

Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

**Os Mínimos Sociais e a Pobreza entre os Idosos: Da convergência das
pensões mínimas aos complementos sociais**

Ana Carina da Silva Nunes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

**Dr. José António da Fonseca Vieira da Silva, Professor Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa**

Setembro, 2013

Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

**Os Mínimos Sociais e a Pobreza entre os Idosos: Da convergência das
pensões mínimas aos complementos sociais**

Ana Carina da Silva Nunes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

**Dr. José António da Fonseca Vieira da Silva, Professor Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa**

Setembro, 2013

Agradecimentos

Dedico esta dissertação aos meus pais, José e Rosa, porque sem eles a concretização da mesma e deste mestrado não teriam sido possíveis. São eles que sempre me apoiaram incondicionalmente, sempre acreditaram nas minhas capacidades e nunca me deixaram desistir. A eles lhes devo tudo o que tenho e a eles lhes agradeço por tudo o que fizeram e continuam a fazer por mim.

À minha avó Arminda, que com todo o seu carinho, com todo o seu afeto e com toda a sua preocupação também nunca me deixou desistir. Para mim é um grande exemplo de humildade, de amor e de muita fé e a ela lhe agradeço por fazer de mim uma pessoa melhor todos os dias.

Ao meu namorado, João, por ter sido paciente, por me ter dado todo o seu apoio e ajuda quando eu mais precisava, por confiar em mim e acreditar nas minhas capacidades. Porque sem ele e sem os seus conselhos também não teria sobrevivido a muitos obstáculos que se cruzaram no caminho.

À minha madrinha, Lisete e ao meu tio José Antão, que nunca faltaram com palavras de apoio e de coragem.

Não poderia deixar também de agradecer aos meus amigos do ISCTE, Cátia João, Manuela Silva e Filipe Francisco, que estiveram comigo nestes cinco anos de vida académica, onde guardo com grande nostalgia todos os bons momentos que passámos enquanto os “Quatro Mosqueteiros”. Ao meu amigo Luís Duarte, pelas idas ao café, pelos momentos de diversão, pela boa disposição que contagia tudo e todos e, sobretudo, pela amizade sempre demonstrada, um muito obrigada!

Por fim, quero agradecer a disponibilidade e colaboração de todos os entrevistados na presente dissertação. Ao Professor Pedro Adão e Silva pela sugestão do tema e pela ajuda no desenho e na estrutura inicial desta dissertação. À minha orientadora de estágio, Dra. Isabel Santos, que me passou o gosto e dedicação pelo trabalho com a população idosa. E, ao meu orientador, Dr. José Vieira da Silva, pelas valiosas contribuições, críticas e sugestões que, sem elas, teria sido muito difícil concluir esta dissertação.

Resumo

No ano de 1995, Portugal registou a mais elevada taxa de pobreza no seio da população idosa entre os países da União Europeia. De forma a contrariar esta situação seguiram-se várias mudanças legais na segurança social, destacando o ano de 1998 onde o Governo iniciou uma diferenciação das pensões mínimas no regime geral e aproximação ao salário mínimo nacional e, consolidou, no ano de 2002, uma política de aumento das pensões mínimas, com o objetivo de as indexar em torno do valor do salário mínimo nacional, no caso dos idosos que tinham pensões que não atingiam o valor mínimo previsto na lei. Apesar da evolução registada, no ano de 2004 a taxa de pobreza permanecia ainda elevada e evidenciava a existência de assimetrias no rendimento entre os mais idosos, surgindo no ano de 2005, uma reconfiguração na política de mínimos sociais para idosos sob a forma da criação de uma política baseada na diferenciação de rendimentos - Complemento Solidário para Idosos (CSI). Nesta dissertação o objetivo principal prende-se com o apuramento das razões e condições que levaram à redefinição na estratégia de mínimos sociais para idosos para a adoção de uma política baseada em condição de recursos, recorrendo aos métodos da análise de conteúdo de debates parlamentares e da realização de entrevistas a atores políticos, técnicos e académicos.

Palavras-Chave: Idosos, Pobreza, Pensões Mínimas, Complemento Solidário para Idosos, Universalismo e Seletividade, Condição de Recursos

Abstract

In the year of 1995, Portugal registered the highest rating of poverty among the elderly population of all the countries of the European Union. As a way to combat this situation, several legal changes in social security were made. Highlighting the year of 1998, when the Government initiated a differentiation of the minimum pensions in the general scheme and it became closer to the national minimum wage of the time. The pensions were then raised again in 2002 with the goal of indexing them around the value of the national minimum wage, in the case of the elderly who had pensions that did not hit the minimum value provided by law. Although some evolution was registered, in the year 2004 the rating of poverty was still high and showed the existence of asymmetries in income among the elderly. The year of 2005 brought a reconfiguration in the policies regarding the social minimums for the elderly by the creation of a policy based on the differentiation of incomes – the Solidarity Supplement for the Elderly (SSE). The main goal of this thesis is finding out the reasons and the conditions that took to the redefinition of strategy of the social minimums for the elderly to the adoption of a policy based in means-tested. So that this goal was reached, methods of content analysis of parliamentary debates were used and interviews to politicians, technicians and academics were conducted.

Keywords: Elderly, Poverty, Minimum Pensions, Solidarity Supplement for the Elderly, Universality and Selectivity, Means-Tested.

Índice

Índice de Quadros.....	vi
Índice de Figuras.....	vii
Glossário de Siglas.....	viii
Introdução.....	1
Capítulo I- Idosos e Pobreza.....	3
1.1– O Peso Crescente dos Idosos: a questão demográfica.....	3
1.2– O Risco de Pobreza nos Idosos e as Políticas Públicas.....	5
1.2.1- Pobreza: Conceitos e Medição.....	5
1.2.2- Segurança Social e Sistema de Pensões.....	10
Capítulo II- As Prestações Sociais: Conceitos e Políticas.....	15
2.1- Universalismo e Seletividade.....	15
2.1.1- A Condição de Recursos e o Universalismo.....	16
2.1.2- A Condição de Recursos e a Solidariedade Familiar.....	20
Capítulo III- Trabalho Empírico.....	25
4.1- Metodologia.....	25
4.2- Resultados.....	28
Conclusão.....	41
Fontes.....	45
Bibliografia.....	47
Anexos.....	I
Anexo A: Idosos e Pobreza.....	I
Anexo B: Guião das Entrevistas (Atores Políticos, Académicos e Técnicos).....	IV
Curriculum Vitae.....	V

Índice de Quadros

Quadro 1.1 – Evolução das Pensões Mínimas.....	13
Quadro 1.2 – Mínimos Legais, carreiras contributivas (em % do SMN).....	14
Quadro 2.1 – Fatores que aumentam a probabilidade de não <i>take-up</i>	18

Índice de Figuras

Figura 1.1 – Pirâmide Etária da População:2008-2060.....	4
Figura 1.2 – Taxa de Risco de Pobreza por Sexo e Grupo Etário.....	9

Glossário de Siglas

CES – Complemento Extraordinário de Solidariedade

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CNIS – Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade

CSI – Complemento Solidário para Idosos

EUA – Estados Unidos da América

GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento

IAS – Indexante de Apoios Sociais

INE, IP – Instituto Nacional de Estatística, Instituto Público

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS, IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

MTSS – Ministério do Trabalho e da Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PS – Partido Socialista

RESSAA – Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas

RNC – Regime Não Contributivo

RNCE – Regimes Não Contributivos e Equiparados

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Face ao risco de pobreza da população idosa em Portugal ocorreram durante os anos 90 várias mudanças legais na Segurança Social. No ano de 1998 iniciou-se uma diferenciação das pensões mínimas no regime geral e de aproximação ao salário mínimo nacional e, em 2002, dando continuidade à política anterior, fora formalizada a adoção de uma política de aumento das pensões mínimas, tendo como principal objetivo a indexação da pensão mínima legal ao salário mínimo nacional, de forma a combater a situação de alguns idosos com pensões que se situavam abaixo do limiar de pobreza. Realizadas avaliações sobre a estratégia do aumento generalizado das pensões mínimas, veio concluir-se que deveria ser feita uma redefinição da mesma com a escolha e criação de uma medida política que garantisse maiores níveis de eficácia na redução das desigualdades assistidas entre a população idosa, surgindo no ano de 2005, o Complemento Solidário para Idosos (CSI). Esta medida traduziu uma mudança com a política de indexação das pensões mínimas ao salário mínimo nacional, através de uma aposta na concentração dos recursos disponíveis nos estratos da população idosa com menores rendimentos e na atenuação de situações de maior carência.

A presente dissertação que decorre do Mestrado em Políticas Públicas, tem como objetivo principal a explicitação do porquê e o apuramento das razões e condições que estiveram na origem da rutura com a política de indexação da pensão mínima legal ao salário mínimo nacional, para dar lugar a uma nova estratégia de atribuição de uma prestação adicional com base na diferenciação de rendimentos, o CSI, originando a seguinte questão de investigação: “ Quais são as condições que explicam e viabilizam a mudança da política de indexação da pensão mínima legal em torno do salário mínimo nacional, para uma política baseada na diferenciação de rendimentos, designada de Complemento Solidário para Idosos (CSI)?” Ao mesmo tempo, esta dissertação de mestrado pretende verificar se a mudança de políticas teve por base uma melhor eficácia e eficiência no gasto de recursos públicos para o combate à pobreza na população mais idosa, e averiguar se esta mudança na estratégia no combate à pobreza nos idosos foi uma questão política ou doutrinária.

A metodologia incluída nesta dissertação dividiu-se na realização em duas fases. Como primeira fase a escolha recaiu para o método de análise de conteúdo (qualitativo) como forma de rever rigorosamente uma série de debates parlamentares, entre os anos de 1993 e 2005, de forma a perceber qual o momento em que se iniciou uma redefinição da estratégia nas políticas de mínimos sociais para idosos e averiguar qual foi o momento em que se começou a abordar a entrada na agenda política do CSI. Para complementar esta análise de

debates parlamentares, aplicou-se novamente o método de análise de conteúdo (qualitativo) na imprensa portuguesa, entre os anos de 2005 e 2009, de maneira a reunir mais informações sobre o momento e as condições que estiveram implícitas na adoção do CSI. Na segunda fase optou-se pela realização de entrevistas semidiretivas a atores políticos, como ex-ministros e ex-secretários de estado, que estiveram envolvidos durante o período que se estabeleceu entre a indexação da pensão mínima legal e o CSI e que foram, também eles os responsáveis pela entrada do CSI na agenda política. Neste conjunto de entrevistas encontram-se também académicos, cujos estudos foram importantes para a temática da pobreza nos idosos e cruciais na mudança entre as duas políticas e entrevistas a técnicos, pessoas que estiveram ligadas à Segurança Social, às IPSS¹ e ao GEP² do ex-MTSS³.

A preferência para aplicação do modelo de análise neste estudo incidiu no modelo do autor John W. Kingdon, designado de *Multiple-Streams*, pois pretende-se analisar e compreender os processos de *agenda-setting* e *decision making* do CSI, pretende-se estudar o *timing* e a sequência da escolha e adoção do CSI e, por último, visar a compreensão do processo em si da escolha desta política pública e não o apuramento e a determinação de *outcomes*/resultados.

Esta dissertação de mestrado procura dar contributos para o campo das políticas sociais, em primeiro lugar porque são muito poucos os estudos que abordam o CSI e não existe nenhum que contemple as razões e condições que estiveram na origem da sua criação e da sua entrada na agenda política. Em segundo lugar é importante para se perceber qual a estratégia, em termos de políticas públicas, mais eficaz na redução da pobreza na população idosa em Portugal. E, por último, para além de complementar os estudos realizados sobre a evolução e as transformações das políticas adotadas no combate à pobreza nos idosos no país, esta dissertação engloba questões e debates cada vez mais importantes atualmente, ao nível das políticas públicas, como o sistema de condição de recursos e a solidariedade familiar.

¹ Instituições Particulares de Solidariedade Social

² Gabinete de Estratégia e Planeamento

³ Ministério do Trabalho e da Segurança Social

CAPÍTULO I – IDOSOS E POBREZA

1.1 – O Peso Crescente dos Idosos – a questão demográfica

Durante as últimas décadas tem-se assistido a enormes transformações ao nível demográfico um pouco por todo o mundo e Portugal não foi exceção, pois tem vindo a sofrer profundas modificações na sua estrutura populacional e etária. São vários os estudos, publicações e projeções na área da demografia, tanto ao nível internacional como nacional que apontam para um aumento contínuo da população idosa face à população juvenil, a par de uma diminuição crescente da população total nas próximas décadas. Este fenómeno é designado de envelhecimento da população, traduzindo a progressiva diminuição do peso das gerações mais jovens em detrimento das gerações mais velhas. (Bandeira et al., 2012:8)

As figuras referentes às pirâmides etárias retratam bastante bem todas estas transformações ao nível demográfico, destacando o fenómeno do envelhecimento da população.⁴ O alargamento do topo da pirâmide etária representa um aumento da população idosa afigurando-se como uma situação de envelhecimento do topo. Enquanto, o estreitamento da base da pirâmide etária espelha uma diminuição acentuada da população mais jovem, ou seja, o envelhecimento na base. A população idosa possui um papel cada vez maior na estrutura da sociedade portuguesa, muito devido à diminuição da taxa de mortalidade, ao aumento da esperança média de vida e ao declínio da fecundidade que, em conjunto, provocam uma alteração e inversão da pirâmide das idades, ou seja, redução relativa na base e aumento da importância relativa dos mais idosos. (Carneiro et al.; 2012:38)

