atos decisórios e legislaturas

Data	Atos decisórios	Legislaturas
1959	Decreto-Lei n.º 42661, de 20 de novembro de 1959	Estado Novo
1968	Portaria n.º 23440, de 23 de junho de 1968	
Década de 70	Despacho n.º 134/77, de 19 de maio Portaria n.º 212/1978, de 18 de abril Portaria n.º 375/1978, de 11 de julho Despacho n.º 52/79, de 27 de setembro Decreto Regional n.º 11/80/M, de 10 de setembro	I, II, III, IV governos constitucionais
Década de 80	Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 421/80, de 30 de setembro Lei n.º 22/82, de 17 de agosto Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro Decreto-Lei n.º 226/83, de 27 de maio Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/84, de 11 de junho Portaria n.º 165/84, de 26 de março; Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/84, de 11 de junho Decreto-Lei n.º 333/85, de 20 de agosto Decreto-Lei n.º 444/86, de 31 de dezembro Decreto-Lei n.º 52/87, de 30 de janeiro Decreto-Lei n.º 393/88, de 17 de setembro Despacho n.º 19/MS/88, de 25 de janeiro de 1989 Despacho n.º 8/ME/88, de 8 de fevereiro Despacho Normativo n.º 29/89, de 27 de março Decreto-Lei n.º 287/89, de 30 de agosto Portaria n.º 403/90, de 29 de maio	V, VI, VI, VIII, IX, X, XI governos constitucionais
Década de 90	Portaria n.º 403/90, de 29 de maio Decreto-Lei n.º 253/90, de 4 de agosto Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro Portaria n.º 432/91, de 24 de maio Decreto-Lei n.º 200/91, de 29 de maio Decreto-Lei n.º 231/91, de 26 de junho Decreto-Lei n.º 242/91, de 5 de julho Portaria n.º 821/91, de 12 de agosto Portaria n.º 930/91, de 10 de setembro Decreto-Lei n.º 75/92, de 4 de maio Decreto-Lei n.º 276/92, de 12 de dezembro Declaração de retificação n.º 44/93, de 31 de março Decreto-Lei n.º 55/93, de 1 de março Portaria n.º 735/93, de 13 de agosto Decreto-Lei n.º 325/93, de 25 de setembro Decreto-Lei n.º 386/93, de 18 de novembro Portaria n.º 32/94, de 11 de janeiro Portaria n.º 68/94, de 31 de janeiro Decreto-Lei n.º 75/94, de 7 de março Portaria n.º 594/95, de 17 de junho Decreto-Lei n.º 203/95, de 3 de agosto Decreto-Lei n.º 275/98, de 9 de setembro Decreto-Lei n.º n.º 283/98, de 17 de setembro Portaria n.º 889/99, de 11 de outubro Decreto-Lei n.º 566/99, de 22 de dezembro	XI, XII, XIII, XIV governos constitucionais
2000	Decreto-Lei n.º 178/2001, de 9 de junho Decreto-Lei n.º 170/2002, de 25 de julho Decreto-Lei n.º 25/2003, de 4 de fevereiro Decreto-Lei n.º 138/2003, de 28 de junho Despacho Normativo n.º 2/2004, de 10 de janeiro Despacho Normativo n.º 14/2005, de 24 de fevereiro Decreto-Lei n.º 76/2005, de 4 de abril Decreto-Lei n.º 14/2006, de 20 de janeiro Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto Portaria n.º 1295/2007, de 1 de outubro Portaria n.º 1630/2007, de 31 de dezembro Portaria n.º 243-A/2008, de 24 de março Portaria n.º 1415/2009, de 16 de dezembro Portaria n.º 250-A/2010, de 3 de maio Despacho n.º 8664/2011, de 6 de junho Despacho n.º 10783/2012, de 3 de julho	XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX governos constitucionais

Parte VI | POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Capítulo 13

Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

Daniela Santos

Introdução

O presente trabalho consiste na análise de uma medida de política implementada em Portugal, em 2006, na área das políticas públicas de segurança, desde o surgimento da questão (como problema em Portugal) até 2012. A estrutura deste trabalho segue as etapas de análise das políticas públicas definidas em Knoepfel, *et al.* (2007).

A medida em análise é o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), cuja implementação foi determinada pela Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio, do Ministério da Administração Interna (MAI), durante o XVII Governo Constitucional, cujo primeiro-ministro era José Sócrates e o ministro da Administração Interna, Rui Pereira.

Esta medida visa a introdução de um modelo integrado de policiamento baseado numa cultura de proximidade, com vista à prevenção da pequena e média criminalidade através de uma maior visibilidade dos agentes policiais e da partilha de informação entre as comunidades e as forças de segurança, por meio de parcerias formais e informais.

O conceito de policiamento de proximidade tem a sua génese na Metropolitan Police Force e na Scotland Yard, forças de segurança pública que surgiram das reformas do sistema criminal britânico, conduzidas por *Sir* Robert Peel, *home secretary*, em 1829.

Nestas reformas, *Sir* Robert Peel definiu um conjunto de princípios que definem a sua polícia.

A polícia de *Sir* Robert Peel fundamentava a sua intervenção numa base consensual, designada por *policing by consent*. A sua principal missão era a prevenção do crime, tendo como preocupação o apoio à população. Neste modelo anglo-saxónico, a polícia deve responder principalmente à procura de segurança por parte das comunidades, implicando a presença e visibilidade dos agentes nas ruas.

1	A missão fundamental da polícia é a prevenção do crime e da desordem e não a repressão.
2	A capacidade da polícia de cumprir o seu dever depende da aprovação da sua ação pelo público.
3	Para obter e conservar o respeito e aprovação do público, a polícia deve poder contar com a cooperação voluntária ao garantir o cumprimento das leis.
4	O grau de cooperação do público com a polícia diminuiu na mesma proporção em que a necessidade de uso da força aumenta.
5	É pela demonstração constante da sua ação imparcial e não quando ela cede aos anseios da opinião pública, que a polícia obtém o apoio da população.
6	A polícia não deve recorrer à força física, excepto quando é estritamente necessário para fazer cumprir a lei ou restabelecer a ordem e não foi possível através da persuasão.
7	Ideia-chave de que a polícia é o público e o público é a polícia.
8	A polícia deve limitar-se ao exercício das suas funções e não interferir nas que competem ao poder judiciário.
9	A prova da eficácia da polícia é a ausência de crime e desordem, assim como a invisibilidade da sua ação.

Figura 13.1 Os nove princípios de *Sir* Robert Peel

Surgimento do policiamento de proximidade em Portugal

O policiamento de proximidade foi introduzido pela primeira vez em Portugal, em 1996, através do programa Escola Segura — programa de policiamento de proximidade no qual os agentes policiais asseguravam a segurança dos estabelecimentos de ensino básico e das imediações escolares.

Este programa teve a sua origem num protocolo entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério da Educação (ME) realizado em 1992, com o intuito de garantir a segurança nos espaços escolares. Este protocolo deu origem a um despacho conjunto entre os dois ministérios — Despacho n.º 25 650/1996, de 19 de dezembro — que comunicava a criação de equipas especializadas na Polícia de Segurança Pública (PSP) e Guarda Nacional Republicana (GNR) cuja função seria garantir a segurança e vigilância dos espaços escolares. A partir desta altura, as viaturas destas equipas passaram também a estar identificadas com o logótipo do programa Escola Segura.

O surgimento deste primeiro programa de policiamento de proximidade foi devido a um processo de "aprendizagem social" que teve como base a internacionalização, particularmente a presença de Portugal em redes transnacionais e à, consequente, comunicação transnacional.

A comunicação transnacional consiste num conjunto de mecanismos baseados na comunicação entre os países, no desenho de resoluções para problemas transnacionais e na promoção transnacional de modelos políticos. A própria resolução de problemas transnacionais é baseada na aprendizagem social, através do desenvolvimento, em conjunto, de perceções sobre os problemas comuns e soluções para problemas internos semelhantes, utilizando as experiências que conhecem.

Portanto, a comunicação transnacional consiste na difusão de políticas, tendo como resultado, muitas vezes, a convergência transnacional, como consequência

Quadro 13.1 Instrumentos e políticas públicas de segurança no âmbito do policiamento de proximidade (anteriores ao PIPP)

Instrumentos e política pública de segurança	Enquadramento jurídico
Programa Escola Segura	Despacho conjunto entre o MAI e o ME n.º 25 650/1996, de 19 de dezembro
Apoio 65: Idosos em Segurança	Lei n.º 6/98, de 31 de janeiro
Conselhos municipais de segurança	Lei n.º 33/98, de 18 de julho
Programa INOVAR	Resolução de conselho de ministros n.º 6/99, de 8 de fevereiro
Polícias municipais	Lei n.º 140/99, de 28 de agosto
Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica	Resolução de conselho de ministros n.º 55/99, de 15 de junho
Programa Escolhas	Resolução de conselho de ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro
II Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica	Resolução de conselho de ministros n.º 88/2003, de 7 de julho
Programa Táxi Seguro	Despacho n.º 12.226/2006, de 1 de junho

da aquisição de novos quadros cognitivos, sistemas simbólicos e crenças partilhadas, adquiridas por meio de aprendizagem social (partilha de informação entre os vários atores intervenientes nas redes transnacionais).

Assim, por um lado, as recomendações de boas práticas aos Estados-membros, por parte da União Europeia (UE) e, por outro, a aprendizagem social por parte de Portugal, através do conhecimento e análise das práticas no âmbito do policiamento de proximidade e resultados da aplicação das mesmas em outros países (ex.: estudos publicados que evidenciam a eficácia deste tipo de policiamento no Reino Unido, nos Estados Unidos da Améria e ainda o exemplo de França, que já tinham adotado este modelo de policiamento…) levaram à implementação do primeiro programa de policiamento de proximidade em Portugal, em 1996 — programa Escola Segura.[1]

Esta medida veio conferir mais alguma legitimidade à ação policial aos olhos da sociedade (que assimilou novos quadros cognitivos e crenças partilhadas), pelo menos aos olhos da comunidade internacional.

Após a implementação do primeiro programa, ao longo do tempo foram surgindo outros direcionados a públicos-alvo específicos.

É de notar que todos estes programas, incluindo as suas reformas, que deram lugar ao PIPP, foram implementados por governos socialistas. Os vários programas dirigidos a públicos-alvo específicos foram implementados nos XIII e XIV governos constitucionais, cujo primeiro-ministro era António Guterres e os ministros da Administração Interna, Alberto Costa (1995-1997), Jorge Coelho (1997-1999) e Nuno Severiano Teixeira (1999-2002). O Programa Integrado de Policiamento de

1 Ver estudos em Spelman e Eck (1986); Goldstein (1990); Wilson e Kelling (1982); Skogan (1994; 1998); Trojanowicz (1994).

Proximidade foi implementado em 2006, no XVII Governo Constitucional, cujo primeiro-ministro era José Sócrates e o ministro da Administração Interna, Rui Pereira.

O problema

Apesar da existência de programas de policiamento de proximidade em Portugal, houve um conjunto de acontecimentos, tanto a nível nacional, como a nível internacional, que se constituíram como fatores de pressão para a mudança.

Ao nível internacional, desde a década de 90 que a prevenção da criminalidade tem sido objeto de estudos. Com base nesses estudos, a UE tem exercido pressão sobre os Estados-membros (Portugal inclusive), para que adotem determinadas medidas, consideradas como boas práticas no que toca à questão da prevenção da criminalidade. Essas recomendações são no sentido da adoção de modelos integrados de policiamento de proximidade, pois têm demonstrado a sua eficácia em diversos contextos.

A pressão proveniente da UE traduz-se em comunicações, pareceres, conferências, estudos e comparações entre países. Além destes instrumentos, existe um outro, utilizado a nível europeu na promoção da prevenção da criminalidade, cujo intuito é influenciar os Estados-membros a adotar medidas de prevenção: o Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade (ECPA — European Crime Prevention Award), criado em 1997, por iniciativa conjunta dos Países Baixos, Bélgica e Reino Unido.[2] A partir de 2001, a União Europeia passou também a cofinanciar esta iniciativa através do Programa Hipócrates, embora tivesse sido por pouco tempo.[3]

Ao nível nacional, embora o discurso político, desde 1995, apontasse para um paradigma de proximidade e os estudos realizados noutros países demonstrassem a eficácia do combate à criminalidade recorrendo a parcerias a nível local, parecia difícil alterar uma cultura policial fundamentada numa tradição autonomista e reativa. Esta trata-se de uma cultura baseada na dependência funcional das estruturas centrais e com uma organização burocrática que parecia salientar o distanciamento entre o cidadão e o polícia, na qual os cidadãos, embora destinatários dos serviços de segurança pública e poderosos mecanismos de controlo da ação policial, não eram chamados a participar no processo de definição de prioridades e partilha de ideias e soluções.