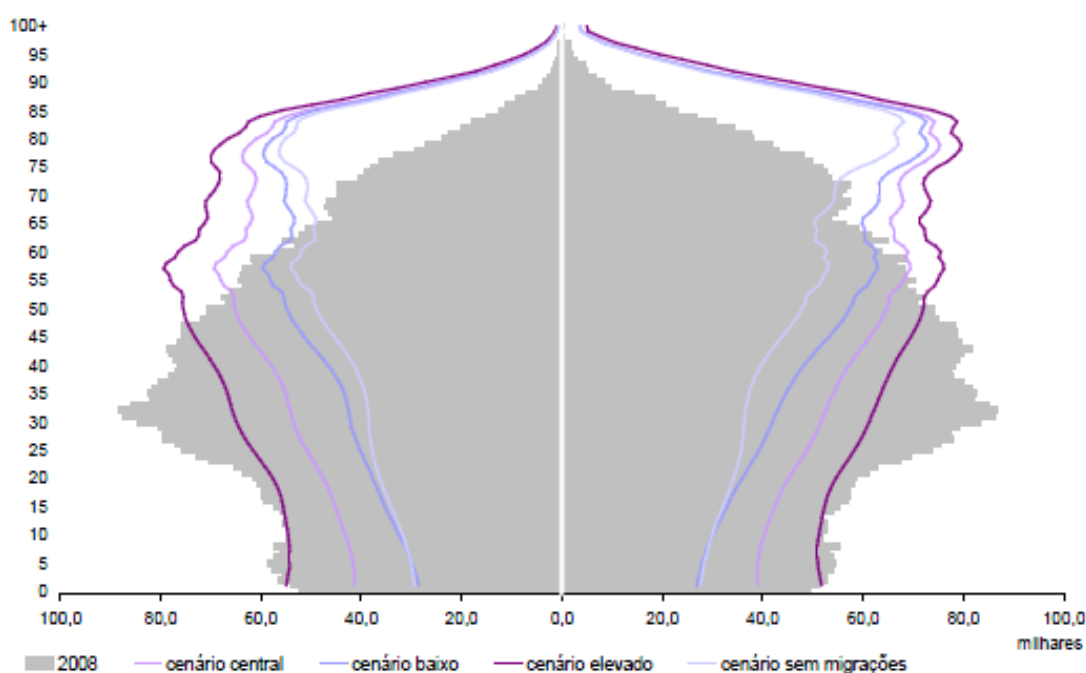
Sousa considera que esta situação de envelhecimento demográfico que se espera manter nas próximas décadas traz consequências, no seio dos países mais desenvolvidos, em vários domínios, representando ao mesmo tempo grandes desafios. (Sousa, 2009:4) No domínio social acentua a complexidade na coabitação de diversas gerações, a evidência de respostas às necessidades do grupo dos idosos, destaca a importância da criação de redes de suporte formais, informais e à sociedade em geral com vista à reintegração e aproveitamento dos cidadãos mais idosos. No domínio económico uma das questões mais preocupantes prende-se com a sustentabilidade do sistema de segurança social, uma vez que existem cada vez mais idosos e a esperança média de vida é cada vez maior, mais recursos terão de ser canalizados para sustentar as prestações sociais. Tudo isto é sem dúvida agravado com a

⁴ Consultar Anexo A: Idosos e Pobreza, Figura 1.1

redução da população ativa, sendo o mercado de trabalho outra das áreas atingidas pelas alterações demográficas. (Sousa, 2009:4)

Segundo estudos do INE, a previsão para a evolução demográfica portuguesa para 2060 aponta para um agravamento do fenómeno do envelhecimento da população no futuro, prevendo-se que nesse ano residam no território nacional aproximadamente 3 idosos por cada jovem. (INE, 2009:1) São evidenciados nos resultados de um estudo do INE⁵ quatro cenários que representam a incerteza associada ao futuro comportamento demográfico, sendo estes: o *cenário central* (conjuga um conjunto de hipóteses mais prováveis perante recentes desenvolvimentos demográficos); o *cenário baixo* (menores volumes migratórios, níveis de fecundidade mais reduzidos e esperanças de vida inferiores); o *cenário elevado* (maiores volumes migratórios, níveis de fecundidade elevados e esperanças médias de vida mais elevadas) e o *cenário sem migrações* (ausência de movimentos migratórios).

Fig. 1.1– Pirâmide Etária da População: 2008-2060



Fonte: INE

Como se pode constatar através da pirâmide etária acima exposta, no ano de 2060, os efeitos dos diferentes cenários são notórios em todas as faixas etárias, desde os mais jovens para os mais idosos, sendo mais preocupante os efeitos sentidos nas idades jovens e ativas mostrando as consequências do envelhecimento da população.

⁵ Projeções de População residente em Portugal, 2008-2060

Segundo o INE, o índice de envelhecimento da população tenderá a aumentar. No *cenário central* estima-se que em 2060 residirão 271 idosos em Portugal por cada 100 jovens, ou seja, verifica-se o dobro do valor que fora projetado para 2009 (116 idosos por cada 100 jovens). Contrastando com o cenário baixo que teve um aumento bastante significativo, o aumento que se registou também no cenário elevado foi muito menos acentuado e pouco relevante. O que se constata também é que os saldos migratórios positivos não serão suficientes para amenizar o envelhecimento demográfico, uma vez que

A conjugação de saldos migratórios e de níveis de fecundidade mais elevados, tal como preconizado no cenário elevado, que contempla ainda uma maior esperança média de vida, permitirá apenas a atenuação do ritmo de envelhecimento populacional. (INE, 2009:4)

1.2 – O Risco de Pobreza nos Idosos e as Políticas Públicas

1.2.1– Pobreza – Conceitos e Medição

A inclusão de um subcapítulo na revisão da literatura dedicado somente às questões da pobreza e aos seus indicadores prende-se com a importância de clarificar os conceitos inerentes à pobreza muito presentes nesta dissertação, assim como todos os instrumentos de medida, relevantes para as questões relacionadas com a pobreza.

O fenómeno da pobreza é algo que atinge não só os países em desenvolvimento como também os países mais ricos e desenvolvidos. Foram vários os relatórios provindos da UE e da OCDE que mostraram o surgimento de novas situações no seio dos países mais desenvolvidos, nomeadamente perto de crianças, de desempregados de longa duração, dos pensionistas, dos indivíduos com níveis de escolarização muito reduzidos e também das minorias étnicas. Perante isto, Lourenço revela que não é de estranhar que os temas relativos à pobreza se tenham tornado os mais preocupantes, quer para os responsáveis de organismos internacionais, quer para os governos e académicos, quer para técnicos e intervenientes que procuram colocar em prática soluções para minimizar este problema. (Lourenço, 2005:37) A erradicação da pobreza tornou-se o principal desafio do século e houve necessidade de se estudar mais em detalhe as manifestações da pobreza, nomeadamente aquelas mais recentes.

Os estudos e os relatórios sobre o tema foram sendo cada vez mais abundantes, aprofundando o conhecimento de situações de pobreza até aí superficialmente analisadas, o que permitiu um maior conhecimento para um maior rigor e fundamentação na formulação e discussão de conceitos. Por conseguinte, estes conceitos inerentes à pobreza têm originado grandes debates entre cientistas sociais, políticos e técnicos de intervenção neste campo.

(Organização Internacional do Trabalho, 2003:26) São vários os estudiosos sobre a temática da pobreza que estabelecem um relacionamento direto existente entre a pobreza e a escassez de recursos. José Pereirinha segue esta linha e atribui à pobreza a seguinte definição:

Pode dizer-se dos indivíduos, de famílias e de grupos da população que vivem em situações de pobreza quando faltam os recursos necessários a nível alimentar, quando não beneficiam de condições de vida e amenidades habituais (...) nas sociedades a que pertencem os seus recursos são muito reduzidos comparativamente a outras pessoas e, portanto, são excluídos dos estilos de vida, práticas e atividades quotidianas. (Pereirinha, 1997 *in* Lourenço, 2005:38)

São identificadas também várias causas inerentes à pobreza, podendo ser de origem imediata, identificadas pelo meio da observação, por exemplo uma pessoa é pobre porque não tem casa ou não tem nada para comer. Existem causas intermédias, como por exemplo salários bastante reduzidos originados também por qualificações baixas, e, por último, resta mencionar as causas estruturais que se referem à própria configuração da sociedade.

Segundo Bruto da Costa, a evolução do conceito de pobreza originou diferentes contributos das abordagens acima descritas, tendo sofrido uma desmultiplicação em várias dimensões, que têm como principal objetivo o enquadramento de novas realidades associadas à pobreza. (Costa, 1984 *in* Rodrigues et al., 1999:67) Esta multiplicidade de dimensões está ligada aos conceitos de pobreza absoluta/relativa, pobreza objetiva/subjetiva, pobreza tradicional/nova pobreza, pobreza temporária/duradoura. A pobreza absoluta está em grande parte relacionada com a noção de necessidades básicas, sendo que estão também ligadas à noção de recursos algumas dimensões que se deve ter em consideração como os rendimentos, bens de capital, benefícios em espécie associados ao trabalho, etc. Ao invés, a pobreza relativa direciona-se para uma análise da pobreza em relação aos padrões sociais. (Costa, 1984:34 *in* Rodrigues et al., 1999:67) Em relação à pobreza objetiva, esta tem por base um padrão de referência que, segundo Bruto da Costa, tipifica as situações de pobreza, caracterizando de maneira objetiva os pobres. Já a pobreza subjetiva prende-se com as representações da pobreza concebidas pelos atores e grupos sociais, inserindo no seu conteúdo dimensões relacionadas com a perspetiva e perceção subjetiva inerentes ao conceito de pobreza. (Costa, 1984 *in* Rodrigues et al., 1999:67) A pobreza tradicional encontra-se associada ao mundo rural, sendo esta caracterizada como uma situação crónica enquadrada num estatuto inferior e de alguma forma desvalorizado. A nova pobreza relaciona-se diretamente com as reestruturações ao nível económico e tecnológico, cujos efeitos são sentidos no sistema produtivo, nomeadamente no crescimento do desemprego estrutural e na precariedade do emprego. Por último resta mencionar, nesta abordagem, os conceitos de

pobreza temporária e de pobreza duradoura, uma vez que a primeira prende-se com “ os fluxos de saída e entrada na pobreza, de caráter temporário, delimitados no tempo” (Rodrigues et al., 1999:68) e a segunda relacionada com a reprodução social e o processo cíclico da reprodução da pobreza.

Rodrigues et al. considera que “ em torno da pobreza enquanto fenómeno social surgem diferentes abordagens teóricas, nomeadamente a socioeconómica e a culturalista.” (Rodrigues et al., 1999:68) Enquanto abordagem socioeconómica, a pobreza é associada a uma situação de privação resultante da escassez de recursos económicos, caracterizada sobretudo por más condições de vida, más condições habitacionais, baixos níveis de instrução e precariedade no emprego. Por norma, indivíduos nesta situação sofrem de uma privação ao nível relacional, direcionada para o isolamento, sendo o seu círculo de convivência restringido à família, aos vizinhos e colegas de trabalho (caso não esteja desempregado) que vivam em condições semelhantes. (Capucha, 1992:12-13 *in* Rodrigues et al., 1999:69) Já enquanto abordagem culturalista, esta está centrada ao nível antropológico de comunidades, famílias e indivíduos e centrada também no conceito de cultura de pobreza.⁶ (Capucha, 1992:21-30 *in* Rodrigues et al., 1999: 69) Segundo Rodrigues et al., a pobreza é um fenómeno integrante da exclusão social: “ a ausência ou insuficiência de recursos sociais, políticos, culturais e psicológicos é enquadrada teoricamente pelo conceito de exclusão social.” (Rodrigues et al., 1999:69) O mesmo autor conclui que

A pobreza é sobretudo um processo estático (um estado), enquanto a exclusão é um processo dinâmico, associado a uma trajetória que conduziu à marginalização, presenciando-se a acumulação de handicaps vários (ruturas familiares, carências habitacionais, isolamento social, etc.). (Rodrigues et al., 1999:69)

Embora os conceitos de pobreza e de exclusão social padeçam de um grau elevado de proximidade entre si, Lourenço afirma que ambos apresentam ângulos de análise bastante diferentes. O conceito de pobreza baseia-se no “ (...) reconhecimento de que há indivíduos, grupos sociais ou até mesmo povos inteiros que vivem em situação de privação de bens essenciais à satisfação das suas necessidades básicas.” (Silva, 2000:20 *in* Lourenço, 2005:38) Já o conceito de exclusão social associa-se à ideia de que os processos de desenvolvimento das sociedades, marginalizam e por vezes, numa fase limite, excluem indivíduos e grupos

⁶ A abordagem culturalista privilegia as representações e práticas sociais, as relações interindividuais, a organização familiar, a estratégia de vida, os sistemas de valores e os padrões de consumo “ (...) que configuram modos de vida diferenciados afetos à vivência da pobreza, que frequentemente se transmitem intergeracionalmente.” (Rodrigues et al., 1999:69)

sociais de participarem nos progressos económicos e sociais. (Silva, 2000:20 in Lourenço, 2005:38)

Também as manifestações da pobreza e da exclusão social estão dependentes de categorias sociais e demonstram-se através de várias formas, variando consoante as regiões, a cultura dominante, o nível de desenvolvimento e o tipo de organização tanto ao nível económico como ao nível social. Na obra de Maria Lourenço, são identificadas as categorias sociais que se encontram mais suscetíveis aos fenómenos de pobreza e de exclusão social, sendo estas: pequenos agricultores e camponeses; trabalhadores agrícolas por conta de outrem; trabalhadores desqualificados e com empregos precários; desempregados (longa duração e com níveis de escolaridade e qualificação bastante baixos); idosos (sendo ou não pensionistas); mulheres em situação de monoparentalidade; crianças (órfãs, famílias monoparentais ou desestruturadas); analfabetos; indivíduos com deficiências e incapacidades; minorias étnicas e, por último, deslocados ou refugiados. (Lourenço, 2005:40-41)

A caracterização da pobreza tem vindo a mobilizar a construção de uma enorme quantidade de indicadores de medição deste fenómeno. Importa identificar alguns dos mais relevantes.