José Leitão aponta como razão para a falta de adesão a este tipo de policiamento: "uma forte identidade departamental, tendendo para o isolamento (…), fruto dos

---

2 Esta iniciativa constitui um incentivo para a prevenção da criminalidade, selecionando todos os anos para o prémio europeu os dois melhores projetos de prevenção de criminalidade.

3 O Programa Hipócrates foi instituído nos termos do artigo 34.º do Tratado da UE, como uma operação-piloto, por um período inicial de dois anos (2001-2002), com arranque inicial de um milhão de euros, na pendência das propostas globais da Comissão sobre os programas por ela geridos. Este programa tinha como temas prioritários: a delinquência juvenil; a criminalidade em meio urbano; a criminalidade associada à droga.

indicadores de eficiência (…) exigidos. Os funcionários de cada departamento concentravam-se em preencher todas as tarefas em detrimento da colaboração com outros departamentos para a excelência do produto final" (Leitão, 1999: 13).

Uma outra razão que pode ser atribuída a esta falta de adesão ao policiamento de proximidade pode prender-se com o facto de, também na década de 90, terem surgido as "superesquadras" (que iam mais ao encontro da referida cultura policial portuguesa), que se baseavam numa ideia completamente diferente dos fundamentos do policiamento de proximidade, "asfixiando-o". Contudo, esta medida foi contestada por parte dos cidadãos e de alguns partidos políticos, entre eles o PCP, que demonstrou várias vezes publicamente o seu descontentamento com a construção das "superesquadras", pois estas agrupam as forças policiais em locais específicos, deixando muitos outros locais sem agentes policiais, provocando um sentimento de insegurança nos cidadãos desses últimos locais.

Para além destes entraves referentes ao contexto institucional, também se verificaram algumas dificuldades relativamente ao *feedback* dos programas de policiamento de proximidade implementados, bem como o contexto socioeconómico.

Quanto ao *feedback* dos programas, constatou-se, por um lado, a importância destes programas e da visibilidade dos agentes nas ruas, para muitas pessoas (principalmente idosos e crianças), por outro lado, verificou-se um conjunto de falhas nos programas existentes (não assentavam num modelo de intervenção estruturado e coerente; não tinham sido definidos objetivos claros e mensuráveis nem os recursos necessários para a sua realização; não tinham sido calendarizadas as diferentes fases dos programas, nem definidos os procedimentos de controlo e avaliação dos resultados; nem eram sujeitos a avaliação, à exceção do programa Escola Segura, que foi avaliado muito poucas vezes).

Relativamente ao contexto social vivido, verificou-se que o número de crimes registados pelas forças policiais tinha, de uma forma geral, uma tendência crescente, como se pode verificar nas figuras 13.2 e 13.3.

A perceção do aumento da criminalidade e falta de soluções oferecidas pelo Estado tiveram como consequência o aumento do sentimento de insegurança, característica das sociedades modernas ocidentais. Sendo muito deste sentimento veiculado pelos *media* que, com alguma regularidade, publicam peças jornalísticas, inquéritos à vitimação, estudos de opinião e estatísticas de entidades pouco fidedignas acerca do sentimento de insegurança e da criminalidade. Isto acontece porque a necessidade de segurança é uma das necessidades básicas do ser humano e as notícias que têm maior impacto emocional nos indivíduos "vendem-se" melhor, i.e., trazem mais benefícios, tanto aos jornalistas como às entidades responsáveis pela divulgação dessa informação.

Se nos basearmos no modelo de análise meso de políticas públicas Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984; 1995), podemos verificar que estas peças publicadas pelos órgãos de comunicação social funcionam como "eventos focalizadores" da atenção dos decisores políticos para o "problema" da insegurança sentida pelos portugueses.

Voltando à questão do aumento da criminalidade e da falta de soluções oferecidas pelo Estado, constata-se que não há ninguém melhor do que as próprias

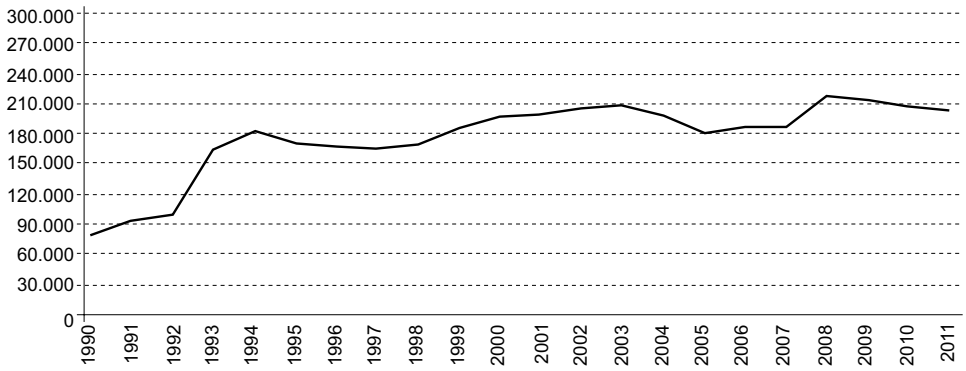

Figura 13.2 Total de crimes registados pela PSP
Fonte: DGP/MJ; PORDATA.

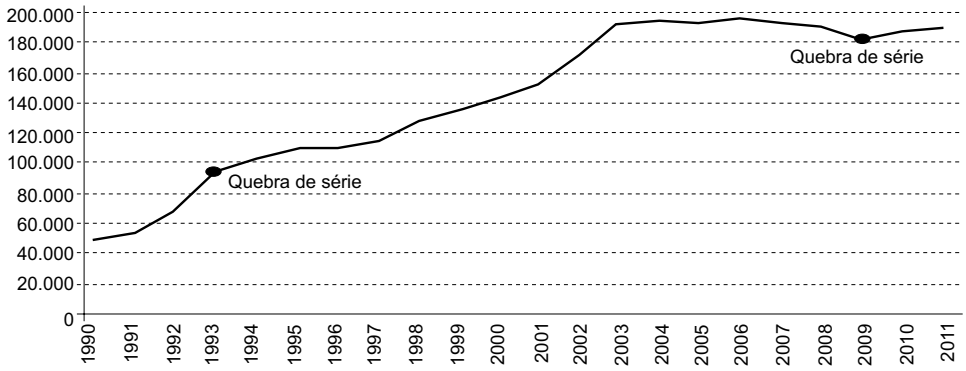

Figura 13.3 Total de crimes registados pela GNR

comunidades para identificarem os seus próprios problemas e contribuírem com opiniões e possíveis soluções, em parceria com as forças policiais. Sobretudo desde os anos 90, altura em que as sociedades começaram a ter acesso a cada vez mais informação, tornando-se mais participativas e exigentes.

Estes fatores levaram ao aparecimento de novos atores na coprodução da segurança, tais como os atores envolvidos nos conselhos municipais de segurança, as polícias municipais, os seguranças privados, as entidades supranacionais (Europol e Interpol), entre outros.

Para além da necessidade da partilha de conhecimento entre comunidades e forças de segurança para alcançar estratégias mais eficazes, também as limitações

orçamentais são, cada vez mais, um fator importante quando se pensa em recursos económicos, logísticos e humanos.

Se pensarmos nos custos associados aos serviços policiais, podemos constatar que o policiamento de proximidade demonstra ser uma boa opção face à conjuntura económica em que o país e mais algumas zonas do globo vivem já há alguns anos, tendo tido início em meados da primeira década do novo milénio. Além disso, em finais da década de 70 e inícios da década de 80, surgiu um novo conceito de gestão pública, o New Public Management, que rapidamente se alastrou à União Europeia. Esta nova gestão pública tinha como algumas das ideias-base: a redistribuição do poder e responsabilidades do Estado para organismos descentralizados e autónomos; a privatização dos serviços e empresas estatais; eficácia e eficiência.

A difusão desta nova forma de gestão das questões públicas iria ao encontro da conjuntura económica pouco favorável anteriormente mencionada. Devido à necessidade de, por um lado, racionalizar as forças de segurança e, por outro, ter um serviço de segurança pública eficaz e eficiente, um modelo de policiamento que se baseasse na proximidade com o cidadão, que pode partilhar informações úteis e possíveis soluções com as forças de segurança pública e com outras forças de segurança de regime privado, com quem as forças de segurança pública podem partilhar funções de forma coordenada, permitiria a poupança de recursos ao Estado.

Contudo, no que respeita à polícia, estas alterações colocam alguns problemas, pois há quem defenda que a transferência de poderes e competências antes atribuídas ao Estado para instituições não estatais, ou cuja ligação ao Estado é cada vez menos clara, poderá ser entendido como forma de pôr em causa o princípio da sua legitimidade exclusiva para usar os meios legítimos de coerção (como já Weber proferia em 1919, em *A Política Como Vocação*).

Todos estes fatores levaram à colocação das políticas de segurança na agenda política, na medida da necessidade de uma reforma do sistema policial português.

Agendamento

A questão da segurança está sistematicamente presente na discussão pública e na agenda política, sendo colocada tanto pelos partidos como pelo próprio governo. Contudo, as políticas de segurança nos últimos trinta anos

> têm sido orientadas na base de lógicas (…) internas aos sistemas e às polícias, visando designadamente o reforço formal das competências dos vários corpos policiais, a resolução de questões estatuárias, o aperfeiçoamento de modelos de participação interna (a questão sindical na PSP), estando pouco (…) direcionadas para as reais demandas de segurança dos cidadãos, para a eficácia e eficiência das organizações policiais e do sistema (Oliveira, 2006: 285).

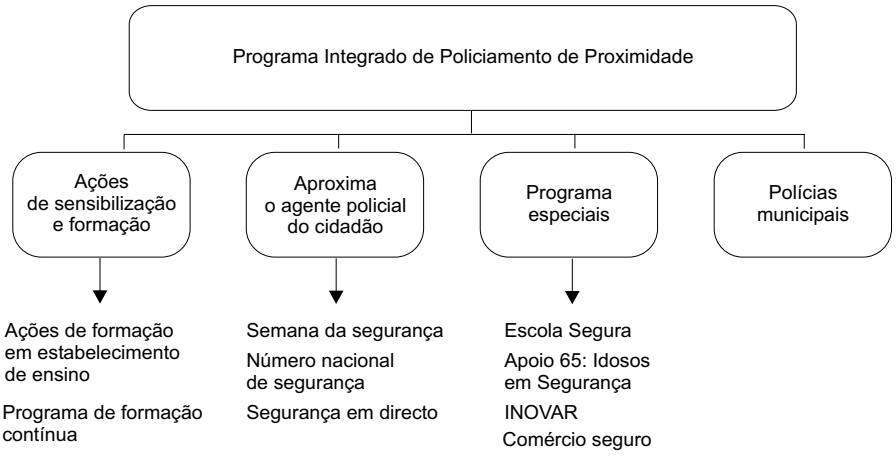

Figura 13.4 Esboço do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

Fonte: MAI, 1999 — Relatório de legislatura 1995-1999, Lisboa, MAI, p. 53 (adaptado de Oliveira, 2006, p.298).

A rutura nesta "tradição" acontece a partir de

> 1995, quando a segurança serviu de mote para a campanha eleitoral do Partido Socialista. Nessa altura teceram-se algumas considerações sobre o aumento da criminalidade e da insegurança que, de acordo com o discurso eleitoral, teria aumentado cerca de 40% nos últimos quatro anos. Atribuía-se essa situação à falta de eficácia das forças e serviços de segurança, que tinham falta de efetivos e de uma estratégia de reestruturação e de modernização (Oliveira, 2006: 288).

O Programa do XVII Governo Constitucional (1995) prometia: um aumento da proximidade entre a polícia e os cidadãos; a criação de uma polícia integrada de prevenção da delinquência através da realização de parcerias; a criação do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna; a criação das polícias municipais e dos conselhos municipais de segurança, etc. Desta forma, as forças policiais foram, mais uma vez, colocadas na agenda política.

Embora tivessem sido implementados pela primeira vez programas de policiamento de proximidade e alterado o nome da antiga Escola Superior de Polícia para Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (apesar de não se terem verificado alterações na sua missão), grande parte destes objetivos não foram cumpridos. No entanto, em 1998, após a Conferência Internacional sobre Policiamento de Proximidade (iniciativa conjunta do MAI, do Fórum Europeu para a Segurança Urbana e da Câmara Municipal de Lisboa), o Ministério da Administração Interna iniciou uma pesquisa para a formulação de um projeto de integração das diferentes políticas de segurança, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade. A figura 13.4 demonstra um esboço de como seria organizado este programa.

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade teria como objetivo dar mais visibilidade às forças de segurança, procurando fornecer maior capacidade de inserção das organizações policiais na vida das comunidades.