O primeiro indicador é o *Limiar de Risco de Pobreza*. Este indicador refere o limite abaixo do qual se considera um rendimento baixo em comparação com o rendimento de outras pessoas residentes no país. Em termos europeus, o limiar de risco de pobreza mais utilizado corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais.⁷ (Eurostat)

Outro indicador também bastante utilizado é a *Taxa de Risco de Pobreza*, que corresponde à proporção da população residente cujo rendimento monetário disponível por adulto equivalente é inferior ao limiar da pobreza. (INE, 2010:4)

⁷ Consultar Anexo A: Idosos e Pobreza, Quadro 1.1

Fig. 1.2 - Taxa de risco de pobreza por sexo e grupo etário: Portugal 2003 e 2008



Fonte: INE

O gráfico acima mostra a representação deste indicador por sexo e grupo etário, comparando os anos de 2003 e 2008. Aqui pode-se concluir que entre esse espaço temporal a proporção da população residente, no total, em risco de pobreza sofreu uma redução de 2,5 % (20,4% para 17,9%). Destaca-se a redução do risco da pobreza na população idosa (65 ou + anos) em cerca de 8,9%, seguidamente 1,2% para os adultos em idade ativa e 1,7% para as crianças e jovens.

A *Taxa de Intensidade da Pobreza* corresponde ao quociente entre a diferença do limiar de pobreza e o rendimento mediano dos indivíduos em risco de pobreza relativamente ao limiar de pobreza, em percentagem. O aumento da taxa de intensidade da pobreza significa um agravamento da falta de recursos dos indivíduos com rendimento inferior ao limiar de pobreza. Ao invés, a redução da taxa de intensidade da pobreza significa que é menos gravosa a insuficiência de rendimento dos indivíduos em risco de pobreza.⁸ (INE, 2010:5)

O indicador relativo à *População em Risco de Pobreza e Exclusão Social*, definiu-se no âmbito da Estratégia de 2020, que procura integrar os conceitos de risco de pobreza relativa (indivíduos com rendimentos anuais por adulto equivalente inferiores ao limiar de pobreza, isto é, taxa de risco de pobreza), de situação de privação material severa e de intensidade laboral *per capita* muito reduzida (indivíduos com menos de 60 anos, que no período de referência do rendimento, vivam em agregados familiares cujos adultos entre os 18

⁸ Consultar Anexo A: Idosos e Pobreza, Figura 1.2

e os 59 anos [excluindo os estudantes] trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho possível).⁹

Um último instrumento de medida também bastante importante para o fenómeno de pobreza é o *Índice de Gini*, sendo este essencialmente um indicador utilizado para medir a assimetria dos rendimentos numa dada população. Quanto maior for o valor do *Índice de Gini*, maior será a desigualdade na distribuição de rendimentos entre a população.¹⁰

1.2.2 – Segurança Social e Sistema de Pensões

Sendo o sistema de pensões na velhice um componente fundamental das políticas sociais, bem como na geração de rendimentos nos segmentos etários mais idosos importa proceder a uma caracterização sintética do mesmo e da sua evolução. Dentro deste ponto, dar-se-á especial relevo aos momentos e passos que foram dados nas mudanças ocorridas no seio das políticas de combate à pobreza na população idosa, evidenciando a época em que se definiram os mínimos sociais.

Até meados do século XIX, o movimento associativo de proteção dos riscos sociais não teve, em Portugal, um impacto tão significativo quando comparado com o que ocorreu noutros países europeus. Várias razões estiveram na origem deste atraso, desde o fraco desenvolvimento económico do país até à escassa iniciativa no plano político e legislativo. Data dessa época, surgiram associações de socorro mútuo que vieram minimizar os novos riscos sociais decorrentes da industrialização. Até ao princípio do século XX, o Estado tinha uma presença quase inexistente na proteção face ao desemprego, velhice, invalidez e morte. Só em 1919 surge a iniciativa de constituir “seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência (...)” (Leiria, 2000:5), abrangendo a população entre os 15 e os 75 anos. No entanto, esta iniciativa revelou-se um fracasso devido à grande instabilidade política que se fazia sentir na época e à fraca capacidade administrativa.

O primeiro grande sistema de pensões em Portugal foi estabelecido em 1929, designando-se de Caixa Geral de Aposentações (CGA) que, apenas, assegurava a proteção dos funcionários públicos. Entre 1933 e 1935¹¹, surge a primeira fase de alargamento da segurança social, com a criação de um esquema de seguros sociais obrigatórios com base em

⁹ Consultar Anexo A: Idosos e Pobreza, Quadro 1.2

¹⁰ Consultar Anexo A: Idosos e Pobreza, Quadro 1.3

¹¹ Marcada pela vigência da lei de 1935 - Lei nº 1884, de 26 de Março

caixas e instituições de previdência para o setor privado. Também os trabalhadores do setor das pescas e do setor agrícola estavam enquadrados em sistemas de proteção social, geridos pelas casas do povo e casas dos pescadores. Contudo, os regimes criados tiveram um âmbito pessoal e material excessivamente limitados, principalmente no que diz respeito a pensões por invalidez e velhice. Aqui eram assegurados níveis de prestações bastante reduzidas, muito devido à diferenciação por setores profissionais da estrutura administrativa, uma vez que a previdência social baseava-se somente na organização do trabalho. (Murteira, 2004:187) Na década de 60, este sistema foi ampliado tentando englobar mais categorias profissionais, como os trabalhadores por conta de outrem e foi também criada a Caixa Nacional de Pensões somente para cobrir eventualidades como a invalidez, morte e velhice.

Após 1974 opera-se uma enorme transformação na previdência social com o alargamento da proteção social a toda a população, e a melhoria do valor das prestações sociais de que é exemplo o subsídio de natal (13º mês) para os pensionistas.¹² Surgem, ainda antes da aprovação da primeira lei de bases, inúmeras medidas tomadas nos campos de aplicação pessoal (pessoas abrangidas) e material (prestações garantidas) da proteção social sublinhando-se a instituição da pensão social.¹³ Em certa medida, o estabelecimento da pensão social está na base da criação de um esquema mínimo de proteção social¹⁴ para todos os cidadãos nacionais residentes, independentemente do vínculo laboral ou de contribuição prévia e, de forma a abranger os casos não incluídos nos regimes já existentes, uma vez que tiveram um fraco período contributivo e os seus rendimentos eram bastante baixos. Mais tarde, o esquema mínimo é substituído pelo regime não contributivo de proteção social¹⁵ que, mantendo todos os benefícios do esquema anterior, passa a limitar o universo pessoal aos cidadãos mais desfavorecidos na base de um sistema baseado na condição de recursos.¹⁶

“ Em Agosto de 1984, foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº 28/84, que viria a enquadrar de forma consistente, quer os regimes, quer as prestações de segurança social.” (Leiria, 2000:6) Na linha de integração dos sistemas de Segurança Social é instituído o regime da pensão unificada para trabalhadores abrangidos pelo sistema de Segurança Social e pelo sistema de proteção social da função pública.¹⁷¹⁸ No que diz respeito ao financiamento

¹² Decreto-Lei n.º 724/74, de 18 de Dezembro

¹³ Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de Fevereiro

¹⁴ Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de Dezembro

¹⁵ Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio

¹⁶ Site da Segurança Social- <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

¹⁷ Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de Abril

estabelece-se a existência de dois regimes: o Regime Geral¹⁹, tendo como objetivo principal a garantia de proteção social das pessoas vinculadas ao mundo do trabalho e das suas famílias, sendo financiado pelo orçamento da Segurança Social (contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais) e o Regime Não Contributivo²⁰, que tem como principal objetivo a garantia da proteção social das pessoas que se encontrem em situação de carência económica ou social, não cobertas efetivamente pelo regime geral, financiado por transferências estatais. (Maia, 1985:163-165)

Já na década de 90 foram várias as medidas adotadas em matéria de pensões, iniciando-se logo com a atribuição do 14º mês de pensão, para os pensionistas dos regimes de Segurança Social.²¹ No ano de 1993, adotou-se “um conjunto de medidas com os objetivos de reduzir o peso crescente das pensões sobre o orçamento da segurança social e de tornar o sistema mais equitativo” (Leiria, 2000:6), como o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a uniformização da idade de acesso à pensão de velhice aos 65 anos, a alteração de 120 meses para 15 anos o prazo de garantia para acesso às pensões de velhice e, por último, a reformulação da fórmula de cálculo das pensões, considerando aqui um alargamento do período da carreira contributiva relevante para o valor da pensão - 10 melhores dos últimos 15 anos.²² Neste mesmo ano, o regime dos funcionários públicos passou a integrar o regime geral, pertencendo ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, à exceção daqueles que já eram funcionários públicos antes de 1993.²³

Entre as várias mudanças que ocorreram durante os anos 90 é importante salientar o ano de 1998, onde se introduziram pensões mínimas escalonadas em função da duração da carreira contributiva e onde se faz uma primeira ligação da pensão mínima ao salário mínimo nacional. (Rodrigues, 2007:73) Já no ano de 1999 foi introduzida a flexibilidade da idade de reforma. Por último e ainda na mesma década é criada uma nova prestação, o complemento por dependência, para os pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de

¹⁸ Site da Segurança Social- <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

¹⁹ São abrangidos no campo de aplicação deste regime: os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes, mediante inscrição obrigatória, quer destes últimos quer das entidades empregadoras dos trabalhadores por conta de outrem. (Maia, 1985:163)

²⁰ São abrangidos no campo de aplicação deste regime: cidadãos nacionais que comprovadamente se encontrem numa situação de carência económica ou social, refugiados, apátridas e estrangeiros residentes. (Maia, 1985:165)

²¹ Portaria n.º 470/90, de 23 de Junho

²² Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro

²³ Site da Segurança Social- <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

Segurança Social e do regime não contributivo que se encontrem numa situação de dependência. Foram também estipulados dois graus de dependência com montantes indexados ao valor da pensão social de velhice do regime não contributivo.^{24 25}

Como consequência do reforço da proteção social concebida aos cidadãos mais desfavorecidos fora criado, no início da década de 2000, o Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES) para aqueles que beneficiavam das pensões de velhice tanto do regime não contributivo, como também de regimes equiparados, baseando-se no princípio de solidariedade nacional.²⁶ No seguimento da Lei de Bases de 2000, houve uma nova mudança no cálculo das pensões de velhice, uma vez que esta passará a ter por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho revalorizados, de toda a carreira contributiva.²⁷ Acompanhando esta mudança, foram estabelecidos mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional e, com efeito, a fórmula de cálculo começa por obedecer ao princípio da diferenciação positiva, aplicando taxas regressivas de formação da pensão a diferentes escalões de rendimentos e privilegiando carreiras contributivas mais longas.²⁸

Quadro 1.1- Evolução das Pensões Mínimas

Regime geral	Em euro														
	2000			2001		2002		2003			2004			2005	
	Até Jun	Em Julh	Em Dez	Até Nov	Em Dez	Até Nov	Em Dez	Até Maio	Em Jun	Em Dez	Até Maio	Em Jun	Em Dez	Até Nov	Em Dez
Regime Geral	169,5	169,5	179,5	179,5	189,5	189,5	197,1	197,1	200	208	208	211,5	216,7	216,7	223,2
	9	9	7	7	4	4	2	2				0	9	9	4
RESS²⁹	126,2	139,9	147,3	147,3	170,1	170,1	176,9	176,9	179	186,	186,1	189,8	199,3	199,3	206,0
AA	0	1	9	9	4	4	5	5		16	6	8	7	7	7
RNCE³⁰	124,7	124,7	130,9	130,9	138,2	138,2	143,8	143,8	146	151,	151,8	154,8	164,1	164,1	171,7
	0	0	3	3	7	7				84	4	8	7	7	3

Fonte: Conta da Segurança Social (2005)

²⁴ Decreto-Lei n.º 265/99, de 14 de Julho

²⁵ Site da Segurança Social-<http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

²⁶ Decreto-Lei n.º 208/2001, de 27 de Julho

²⁷ Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro

²⁸ Site da Segurança Social-<http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

²⁹ Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas

³⁰ Regime Não Contributivo e Equiparados

Em 2002 o governo adotou uma mudança na política de indexação das pensões mínimas ao salário mínimo nacional.³¹ No quadro que se segue encontram-se representados os mínimos legais fixados para as pensões de invalidez e velhice por escalões da carreira contributiva, em percentagem do salário mínimo nacional, deduzida a quotização correspondente a taxa contributiva normal do regime dos trabalhadores por conta de outrem:

Quadro 1.2 – Mínimos Legais, carreiras contributivas (em % do SMN)

Até 14 anos	65%
Entre 15 e 20 anos	72,5%
Entre 21 a 30 anos	80%
Mais de 30 anos	100%
RESSAA³²	60%
RNC³³	50%

Fonte: Conta da Segurança Social (2005)

Por fim, surge no ano de 2005, uma medida inscrita no Programa do XVII do Governo Constitucional- Complemento Solidário para Idosos (CSI). Esta medida política traduz uma autêntica mudança com a política de indexação da pensão mínima legal ao salário mínimo nacional até aí em vigor, através de uma aposta na concentração dos recursos disponíveis nos estratos da população idosa com menores rendimentos e na atenuação de situações de maior carência.³⁴ O CSI foi também a primeira prestação cujo valor de referência está ligado ao limiar de pobreza, sendo também uma prestação diferenciada, sujeita à condição de recursos e aos efeitos da solidariedade familiar. Desta forma torna-se possível conceder aos beneficiários do CSI uma prestação de valor relativo elevado por comparação ao valor das pensões mínimas em vigor. Esta medida pretende garantir uma maior justiça social e a necessidade de tratar de forma diferente o que é diferente, canalizando mais recursos para os idosos mais necessitados.

³¹ Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro

³² Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas

³³ Regime Não Contributivo

³⁴ Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro

CAPÍTULO II – AS PRESTAÇÕES SOCIAIS – CONCEITOS E POLÍTICAS

2.1 – Universalismo e Seletividade

A escolha deste tema para ser incluído na revisão da literatura prende-se com o facto de a política de aumento generalizado das pensões mínimas indexada ao valor do salário mínimo nacional ser associada ao modelo universalista, enquanto o CSI, por integrar um sistema de condição de recursos e ser uma prestação baseada na diferenciação de rendimentos, poderá ser associada ao conceito de seletividade.

As políticas sociais têm uma das origens no modelo de segurança social estabelecido, na sua primeira forma, durante o processo de unificação da Alemanha em 1871 sob a governação de Otto Bismarck. Bismarck e o seu governo criaram em 1883 os primeiros seguros sociais de saúde, em 1884, os primeiros seguros para acidentes, deficiência e, em 1889, a criação de pensões de reforma, tendo ficado conhecidas como medidas bismarckianas. (Hernández, 2006:2)

A política social assumiu um papel relevante nos países da Europa Ocidental e também nos Estados Unidos após a depressão económica que ocorreu nos anos 30 do século XX. Nesta época os países de economia de mercado acharam necessário estabelecer um sistema de segurança social, de maneira a protegerem a classe trabalhadora da sua constante exposição a diversos riscos sociais. Esta adoção da segurança social tinha também dois propósitos: o primeiro servia para garantir a produtividade da classe trabalhadora e a segunda servia para manter a segurança das elites, através do controlo e da estabilização política e social no quadro da designada “guerra fria”. As reformas de Beveridge que se seguiram no Pós-Segunda Guerra Mundial atribuíram à política social a capacidade de intervenção do setor económico, na reabilitação de doentes, no fomento de emprego, na facilitação na mobilidade de emprego e por último na estabilização da produção e do consumo. (Hernández, 2006:3)

No entanto, convém referir que os países da Europa Ocidental nem sempre têm uma completa homogeneidade económica e as políticas sociais variam consoante diferentes modelos e tradições económicas, sociais e políticas. Neste conjunto de países um marco fundamental foi o nascimento, no seio do Estado-Providência, do conceito de cidadania baseado na igualdade entre todos os cidadãos e que garanta a cada indivíduo um padrão mínimo de vida. O estabelecimento do padrão económico no seu nível mínimo deu origem a importantes divergências entre políticas, em torno do objetivo de colocar todos os cidadãos nos mesmos patamares de direitos, sem os diferenciar em termos de classe, *status* ou rendimentos – designando-se de políticas universalistas. (Hernández, 2006:3) Através do

Estado-Providência, os países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca) foram dos que mais fielmente interpretaram este conceito. Hernández considera que estes países são um exemplo modelo na política social. (Hernández, 2006:4)

A literatura científica aponta para diferentes tipologias de regimes de Estado-Providência, sendo a mais conhecida a tipologia realizada pelo autor Gosta Esping-Andersen³⁵, que agrupa os países em três tipos de regime: o Liberal, o Conservador e o Social-Democrata.

2.1.1 – A Condição de Recursos e o Universalismo

O sistema de condição de recursos (*means-tested*) integrado no CSI não tem um caráter inovador no seio das prestações sociais ao nível das pensões, tendo já existido na pensão social³⁶. Apesar de esta questão não trazer novidades, o debate teórico em torno deste tema assume bastante relevância não só para dar continuidade ao debate anterior³⁷ como também, em tempos de crise, se esta estratégia será a melhor opção na atribuição de prestações sociais.

Feldstein considera que deve ser a sociedade a solucionar o problema de apoiar as pessoas que estão demasiado idosas para trabalhar e que não realizaram todas as provisões para se salvaguardarem durante a velhice. Este autor afirma que os principais países industrializados solucionaram este problema através de contribuições pagas pela população trabalhadora, canalizando esses recursos para fornecer um benefício universal a todos os pensionistas, independentemente da sua condição financeira. No entanto, esta estratégia apresenta problemas dado que tende a distorcer as opções de poupança que racionalmente os trabalhadores fariam ao longo da vida. (Feldstein, 1987:468-469)

Na verdade, os indivíduos que substituem as contribuições fiscais da segurança social para uma poupança privada, sofrem uma grande perda de bem-estar. Friedman juntamente com outros autores revela que o grande problema da conceção de um programa de segurança social prende-se com a definição de condições para se receberem benefícios, contrabalançando por um lado a proteção daqueles que realizaram provisões adequadas para a velhice e por outro o custo de reduzir as poupanças por aqueles que as “salvaram” de uma maneira racionalizada. (Friedman e Cohen, 1972 *in* Feldstein, 1987:469-470) Segundo Feldstein é partir destes argumentos que surge, no debate teórico, o aparecimento do sistema

³⁵ Three Worlds of Welfare Capitalism (1990)

³⁶ Consultar Capítulo I: 1.2.2- Segurança Social e Sistema de Pensões

³⁷ Consultar Capítulo II: 2.1 - Universalismo e Seletividade

de condição de recursos, uma vez que veio complementar o sistema comum de elegibilidade universal para os benefícios de reforma da segurança social, pagando apenas os benefícios somente àqueles que mais necessitam.³⁸

Encontra-se imensa literatura, entre os anos 90, de autores críticos dos sistemas de condição de recursos no seio da política social, que enumeram várias desvantagens na implementação deste tipo de política, nomeadamente sobre este tipo de sistema ser associado a medidas de carácter seletivo, ao seu complexo processo de reivindicação e dos custos elevados indexados à sua administração. (Pereira, 2012:18)

Segundo o autor Amartya Sen poder-se-ão encontrar outro tipo de desvantagens. O autor afirma, num dos seus textos, que qualquer sistema de subsídio que exige que as pessoas sejam consideradas como pobres e que é atribuído como um auxílio especial para pessoas que não estão capacitadas a cuidar de si mesmas poderá ter efeitos significativos na sua autoestima. (Sen, 1995:3) Para além dos efeitos gerados na sua autoestima, poderão também ser estigmatizados pela sociedade, o que pode dissociar um indivíduo de não beneficiar do subsídio, quando tem direito a recebe-lo:“ (...) neste tipo de modelos a estigmatização acresce os custos de participação no programa, na medida em que algumas famílias que participariam na ausência desta estigmatização optam por não participar.” (Currie, 2004:6)

Já no texto dos autores Van Oorschot e Schell é possível identificar outro tipo de desvantagem, referindo que

(...) os benefícios de assistência social em forma de condição de recursos, em geral, implicam uma redução na quantidade de benefícios, escrutínio mais forte sobre atividades e circunstâncias pessoais, obstáculos mais complexos para a realização de direitos, menos oportunidades e incentivos para os cidadãos se tornarem melhores e maior oportunidade dos beneficiários serem vistos como cidadãos de segunda categoria. (Van Oorschot e Schell, 1991:208)

Como consequência do que já foi referido anteriormente, esta estigmatização dos cidadãos provocado pelo sistema de condição de recursos tem uma relação de conflitualidade com um dos principais objetivos que integra a política social, uma vez que se considera que todos os cidadãos têm oportunidade de usufruírem dos mesmos pré requisitos de participação na sociedade como membros plenos. Pereira acrescenta ainda que as investigações invasivas de características pessoais tornam tudo muito mais difícil para os destinatários verem este tipo

³⁸ O Reino Unido aprovou a primeira legislação de pensão pública não contributiva no ano de 1908, que caracterizava uma ajuda em termos financeiros aos cidadãos com ou mais de 70 anos ou os que comprovassem ter uma boa conduta. Para além da pensão para a reforma, a Lei Nacional de Seguros estabeleceu no ano de 1911 pensões que beneficiavam os desempregados e inválidos. (Watts-Roy e Williamson, 2009:423)

de benefícios serem considerados como direitos, o que na verdade são considerados pela grande maioria como caridade, indexados a sentimentos de vergonha e de inferioridade. (Pereira, 2012:18)

Outro argumento reivindicado também por vários autores para a estratégia de condição de recursos ser alvo de grandes críticas prende-se com os “custos de participação”. (Pereira, 2012:19) Estes custos podem ser associados a uma enorme densidade e complexidade de regras, excessiva documentação exigida, o preenchimento de vários formulários, o tempo gasto pelo indivíduo nestes procedimentos juntamente com o tempo gasto para a entrega de tudo o que é exigido, podem ser suficientes para dissuadir alguns indivíduos de serem beneficiários deste tipo de sistema. (Currie, 2004:6) Os custos associados à condição de recursos poderão ser significativamente mais altos nos indivíduos que carecem de necessidades mais elevadas, como por exemplo nos idosos, implicando taxas mais baixas de participação nos regimes de condição de recursos.

No texto dos autores Van Oorschot e Schell, são referidas as causas principais que estão na base das reduzidas taxas de participação neste tipo de sistema, onde são classificadas em três grandes dimensões, sendo estas: o nível do esquema de benefícios; o nível de administração e o nível de cliente. (Van Oorschot e Schell, 1991:194-195) A autora Mariana Pereira sintetizou-as no seguinte quadro:

Quadro 2.1- Fatores que aumentam a probabilidade de não *take-up*

Esquema de Benefícios	Administração	Cliente
- Densidade de regras e diretrizes;	-Procedimentos experimentados pelos	- Desconhecimento da existência do regime;
- Regras complexas;	requerentes como	- Conhecimento insuficiente e
- Critérios de titularidade para vagas;	humilhantes ou degradantes;	interpretações incorretas dos critérios de reivindicação;
- Conter uma condição de recursos;	- Combinação das funções de "serviço" e "de controlo de fraude";	- Conhecimento insuficiente do processo adequado e dos procedimentos
- Destinado a grupos da sociedade que são sujeitos a avaliação negativa;	- Comunicação com os clientes de fraca qualidade;	administrativos;
	-Fraca qualidade na tomada de decisões;	- O medo da estigmatização e da humilhação;
	- Fraca qualidade administrativa dos procedimentos;	- Atitudes negativas sobre estarem dependentes da sociedade;
	- Formas de aplicação	- Dificuldades no

complexas;	preenchimento de formulários
- Comunicação deficiente	e coleta de informações
com os órgãos competentes;	necessárias
- Má interpretação das regras	
por parte dos administradores.	

Fonte: Van Oorschot e Schell, 1991:194-195 *in* Pereira, 2012:19-20

No plano do debate teórico existem igualmente autores que valorizam positivamente os modelos de condição de recursos. Na opinião de Hancock, juntamente com outros autores, “ (...) o facto deste tipo de sistema canalizar os recursos públicos onde as necessidades são maiores” (Hancock et al.,2005:7), torna a política de condição de recursos bastante mais atrativa no combate à pobreza no seio da população, tendo afirmado também no seu texto que a aplicação de “ (...) means-testing é uma maneira eficiente para aliviar a pobreza”. (Hancock et al., 2005:8)

Um texto da autoria de Kenneth Nelson³⁹ identifica o conjunto de argumentos utilizados pelos defensores da aplicação da condição de recursos. O primeiro argumento refere que a utilização de benefícios sob a forma de condição de recursos garante uma quantia mínima de recursos económicos, enquanto outras fontes de rendimento revelam-se insuficientes na proteção contra as dificuldades económicas. É afirmado também que “ ao contrário do seguro social, os benefícios em forma de condição de recursos envolvem uma redistribuição vertical direta dos ricos para os pobres”. (Nelson, 2004:374) No texto são enfatizados conceitos de eficiência-alvo, como sendo um ponto forte da utilização deste sistema, definindo o grau em que os gastos sociais são recebidos por aqueles que mais necessitam. Assim sendo, a política recomendada pelos defensores do sistema de condição de recursos no combate à pobreza prende-se com o facto de serem os pobres a receberem uma parcela maior do total do dinheiro gasto nas políticas redistributivas, de maneira a que os benefícios sejam fortemente canalizados para os que se encontram abaixo do limiar da pobreza. (Nelson, 2004:374) No mesmo sentido argumenta Besley que a condição de recursos consegue gerar menores custos no total da despesa pública. (Besley, 1990 *in* Nelson, 2004:374)

Também alguns académicos portugueses encontram-se a favor da opção de um sistema com condição de recursos, como o caso dos autores Miguel Gouveia e Carlos Farinha

³⁹ Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states

Rodrigues. Num dos seus estudos⁴⁰, os autores afirmam que um programa simulado com base numa condição de recursos, por mais elementar e básico que fosse, conseguiria obter melhores resultados em termos de equidade e de pobreza e gastaria menos de metade dos recursos, perante a estratégia de aumentar as pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional. (Gouveia e Farinha, 2003:2) Os autores acrescentam também que na componente de solidariedade da Segurança Social deveria ser abandonada a lógica de indexação da pensão mínima legal para o salário mínimo nacional, inserindo condições de recursos nos programas com objetivos redistributivos. (Gouveia e Farinha, 2003:17)

No entanto, outros autores consideram que tanto como os benefícios sob a forma de condição de recursos como os seguros sociais são relevantes na redistribuição vertical e no combate à pobreza na população, defendendo a complementaridade de ambos os modelos. (Palme, 1999:47-48 *in* Nelson, 2004:375) Apesar de se ter em conta que são relevantes no alívio da pobreza, existem outros autores que afirmam que a opção de um certo país, em primeira instância, pela realização de pagamentos de seguros sociais, pode noutros momentos ser realizado por meio de condição de recursos. (Castles, 1997 *in* Nelson, 2004:379)

2.1.2 – A Condição de Recursos e a Solidariedade Familiar

É sabido que o CSI introduziu, como mecanismo para avaliação dos recursos do idoso, uma questão que se prende com a solidariedade familiar.⁴¹ Desta forma, este subcapítulo é dedicado à temática da solidariedade familiar, de maneira a contextualizar o debate teórico acerca da questão. Apesar da escassez teórica existente sobre o assunto valorizar-se-á uma visão mais ao nível antropológico, abordando o surgimento da solidariedade familiar, a sua relevância e limitações enquanto mecanismo de proteção social, o seu papel na provisão de apoio ao idoso e, por último, um enquadramento desta questão em termos de Direito.

No seio das sociedades modernas, as questões relacionadas com a solidariedade familiar após terem passado décadas “omitidas” pelas constantes intervenções do Estado nessa área, surgem novamente nos debates políticos e na comunidade científica. (Lopes, 2006:40) Este debate que gira em torno da solidariedade familiar emerge num contexto assinalado por ruturas sociais e por transformações na definição do Estado-Providência. Esta

⁴⁰ Para que servem as pensões mínimas? -2ª Conferência do Banco de Portugal

⁴¹ Muito para além de se ter em conta os rendimentos anuais do próprio idoso e os rendimentos anuais da pessoa com quem está casado ou vive em união de facto há mais de 2 anos, conta também para avaliação os rendimentos do agregado fiscal de cada um dos filhos do idoso requerente, mesmo que estes não coabitem com os pais.

discussão em torno da família e do estatuto que adquire socialmente desempenha cada vez mais um papel importante na orientação política e normativa, consolidada no conceito de solidariedade familiar.