Como foi referido anteriormente, o conceito de policiamento de proximidade entrou no discurso político em 1995. Contudo, nenhum dos governos constitucionais até 2006 tinha adotado uma verdadeira estratégia de policiamento de proximidade que envolvesse uma ação coordenada e complementar entre os diversos atores públicos e privados (forças policiais, organizações da sociedade civil, cidadãos individuais, municípios, etc.). Tinham sido implementados apenas projetos isolados de cooperação com a comunidade, em algumas unidades policiais da PSP e da GNR.

Assim, em 2005, o Programa do XVII Governo Constitucional previa a necessidade de: diminuição da criminalidade; um policiamento mais visível e eficaz; as forças de segurança serem dotadas de quadros de pessoal sem funções policiais; revisão do dispositivo territorial, no sentido de melhorar a articulação entre a PSP e a GNR e o aperfeiçoamento do sistema integrado de informação criminal. Nesta legislatura foi estabelecido um protocolo entre o Ministério da Administração Interna e o Instituto Português de Relações Internacionais, da Universidade Nova de Lisboa, com o intuito de se realizar um estudo preparatório sobre a reforma do modelo de organização do sistema de segurança português.

Formulação da medida

No seguimento deste protocolo, em dezembro de 2005 foi organizado um Fórum de Policiamento de Proximidade e de Prevenção da Criminalidade, com vista à discussão do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade e divulgação das boas práticas existentes em diversos Comandos da PSP. [4] Este fórum permitiu verificar algumas falhas no modelo de policiamento de proximidade existente.

Consequentemente foi encomendado em 2006 um estudo à Accenture (entidade de consultoria), com o objetivo de racionalizar as estruturas da GNR e da PSP através de uma reformulação, permitindo uma maior canalização de recursos para a área operacional. Neste estudo foram identificados alguns constrangimentos e ineficiências do sistema policial: forte hierarquização, falta de incentivos, forte burocratização (25% do efetivo policial desempenhava funções administrativas), falta de fluidez, lentidão na circulação e falta de fidedignidade da informação, elevado consumo de recursos, infraestruturas tecnológicas insuficientes ou incipientes e "sistemas de informação desintegrados, redundantes ou mesmo inexistentes (…) sem foco específico em objetivos estratégicos globais pré-definidos, mensuráveis e monitorizáveis" (MAI, 2006: 37-38).

Identificados os pontos críticos, urgia uma reformulação, i.e., tentar "fazer mais com menos recursos, fazendo melhor, de forma mais eficiente e focar na atividade nuclear e valorizá-la" (MAI, 2006: 63-64). Para isso era necessário "aumentar

4 Foi também a partir deste ano que Portugal passou a participar no ECPA.

os níveis de eficácia e atuar em novas áreas, aumentar a fiscalização, a facilidade no acesso à informação, a simplificação de processos, supressão de níveis hierárquicos, articulação de competências com estruturas centrais do MAI, partilha de estruturas de suporte (…), fazer melhor, de forma mais eficiente" (MAI, 2006: 64).

Tendo em conta todos estes fatores, surgiu uma oportunidade para a reforma do sistema policial português, com o objetivo de minimizar alguns pontos menos favoráveis.

Além deste fórum, também se realizou em março de 2006 um Colóquio Nacional sobre o Policiamento de Proximidade, organizado pela Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP), onde foram abordados os fundamentos do policiamento de proximidade e discutido o caso de França que, por sua vez, provinha dos casos de Holanda, Austrália e Canadá, onde já tinha sido implementado este modelo de policiamento. Este colóquio foi realizado com o intuito de contribuir para o conhecimento e esclarecimento dos fundamentos do policiamento de proximidade e das diferenças entre o serviço policial e o serviço de ação social, muitas vezes confundidos, quando se alude ao policiamento de proximidade.

É neste contexto que surge a Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio, através da qual a PSP pretendia operacionalizar os objetivos definidos no Programa do XVII Governo Constitucional ("a diminuição da criminalidade (…) mediante uma política que, articuladamente, combata as causas e as consequências do crime. (...) um policiamento mais visível e eficaz, de integração e proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos, (...) para inverter a curva ascendente da criminalidade e reforçar o sentimento de segurança." (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009: 147)).

Esta diretiva, formulada pelo Ministério da Administração Interna, determina a implementação de um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade com vista à "melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão, a melhoria dos índices de eficiência e de eficácia da atuação policial e de forma a efetivar-se uma maior articulação entre as valências de prevenção da criminalidade/proximidade, de ordem pública, de investigação criminal e de informações." (Diretiva Estratégica n.º 10/2006).

Os atores envolvidos na formulação desta medida foram, ao nível institucional, o MAI e a PSP (incluindo o Departamento de Operações da PSP (DEPOP), o Departamento de Formação da PSP (DEPFORM), o Departamento de Informações Policiais (DEPILPOL), a Escola Prática de Polícia (EPP) e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). O grupo de trabalho que construiu o projeto-piloto do PIPP era constituído por elementos destes departamentos da PSP. Ao nível individual, foi a comunidade policial e peritos que estiveram presentes nos fóruns e discussões de medidas a ser tomadas na reforma do sistema policial português.

Segundo a diretiva, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade tem como objetivos estratégicos: aperfeiçoar e "especializar" a prevenção da criminalidade (ênfase na formação dos agentes); promover a cidadania, apostando na

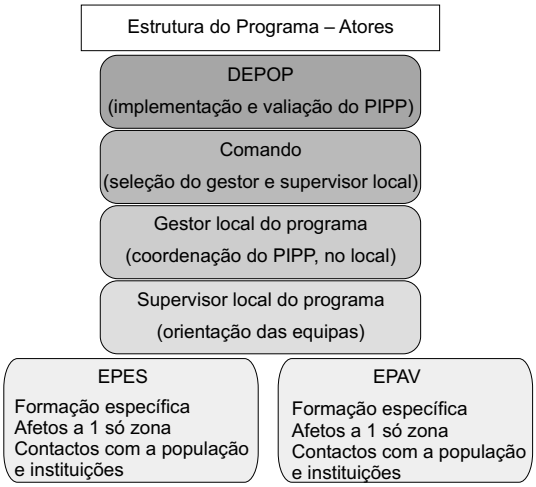

Figura 13.5 Estrutrura do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

formação para a cidadania e para a segurança da comunidade, principalmente dos jovens; abrir a instituição — PSP — à sociedade, através da cooperação com a comunidade; descentralizar a gestão e os níveis de comando e controlo, através da adoção de um estilo participativo e consultivo; reduzir os fluxos de informação baseados em documentos escritos; melhorar os índices de motivação dos elementos policiais; melhorar, de forma eficaz e eficiente, a qualidade do serviço policial e a imagem da instituição na sociedade portuguesa; melhorar os índices de satisfação e a confiança dos cidadãos em relação ao serviço prestado pela PSP; interiorizar nos elementos policiais uma cultura de investigação racional que encaixe no conceito de "polícia de rua" (o polícia que é reconhecido pela comunidade onde exerce funções, que circula pelas ruas e interage com os cidadãos).

Estes objetivos estratégicos visam: uma redução dos índices de insegurança, da criminalidade, especialmente os "crimes de rua" (ex.: roubos por esticão, furtos por carteiristas, furtos a veículos…) e o pequeno e médio tráfico; focar a atenção nos grupos de risco (idosos, crianças e vítimas de crimes) e melhorar os mecanismos de apoio às vítimas; aumentar os índices de participação de crimes às forças policiais; descentralizar a tomada de decisões, responsabilizando os gestores e supervisores locais e agentes de proximidade; desenvolver a coordenação entre a componente preventiva, a componente reativa, bem como as componentes de investigação criminal e de informações da PSP.

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade apresenta a estrutura que consta na figura 13.5.

O PIPP é supervisionado pelo Grupo de Implementação e Avaliação, sendo este coordenado pelo DEPOP e constituído por representantes do DEPFORM (departamento responsável pela formação dos agentes de proximidade), DEPIPOL, EPP, ISCPSI e comandos metropolitanos, regionais e de polícia e equiparados.

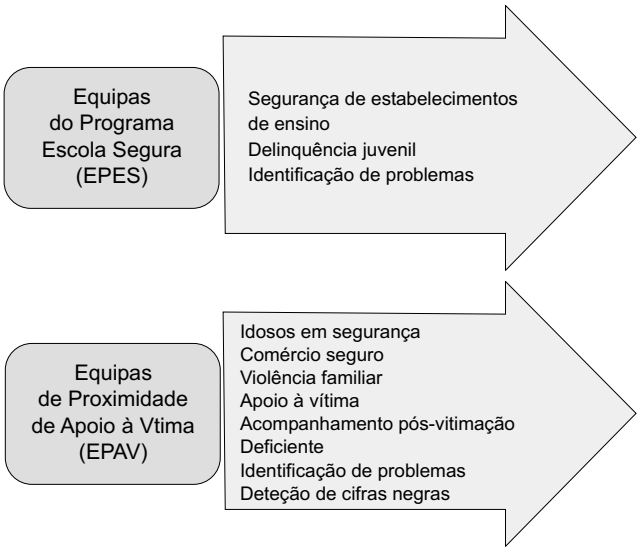

Figura 13.6 Programas de policiamento de proximidade

Os comandos metropolitanos, regionais e de polícia e equiparados nomeiam os gestores e supervisores locais do programa, assim como os agentes de proximidade. Os gestores locais do Programa de Policiamento de Proximidade (comandantes de divisão/secção policial ou comandantes de esquadra) são responsáveis por: desenvolver contactos institucionais com as entidades públicas — câmaras municipais, juntas de freguesia — e privadas; planeamento de atividades de formação e de informação; análise dos relatórios das EPAV e EPES; divulgação de conselhos de prevenção aos cidadãos nos órgãos de comunicação social; e pela proposta, aos seus superiores, de ações de formação ou outras necessidades na área da prevenção da criminalidade.

Os supervisores locais do programa de policiamento de proximidade (chefes) são responsáveis por: acompanhar, orientar e supervisionar as Equipas do Programa Escola Segura (EPES) e as Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV); coordenar os contactos entre os agentes de proximidade e as entidades externas; contactos com os presidentes das associações locais e coletividades, no âmbito de parceiras desenvolvidas com a PSP; efetuar a ligação entre os gestores locais do programa e os agentes de proximidade; fazer uma primeira análise dos relatórios dos agentes de proximidade e propor ao gestor local a tomada de medidas; a coordenação do levantamento de problemas que poderão ter impacto no sentimento de insegurança e na criminalidade e posterior informação às autoridades competentes para a sua resolução. Estes supervisores locais fazem a ligação entre os agentes de proximidade e os gestores locais. Os agentes de proximidade constituem as Equipas do Programa Escola Segura (EPES) e as Equipas de Proximidade de Apoio à Vítima (EPAV).

As EPES são responsáveis pela vigilância e segurança nos espaços escolares, prevenção da delinquência juvenil, deteção de problemas que possam interferir na segurança dos cidadãos e deteção de "cifras negras" nas comunidades escolares.

As EPAV são responsáveis pela segurança e policiamento de proximidade, como a prevenção e vigilância de áreas comerciais, áreas residenciais (principalmente onde residam maioritariamente idosos), prevenção da violência doméstica, apoio e acompanhamento às vítimas de crimes e deteção de outros problemas que possam interferir na segurança dos cidadãos.

Para além destas funções, os agentes de proximidade deverão redigir relatórios de policiamento de proximidade, cuja periodicidade poderá ser diária, semanal ou outra considerada adequada pelo gestor local do programa. Além dos relatórios das equipas, cada comando deverá elaborar um relatório trimestral de policiamento de proximidade, com informação estatística da criminalidade, da vitimação e das atividades desenvolvidas pelas equipas de proximidade.

Estes agentes estão sujeitos a um *empowerement* ou delegação de poderes e responsabilização. Devem desenvolver contactos com a população em geral, com serviços das juntas de freguesia, das câmaras municipais, dos tribunais, com técnicos locais de determinados projetos de assistência social, conselhos diretivos dos estabelecimentos de ensino, comerciantes, assim como os cidadãos em geral. São alocados um ou mais agentes por setor (de acordo com a análise efetuada pelo gestor local consoante a geografia urbana, a estrutura sociodemográfica, a tipologia e incidência criminal e os recursos disponíveis), privilegiando o contacto direto com os cidadãos no sentido de identificar problemas e recolher informação.

Esta alocação e permanência de cada agente a um setor apenas resulta numa maior responsabilização, um melhor diagnóstico e melhor conhecimento dos problemas e "medos" dos residentes e do tipo de incivilidades e atos criminais que ocorrem nesse setor ou zona, assim como uma maior aproximação e interação com a comunidade e uma melhoria da imagem pública da polícia. Os próprios horários de serviço dos agentes devem ser adequados às realidades e necessidades de cada setor/zona onde o agente desempenha as suas funções.

Para além de todos estes atores, a diretiva estratégica ainda refere o Gabinete de Comunicação e Relações Públicas da PSP (GCRPUB), tendo como funções assegurar a divulgação sistemática para a imprensa escrita de todos os elementos de informação disponíveis, em coordenação com o DEPOP, comandos e estabelecimentos de ensino, atualizar a informação a disponibilizar ao cidadão no *website* da PSP, entre outras funções.

Implementação do PIPP

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade foi implementado em meados de outubro de 2006, através de um projeto-piloto, em 26 subunidades da PSP, nas condições referidas na diretiva estratégica, sendo previsto "o seu alargamento a um

maior conjunto de divisões/secções policiais e esquadras" (RASI, 2006).[5] Foi também "implementada uma estrutura de prevenção da violência doméstica e apoio às vítimas de crime enquadrada no Programa Integrado de Policiamento de Proximidade" (RASI, 2006). Os agentes de proximidade eram agentes, antes afetos a outras funções, que se voluntariaram para integrar as equipas de proximidade, sendo preferencialmente pessoas com algumas competências sociais específicas, entre elas, boas competências relacionais.

Esta implementação passou por algumas fases: publicação da diretiva estratégica; seleção das subunidades; seleção dos gestores e supervisores locais; seleção dos agentes para integrar as EPAV e EPES (algumas EPES eram constituídas por elementos antes afetos ao programa Escola Segura); primeiro curso de formação de formadores do PIPP (16 a 25 de outubro de 2006); multiplicação da formação pelos vários comandos da PSP.

Ao que foi possível apurar, relativamente ao programa Escola Segura, em 2006 estavam afetos ao programa 375 elementos policiais, isto é, mais 55 do que no ano anterior (RASI, 2006). Não foi possível verificar se este aumento esteve relacionado com a formação das Equipas do Programa Escola Segura (EPES), no âmbito do PIPP. Este programa em 2006 abrangia 3.043 escolas do ensino básico e secundário, tinha 375 elementos policiais afetos, 183 viaturas caracterizadas com o logótipo Escola Segura, 91 motociclos e 48 *scooters* (RASI, 2006). Também não foi possível apurar se houve alguma alteração em relação ao número de escolas e veículos no âmbito da implementação do PIPP.

Quanto às Equipas de Proximidade e de Apoio às Vítimas (EPAV), em 2006 eram constituídas por 240 agentes, "responsáveis por uma primeira intervenção, atendimento, apoio e encaminhamento de vítimas de crimes de violência doméstica, entre outras funções de proximidade e de prevenção criminal" (RASI, 2006).

É de notar que houve poucas mulheres a integrar as Equipas de Proximidade, apenas 4,9% do total de elementos (Lisboa, *et. al*, 2008).

Os agentes de proximidade receberam formação, "dotando-os de determinadas competências técnicas e conhecimentos específicos", entre eles "gestão e mediação de conflitos, técnicas de entrevista, preservação do local de crime e dos meios de prova" (RASI, 2007: 210).

A implementação do PIPP envolveu todos os atores referidos na diretiva e segundo as diretrizes anunciadas, exceto o Gabinete de Comunicação e Relações Públicas da PSP, que não cumpriu eficazmente as suas funções, pois não assegurou a divulgação de toda a informação disponível relativa ao programa.[6]

A diretiva estratégica não continha informação relativa aos recursos a mobilizar para a implementação, os custos da medida, nem o calendário das fases

---

5 Ver no quadro 13.2 as subunidades onde o projeto-piloto foi implementado.

6 Esta falta de divulgação de muita informação relativa ao PIPP traduziu-se na dificuldade em encontrar toda a informação necessária à elaboração desta análise. É de referir também que a diretiva estratégica sobre a qual assenta o PIPP é um documento classificado da PSP, não sendo acessível aos cidadãos, sem a realização atempada de determinados procedimentos formais com vista ao acesso ao documento.

de execução do programa e não foi possível apurar essa informação de outra forma.

Os mecanismos de controlo e avaliação instituídos foram os relatórios das Equipas de Proximidade e os relatórios trimestrais dos comandos onde o programa foi implementado. Contudo não foi possível ter acesso a estes documentos, nem averiguar se a elaboração dos relatórios foi cumprida e/ou continua a ser.

Em 2007 foi introduzida outra forma de controlo da implementação desta medida, i.e., visitas periódicas às subunidades da PSP onde o programa foi introduzido, de modo a verificar se os procedimentos estariam a ser realizados de acordo com as indicações da diretiva, mas apenas foi possível ver uma referência às mesmas no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2007, a confirmar o bom funcionamento do programa nas subunidades visitadas.

No âmbito do PIPP, foram dadas formações "a técnicos que prestam serviço junto dos idosos, designadamente, aos voluntários da Associação Coração Amarelo, Instituição Particular de Solidariedade Social" (RASI, 2006: 149). Foram também celebrados "protocolos com diversas entidades públicas, IPSS e ONG ao nível nacional", entre elas, câmaras municipais, juntas de freguesia, a Santa Casa da Misericórdia de Espinho, o Centro Social Paroquial de São Brás, a CERCI de Espinho, o Centro de Formação da Associação de Escolas de São Miguel e Santa Maria, entre outros (RASI, 2006 e 2007). Isto demonstra sucesso no que concerne à abertura da instituição policial às várias entidades públicas e a recetividade das mesmas para com as forças policiais, ajudando a alcançar o objetivo de melhoria da imagem da polícia na comunidade.

Após a realização do projeto-piloto (2006-2007) foi possível apurar um aumento do número de elementos policiais afetos ao PIPP e agentes de proximidade que receberam formação através do mesmo.

Em 2008, havia 240 agentes policiais afetos às EPAV e 831 elementos receberam formação em policiamento de proximidade.

Em 2009, havia 250 EPAV, com 621 efetivos policiais e um total de 965 elementos distribuídos pelas EPAV e EPES, apoiados por 340 viaturas ligeiras e 104 motos.

Em 2010, o PIPP passou a ser designado por Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP) e manteve o número de EPAV e de elementos afetos aos dois tipos de equipas que tinha em 2009. Ainda em 2009, a GNR constituiu 22 Núcleos de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE) — designados por Núcleos Mulher Menor (NMUME), antes da sua expansão para todo o território da responsabilidade da GNR, em 2009 —, compostos por 220 Equipas de Investigação e Inquérito. Também em 2010 foram criados espaços próprios para o atendimento a vítimas, com garantias de privacidade e conforto (no final de 2010, 54% das esquadras e postos dispunham desta valência).

Em 2011, houve uma alteração na abordagem, pois o número de EPAV diminuiu para 241, com 446 elementos afetos, contudo passaram a ser apoiados por 50 Equipas Especiais de Violência Doméstica, compostas por 115 polícias. As EPES eram compostas por 391 elementos, não tendo diferido muito dos outros anos. Também em 2011, por um lado, o número de espaços de atendimento a vítimas aumentou para 57% dos postos e esquadras nacionais, por outro, o número de viaturas de apoio a estas equipas foi significativamente reduzido.

Em 2012, o número de elementos afetos às equipas do PIPP manteve-se sem grande alteração, bem como as 23 NIAVE existentes desde 2011. Já o número de salas de atendimento a vítimas aumentou para 62,7% das esquadras e postos nacionais.

Avaliação do PIPP

Foi efetuada uma candidatura a fundos do Programa Operacional da Administração Pública (POAP) e uma parceria entre a PSP e a Universidade Nova de Lisboa para a avaliação do projeto-piloto do PIPP.

Após a aceitação da candidatura, foi realizada a avaliação ao projeto-piloto do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade pelo Centro de Investigação SociNova, da Universidade Nova de Lisboa. Esta avaliação realizou-se em dois momentos, o primeiro entre 30 de outubro e 28 de novembro de 2006, ou seja, assim que a medida foi implementada, e o segundo entre 21 de novembro e 18 de dezembro de 2007, cerca de um ano depois, na fase final do projeto-piloto.

A realização desta avaliação foi precoce, pois um ano é pouco tempo para avaliar um programa desta envergadura, visto ser um programa que implica mudanças de cultura e sentimentos, algo que não apresenta resultados visíveis a curto prazo. Quando falamos em mudanças na cultura, referimo-nos à cultura organizacional do sistema policial português, uma cultura ainda reativa, muito baseada na burocracia, salientando a distância entre o polícia e o cidadão e que tende a desvalorizar a prevenção.

Quanto às mudanças nos sentimentos, referimo-nos ao sentimento de insegurança, sobre o qual este programa pretende atuar no sentido de o diminuir, principalmente em públicos-alvo específicos (idosos, crianças e vítimas de crimes). No entanto, o conceito de insegurança é extremamente subjetivo, dependendo de fatores internos e externos aos indivíduos e podendo variar de um momento para o outro.

Além disso, a própria perceção da existência e do modo de funcionamento deste novo programa de policiamento não ocorre repentinamente, os cidadãos necessitam de algum tempo para verificarem alterações.

Esta avaliação baseou-se num inquérito, através da aplicação de questionários com perguntas de resposta fechada aos residentes e/ou trabalhadores na áreas abrangidas pelas esquadras nas quais foi implementado o PIPP (apenas em Portugal Continental — 22 esquadras), nos dois momentos acima referidos. Para além do inquérito à população, também foram aplicados questionários, nos mesmos moldes, ao efetivo policial de cada uma dessas esquadras e realizada observação direta nas esquadras, nos mesmos dois momentos. No total foram aplicados 6041 questionários.

O facto de a avaliação ter sido baseada em questionários com perguntas de resposta fechada não permitiu uma análise mais aprofundada das mudanças realmente sentidas, tanto da parte dos agentes, como da população afeta ao programa. Entrevistas seriam possivelmente uma boa opção para realizar esta análise. Implicariam mais recursos, principalmente tempo e disponibilidade dos avaliadores e,

provavelmente, mais recursos humanos, contudo o seu contributo poderia ser bastante benéfico e esclarecedor no âmbito desta avaliação.

Esta avaliação apresentou alguns resultados pouco conclusivos, como poderemos ver adiante. As incongruências verificadas poderão prender-se com o facto de a avaliação ter sido realizada precocemente.

Concluiu-se, por um lado, que a população sentiu um aumento do sentimento de segurança e do número de interações com os agentes policiais. Verificou-se uma melhoria do conhecimento da população acerca do Plano de Combate à Violência Doméstica, o que se traduziu num aumento do número de denúncias-crime (aumento de 18,5%, em relação ao ano anterior — RASI, 2006) e constatou-se que a população estava recetiva ao policiamento de proximidade e disposta a cooperar com a PSP (Lisboa, *et. al*, 2008): "A população, ao sentir que a mudança a pode beneficiar está (…) disposta a cooperar objetivamente com a PSP" (Lisboa e Dias, 2008).

A referida melhoria do conhecimento do Plano de Combate à Violência Doméstica e consequente aumento do número de denúncias-crime poderão não estar diretamente relacionados com o PIPP, mas sim com uma maior visibilidade do fenómeno, pois foram desenvolvidas diversas campanhas públicas de sensibilização e alguns *spots* publicitários para a divulgação do plano, que foram emitidos em canais de televisão nacionais, fomentando uma maior consciencialização dos cidadãos para os seus direitos. No entanto, a possível divulgação do plano por parte dos agentes de proximidade pode ter contribuído para esse aumento do conhecimento e consciencialização da população.

Por outro lado, havia entre a população um "desconhecimento global (29%) do policiamento de proximidade, apesar de uma ligeira melhoria", apenas 9,6% notou alterações no policiamento em 2007, comparativamente a 2006 e "persistem algumas dificuldades na relação regular com a PSP", sendo o contacto feito, maioritariamente, por iniciativa dos cidadãos (Lisboa, *et. al*, 2008), o que demonstra algumas falhas na implementação do programa. Estes resultados demonstram a dificuldade sentida na mudança da cultura policial, baseada na reação e no pouco contacto voluntário com a população.

Quanto aos agentes, constatou-se por um lado uma diminuição da perceção da falta de meios e formação, um reforço do conhecimento dos residentes na área da esquadra, um aumento da satisfação com as funções exercidas (81,5%) e a perceção de uma melhoria no policiamento, particularmente na maior aproximação e contacto com a população. O policiamento de proximidade é considerado importante ou muito importante (79%) para os agentes inquiridos (Lisboa, *et. al*, 2008).