Lopes refere que a partir de meados do ano de 1940, a solidariedade e a economia familiares têm sido, como já fora mencionado anteriormente, omitidas pela onnipresença do Estado-Providência neste domínio. A teoria sociológica no Pós-Segunda Guerra Mundial foi influenciada pelos trabalhos do autor Talcott Parsons⁴², baseados na crença de que a industrialização conduziu ao declínio da família. (Parsons, 1995 *in* Lopes, 2006:42) Entre os anos de 1940 a 1950, foram vários os estudos que reproduziram esta visão funcionalista da sociedade, sendo também este um período caracterizado pelo desenvolvimento do Estado Social. A solidariedade familiar fora muitas vezes vista com desconfiança e acusada de aumentar as desigualdades, dado que o seu campo de exercício era considerado como estando fora dos direitos sociais, pois estes só poderiam ser definidos e colocados em prática pelo Estado. Titmuss considerou que o desenvolvimento do Estado-Providência era a solução para o “dom social”, que continha características provenientes da solidariedade familiar, até porque o Estado iria na mesma manter o bem-estar social sob a lógica da solidariedade, no entanto realizado de forma mais justa promovendo a igualdade entre os cidadãos. (Titmuss, 1991 *in* Lopes, 2006:42)

Mais tarde foram surgindo novos estudos no campo da teoria sociológica, colocando em questão o papel das relações de parentesco para o funcionamento das famílias modernas. Kellerhals destaca os estudos realizados na década de 60 que mostram a família como fonte primária de realização e investimento pessoal. (Kellerhals, 1994 *in* Lopes, 2006:43) Ao contrário das teses de declínio da importância da solidariedade familiar, Bengston apresentou num dos seus estudos, a importância das relações familiares a longo-prazo, mostrando como as ligações entre várias gerações são cada vez mais recorrentes para fornecimento de algumas funções básicas da família. (Bengston, 2001 *in* Lopes, 2006:43)

Muito devido às fragilidades que o Estado-Providência tem vindo a demonstrar, o apelo à solidariedade intergeracional com base na família aparece como uma via para complementar o papel do Estado. Segundo Bawin-Legros esta via já está disponível para os poderes públicos, devido à concordância das famílias em assumirem um papel importante na responsabilidade pela provisão de bem-estar entre as gerações. (Bawin-Legros, 2001 *in* Lopes, 2006:44) Bawin-Legros e Stassen consideram que o Estado-Providência e a família

⁴² Teoria geral sobre a família e o modo como ela se relaciona com a sociedade (Parsons, 1995)

passaram de inimigos estruturais para constituírem uma nova aliança no seio da política social, sobretudo nas áreas que dizem respeito ao cuidado com os idosos. (Bawin-Legros e Stassen, 2002 *in* Lopes, 2006:44)

O procedimento de solidariedade familiar tende a ser uma distribuição vertical, ou seja dependente da paternidade (distribuição de pais para filhos), no entanto isto pode também estar dependente do estatuto profissional dos filhos. Segundo a autora Attias-Donfut, as trocas entre pais idosos, filhos adultos e os netos têm-se revelado bastante importantes para se perceber as transmissões económicas e monetárias. Estas, por sua vez, ocorrem em sentido descendente, de pais idosos para os seus filhos adultos, apesar de na maioria das vezes os rendimentos dos primeiros sejam muito reduzidos. (Attias-Donfut, 1995 *in* Fernandes, 2001:49)⁴³

São dois os pressupostos que constituem as doutrinas *familiaristas* e que têm um lugar de destaque no texto de Pimentel e Albuquerque⁴⁴: o primeiro prende-se com o facto de se querer prestar apoio e aquele que realmente se pode assegurar, o segundo relaciona-se com a equivalência funcional entre o suporte garantido pelas instâncias públicas e o suporte prestado pela família.

Como vem sido aferido pelas autoras do texto, para se prestar ajuda, as famílias terão de ter não só disponibilidade ao nível temporal mas também em termos económicos e financeiros. Hespanha e Portugal referem

(...) que a importância da provisão de apoio social e de cuidados pela sociedade-providência alcança uma nova centralidade face à crise da providência estatal. No entanto, a partilha de responsabilidades pode tornar-se problemática ao tentar transferir-se para a família funções que, nas últimas décadas, foram sendo assumidas pelo setor público ou por organizações da sociedade civil. (Hespanha e Portugal, 2002 *in* Pimentel e Albuquerque, 2010:253)

Estes autores acrescentam ainda que as famílias portuguesas são confrontadas com uma grande escassez de recursos, existe uma insuficiente provisão de bem-estar por parte do

⁴³ Attias-Donfut, no seu trabalho de 1998, afirma que os vários tipos de ajuda são desencadeados no reconhecimento de uma necessidade e enumera as motivações: *Lógica das necessidades* (as ajudas são encaminhadas para os membros da família que se encontrem em dificuldades); *Laço de reciprocidade* (as ajudas representam o pagamento de uma dívida com outra pessoa que já tenha prestado auxílio anteriormente) e a *Complementaridade* (mais relacionado com o campo das ajudas públicas, onde as prestações sociais poderão incentivar a entreaajuda). (Attias-Donfut, 1995 *in* Fernandes, 2001:49)

⁴⁴ Solidariedades Familiares e o Apoio aos Idosos. Limites e Implicações

Estado e por outro, a provisão de auxílios no seio da rede de relações é cada vez mais reduzida. (Hespanha e Portugal, 2002:21 *in* Pimentel e Albuquerque, 2010:253)

Esta fraca capacidade de resposta no seio da rede de relações dos indivíduos prende-se com as recentes tendências no campo dos valores e dos comportamentos demográficos. No entanto poderão ser identificados outros fatores que estão na origem de mudanças profundas, tanto na estrutura como na fisionomia das famílias, criando implicações na disponibilidade destas na provisão de cuidados dos elementos que mais necessitam.⁴⁵

A par disto convém referir que a solidariedade familiar não pode ser um substituto da solidariedade pública pois apesar de sempre terem coexistido, assumem uma natureza distinta. Estas poderão assumir antes uma lógica de complementaridade ao invés de uma relação de concorrência ou de exclusividade. (Attias-Donfut, 1995 *in* Pimentel e Albuquerque, 2010:253)

Por último, ao nível do Direito, existe uma grande discussão sobre a temática da solidariedade familiar sendo difícil a identificação de leis que fundamentem o dever dos filhos ajudarem os seus pais financeiramente, tal como está em causa no CSI. No entanto é possível sublinhar os deveres de pais e filhos e, como está expresso nos pontos 1 e 2 do artigo 1874º do Código Civil:

1. Pais e filhos devem-se mutuamente respeito, auxílio e assistência.
2. O dever de assistência compreende a obrigação de prestar alimentos e a de contribuir, durante a vida em comum, de acordo com os recursos próprios, para os encargos da vida familiar. (Redação do Dec.-Lei 496/77, de 25-11)

⁴⁵ A fragmentação familiar ligada à diminuição do número de casamentos e ao aumento do número de divórcios, a diminuição da possibilidade de existirem efetivos para se incluírem nas redes de apoio, a diminuição do tempo disponível para os cuidados e a redefinição dos papéis de género.

CAPÍTULO III – TRABALHO EMPÍRICO

3.1 – Metodologia

Este subcapítulo é dedicado à metodologia adotada nesta dissertação, sendo bastante importante para se perceber o porquê das escolhas tomadas ao nível metodológico e de que forma é que os métodos escolhidos irão ser conduzidos durante o trabalho de investigação.

O método de análise de conteúdo é definido por L. Bardin como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (Bardin, 1994 *in* Silva et al., 2005:73). Quivy refere que a análise de conteúdo pode ocorrer em vários tipos de mensagens, quer sejam providas de livros, artigos de jornais/revistas, documentos oficiais, quer sejam providas de relatórios, de entrevistas, programas audiovisuais ou até mesmo de atas de reuniões. Ainda segundo este autor, a análise de conteúdo poderá dividir-se em métodos quantitativos (extensivo)⁴⁶ e métodos qualitativos (intensivos)⁴⁷. (Quivy, 1998:225)

Apesar de se poder aplicar os dois métodos, o método qualitativo é aquele que mais se adequa aos objetivos da dissertação, uma vez que se pretende analisar em detalhe termos, palavras e expressões utilizadas, à luz do contexto político entre os anos de 1993 e 2005, proporcionando um quadro mais crítico e respostas mais concretas às razões que originaram a mudança com a política de indexação da pensão mínima ao salário mínimo nacional para adoção do CSI. Neste método alargou-se um pouco mais o campo de análise, não ficando apenas pelas razões e pelo momento de mudança entre as duas políticas, mas atribuindo também especial atenção ao contexto político, social e económico que estava presente no momento da passagem de uma política para a outra e através de que termos/quadros tem lugar.

A decisão de aplicar este tipo de análise nesta dissertação está relacionada com as vantagens relativas aos seus métodos. Segundo Quivy, os métodos da análise de conteúdo são adequados a estudos implícitos e forçam o investigador a não tirar conclusões e interpretações

⁴⁶ Apresentam como informação base a frequência do aparecimento de determinados assuntos/características de conteúdo e/ou a existência de correlação entre eles.

⁴⁷ Apresentam como informação base a presença ou ausência de um determinado assunto/caraterística, assim como a observação do modo como os elementos que compõe o discurso estão articulados entre si.

repentinamente pois trata-se de uma análise “ (...) a partir de critérios que incidem mais sobre a organização interna do discurso que no seu conteúdo explícito.” (Quivy, 1998:228) Este tipo de análise apresenta grande rigor e um elevado grau de objetividade, não implica limites à criatividade e à profundidade do investigador e possui uma enorme diversidade de dados, o que permite também uma maior facilidade de controlo dos dados obtidos e reunir uma quantidade notável de informações sobre o assunto em estudo.

O método relativo às entrevistas, definido como sendo um processo de interação social entre duas pessoas, na qual o entrevistador tem como objetivo a obtenção de informações por parte do entrevistado (Haguet, 1997: 86 *in* Boni e Quaresma, 2005:72), foi escolhido por ter uma série de vantagens: como o facto de permitirem uma recolha de informações importantes, de permitir obter um bom grau de profundidade sobre as questões que se pretende investigar, ao mesmo tempo que também possibilitam a definição e o apuramento das motivações dos entrevistados que determinam ou explicam diversos comportamentos ou atitudes demonstradas por alguns assuntos, a adaptação a novas situações e a diversos tipos de entrevistados e, por fim, a recolha de “ (...) elementos de reflexão muito ricos e matizados.” (Quivy, 1998:193)

Quanto à opção pela entrevista semidiretiva⁴⁸ teve por base os seguintes motivos: o aprofundamento e a verificação das questões, a maximização da compreensão dos dados, o estilo conversacional, a formulação de novas questões (quando necessárias) e uma otimização do tempo disponível.

Desta forma, foram realizadas entrevistas⁴⁹⁵⁰ ao Dr. Eduardo Ferro Rodrigues⁵¹, ao Dr. António Bagão Félix⁵², ao Dr. Pedro Marques⁵³, ao Professor Luís Capucha⁵⁴, ao Professor Carlos Farinha Rodrigues⁵⁵, ao Professor Alfredo Bruto da Costa⁵⁶, ao Dr. Edmundo Martinho⁵⁷, ao Dr. José Albuquerque⁵⁸, ao Padre Lino Maia⁵⁹ e, por último, à Dra. Teresa Requejo⁶⁰.

⁴⁸ Consultar Manual de Investigação em Ciências Sociais – Quivy, Raymond (1998)

⁴⁹ As entrevistas tiveram a duração de 30 minutos e registadas em formato áudio

⁵⁰ Consultar Anexo B: Guião das Entrevistas (Atores Políticos, Académicos e Técnicos)

⁵¹ Ex-Ministro da Solidariedade e da Segurança Social durante o período de 1995 a 2000

⁵² Ex-Ministro da Segurança Social e do Trabalho durante o período de 2002 a 2004

⁵³ Ex-Secretário de Estado da Segurança Social durante o período de 2005 a 2009

⁵⁴ Professor auxiliar do ISCTE-IUL

⁵⁵ Professor auxiliar do ISEG-UTL

⁵⁶ Professor catedrático da FDUL e Presidente da Comissão Nacional de Justiça e Paz (CNJP)

⁵⁷ Ex-Presidente do Instituto de Segurança Social

Por fim é ainda apresentado neste subcapítulo as hipóteses de pesquisa que se encontram presentes nesta dissertação, tendo tido em conta para a formulação destas, os temas que constam na revisão da literatura, bem como o modelo *Multiple Streams* de John W. Kingdon.

Kingdon considera que a existência de uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda tem de ser desencadeada por algumas situações⁶¹ como por exemplo uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder. (Kingdon, 1995:70-73) Como no ano de 2005 assistiu-se a uma mudança de Governo e à entrada do CSI, formulou-se a seguinte hipótese: “É expectável que a mudança de governo no ano de 2005 tenha levado à mudança de estratégia nas políticas de combate à pobreza entre a população mais idosa.”

O mesmo autor afirma também que o reconhecimento de um problema pode dar-se através de uma crise, de um acontecimento dramático ou até mesmo por um indicador, pois a magnitude de um dado consegue atrair as atenções das autoridades competentes para o problema em questão. (Kingdon, 1995:70-71) Para além disso, as questões que surgiram em torno do conceito de pobreza e de novas situações nas sociedades modernas, foram fundamentais neste contexto⁶². Assim sendo, a segunda hipótese é: “O facto de a taxa de pobreza ser elevada entre a população mais idosa, favoreceu o contexto político e social para a criação do Complemento Solidário para Idosos (CSI).”

A terceira hipótese prende-se com evidências teóricas de estudos anteriores realizados sobre a estratégia do aumento generalizado das pensões mínimas, nomeadamente de Carlos Farinha Rodrigues e de Miguel Gouveia⁶³, dando origem à seguinte hipótese: “Os gastos excessivos de elevados recursos públicos provocados pela política de convergência das pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional levou à mudança para a medida política do Complemento Solidário para Idosos (CSI).”

⁵⁸ Ex-diretor geral do GEP do ex-Ministério do Trabalho e da Segurança Social

⁵⁹ Presidente da Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social (CNIS)

⁶⁰ Ex-coordenadora do grupo de trabalho para a criação do CSI e subdiretora-geral do GEP

⁶¹ Atuação das forças organizadas da sociedade, que na maioria das vezes conseguem fazer com que o governo leve as suas contestações/causas em consideração; Mudanças no “*clima nacional*” (*national mood*), ou seja, uma situação em que as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham as mesmas questões e assuntos. (Kingdon, 1995:70-73)

⁶² Consultar Capítulo I: 1.2.1 – Pobreza – Conceitos e Medição

⁶³ Para que servem as pensões mínimas? -2ª Conferência do Banco de Portugal

A formulação da quarta hipótese está na base de estudos realizados sobre as questões que se colocam entre políticas universais e políticas seletivas⁶⁴: “ Face à vulnerabilidade de se manter uma política de crescimento continuado das pensões mínimas, a convicção de que a adoção de uma política baseada em princípios de seletividade é mais eficaz na redução da pobreza entre os idosos.” Por último, a quinta hipótese baseia-se em evidências teóricas anteriores sobre a adoção de um sistema na condição de recursos na atribuição de prestações sociais⁶⁵: “ Um acréscimo da despesa pública destinada a combater a pobreza entre os idosos que integre um sistema baseado numa condição de recursos é socialmente mais aceite. “

3.2 – Resultados

Neste último subcapítulo da dissertação irá estar presente a elaboração de todo o trabalho empírico e a interpretação analítica deste estudo. Aqui foram analisadas as cinco hipóteses de pesquisa⁶⁶, recorrendo à análise de conteúdo dos debates parlamentares e de artigos de imprensa, mas também às respostas dos entrevistados.

Parte da campanha eleitoral do PS das eleições legislativas de 2005⁶⁷ atribuiu uma importante prioridade ao combate à pobreza entre os mais idosos em Portugal, sendo que quando o novo Governo, liderado por José Sócrates, tomou posse no ano 2005, foi a primeira vez que se tinha anunciado uma mudança de estratégia nas políticas de combate à pobreza entre a população mais idosa, cujo objetivo principal consistia em retirar cerca de 300 mil idosos da pobreza durante a sua legislatura governativa. “Também aqui confirmo o que disse em campanha eleitoral: uma das mais importantes prioridades do Governo será o combate à pobreza dos idosos (...) Nós não nos resignamos: nós queremos tirar 300 000 idosos da pobreza durante esta Legislatura.” (José Sócrates *in* Debate Parlamentar 21 de Março de 2005)

A mudança de estratégia nas políticas de combate à pobreza entre a população idosa anunciada teve por base a criação de uma medida, que atribuiria uma prestação extraordinária aos idosos mais necessitados que beneficiavam de pensões com valores que se situavam abaixo dos 300 €.

O nosso compromisso será com os idosos que mais precisam e que, para além da sua pensão, não têm outros rendimentos que lhes permitam viver com dignidade. Só assim poderemos fazer

⁶⁴ Consultar Capítulo II: 2.1- Universalismo e Seletividade

⁶⁵ Consultar Capítulo II: 2.1.1- A Condição de Recursos e o Universalismo

⁶⁶ Consultar Capítulo III: 3.1 - Metodologia

⁶⁷ Consultar Bases Programáticas do Partido Socialista nas Legislativas de 2005

a diferença no combate à pobreza. Até ao final da Legislatura, quero garantir-vos, nenhum idoso em Portugal continuará a ter de viver com menos de 300€ de rendimento mensal. (José Sócrates *in* Debate Parlamentar 21 de Março de 2005)

Fora também estabelecido desde cedo que esta medida iria arrancar logo no ano de 2006 junto dos idosos com mais de 80 anos, sendo que ao longo da Legislatura a prestação iria sofrer um alargamento progressivo até que chegasse a todos os idosos com mais de 65 anos: “ (...) definimos as condições para o arranque, já em 2006, da primeira fase do programa para atribuir uma prestação extraordinária aos idosos com um rendimento inferior a 300 € por mês.” (José Sócrates *in* Debate Parlamentar 7 de Julho de 2005)

Através da revisão de debates parlamentares é possível constatar que em anos anteriores nunca antes se tinha abordado uma redefinição na estratégia do combate à pobreza entre os mais idosos em Portugal, sendo que a estratégia na redução da pobreza neste estrato social apontava para a indexação das pensões mínimas em torno do valor do salário mínimo nacional, facto que se veio a contrariar com a mudança de Governo no ano de 2005 através do anúncio da criação de um complemento social direccionado aos pensionistas mais pobres:

E é por isso que ele (Orçamento) tem esta medida inovadora de definir um complemento social para todos os idosos pensionistas que têm pensões baixas, que só vivem dessas pensões baixas e não têm outro rendimento nem uma família rica a apoiá-los, para lhes permitir viver com um mínimo de dignidade. (...) Por isso, em vez de definirmos instrumentos generalistas de aumento das pensões que nunca conseguiríamos suportar, a medida inteligente e prioritária no nosso Estado social é acorrer àqueles que são verdadeiramente pobres. (José Sócrates *in* Debate Parlamentar de 9 de Novembro de 2005)

A 17 de Novembro de 2005, o Conselho de Ministros aprovou o decreto que institui o complemento de pensão para idosos (Jornal de Negócios, 17 de Novembro de 2005) e a 29 de Dezembro de 2005, esta medida de carácter inovador fora introduzida no Decreto-Lei n.º 232 designada de Complemento Solidário para Idosos (CSI), prosseguindo todos os objetivos anunciados, tendo sido um marco importante na redefinição na estratégia de mínimos sociais a idosos em Portugal.⁶⁸

Portugal foi sempre um país com um registo de um elevado número de situações de pobreza no seio da população idosa, tendo sido considerado no ano de 1995 o país da União Europeia com uma maior taxa de pobreza neste grupo etário da população: “ (...) 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.”

⁶⁸ Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro

(Deputado Lino de Carvalho *in* Debate Parlamentar de 24 de Março de 1994) São várias as razões que contribuíram para a existência de situações de pobreza elevada no seio da população mais idosa. Uma das razões principais prende-se com o facto do sistema de segurança social português ser um sistema “recente”, pelo que muitas pessoas descontaram durante um período muito curto para a segurança social, originando pensões relativamente baixas ou então simplesmente trabalharam mas nunca efetuaram descontos: “ (...) juventude do sistema de segurança social para muitas pessoas significou que só começaram a descontar para a segurança social muito à frente da sua vida e portanto não formaram uma pensão muito digna (...)”. (Entrevista a Pedro Marques) Outra das várias razões apontadas para a existência de situações de pobreza na população idosa prende-se com o modelo de crescimento português, pois é “ (...) um modelo assente em baixos salários e, a existência de um modelo de proporção sempre em baixos salários vai gerar necessariamente pobreza.” (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues) Uma explicação dada para a existência de salários de referência baixos é o facto de estes idosos fazerem parte de uma geração de trabalhadores pouco qualificados, originando posteriormente pensões também elas muito reduzidas:

A verdade é que uma grande parte da população idosa em Portugal são hoje reformados que fizeram parte de uma geração de trabalhadores pouco qualificados, relativamente mal remunerados e portanto, com carreiras contributivas, que não geram se não pensões que não lhes permitem ultrapassar os limiares de pobreza. (Entrevista a Luís Capucha)

Todas estas situações acabam por originar pensões de natureza não contributiva ou de natureza escassamente contributiva, como foi a pensão social, pensões dos trabalhadores agrícolas e até mesmo as pensões mínimas do regime geral, que quando se assumem como a única fonte de rendimento dos idosos não tinham capacidade para retirar este grupo de pessoas da sua condição de pobreza.

São também apontadas situações de escassez de equipamentos e de serviços de apoio a idosos, justificada pelo facto de se aumentarem os encargos à medida que a idade avança, ou seja, “ (...) aumentam os encargos da própria pessoa relativamente às suas atividades diárias, à locomoção, à alimentação (...)”. (Entrevista a António Bagão Félix) A questão da solidão nos idosos e isolamento conduz também a uma insegurança quer ao nível financeiro, quer ao nível pessoal e até mesmo ao nível dos cuidados com a saúde: “Os cuidados de saúde mesmo para as pessoas velhas, mesmo para as pessoas com as pensões mais baixas têm levado a um acréscimo de encargos mesmo para o nível de medicamentos e a outros meios auxiliares de diagnóstico.” (Entrevista a António Bagão Félix)

No entanto, entre 1995 e 2005, registou-se uma diminuição da pobreza no seio da população idosa em Portugal, fruto de várias razões: a primeira prende-se com a existência de uma nova vaga de idosos que entram para o grupo com maiores rendimentos e carreiras contributivas mais estáveis; a segunda razão é devido ao facto de os idosos terem sido um grupo-alvo por parte das políticas públicas

(...) seja através das pensões mínimas, seja através da pensão social, ou seja, em Portugal qualquer pessoa com mais de 65 anos à partida tem pelo menos direito à pensão social, de alguma forma, este grupo sempre foi objeto de alguma atenção das políticas públicas. (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues)

Carlos Farinha Rodrigues acrescenta que é muito fácil falar-se nos idosos pois existe um gap/point nos 65 anos, no entanto afirma que este grupo detém uma heterogeneidade muito elevada e que é necessário cuidado ao abordar este tema uma vez que reflete várias realidades. Isto é, existe uma parte significativa dos seus elementos em situação de pobreza, mas estes já não são os mais pobres entre os pobres, porque já se encontra também uma percentagem considerável de idosos com elevados rendimentos:

(...) se olharmos para a distribuição dos idosos em Portugal pelos decis na distribuição do rendimento, verificamos o seguinte: só 6% dos idosos é que estão no primeiro decil, ou seja, estão sub-representados no primeiro decil, mas que estão sobre-representados no segundo e no terceiro (...) os idosos têm uma parte significativa dos seus elementos em situação de pobreza, mas não são os mais pobres entre os pobres, por outro lado se nós analisarmos a percentagem dos idosos no décimo decil, são 9%, ou seja, temos uma percentagem importante também de idosos já com rendimentos elevados. (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues)

Apesar da grande evolução registada, alguns indicadores de pobreza no ano de 2005, nomeadamente o indicador relativo à taxa de pobreza demonstrava ainda a existência de graves assimetrias de rendimento existentes na população portuguesa, sobretudo entre a população mais idosa (65 anos ou mais). Segundo dados do Eurostat no ano de 2005 em Portugal, a taxa de pobreza atingia 20% da população significando que “ (...)1 em cada 5 portugueses vivia em situação de pobreza.” (Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, 2007:9) Esta situação tornava-se mais penosa quando observados os grupos mais vulneráveis, tais como a população idosa (grupo com 65 anos ou mais), sendo que 28% dos idosos encontravam-se em situação de pobreza no ano de 2005: “As desigualdades sociais agravaram-se, a pobreza aumentou e nunca isso foi assumido no discurso político (...) Durante três anos, no discurso económico nunca foi referido um indicador terrível para Portugal: o aumento das desigualdades. E este é também um problema económico!” (Sócrates; José *in* Debate Parlamentar 21 de Março de 2005)

A criação do CSI no ano de 2005 foi justificada pelo facto de se querer contrariar esta tendência, ou seja, de reduzir a percentagem de idosos que se encontrem em condições de pobreza e de diminuir eficazmente as desigualdades assistidas entre a população mais idosa em Portugal.