A perceção da diminuição da falta de formação por parte dos agentes poderá ser explicada pelas ações de formação efetuadas para os agentes de proximidade, no âmbito do PIPP. O reforço do conhecimento dos residentes na área da esquadra indica uma maior atenção dos agentes à comunidade que "protegem", o que se apresenta como um aspeto positivo. O aumento da satisfação com as funções exercidas poderá ser explicado pelo carácter voluntário da integração em Equipas de Proximidade (como foi referido anteriormente, os agentes de proximidade voluntariaram-se para integrar as equipas de proximidade, embora tivessem sido

introduzidos alguns fatores preferenciais para a seleção, como determinadas competências). O facto de os agentes terem tido a perceção de uma melhoria no policiamento, particularmente na maior aproximação e contacto com a população, não corresponde à perceção da população (como verificámos antes), constatando-se a necessidade de melhorar ou aumentar esta aproximação e os contactos com a população.

Por outro lado, os agentes sentiam que ainda havia a necessidade de melhorar o relacionamento entre a "esquadra" e a população (pode-se entender com isto que havia cidadãos que não conheciam a esquadra da sua residência).

Foi de notar que a ação policial ainda era muito centrada no patrulhamento de automóvel, apesar deste tipo de patrulhamento não ir ao encontro dos pressupostos do policiamento de proximidade, pois dificulta a interação e o contacto direto com os cidadãos, que se prevê com base em socializações quotidianas como conversas, visitas a estabelecimentos comerciais e outros locais, por exemplo.

O facto de a ação policial ainda ser muito centrada no patrulhamento automóvel, sendo este meio "considerado o mais eficiente para a maioria dos agentes" devido à "rapidez de deslocação, o que indicia um policiamento ainda muito centrado na reação" (Lisboa e Dias, 2008), poderá ser um bom indicador para explicar a, anteriormente referida, falta de conhecimento do policiamento de proximidade e a persistência de dificuldades na relação regular com os agentes policiais.

A avaliação realizada ao projeto-piloto consistiu, por um lado, na tentativa de verificar a perceção da população relativamente ao seu sentimento de segurança e ao policiamento e, por outro, na tentativa de verificar a perceção dos agentes relativamente ao novo programa e à sua relação com os cidadãos, tratando-se assim de uma avaliação predominantemente sociológica e de âmbito acentuadamente académico.

Esta avaliação não permitiu verificar se os objetivos do PIPP tinham sido alcançados, nomeadamente: a redução dos índices de insegurança e da criminalidade; o aumento da atenção dada aos grupos de risco (idosos, crianças e vítimas de crimes); melhorias nos mecanismos de apoio às vítimas; e aumento dos índices de participação de crimes.

Houve uma tentativa de avaliar mudanças no sentimento de insegurança da população abrangida pelo programa, contudo a avaliação de um sentimento é muito subjetiva e difícil de concretizar, nomeadamente através de questionários, pois o sentimento de insegurança, tal como os outros sentimentos dos indivíduos, depende de diversos fatores internos e externos aos indivíduos. Depende, por exemplo, do que cada pessoa entende por segurança, das circunstâncias em que responde ao questionário e varia repentinamente em função de vários fatores, como acontecimentos diários, que podem ser interpretados de maneira diferente por cada pessoa, o que pode interferir na fiabilidade da avaliação.

Outra questão que se prende com o uso de questionários para este tipo de avaliação é o facto de os inquiridos poderem interpretar as questões de forma diferente da dos investigadores, comprometendo o estudo, o que se poderia solucionar com a realização de entrevistas. Não menosprezando, claro, o facto de

as entrevistas terem também alguns pontos fracos, pois dependem da formação do entrevistador e empatia entre entrevistador e entrevistado, entre outros.

Em relação ao objetivo de redução da criminalidade definido na diretiva, verifica-se alguma dificuldade em avaliá-la, na medida em que este objetivo colide com o objetivo de aumentar os índices de participação dos crimes. Isto acontece porque a verificação da redução da criminalidade é realizada através da análise das estatísticas do número de crimes registados (por exemplo, se o número de crimes registados pelas forças de segurança tivesse diminuído após a implementação do PIPP, ter-se-ia alcançado este objetivo).

No entanto, a verificação do aumento dos índices de participação de crimes às forças de segurança também é realizada através da análise das estatísticas do número de crimes registados, neste caso, participados (por exemplo, se o número de crimes participados — a maioria dos crimes registados pelas forças de segurança são crimes participados, principalmente no que toca a pequena e média criminalidade, que é o objeto desta medida política — às forças de segurança tivesse aumentado, ter-se-ia alcançado este objetivo).

Assim, constata-se que estes objetivos estratégicos definidos na diretiva estratégica são de difícil avaliação, necessitando de uma reformulação.

Quanto ao objetivo de aumentar a atenção dada aos grupos de risco, a avaliação realizada ao projeto-piloto não permitiu a sua verificação, pois não teve em conta o número de protocolos e parcerias efetuados, nem o número de visitas ou interações com os grupos de risco. Também não se focou na tentativa de perceber se o número de agentes e equipas de proximidade era adequado às necessidades da população.

Contudo, verificou-se que o número de protocolos bilaterais e parcerias foi aumentando desde o início da implementação do PIPP, tendo sido em 2007 introduzido em mais 68 subunidades da PSP e em 2008 existia em 112 subunidades. Em relação ao número de visitas e contactos com os grupos de risco, não foi possível ter acesso à informação, mas espera-se que conste nos relatórios das Equipas de Proximidade (aos quais o acesso é restrito).

Quanto ao objetivo de melhoria dos mecanismos de apoio às vítimas de crimes, o facto de ter sido implementada uma estrutura de prevenção da violência doméstica e apoio às vítimas de crime e dos agentes terem tido formação em várias vertentes, nomeadamente relacionadas com as competências relacionais, faz-nos presumir que este objetivo teve bases para ter sido cumprido.

Após a avaliação não ocorreu o efeito de *feedback*, o PIPP não foi reformulado, nem deu lugar a uma nova política pública de segurança, mas foi realizado em 2008 o II Fórum de Policiamento de Proximidade, com o intuito de refletir sobre as falhas na implementação do PIPP e pensar no que se poderia melhorar no programa.

Em 2008, também foram celebrados diversos Contratos Locais de Segurança (parcerias formais) entre as autarquias e a PSP.

Em 2009 foram introduzidos novos programas específicos enquadrados na filosofia do policiamento de proximidade, de prevenção e policiamento: Igreja Segura; SOS Azulejo; Transporte Seguro de Tabaco; Verão Seguro; Apoio ao Turismo; Defesa da Floresta contra Incêndios, entre outros (RASI, 2009). Em 2011 foi lançada

a campanha Saferdicas, uma campanha que visava "alertar para os perigos e cuidados a ter na utilização da internet, nomeadamente em relação ao recrutamento para tráfico de seres humanos. Neste âmbito foi elaborada uma publicação intitulada *Saferdicas*" (RASI, 2011).

O facto de o PIPP ter o intuito de agregar todos os anteriores programas de policiamento de proximidade de forma a se conseguir uma melhor gestão e articulação entre eles, por um lado, e o facto de, em 2009, terem surgido novos programas com públicos-alvo específicos, pode demonstrar alguma falta de coerência entre umas decisões e outras, pelo menos na forma como a mensagem foi transmitida, embora o ministro da Administração Interna e o primeiro-ministro fossem os mesmos na altura da implementação do PIPP (2006) e da introdução destas medidas em 2009.

Contudo, note-se que o policiamento de proximidade não é realizado apenas pela PSP. A GNR também realiza policiamento de proximidade no âmbito dos diversos programas dirigidos a público-alvo específicos, daí a continuação da implementação de programas de proximidade. Esta sobreposição de programas parece acontecer devido à separação de poderes e responsabilidades entre as diferentes forças de segurança portuguesas, que pretendem manter os seus estatutos, uma questão que também é sistemática no discurso e agenda política, mas, segundo a teoria de Kingdon, parece não ter havido ainda um contexto que proporcionasse uma junção de fluxos que abrisse uma *policy window* que permitisse resolver esta questão.

Verificou-se ainda que, apesar do Gabinete de Comunicação e Relações Públicas da PSP ter como função publicar a informação disponível relativa ao PIPP, não publicou informação relativa à avaliação efetuada pelos investigadores do SociNova. Não foi possível verificar se o DEPOP realizou ou realiza avaliações ao PIPP, embora essa seja uma das suas funções definidas na diretiva estratégica.

De acordo a informação apurada, até 2012, só houve uma avaliação ao programa, a realizada ao projeto-piloto.

Conclusões

O policiamento de proximidade começou a ser implementado no Reino Unido, em 1829. No entanto, só chegou a Portugal em 1996. Entrou no discurso político em 1995 e um ano depois foi implementado o primeiro programa de policiamento de proximidade, o programa Escola Segura. Depois desse programa foram surgindo outros dirigidos a públicos-alvo específicos. Este tipo de policiamento era desenvolvido pelos agentes da PSP e da GNR.

Contudo, estes programas apresentavam algumas falhas: não assentavam num modelo de intervenção estruturado e coerente; não tinham sido definidos objetivos claros e mensuráveis, nem os recursos necessários para a sua realização; não tinham sido calendarizadas as diferentes fases dos programas, nem definidos os procedimentos de controlo, evolução e avaliação dos resultados; entre outras.

Além disso, entretanto foram sendo construídas as "superesquadras" e o policiamento de proximidade foi perdendo visibilidade e sendo cada vez menos concretizado.

Em 2006, num contexto em que fatores de pressão nacionais e internacionais, entre eles, as pressões da UE no sentido de adoção de modelos integrados de policiamento de proximidade como forma de prevenir a criminalidade, o aumento do número de crimes registado pelas forças de segurança, o sentimento de insegurança da população (veiculado principalmente pelos *media*), as falhas dos programas de policiamento de proximidade existentes, as críticas às "superesquadras" (que agruparam as forças de segurança em determinados espaços — esquadras —, em vez de as espalhar pelas ruas do país — como seria de esperar com base no conceito de policiamento de proximidade), a necessidade de legitimação da ação policial e a necessidade de racionalização dos recursos (estes dois últimos fatores convergiram na necessidade da participação das comunidades na coprodução da segurança), funcionaram como impulsionadores para a mudança, foi implementado o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, pelo MAI, definido na Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio.

Este programa visa, de uma forma geral, prevenir a criminalidade, estreitar as relações entre as forças de segurança, particularmente os agentes policiais e as comunidades, descentralizar a gestão e os níveis de controlo através da adoção de um estilo participativo e consultivo, onde a população também participa, aumentar o sentimento de segurança da população e tornar a ação policial mais visível, eficaz e eficiente.

Com base na análise do programa, verificaram-se alguns pontos positivos e pontos negativos.

Quanto aos aspetos positivos, verificou-se que a implementação do PIPP permitiu que diversos agentes recebessem formação, com o intuito de os dotar de competências necessárias ao desempenho de funções que implicam o relacionamento direto com os cidadãos.

A ideia dos agentes estarem mais próximos da comunidade, tendo assim um acesso privilegiado a informação que dentro da esquadra não teriam, permitindo uma ação policial mais célere e eficaz, também demonstra ser um aspeto positivo.

A participação dos cidadãos na produção da segurança reforça os mecanismos informais de controlo social, cada vez mais escassos e a própria legitimidade da ação policial, o que se apresenta como outro aspeto positivo do programa.

Através de uma pesquisa pelos *websites* da PSP, da GNR e das associações sindicais das forças de segurança também se verifica que os polícias já estão mais recetivos a este tipo de policiamento.

Na avaliação do projeto-piloto do PIPP verificou-se que a população foi muito recetiva a este novo modelo de policiamento e que se mostrou disponível a cooperar com os agentes.

Quanto aos aspetos negativos, verificaram-se algumas falhas no desenho dos objetivos estratégicos, pois existem objetivos que colidem uns com os outros, como já foi explicado anteriormente, e objetivos pouco mensuráveis. A diretiva também não apresenta um plano de ação, uma calendarização da execução das fases do

programa, nem apresenta referências a custos ou orçamentos e não foi possível ter acesso a essa informação.

Na fase da implementação houve um grande obstáculo, a resistência interna, i.e., a resistência ao novo modelo de policiamento, por parte dos agentes e do pessoal das esquadras, devido à predominância de uma cultura policial caracterizada pela sua reatividade e pouco contacto com a população, em vez da prevenção e do contacto com as comunidades, que caracteriza o policiamento de proximidade.

Esta cultura pode ter tido influência no "esquecimento" do policiamento de proximidade implementado em 1996 em Portugal.

A resistência interna também pode ter estado relacionada com o facto de em alguns casos se confundir as funções do agente de proximidade com as funções do assistente social.

Segundo a Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP), o tipo de policiamento que existia em Portugal em 2012, ou seja, 6 anos após a implementação do PIPP, continuava a não ser o mais apropriado, porque ainda se confundiam as funções policiais com as funções de assistência social e, devido à falta de recursos, os agentes não ficavam afetos a um setor ou local de trabalho, ao contrário do que define a diretiva estratégica.