Neste novo ciclo de políticas sociais, o Governo 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 o Governo se propõe implementar, no prazo de uma legislatura, traduzir-se-á na criação de uma Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, para que finalmente nenhum pensionista tenha que viver com um rendimento abaixo de 300 €. 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. (Programa XVII do Governo Constitucional *in* 1ª Sessão Legislativa de 18 de Março de 2005)

No ano de 2002 e seguindo a política dos governos anteriores, o Governo tinha abraçado “ (...) uma política de crescimento real acelerado das pensões mínimas do regime geral da Segurança Social (...) ” (Gouveia e Farinha, 2003:3), tendo como principal objetivo num curto prazo, a indexação da pensão mínima legal em torno do salário mínimo nacional, política essa que pareceu ser algo bastante consensual entre todos os partidos políticos. “ Quer nos debates públicos em geral quer no Parlamento a discussão política parece centrar-se mais sobre a velocidade com que a convergência para o salário mínimo deveria ocorrer do que sobre a desejabilidade deste objetivo final.” (Gouveia e Farinha, 2003:4)

Esta política de convergir as pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional trazia consigo algumas vantagens, nomeadamente porque permitia que todos teriam o acesso a condições de vida dignas, sem existir situações de discriminação: “ (...) se for uma medida universal é a pensão é a pensão, todas as pensões convergem para aquele valor, o sentido de igualdade é muito mais forte.” (Entrevista a Luís Capucha) Uma outra vantagem que está relacionada com aumentos de pensões é que aumenta, ao mesmo tempo, os rendimentos do idoso:

(...) aumentarem as pensões significa dar mais rendimentos aos idosos e para quem defende direitos individuais a questão de ser pobre ou não ser pobre e mesmo assim receber uma pensão social, torna-se irrelevante, ou seja, se defendemos que todos os idosos têm direito a uma pensão independentemente do seu património, é indiferente que ela seja relativamente justa ou injusta em função dos recursos que estão disponíveis no país e da sua concentração em estratos populacionais. (Entrevista a José Albuquerque)

Outras vantagens consideradas com esta política é que tornavam os processos mais transparentes e seria mais fácil o seu entendimento e aceitação por parte da sociedade: “ (...) é um instrumento útil porque torna o referencial mais claro, mais óbvio e mais disponível para que as pessoas percebam (...) ”. (Entrevista a Edmundo Martinho)

A par das vantagens, esta política de indexação da pensão mínima legal em torno do salário mínimo nacional antes de ser consolidada pelo Governo de 2002, era bastante discutida e abordada em vários debates parlamentares e, apesar de todos os partidos estarem em concordância com a mesma, já se refletia sobre algumas das desvantagens que acarretava. Uma das desvantagens apontadas prende-se com o próprio valor do salário mínimo nacional, uma vez que

(...) 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 *in* Debate Parlamentar de 9 de Outubro de 2002)

(...) temos uma orientação clara e precisa e também não estamos interessados em criar, numa situação em que o Orçamento nem sequer é nosso, situações que, por estarem indexadas, como sabem, ao salário mínimo nacional, poderiam criar grave perturbação. (Deputado Ricardo Freitas *in* Debate Parlamentar 15 de Abril de 2005)

Além de que esta indexação da pensão mínima legal em torno do valor do salário mínimo nacional impedia que este aumentasse:

Na prática, a questão das pensões mínimas estarem a convergir ou estarem indexadas ao salário mínimo impedia um aumento do salário mínimo. O salário mínimo não aumentava, aumentava muito pouco porque sempre que o salário mínimo aumentasse, as pensões mínimas aumentavam na mesma proporção e aí tinha um impacto da despesa pública bastante significativo. (Entrevista a José Albuquerque)

Tendo sido posteriormente criado o IAS (Indexante de Apoios Sociais), no ano de 2006, como forma de desindexar as pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional para que este voltasse a aumentar: “ Tanto que depois em 2006 tivemos que fazer uma legislação, foi a legislação do Indexante de Apoios Sociais para desindexar as pensões do salário mínimo para que ele pudesse voltar a aumentar.” (Entrevista a Pedro Marques) Esta indexação em torno do valor do salário mínimo nacional não abrangeu só a pensão mínima, existindo muitas outras prestações particularmente ligadas aos idosos que ficaram indexadas a uma percentagem do salário mínimo nacional, restringindo ainda mais os aumentos reais

deste que decorreriam do mercado de trabalho e da vontade dos parceiros sociais, dos governos:

(...) a desindexação que foi feita em determinada altura foi uma situação muito vantajosa do ponto de vista do salário mínimo, naturalmente que o indicador de indexação tem de ser um indicador cuidadoso para que afaste um princípio razoável que é um valor mínimo do que estamos sempre a falar de substituição de rendimentos do trabalho. (Entrevista a Teresa Requejo)

Uma outra desvantagem e, talvez a mais debatida, estava relacionada com a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social: “E não tenhamos dúvidas de que aceitar um aumento das pensões mínimas que se traduz, em três anos, num acréscimo de custos de 450 milhões de contos significaria um golpe muito sério na sustentabilidade da segurança social e, a prazo curto, na sua própria credibilidade.” (Ex-Ministro do Trabalho e da Solidariedade Ferro Rodrigues *in* Debate Parlamentar 5 de Junho de 2000) Apesar desta convergência da pensão mínima em torno do salário mínimo nacional ser desejável para muitos atores políticos e académicos, todos têm noção de que esta não é possível no plano prático devido à época vivida de uma grande escassez de recursos financeiros para realizá-la.

Um estudo realizado em 2003 da autoria dos professores Miguel Gouveia e Carlos Farinha Rodrigues⁶⁹ marca uma rutura com a política de indexar as pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional, demonstrando que somente 1/3 da população que recebiam pensões mínimas é que eram pobres, pois muitas destas pessoas, para além da pensão mínima, eram portadoras de outras fontes de rendimentos:

(...) as pensões mínimas não significam necessariamente pensões de pobres, muitas pensões mínimas resultam da circunstância de na altura como a segurança social ainda relativamente jovem, pessoas terem descontado pouco tempo e portanto as pensões são contributivamente muito baixas, mas não significa que essas pessoas são pobres e têm outras fontes de rendimentos. Estudos que já vieram ao público disseram que pouco mais de 1/3 das pensões mínimas é que representam pensões de pessoas que de facto têm enorme carência de recursos (...). (Entrevista a António Bagão Félix)

“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.” (Jornal de Notícias, 13 de Janeiro de 2005) O objetivo de combate à pobreza na população idosa com esta política de aumento generalizado das pensões mínimas,

¹ Para que servem as pensões mínimas? -2ª Conferência do Banco de Portugal

aproximando-as do valor do salário mínimo nacional, não estava a ser cumprido pois gastavam-se elevados recursos públicos para aumentos de pensões de pessoas que não eram necessariamente pobres e que são detentores de outros recursos: “ (...) porque sendo universal, significa uma repartição dos recursos de modo igual, o que naturalmente tem repercussões distintas porque vai permitir uma repartição dos recursos mais baixos, em termos individuais, e significa um grande volume financeiro.” (Entrevista a Edmundo Martinho)

A mudança para uma política com um novo paradigma teve por base a transferência de recursos de uma maneira mais eficiente e eficaz, de forma a direcioná-los para os idosos que realmente são atingidos por uma situação de pobreza, surgindo a política do CSI:

(...) se o objetivo é essencialmente acudir as pessoas em situação de pobreza, então é preferível transferir rendimentos para quem realmente é pobre, para os idosos pobres e daí no fundo a mudança de paradigma (...) levou no fundo, na altura o Partido Socialista a fazer o movimento da passagem da reivindicação do aumento das pensões mínimas para o Complemento Solidário para os Idosos. (...) Mantinha-se o objetivo de apoiar as populações idosas mas reforçava-se esse objetivo garantindo que os recursos disponíveis eram atribuídos efetivamente àqueles que necessitavam (...). (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues)

Tal como já foi constatado, uma das razões principais da mudança da política de indexação da pensão mínima legal em torno do salário mínimo nacional para o CSI foi a sua vulnerabilidade de manter ao longo dos anos um crescimento continuado das pensões mínimas, muito devido ao grande volume financeiro que este instrumento implicava e devido à não canalização dos recursos públicos somente para as pessoas que realmente eram pobres.

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 incontrolável da despesa pública e seria demagógico. (Jornal de Notícias, 13 de Janeiro de 2005)

Tudo isto remete para um debate que está ligado a políticas de universalidade versus políticas de seletividade⁷⁰, uma vez que a política de convergência da pensão mínima legal está mais ligada aos princípios de universalidade e o CSI mais ligado aos princípios de seletividade.

⁷⁰ Consultar Capítulo II : 2.1 – Universalismo e Seletividade

Na maioria dos casos, o universalismo é sempre considerado preferencial às políticas de seletividade, pois segundo algumas opiniões as políticas universais “ (...) são aquelas que correspondem a uma tendência para a igualização dos direitos e deveres de uma sociedade que se queira justa e melhor (...) “ (Entrevista a Eduardo Ferro Rodrigues) ou até mesmo porque reflete melhor aquilo que deve ser um Estado Social, que consiga proteger todos de igual forma independentemente da sua situação financeira: “ (...) um regime de segurança social em particular que proteja todos e não um regime que só protege aqueles que caíam em situação de pobreza ou que caíam em situação de dificuldade momentânea.” (Entrevista a Pedro Marques) Tanto as políticas universais como as políticas de seletividade fazem sentido mediante os contextos vividos, sendo que o ideal é haver complementaridade entre os dois tipos de políticas. Contudo, é de igual opinião de que o universalismo é somente algo teórico e que num país como Portugal, em que se vive uma situação de grande escassez de recursos e de dificuldades de financiamento ao nível das políticas públicas, a melhor opção são as políticas de seletividade (diferenciação positiva), apoiando os setores com maiores problemas:

(...) a universalidade é um conceito muito bonito, mas teórico e neste momento impossível de atingir como um todo. Por isso não podendo ser um sistema universal deve ser universal nalgumas coisas e diferencial (...), isto é, nalguns casos não havendo dinheiro para todos deve-se apoiar sobretudo quem mais precisa é o caso das prestações não contributivas. (Entrevista a António Bagão Félix)

É já conhecido que políticas baseadas em princípios de seletividade são as mais indicadas para quando exista situações de carências ao nível dos recursos financeiros, quando estes são incompatíveis com os objetivos da política e quando estas se destinem a proteger “ (...) os mais vulneráveis, os mais fracos, os com menos condições de terem na mesma acesso a todos os direitos (...) ”. (Entrevista a Padre Lino Maia) No entanto, estas políticas com um cariz mais seletivo só fazem sentido quando aplicadas na estratégia do combate à pobreza no país e não aplicadas noutros setores como no setor da educação ou da saúde onde a universalidade aqui é defendida, pois

(...) é um objetivo que tem a ver com o conjunto da população que gera externalidades positivas para o conjunto da população e portanto faz todo o sentido que seja analisada do ponto de vista da universalidade (...) porque também há um dever constitucional e um dever de cidadania que lhe está subjacente. (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues)

Na questão do combate à pobreza, em Portugal, é de igual opinião de que as políticas que têm de ser privilegiadas são do tipo seletivo: “ (...) se estamos a falar de políticas de combate à pobreza, aí não podemos de deixar de ser fortemente seletivos e de concentrar

todos os recursos que tivermos disponíveis naqueles que de facto precisam, temos de ser muito seletivos.” (Entrevista a Edmundo Martinho)

A política do aumento generalizado das pensões mínimas aproximando-as do valor do salário mínimo nacional, que como já se viu, gastava avultados recursos públicos, não direcionava-os para os pensionistas que realmente eram pobres, demoraria anos a colocar as pensões mais baixas acima do limiar de pobreza e não cumpria um critério importante, pois tratava de maneira igual situações do domínio contributivo, em que realmente as pessoas efetuaram os seus descontos e recebem o benefício que resulta desses descontos, e situações domínio não contributivo, de pessoas que nunca descontaram para a segurança social. Quando se está a mobilizar “ (...) recursos coletivos que têm natureza para acudir a situações mais críticas e nestas circunstâncias não podemos deixar de ser seletivos (...) ” (Entrevista a Edmundo Martinho), tendo sido estas as principais razões para a mudança de uma política baseada em princípios de seletividade, sendo o CSI.

Em minha opinião, uma coisa tem de se reconhecer: apesar de tudo, as chamadas diferenças úteis, que são conseguidas através de critérios de seletividade (...) e serão certamente um mecanismo muito mais sustentado de começar a resolver este problema do que aumentos extraordinários de pensões. (Deputada Maria José Nogueira Pinto *in* Debate Parlamentar de 23 de Outubro de 1997)

Esta opção por uma política de lógica fortemente seletiva teve por base uma maior eficácia na redução de pobreza no seio da população idosa, uma maior eficiência dos recursos gastos para combater a pobreza neste setor da população do que a política anterior e, uma lógica de maior justiça, apoiando as pessoas que realmente mais precisam.

A política do CSI sendo uma medida baseada em princípios de seletividade, integra como mecanismo para avaliação dos recursos globais do idoso um sistema que se prende com a condição de recursos (sistema de *means-tested*).⁷¹ Como já foi mencionado anteriormente, são várias as vantagens e inconvenientes, consideradas por alguns autores, que resultam da adoção deste tipo de sistema na atribuição de prestações sociais.

No entanto, existe uma concordância de que a inserção do sistema de condição de recursos na atribuição de prestações sociais só faz sentido quando aplicada nas prestações sociais não contributivas, principalmente numa estratégia de combate à pobreza, isto porque “ (...) dados os montantes que é possível dispor para estes objetivos a eficácia é muito maior do que se nós tivermos medidas baseadas em condições de recursos.” (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues) Um outro tipo de vantagem considerada com a adoção do sistema de

⁷¹ Consultar Capítulo II: 2.1.1 – A Condição de Recursos e o Universalismo

condição de recursos é a garantia de que os recursos são recebidos de facto pelas pessoas que se enquadram dentro dos critérios diferenciais definidos para se receber tal prestação, mais uma vez encontra-se enquanto vantagem na atribuição de prestações com condição de recursos a eficácia da atribuição de recursos:

(...) quando nós falamos de recursos que vêm de natureza fiscal e portanto significam sempre que é o esforço solidário da comunidade para com o seus mais frágeis, sejam os mais velhos ou novos, não interessa qual for o destinatário, quando estamos a falar deste tipo de recursos a obrigação que temos é de assegurar a eficácia plena destas prestações, ou seja, que elas de facto são recebidas por aqueles que precisam e não mais. (Entrevista a Edmundo Martinho)

Contudo, são apontados também alguns inconvenientes que se prendem com os mecanismos de controlo dos candidatos a beneficiários deste tipo de prestações, a forma como se evitam as fraudes e as manipulações de informação, evitando a falta de transparência neste tipo de sistema: “Aspetos mais sensíveis têm a ver com o controle destas situações, como é que elas são controladas, como é que se evitam fraudes, como é que se evitam situações de informações erradas, manipulações de situações (...)”. (Entrevista a António Bagão Félix) “ (...) tem de haver formas de contabilizar recursos, de prestar informação, quem não tem recursos, ou tem insuficientes, tenha na mesma os mesmos serviços. Portanto, julgo que é importante, de facto, estabelecerem-se princípios nessa ordem e portanto formas transparentes de se prestarem informação.” (Entrevista a Padre Lino Maia)

Outro tipo de inconveniente abordado encontra-se relacionado com o estigma social, no caso de pessoas que têm direito a requerer benefícios e, que por estarem sujeitos a condição de recursos não o requerem, contudo é um sentimento não muito comum em Portugal:

(...) os ingleses verificaram que a tomada de benefícios com condição de recursos era muito pequena, tinha muito menos gente a requerer este tipo de benefícios do que aquela que se podia potencialmente e atribuíram pelo menos uma das explicações ao tal estigma, que as pessoas não podiam sentir-se estigmatizadas e portanto nem sequer utilizavam esse recurso. (Entrevista a Alfredo Bruto da Costa)