O Gabinete de Comunicação e Relações Públicas também não funcionou de acordo com as orientações previstas na diretiva, não publicou toda a informação disponível relativa ao PIPP, nem sequer divulgou informação resultante da avaliação realizada ao projeto-piloto do programa.

Deste modo, verificaram-se algumas dificuldades na realização deste trabalho, não tendo sido possível o acesso a toda a informação existente referente ao PIPP, por ser de acesso restrito à PSP, o que impossibilita uma análise e avaliação exaustivas desta medida.

A avaliação realizada ao projeto-piloto do PIPP foi muito precoce, tendo produzido resultados apenas um ano após a implementação do programa, sendo que este tipo de programa não produz efeitos a curto prazo, por implicar mudanças culturais e de sentimentos, como foi explicado anteriormente.

Esta avaliação apresentou alguns resultados pouco conclusivos, tais como, por um lado, a população sentiu um aumento do sentimento de segurança e do número de interações com os agentes policiais e, por outro, havia um "desconhecimento global (29%) do policiamento de proximidade", apenas 9,6% dos cidadãos inquiridos verificou alterações no policiamento em 2007, comparativamente a 2006 e "persistem algumas dificuldades na relação regular com a PSP" (Lisboa, *et. al*, 2008). Para além disso, não permitiu verificar se os objetivos definidos na diretiva estratégica estavam a ser cumpridos, nem fazia qualquer alusão a calendarizações nem custos da medida.

Portanto, a avaliação realizada ao projeto-piloto consistiu, genericamente, na tentativa de verificar a perceção da população relativamente ao seu sentimento de segurança e ao policiamento e na tentativa de verificar a perceção dos agentes relativamente ao novo programa e à sua relação com os cidadãos. Demonstrando tratar-se de uma avaliação de teor sociológico e académico, ao invés de ter sido feita numa perspetiva de avaliação de política pública.

Assim, constata-se que o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, implementado em 2006, carecia, pelo menos até 2012, de uma avaliação exaustiva, de forma a se poder melhorar o que existe e usar da melhor forma os recursos do país. Além do facto de as avaliações contribuírem para a *accountability*, i.e., a transparência e responsabilização da administração pública.

Verificou-se ainda uma necessidade de reformulação das forças policiais, principalmente da PSP e da GNR, de forma a melhor se estruturarem os programas e se utilizarem da melhor forma os recursos que existem à disposição da segurança dos cidadãos.

Quadro 13.2 Lista das subunidades onde o PIPP foi implementado, em 2006

Comando	Subunidade	
CM Lisboa	1.ª Divisão	2.ª Esquadra
		3.ª Esquadra
		4.ª Esquadra
		22.ª Esquadra
CM Porto	1.ª Divisão	7.ª Esquadra
		9.ª Esquadra
CR Madeira	Esquadra do Funchal	
CR Açores	CECP Horta	Esquadra Sede
	CECP Angra do Heroísmo	Esquadra Sede
	CECP Ponta Delgada	1.ª Esquadra
CP Aveiro	Esquadra de S. João da Madeira	
CP Beja	Secção Policial de Beja	
CP Braga	Esquadra Sede — Braga	
CP Bragança	Esquadra Sede — Bragança	
CP Castelo Branco	Esquadra Sede — Castelo Branco	
CP Coimbra	1.ª Esquadra Coimbra	
CP Évora	Esquadra Sede — Évora	
CP Faro	Esquadra Sede — Faro	
CP Guarda	Esquadra Sede — Guarda	
CP Leiria	Esquadra de Peniche	
CP Portalegre	Esquadra Sede — Portalegre	
CP Santarém	Esquadra de Abrantes	
CP Setúbal	Esquadra do Montijo	
CP Viana do Castelo	Esquadra Sede — Viana do Castelo	
CP Vila Real	Esquadra Sede — Vila Real	
CP Viseu	Esquadra Sede — Viseu	

Fonte: PSP (adaptado de www.psp.pt).

Referências bibliográficas

O modelo das etapas e a análise de políticas públicas

Baumgartner, Frank R., Christian Breunig, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Neytemans, e Stefaan Walgrave (2009), "Punctuated equilibrium in comparative perspective", *American Journal of Political Science*, 53 (3), pp. 602-619.

Birkland, T.A. (1998), "Focusing events, mobilazation, and agenda setting", *Journal of Public Policy*, 18 (1).

Cobb, R. e C. Elder (1972), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Cohen, M., J. March, e J. Olsen (1991), "Le modèle du 'garbage can' dans les anarchies organisées", em J. March, *Decision et Organization*.

Dolowitz, D., e D. Marsh, (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", *Political Studies*, 44, pp.343-357.

Dolowitz, D., e D. Marsh (2000), "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, 13 (1), pp. 5-24.

Down, A. (1972), "Up and down with ecology: the issue-attention cycle", *The Public Interest*, 28.

Elkins, Z., e B. Simmons (2005), "On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework", *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 598, pp. 33-51.

Grossman, S. J., e O. D. Hart (1983), "An analysis of the principal: agent problem", *Econometrica*, 51 (1), pp. 7-46.

Hall, P. (1993), "Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-298.

Holzinger, K., e C. Knill (2005), "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, outubro de 2005, pp. 775-796.

Jobert, B., e P. Muller (1987), *L'État en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*, Paris, Puf.

Jones, C. O. (1977), *An Introdution to the Syudy of Public Policy*, Califórnia, Brooks.

Kingdon, John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nova Iorque, Longman.
Lasswell, H. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland.
Lasswell, H. (1958), *Politics: Who Gets What, When, How*, New Haven, Meridian Books.
Lindblom, C. (1959), "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, 19, 2.
Matland, R. E. (1995), "Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2).
McCombs, M. E., e D. L. Shaw (1972), "The agenda-setting function of mass media", *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), pp. 176-187.
Muller, P. (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, 2, pp. 189-208.
Muller, P., B. Palier, e Y. Surel (2005), "L'analyse politique de l'action publique confrontation des approches, des concepts et des méthodes", *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), pp. 5-6.
Newton, K., e J. W. Deth (2005), *Foundation of Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
Page, E. C. (2003), "The civil servant as legislator: law making in British administration", *Public Administration*, 81 (4).
Page, E. C., e B. Jenkins (2005), *Policy Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
Palier, B., e Y. Surel (2005), "Les trois I et l'analyse de l'État en action", *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), pp.7-32.
Peters, B., J. Pierre, e D. S. King (2005), "The politics of path dependency: political conflit in historical institutionalism", *The Journal of Politics*, 67 (4).
Pierson, P. (1996), "The path to european integration: a historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, 29 (2).
Pierson, P. (2000), "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *American Political Science Review*, 92 (4).
Sabatier, P. e H. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
Sabatier, Paul A.(1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (1).
Simon, H. (1978) "Rationality as a process and as a product of thought", *The American Economic Review*, 68 (2), pp. 1-16.
Surel, Y. (2000), "The role of cognitive and normative frames in policy making", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512.
Tsebelius, G. (2002), *Veto Players: How Polítical Institutions Work*, Priceton, Princeton University Press.

Escola a tempo inteiro

Almeida, M. E. (2013), *Escola a Tempo Inteiro: a Perspectiva dos Pais*, Lisboa.

Estríbio, M. S. (2010), *As Actividades de Enriquecimento Curricular no Currículo do 1.º Ciclo do Ensino Básico*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
Knoepfel (2011), *Public Policy Analysis*, Londres, Policy Press.
Kura, S. B. (2008), "Public policy analysis", em Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone e Michael Hill, *Public Administration and Development*, The Polity Press, Bristol.
Mathew, P., *et al.* (2009), *Política Educativa para o Primeiro Ciclo do Ensino Básico 2005-2008 — Avaliação Internacional*, Lisboa.
Moran, M., M. Rein, e R. Goodin (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford Handbooks.
Pires, C. A. (2012), *A Escola a Tempo Inteiro — Operacionalização de Uma Política para o 1.º Ciclo do Ensino Básico*, Lisboa, Universidade de Lisboa.
Rodrigues, M. L. (2012), "Os desafios da política de educação no século XXI", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 68, pp. 171-176.
Rodrigues, M. L. (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Lisboa, Almedina.
Sahlberg, P. (2011), "Lessons from Finland", *American Educator*, verão, pp. 34-38.

Documentos de referência

Despacho n.º 16 795/2005, de 3 de agosto — estabelece as normas a observar no período de funcionamento do estabelecimentos do pré-escolar e 1.º ciclo.
Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho — define as orientações relativas às atividades de enriquecimento curricular.
Despacho n.º 19575/2006, de 25 de setembro — estabelece as orientações curriculares para o 1.º ciclo.
Portaria n.º 127-A/2007, de 25 de janeiro — determina o ajustamento anual da rede escolar com a consequente criação, extinção e transformação de escolas.
Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio — define o regime de acesso ao apoio financeiro no âmbito do programa das atividades de enriquecimento curricular.
Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de setembro — estabelece o regime de contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.
Despacho n.º 8 683/2011, D.R. n.º 122, série II, de 28 de junho de 2011 — altera o Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio, que define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, na oferta das atividades
Despacho n.º 9265-B/2013, D.R. n.º 134, suplemento, série II, de 15 de julho — define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação do ensino público nos quais funcionem a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de animação e de apoio à família (AAAF), da componente de apoio à família (CAF) e das atividades de enriquecimento curricular (AEC).

Outros documentos

Bases Programáticas, Partido Socialista, Legislativas 2005, Lisboa, disponível em http://inet.sitepac.pt/PSProgramaEleitoral2005.pdf.

CAP (2006), *Relatório Intercalar de Acompanhamento das Atividades de Enriquecimento Cultural*, Lisboa, Ministério da Educação.

Acordo entre ME e a ANMP relativo às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, DGIDC-ME, disponível em http://www.anmp.pt/index.php/protocolos.

CNAPEF/SPEF (2008), *Atividades de Enriquecimento Curricular — Relatório CNAPEF/SPEF das Visitas de Acompanhamento no Ano Letivo de 2007/08*, CNAPEF/SPEF, disponível em http://www.confap.pt/docs/relatorio_AEC_-_CNAPEF_SPEF_07-08.pdf.

CONFAP (2008), *Relatório de Acompanhamento: Programa de Generalização do Ensino de Inglês e Outras Atividades de Enriquecimento Curricular, Análise e Contributos*, CONFAP, disponível em http://www.confap.pt/docs/Analise_e_contributos-CONFAP-2008-09.pdf.

DGIDC_ME (vários anos), *Atividades de Enriquecimento Curricular: Programa de Generalização do Ensino de Inglês no 3.º e 4.º ano e de Outras Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico — Relatórios de Acompanhamento*, DGIDC-ME

Sites de imprensa

Diário de Notícias — http://www.dn.pt/

Público — http://www.publico.pt/

Expresso — http://expresso.sapo.pt/

Escolaridade obrigatória até aos 18 anos

Álvares, Maria, e Pedro Estevão (2013), "Medição e intervenção no abandono escolar: desafios de um objeto esquivo", CIES Working Paper 157/2013, disponível em http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf (última consulta: 19.01.2014).

Ball, S. J. (1990), *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*, Nova Iorque, Routledge.

Benavente, Ana (1990), "Insucesso escolar no contexto português: abordagens, conceções e políticas", *Análise Social*, XXV, pp. 108-109.

Benavente, Ana (2001), "Reformas educativas: mitos y realidades / reformas educativas: Portugal, 1995/2001: reflexões sobre democratização", *Revista Ibero-Americana*, setembro/dezembro de 2001.

Benavente, Ana (ed.) (1996), *A Literacia em Portugal: Resultados de Uma Pesquisa Extensiva e Monografi*a, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Capucha, *et al.* (2009), *Mais Escolaridade: Realidade e Ambição*, Lisboa, ANQ.

Conselho Europeu de Bruxelas (2003), *Conclusões da Presidência*, 20 e 21 de março de 2003.
De Witte, Kristof, *et al.* (2013), "The impact of instituttional context, education and labour market policies on ESL: a comparative analysis of EU countries", *European Journal of Education*, 48 (3).
Justino, David, e Maria João Valente Rosa (2009), "Contexto envolvente e factores condicionantes do trabalho infantil" em Manuel Lisboa (coord.), *Infância Interrompida: Caracterização das Atividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*, Colibri, Peti, Cesnova, Socinova.
Kingdon, John W. (1997), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, HarperCollins Publishers, University of Michigan.
Martins, Susana (2012), *Escolas e Estudantes da Europa: Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra. Almedina.
Roldão, Maria do Céu (2004), "Escolaridade obrigatória, insucesso e abandono escolar: obrigatoriedade porquê? E insucesso de quem?", comunicação apresentada no Seminário Lei de Bases da Educação: as Bases da Educação, Lisboa, 16 a 30 de outubro de 2003, Conselho Nacional de Educação — Ministério da Educação.

Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)

Conselho Europeu de Barcelona (2002), *Conclusões da Presidência*, 15 e 16 de março de 2002.
Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2000-2011), "Carta social: rede de serviços e equipamentos", relatórios de 2000 a 2011.
Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2010), "O papel da rede de serviços e equipamentos sociais"; *Revista Sociedade e Trabalho*, 41, maio/agosto, 2010.
Hill, M. (2009), *The Public Policy Process*, Londres, Pearson Longman.
Legislação diversa, como leis de base (inicialmente da assistência social, agora da segurança social), os diversos estatutos das IPSS e diplomas regulamentares, etc.
Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio de 2006 (criou o PARES), e Portaria n.º 37/2009, de 16 de janeiro (procedeu à alteração da Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio).
Programas de Governo: XII a XVIII.
Resposta do MTSS à Pergunta n.º 662/X/(3.ª) — AC de 14 de fevereiro de 2008. Assunto: solicitação de informação sobre apoios financeiros disponibilizados pelo MTSS às IPSS. Em Portal da Assembleia da República.
Teixeira, António (1996), "As instituições particulares de solidariedade social: aspetos da evolução do seu regime jurídico", Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Direção-Geral de Ação Social.

Complemento Solidário para Idosos (I)

Acordo sobre as Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social, julho de 2006.
Apreciação Parlamentar n.º 13/X (PCP).
Conselho Económico e Social (2006), *Comissão Permanente de Concertação Social, Acordo sobre a Reforma da Segurança Social*, Lisboa, 10 de outubro de 2006.
Conselho Económico e Social (2005), *Grandes Opções do Plano para 2005-2009, Principais Linhas de Acção e Medidas em 2005-2006*, parecer aprovado no plenário de 13 de junho de 2005.
Conselho Económico e Social (2006), *Grandes Opções do Plano, Principais Linhas de Acção para 2007*, parecer aprovado no plenário de 2 de junho de 2006.
Conselho Europeu de Lisboa (2000), *Conclusões da Presidência*, de 23 e 24 de março de 2000.
Conselho Europeu de Nice (2000), *Conclusões da Presidência*, de 7 a 10 de dezembro de 2000.
Conta da Segurança Social (2009), *Parte II,* Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.
Conta da Segurança Social (2010), *Parte II,* Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.
Diário da Assembleia da República (2005-2006), *X Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa*, I série, 95, 25 de fevereiro de 2006.
Diário da Assembleia da República (2005-2006b), *X Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa*, I série, 107, 1 de abril de 2006.
Diário da República (2005, 2006, 2007, 2008, 2009), II Série.
Joint Report of the Social Protection Committee and Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Coordination (2001).
Knoepfel, P., *et al.*(2011), *Public Policy Analysis*, Londres, The Policy Press, pp. 264-5.
Partido Socialista (2005), *Bases Programáticas*, Legislativas 2005.
Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009 (2006)
Rodrigues, C.F., *et al.* (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos
Segurança Social em Números (2012), Direcção-Geral de Segurança Social e Instituto de Informática, IP.

Complemento Solidário para Idosos (II)

Capucha, L. (org.) (2005), *Formulação de Propostas de Conceção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Inclusão Social*, Lisboa, ISCTE.
Cobb, R., e C. Elder (1972), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Johns Hopkins University Press.
Comissão Europeia (2005), *Relatório Conjunto sobre Proteção Social e Inclusão Social*
Comissão Europeia (2006), *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Longterm Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*

Grandes Opções do Plano (2005-2009).
Gouveia, M., e C. Rodrigues (2003), *Para Que Servem as Pensões Mínimas?*, 2.ª Conferência do Banco de Portugal.
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (2009), *Conta-Geral da Segurança Social 2009*.
Instituto de Segurança Social, IP (2006), *Revista Pretextos*, 21 de março de 2006.
Kingdon, John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nova Iorque, Longman.
Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nova Iorque, Russel Sage Foundation.
Lourenço, M. (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal: Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*, Direção-Geral da Segurança Social.
Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), *Apresentação do Complemento Solidário para Idosos.*
OCDE (2005), *Pensions at a Glance 2005*.
Partido Social Democrata (2005), *Manifesto Eleitoral do PPD/PSD*, Legislativas de 2005.
Partido Socialista (2005), *Bases Programáticas*, Legislativas 2005.
Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2001-2003.
Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2003-2005.
Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2006-2008.
Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009.
Programa do XIII Governo Constitucional.
Programa do XIV Governo Constitucional.
Programa do XV Governo Constitucional.
Programa do XVI Governo Constitucional.
Programa do XVII Governo Constitucional.
Rodrigues, C. (coord.) (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Legislação

Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935.
Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962.
Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro.
Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.
Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.
Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto.
Decreto-Lei n.º 208/2001, de 27 de julho.
Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.
Despacho Conjunto n.º 259/97, publicado no *DR* n.º 192, de 21 de agosto.
Despacho 13/MTSS/05, de 6 de maio.
Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.
Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho.
Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho.

Portaria n.º 1446/2007, de 8 de novembro.
Portaria n.º 833/2007, de 3 de agosto.
Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro.

Licença parental e igualdade de género

CITE — Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (2012), *Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional*.

Ferreira, Virgínia (org.) (2010), "A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego em portugal", *Estudos 7*, CITE.

Ferreira, Virgínia (2004), *Relações Sociais de Género e Segregação do Emprego: Uma Análise da Feminização dos Escritórios em Portugal*, dissertação de doutoramento em Sociologia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Lasswell, H. (1958), *Politics: Who Gets What, When, How*, New Haven, Meridian Books.

Lopes, Mónica (2012), "Trabalho e parentalidade: a acomodação e custos da maternidade e da paternidade para os indivíduos e as organizações", *Actas do VII Congresso Português de Sociologia.*

Consulta da legislação relevante desde abril de 1974 (Constituição, Código Civil, Código do Trabalho, etc.) nos sítios da internet Assembleia da República: www.parlamento.pt; e da CITE — Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego: www.cite.gov.pt.

Notas

- Todos os gráficos utilizados foram retirados do sítio da internet da CITE: www.cite.gov.pt

Foram também referenciados os apontamentos distribuídos em aula.

Garantia e efetivação do direito à contratação coletiva

Cobb, R.W., e C.D. Elder (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building,* The Johns Hopkins University Press.

Gomes, Júlio (2013), "Algumas reflexões sobre as alterações introduzidas no Código do Trabalho pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho", *Revista da Ordem dos Advogado*s, Ano 72, abril/setembro de 2012, Almedina.

Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nova Iorque, Harpercollins Publishers.

Klare, Karl E. (1981), "Labour Law as ideology: toward a new historiography of collective bargainig law", *Industrial Relations Law Journal*, 4 (3).

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, e Michael Hill (2007), *Public Policy Analysis*, The Policy Press, University of Bristol.

Lopez, Manuel Carlos Palomeque (2001), *Direito do Trabalho e Ideologia,* Coimbra, Almedina.
Lowi, T. (1964), "American business, public policy, case studies and political theory", *World Politics*, 16 (4).
Majone, Giandomenico (2006), "Agenda setting", em Michael Moran, Martin Rein e Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.
Pereira, António Garcia (2002), "O projecto do Código do Trabalho — (insistência em) uma estratégia de derrota, uma técnica deficiente, uma oportunidade perdida", disponível em http://www.docstoc.com/docs/41053233.
Ramalho, Maria do Rosário Palma (2000), *Da Autonomia Dogmática do Direito do Trabalho*, Coimbra, Almedina.
Supiot, Alain, Maria Emilia Casas, Jean de Munck, Peter Hanau, Anders Johansson, Pamela Meadows, Enzo Mingione, Robert Salais e Paul van der Heijden (2003), *Transformações do Trabalho e Futuro do Direito do Trabalho na Europa*, Coimbra, Coimbra Editora.
Traxler, Franz, e Bernd Brandl (2009), *The Economic Effects of Collective Bargaining Coverage: a Cross-National Analysis*, Genebra.
Warneck, Wiebke (2010), "The ECJ Decisions", *Viking — Laval — Rüffert: Consequences and policy perspectives*, ETUI, relatório 111, ETUI, Bruxelas.

Outras referências (documentação consultada)

Acórdão n.º 306/2003, do Tribunal Constitucional, publicado na I série do *Diário da República* de 18.07.2003.
Acórdão C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line, [2007] CJTJ I-10779.
Acordo Tripartido para a Competitivade e Emprego, disponível em http://www.ces.pt/download/719/AcordoTripCompetEmprego.pdf.
Comissão do Livro Branco das Relações Laborais (2007), *Livro Branco das Relações Laborais*, MTSS.
Dornelas, António (coord.) (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, MTSS.
Dornelas, António (coord.) (2011), *Relatório sobre Emprego, Contratação Colectiva de Trabalho e Protecção da Mobilidade Profissional em Portugal*, MTSS/GEP.
Flexibilização e Relações de Trabalho (1997), disponível em www.ces.pt/121.
Memorando de entendimento sobre as condicionalidades da política económica, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf.
Parecer UGT, disponível em http://www.snesup.pt/htmls/_dlds/3_parecer_ugt.pdf.
Revisão da Legislação Laboral, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, 2002.

Política de cidades

Banco Mundial (2008), *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009: a Geografia Económica em Transformação*, Washington, Banco Mundial.

Compromisso Portugal (2005), *Apreciação dos Programas Eleitorais de Governo (PS e PSD),* fevereiro de 2005.
Conselho Económico e Social (1997), *Parecer: A Política de Cidades*, aprovado na Sessão Plenária de 21 de julho de 1997.
Draelants, H., e C. Maroy (2007), "A survey of public policy analysis, literature review (part 1)", *Know&Pol*, junho de 2007.
EURICUR (2004), *National Urban Policies in the European Union*, Roterdão, agosto de 2004.
Hill, M. (2009), *The Public Policy Process*, Londres, Pearson Longman.
ISCTE/CET (2005), *Políticas Públicas de Revitalização Urbana — Reflexão para a Formulação Estratégica e Operacional das Actuações a Concretizar no QREN*, relatório final, ISCTE/CET — Observatório do QCA III.
MAOTDR (2008), *Portugal. Política de Cidades POLIS XXI 2007-2013*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, maio de 2008.
MAOTDR (s.d.), *Política de Cidades POLIS XXI*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.
Observatório do QREN (2010), *Abordagens Integradas de Base Territorial*, relatório final, julho de 2010.
OECD (2011), *OECD Regional Outlook 2011*: *Building Resilient Regions for Stronger Economies,* OECD Publishing, disponível em: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en.*
Parkinson, M. (2005), "*Urban policy in Europe: where have we been and where are we going?"*, European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, *Science & Culture*, abril de 2005
Partido Socialista (2005), *Bases Programáticas do Partido Socialista — Legislativas 2005*, 21 de janeiro de 2005.
Knoepfel, P., e Boisseaux, S. (2013), *Seminar Essays in Public Policy Analysis,* Matériel de cours de l'IDHEAP 1/2013, Chaire Politiques Publiques et Durabilité, documento disponível em: http://www.idheap.ch, publications 2013 IDHEAP, Lausanne
Sabatier, P. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press.
Santinha, G., e T. Marques (2012). "A integração do princípio de coesão territorial na agenda política: o caso português", *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, dezembro, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território.
Comissão Europeia (2011), *Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada*, Comissão Europeia, Direcção-Geral de Política Regional.
Turok, I. (2004), "Cities, regions and competitiveness", *Regional Studies*, 38 (9), pp. 1069-1083.
Vassalo, V., e P. Figueiredo (2010), *Sustentabilidade dos Espaços Urbanos*, Universidade do Minho.

Legislação

Programa de Ação — Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de setembro de 2007.
QREN (2007), Regulamento Específico — Política de Cidades — Parcerias para a Regeneração Urbana, Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente.

Política da água entre 1993 e 2013

Dias, J. E. Figueiredo, e J. M. Pereira Mendes (2006), *Legislação Ambiental Sistematizada e Comentada*, Coimbra, Coimbra Editora.
Hill, M. (2013), *The Public Policy Press*, Pearson Education Limited, Harlow.
Holzinger, K., e C. Knill (2005), "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, outubro de 2005;
Rodrigues, M. L. e P. A. Silva (2013), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Coimbra, Almedina.
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (2012), *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal 2012*.
Outra legislação do setor do Ambiente.
Documentação e apontamentos das aulas.

Política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias

O processo foi feito através da leitura e interpretação de documentação produzida a nível comunitário, em geral *soft law* e documentos legislativos de fonte comunitária e fonte nacional. Destaca-se, além dos diplomas já referenciados no próprio trabalho:

Legislação

Decreto-Lei n.º 66/92, de 23 de abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 208/2004, de 19 de agosto).
Decreto-Lei n.º 116/2012, de 29 de maio.
Regulamento CE n.º 1008/2008, de 24 de setembro.
Regulamento CE n.º 847/2004, de 29 de abril.
Decisão do Conselho (1999/468/CE), JO L 184, 17.07.1999.

Outros documentos de relevo:

Documento do CES: "Os serviços de interesse geral parte II — transportes", datado de março de 2008, disponível em http://www.ces.pt/download/619/ServInterGeral_PII.pdf.
Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à negociação e aplicação de acordos de serviços aéreos entre Estados-Membros e países terceiros COM(2003) 94 final — 2003/0044 (COD), JO C-234, 30.09.2003.
Comunicado de Presidência de Conselho de Ministros de 19 de abril de 2012.

Artigos e manuais

Baumgartner, Bryan (2004),"Representation and agenda setting", *Policy Studies Journal*, 32 (1).
Dery, David (2000), "Agenda setting and problem definition", *Policy Studies*, 21 (1).
Hill, M. (2013), *The Public Policy Press*, Pearson Education Limited, Harlow.
McCombs, Maxwell (2007), "The agenda setting theory", *Cuadernos de Información*, 20.
Wallace, Pollack e Young (2014), *Policy-Making in the European Union*, Oxford.

Lei de prevenção e controlo do tabagismo

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (2007), *Prevenção contra o Tabagismo: Legislação Comparada*, Assembleia da República.
Diário da Assembleia da República, X Legislatura (12 de abril de 2007), *Parecer da Comissão de Assuntos Sociais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.*
Direção-Geral da Saúde (2013), *Portugal: Prevenção e Controlo do Tabagismo em Números — 2013*, Lisboa, Direção-Geral da Saúde.
Direção-Geral da Saúde (2013), *Programa de Prevenção e Controlo do Tabagismo*, Lisboa, Direção-Geral de Saúde.
Direção-Geral da Saúde e Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (2011), *Infotabac Relatório: Primeira Avaliação do Impacte Resultante da Aplicação da Lei do Tabaco, 2011,* Lisboa, Direção-Geral da Saúde e INSA, IP.
Direção-Geral da Saúde (2009), *Avaliação Intercalar do Impacte da Nova Legislação de Prevenção do Tabagismo (Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto): Relatório Intercalar a 31 de dezembro de 2009*, Lisboa, Direção-Geral da Saúde.
Diretiva 2011/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de junho de 2001, Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
Diretiva 2003/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
Dolowitz, D., e D. Marsh (2000), "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, 13 (1), 5-24.
European Commission (2012), *Attitudes of Europeans Towards Tobacco: Report*, Special Eurobarometer 385, Bruxelas, TNS Opinion & Social.
European Commission (2013), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Stepping up the Fight Against Cigarette Smuggling and Other Forms of Illicit Trade in Tobacco Products: a Comprehensive EU Strategy,* COM 324 final, junho de 2013*,* disponível em http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/2013-cigarette-communication/communication_en.pdf.
Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto de 2007, *Diário da República*, 1.ª série, 156.
Hall, P. (1993), "Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-298.
Hay, C., M. Lister, e D. Marsh (eds.) (2006), *The State Theories and Issues*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.

Hill, M. J. (2013), *The Public Policy Process*, Londres, Pearson Education Limited.
Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nova Iorque, Longman.
McCombs, M. E., e D. L. Shaw (1972), "The agenda-setting function of mass media", *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), pp. 176-187.
Meyers, D.G., J. S. Neuberger, e J. He (2009), "Cardiovascular effect of bans on smoking in public places", *J Am CollCardiol*, 54, pp. 1249-55.
Ostrom, E. (1999), "Institutional Rational Choice: an assessment of the IAD Framework", em Paul Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process, CO, Westview Press.
Organização Mundial da Saúde (2008), *Cuidados de Saúde Primários Agora Mais do Que Nunca*, Genebra, Organização Mundial de Saúde.
Sabatier, P. e H. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press.
Silva, P. A. (2011), "The europeanisation of social policies in Portugal", *Portuguese Journal of Social Science*, 10 (1).
Tan, C. E. e S. Glantz (2012), "Association between smoke-free legislation and hospitalizations for cardiac, cerebrovascular, and respiratory diseases: a meta-analysis", *Circulation,* 126, pp. 2177-2183.
World Health Organization (2003), *Framework Convention on Tobacco Control*, Genebra, World Health Organization.
World Health Organization (2011), *Global Report: Mortality Attributable to Tobacco, Fact Sheet Mortality Report*, Genebra, World Health Organization.
World Health Organization (2013), *Framework Convention on Tobacco Control: Guidelines for Implementation,* Genebra, World Health Organization.

Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

Alves, Armando (2010), *Introdução à Segurança*, Lisboa, Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana.
Bilhim, João (2000), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
Cezário, Kelly de Freitas (2009), "Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP) — um policiamento orientado para a cidadania: o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP)", *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3 (4), pp. 56-71.
Clemente, Pedro (2006), *A Polícia em Portugal*, Oeiras, INA-Instituto Nacional de Administração.
Dias, Hélder (2012), *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra, Edições Almedina.
Durão, Susana (2008), *Patrulha e Proximidade, Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Coimbra, Edições Almedina.
Dye, Tomas (2010), *Understanding Public Policy*, Boston, Longman.
Eck, John, e William Spelman (1986), "Who ya gonna call? The police as problem-Busters", *Crime & Delinquency Journal*, Sage Publications.

Fernandes, Luís Fiães (2005), "As 'novas' ameaças como instrumento de mutação do conceito 'segurança'", em Manuel Valente (coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 123-152.
Fernandes, Luís Fiães (2006), "A prevenção da criminalidade", em Manuel Valente (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 69-117.
Goldstein, H. (1990), *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill Pub.
Gouveia, Jorge (coord.) (2012), *Estudos de Direito e Segurança*, vol. II, Coimbra, Edições Almedina.
Guinote, Hugo (2008), "Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP)", *Boletim do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)*,outubro-novembro, pp. 16-19.
Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*, Londres, Pearson/Longman.
Kingdon, John (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nova Iorque, Longman.
Knoepfel, Peter, *et al.* (2011), *Public Policy Analysis*, Londres, The Policy Press.
Leitão, José (1999), "Causas da proximidade policial II", *Polícia Portuguesa*, 120, Lisboa, pp. 1-39.
Lisboa, Manuel, e Ana Dias (2008), "Organizações e meio envolvente: o caso do policiamento de proximidade", *VI Congresso Português de Sociologia*, Lisboa.
Oliveira, José (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: a Emergência do Policiamento de Proximidade*, Lousã, Edições Almedina.
Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão Silva (org.) (2012), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM.
Rosenbaum, Dennis, *et al.* (1994), "An inside look at community policing reform: definitions, organizational changes, and evaluation findings", *Crime & Delinquency*, 40 (3), pp. 299-314.
Skogan, Wesley (1994), "The impact of community policing on neighborhood residents", *Community Policing*, Sage Publications.
Tinsley, Peter (2004), "As melhores práticas para impedir a violência policial e melhores relações: uma questão de atitude", *IGAI, Conferência Internacional — a Polícia ao Serviço do Cidadão*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, pp. 40-67.
Trojanovicz, Robert e Bonnie Bucqueroux (1994), *Community Policing: How to Get Started*, Ohio, Anderson Pub. Co.
Weber, Max (1919), "A política como vocação", *Ensaios de Sociologia* (1982), Rio de Janeiro, Guanabara.
Wilson, James, e Kelling, George (1982), "The police and neighborhood safety: broken windows", *Atlantic Monthly*, pp. 29-38.

Relatórios e comunicações

Conselho de Ministros (1995), *Programa do XIII Governo Constitucional*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
Conselho de Ministros (2008), *Programa do XVII Governo Constitucional*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
Conselho Europeu (2000), *Prevenção e Controlo da Criminalidade Organizada: Estratégia da União Europeia para o Início do Novo Milénio*, Bruxelas.

Conselho Europeu (2001), *Programa Hipócrates — Programa de Trabalho Bienal para 2001-2002*, Bruxelas.

Conselho Europeu (2003), *Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas.

Conselho Europeu (2005), *Parecer do Comité das Regiões sobre a "Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a Prevenção da Criminalidade na União Europeia"*, Bruxelas.

Conselho Europeu (2008), *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas.

Comissão das Comunidades Europeias (2001), *Governança Europeia: Um Livro Branco*, Bruxelas.

Comissão das Comunidades Europeias (2006), *Elaboração de Uma Estratégia Europeia Global e Coerente para a Avaliação Estatística da Criminalidade e da Justiça Penal: Plano de Acção da UE para 2006-2010*, Bruxelas.

Comissão Europeia (2000), *A Prevenção da Criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre Orientações Comuns e Propostas a Favor de Um Apoio Financeiro Comunitário*, Bruxelas.

Comissão Europeia (2004), *Prevenção da Criminalidade na União Europeia*, Bruxelas.

Comissão Europeia (2010), *Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: Cinco Etapas para Uma Europa Mais Segura*, Bruxelas.

Comissão Europeia (2011), *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que Estabelece Normas Mínimas Relativas aos Direitos, ao Apoio e à Protecção das Vítimas da Criminalidade*, Bruxelas.

Eurodefense (2008), *A Nova Política Comum de Segurança e Defesa Desafios e Opções para Portugal*, Lisboa, Centro de Estudos EuroDefense Portugal.

Gabiente Coordenador de Segurança (2005), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2006), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2007), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2008), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2009), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2010), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Gabiente Coordenador de Segurança (2011), *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Lisboa, Manuel, *et. al.* (2008), *Avaliação de Programa Integrado de Policiamento de Proximidade*, Lisboa, SociNova/CesNova.

MAI (2006), *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP: Relatório Final*, Ministério da Administração Interna e Accenture.

Ministério da Justiça (1994), *Inquérito à Vitimação*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (GEPMJ).

OSCOT (2008), *Relatório Anual de Segurança*, Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, disponível em:

http://www.oscot.pt/index.jsp?page=statistics&type=relatorios&lang=pt.
OSCOT (2009), *Estudo de Opinião*, Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, disponível em:
http://www.oscot.pt/index.jsp?page=statistics&type=sondagens&lang=pt.
Prodi, Romano (2002), "A wider Europe — a proximity policy as the key to stability", *Peace, Security and Stability — International Dialogue and the Role of the EU*, Bruxelas.
Silva, Nuno (2010), "Cidadania e segurança: uma análise prospectiva", *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, Lisboa, Centro de Congressos.

Legislação

Constituição da República Portuguesa (2002), Coimbra, Almedina.
MAI e ME (1996), Despacho n.º 25 650/1996, de 19 de dezembro.
MAI (2006), Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio.
Lei n.º 33/98, de 18 de julho — conselhos municipais de segurança.
Lei n.º 140/99, de 28 de agosto — regime e forma de criação de polícias municipais.
Lei n.º 19/2004, de 20 de maio — revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais.
Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março — 4.ª revisão da lei fundamental do Estado Português, *Diário da República*, Lisboa.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99, *Diário da República*, Lisboa.

Websites

Associação Sindical dos Profissionais da Polícia: http://www.aspp-psp.pt/.
Diário da República eletrónico: http://www.dre.pt/.
Documentos da União Europeia: http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm.
Guarda Nacional Republicana: www.gnr.pt.
Ministério da Administração Interna: www.mai.gov.pt.
Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo: www.oscot.pt.
Polícia de Segurança Pública: www.psp.pt.
Portal da Segurança Interna: www.rnsi.mai.gov.pt.
Sindicato Nacional da Polícia: http://www.sinapol.net/continua.htm.
Sindicato dos Profissionais de Polícia: http://www.spp-psp.pt/.

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2

Este livro reúne exercícios de análise de políticas públicas realizados por alunos dos cursos de mestrado e de doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL, desenvolvidos no âmbito da unidade curricular de Análise e Desenho de Políticas Públicas. Os casos estudados são reportados à realidade portuguesa e incidem sobre uma variedade de temas de grande atualidade e relevância no âmbito das políticas de educação, apoio social, emprego, ambiente, território e transporte, saúde e segurança.

Espera-se que este livro possa ser inspirador para todos os que se interessam por estudar, intervir ativamente ou simplesmente participar no debate sobre políticas públicas em Portugal.

Maria de Lurdes Rodrigues
é professora no Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL e investigadora do CIES-IUL.

Helena Carreiras
é professora no Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL e investigadora do CIES-IUL.

ISBN 978-989-8536-60-0

editora MUNDOS SOCIAIS

CIES IUL
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E ESTUDOS DE SOCIOLOGIA
Instituto Universitário de Lisboa