Existe ainda o facto de os processos para requererem benefícios sujeitos a condição de recursos serem bastante complexos e burocráticos, o que pode restringir o acesso das pessoas a requererem este tipo de benefícios: “Sete impressos, treze formulários, até traz um manual de instruções”. Parece um “convite a que os idosos não peçam o complemento”, criticou, classificando o processo como um “inferno burocrático.” (Marques Mendes *in* Jornal de Notícias, 25 de Fevereiro de 2006)

(...) A candidatura está longe de ser um processo fácil para os idosos. É preciso preencher até cinco impressos (com 12 páginas), e fotocopiar vários documentos – B.I., Cartão de Contribuinte e Cartão de Pensionista/Segurança Social –, entre originais como um atestado de residência passado pela Junta de Freguesia, ou o IRS. (Correio da Manhã, 25 de Fevereiro de 2006)

Apesar dos inconvenientes e vantagens referenciadas, o acréscimo da despesa pública destinada a combater a pobreza entre a população idosa que integre um sistema de condição de recursos do ponto de vista social é uma questão que gera algumas divergências. No caso da inserção de um sistema de condição de recursos em políticas que se destinem a combater a pobreza entre os idosos, a aceitação por parte da sociedade é muito mais fácil do que noutro estrato populacional, “ (...) porque são pessoas que já não trabalham por definição (...) se fossem pessoas em idade ativa esta ideia não seria aceite.” (Entrevista a Luís Capucha) Contudo e de uma forma geral, a sociedade nem sempre consegue perceber os mecanismos do sistema de condição de recursos, padecendo ainda um grande desconhecimento face à aplicação deste sistema na atribuição de uma prestação social, os princípios do sistema de condição de recursos assim como a sua escala de equivalência:

(...) um sistema de condição de recursos apesar de a maior parte das pessoas não o conhecer, de haver uma ausência muito grande de conhecimento, de aplicação destes princípios e em alguns casos no próprio modelo escolhido não é o facto de acesso, as pessoas têm dificuldade em perceber a escala de equivalência, como é que se aplica, determinados princípios numa condição de recursos. (Entrevista a Teresa Requejo)

Por outro lado, existe ainda o facto de a sociedade não perceber a adoção deste sistema pois as políticas com características universais “ (...) são aparentemente mais transparentes porque as pessoas acham que toda a gente recebe (...), não há desconfianças (...) ”, enquanto a introdução de condição de recursos, “ (...) há sempre a possibilidade de isso criar algumas desconfianças e algumas invejas sociais (...) ”. (Entrevista a Ferro Rodrigues) No entanto, esse sentimento de desconfiança por parte da sociedade em relação ao sistema de condição de recursos prende-se também com a falta de clarificação por parte dos governos e de quem defende as medidas com integração deste sistema: “ (...) eu penso que uma parte significativa da responsabilidade disso está no lado das pessoas que defendem a medida, mas que nunca souberam explicá-la devidamente em termos públicos.” (Entrevista a Carlos Farinha Rodrigues) E, portanto, se houver uma boa explicação de como funciona e de como são aplicados os mecanismos da condição de recursos por parte de quem defende a política ou dos governantes, em termos públicos, esta é bem aceite pela sociedade:

(...) se tudo for convenientemente explicado e se for fomentada a consciência de que nós pertencemos a um coletivo, em que não somos apenas pessoas de direitos somos também pessoas de deveres e penso que isto é aceite. (Entrevista a Padre Lino de Maia)

Uma outra questão que é ainda abordada como explicação de este sistema de recursos, especificamente na política do CSI, não ter sido totalmente aceite pela sociedade foi a integração da componente de solidariedade familiar⁷², como forma de contar também para avaliação não só os recursos globais do idoso, como também os recursos do agregado fiscal de cada um dos filhos do requerente. Esta componente de solidariedade familiar introduzida no sistema de condição de recursos do CSI foi alvo de grandes críticas por parte da sociedade, pois ao que parece, esta não estava preparada para a existência de uma solidariedade de filhos para pais, compreendendo mal a ação do Estado em querer promover uma entreatajuda entre filhos e pais:

(...) acho que a sociedade estava pouco preparada para esta solidariedade familiar de baixo para cima, dos filhos para os pais, digamos assim, está muito preparada de vir diariamente com a solidariedade dos pais para os filhos mas não dos filhos para os pais, a sociedade manifestamente compreendeu mal que o Estado quisesse promover essa solidariedade dos filhos para os pais e para mim isso é uma coisa incompreensível, não faz muito sentido esse tipo de atitude, mas a verdade é que a nossa sociedade não estava preparada para isso e isso foi um debate difícil (...). (Entrevista a Pedro Marques)

Apesar dos debates difíceis em torno da questão da solidariedade familiar como parte integrante do sistema de condição de recursos do CSI e dos próprios inconvenientes existentes na adoção de condições de recursos na atribuição de prestações sociais, a sociedade acaba por aceitar mais facilmente um acréscimo da despesa pública para combater a pobreza que integre um sistema baseado em condição de recursos, pois reconhece de que os impostos que pagam são para favorecer as pessoas mais vulneráveis, com condições financeiras mais frágeis e que são realmente pobres:

Socialmente este sistema de condição de recursos é mais aceite, eu diria que sim porque no fundo as pessoas acabam por reconhecer que estão a dar o seu contributo através dos impostos que pagam para os mais frágeis mas que esse contributo de facto se dirige aos mais frágeis e não a uma coisa espalhada por muita gente, muitas delas sem necessidade disso (...). (Entrevista a Edmundo Martinho)

⁷² Consultar Capítulo II: 2.1.2- A Condição de Recursos e a Solidariedade Familiar

CONCLUSÃO

A realização desta dissertação tem como principal objetivo o apuramento das principais razões e condições que estiveram na base da mudança da política de indexação da pensão mínima legal ao salário mínimo nacional para uma política, com um paradigma bastante diferente, designada de Complemento Solidário para Idosos (CSI). É possível, tanto através da revisão da literatura, como através da realização do trabalho empírico retirar ilações importantes sobre os motivos que estiveram na origem da entrada do CSI na agenda política e dar respostas às principais questões que se colocam aquando a sua criação.

Um dos principais motivos foi o reconhecimento da *existência de um problema social* na população idosa, como as elevadas taxas de pobreza, que detinham uma enorme visibilidade tanto a nível nacional como a nível europeu. Em 1995, Portugal era considerado o país da UE com uma maior taxa de pobreza neste estrato populacional e, apesar de ter havido registo de uma diminuição entre 1995 e 2005, eram ainda 28% dos idosos, no ano de 2005, que se encontravam numa situação de pobreza, demonstrando a existência de assimetrias de rendimento e de desigualdades sociais. O facto da taxa de pobreza ser elevada no seio da população idosa favoreceu realmente o contexto tanto ao nível político como ao nível social para a criação de uma nova medida que conseguisse reduzir a percentagem de idosos que viviam numa situação de pobreza e de reduzir eficazmente as desigualdades existentes neste estrato da população, surgindo o CSI no ano de 2005.

Outro dos motivos está relacionado com a *fragilidade anterior de respostas*, ao nível das políticas públicas, para o alívio do problema da pobreza na população idosa. A estratégia política anterior adotada para solucionar o problema da pobreza entre os idosos prendia-se com o aumento das pensões mínimas, tendo como objetivo principal, a indexação da pensão mínima legal ao valor do salário mínimo nacional. No entanto, esta estratégia revelou-se insustentável ao nível financeiro e ineficaz no combate à pobreza entre os idosos, devido a várias razões. A primeira prende-se com o próprio valor do salário mínimo nacional, pois a política de fazer convergir a pensão mínima em torno do valor do salário mínimo restringia os aumentos deste, porque sempre que este aumentasse as pensões mínimas e outras prestações, também ligadas aos idosos que ficaram indexadas a uma percentagem do salário mínimo nacional, teriam de aumentar na mesma proporção, gerando um impacto significativo da despesa pública. A segunda está relacionada com a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social português, uma vez que se atravessava uma época de grande escassez de recursos financeiros e a realização desta política exigia um elevado volume ao nível

financeiro. E, por último, o objetivo de combater a pobreza entre os idosos com esta política de aumento generalizado das pensões mínimas, aproximando-as do valor do salário mínimo nacional, não estava a ser cumprido pois gastavam-se elevados recursos públicos para aumentos de pensões de pessoas que não eram pobres. Foi perante a ineficácia desta política no alívio da pobreza no seio da população idosa que a política de mínimos sociais para idosos fora redefinida, surgindo o CSI.

Também o facto de o CSI ter tido uma *sustentação ao nível empírico e científico*, constitui um dos principais motivos para a mudança entre políticas. O estudo⁷³ da autoria dos professores Miguel Gouveia e de Carlos Farinha Rodrigues de 2003 marcou a rutura com a política de indexar as pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional, demonstrando que somente 1/3 da população que recebiam pensões mínimas é que eram pobres, dado que os restantes idosos eram portadores de outras fontes de rendimento. Este estudo foi bastante importante para a criação da política do CSI, pois para além de ter mostrado as fragilidades da política anterior, mostrava também que a melhor estratégia nas políticas de combate à pobreza passava pela adoção de um sistema de condição de recursos em programas com objetivos redistributivos. Foi baseado neste estudo, que o PS levou a cabo a criação do CSI, inserindo como mecanismo de avaliação para os recursos globais do idoso, um sistema de condição de recursos.

A criação da política do CSI teve um *suporte social e político*, uma vez que desde 1994, que o problema da pobreza entre os idosos crescia de visibilidade. A criação de uma política que conseguisse diminuir eficazmente a pobreza entre os idosos e que, ao mesmo tempo, não colocasse em risco as finanças da segurança social portuguesa, foi bem aceite por todos os partidos políticos, dado que as críticas feitas ao CSI prendiam-se com alguns dos seus procedimentos e não à criação da política em si. Quanto à sociedade, esta acabou por também apoiar e aceitar a medida do CSI, pois as pessoas reconhecem que os impostos que pagam são canalizados para pessoas que realmente se encontrem numa situação de pobreza.

Esta mudança entre políticas acarretou também uma *mudança ao nível político mas também ao nível doutrinário*. Apesar do CSI ter sido uma política bastante consensual entre os vários partidos políticos fora lançada somente com a mudança de Governo no ano de 2005, tendo feito parte da campanha eleitoral do PS das eleições legislativas de 2005. Nunca antes, com governos anteriores, se tinha abordado uma redefinição na estratégia das políticas de combate à pobreza na população idosa, tendo sido um passo importante na definição dos

⁷³ Para que servem as pensões mínimas? -2ª Conferência do Banco de Portugal

mínimos sociais para os idosos em Portugal. A questão doutrinária também se coloca na mudança de estratégia de políticas, isto porque a política anterior de convergência das pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional é baseada na doutrina universalista e o CSI é uma política ligada às correntes de seletividade. Muito devido à vulnerabilidade da manutenção de uma política de crescimento continuado das pensões mínimas, surge a convicção que uma política baseada em princípios de seletividade obteria melhores resultados e seria mais eficaz na redução da pobreza entre os mais idosos em Portugal do que a estratégia anterior. Esta mudança doutrinária para uma política seletiva na estratégia de combate à pobreza está relacionada com o facto de o universalismo, a par das suas vantagens, ser por alguns considerado com somente algo teórico e num país, como Portugal, onde existem dificuldades de financiamento das políticas públicas, a opção de maior viabilidade recai sobre as políticas de seletividade, de maneira a apoiar os setores e pessoas mais vulneráveis, com menores possibilidades de terem acesso a todos os direitos.

Para terminar, resta aferir que outro dos principais motivos que está na base da entrada do CSI na agenda política prende-se com a *credibilidade dos seus objetivos e dos seus instrumentos*. A mudança para a política do CSI baseou-se numa melhor eficácia e eficiência no gasto de recursos públicos no combate à pobreza entre a população idosa em Portugal. Para a concretização deste objetivo, a política do CSI recorre a um sistema baseado numa condição de recursos, que permite fixar uma prestação social diferencial assegurando um rendimento equivalente ao limiar de pobreza. Considera-se que a curto-prazo a política social que se destine a combater situações de pobreza em Portugal deve incidir em sistemas de condições de recursos, isto porque a eficácia de cumprimento dos objetivos é muito maior, tem um custo mais reduzido e canaliza-se os recursos, que são escassos e que resultam do esforço de toda a comunidade, somente para as pessoas que realmente são pobres. Dentro do sistema de condição de recursos o CSI inclui uma componente de solidariedade familiar e, apesar das divergências existentes entre a sociedade, políticos e académicos, esta acaba por ser um instrumento importante para assegurar uma melhor redistribuição dos recursos e para garantir uma maior justiça entre a população mais idosa.

FONTES

Bases Programáticas do Partido Socialista - Legislativas de 2005
Código Civil Português
Correio da Manhã de 25 de Fevereiro de 2006
Lei n.º 1884, de 26 de Março
Decreto-Lei n.º 724/74 de 18 de Dezembro
Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de Fevereiro
Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de Dezembro
Decreto-Lei n.º 160/80 de 27 de Maio
Decreto-Lei n.º 143/88 de 22 de Abril
Portaria n.º 470/90 de 23 de Junho
Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de Setembro
Decreto-Lei n.º 265/99 de 14 de Julho
Decreto-Lei n.º 208/2001 de 27 de Julho
Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de Fevereiro
Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro
Decreto-Lei n.º 232/2005 de 29 de Dezembro
Jornal de Negócios de 13 de Janeiro de 2005
Jornal de Negócios de 27 de Novembro de 2005
Jornal de Negócios de 25 de Fevereiro de 2006
Página Oficial de Debates Parlamentares - www.debates.parlamento.pt
Página Oficial do Eurostat – www.epp.eurostat.ec.europa.eu
Página Oficial do Instituto Nacional de Estatística (INE) - www.ine.pt
Página Oficial da Segurança Social - www4.seg-social.pt/
Programa do XVII Governo Constitucional de 2005 a 2009

BIBLIOGRAFIA

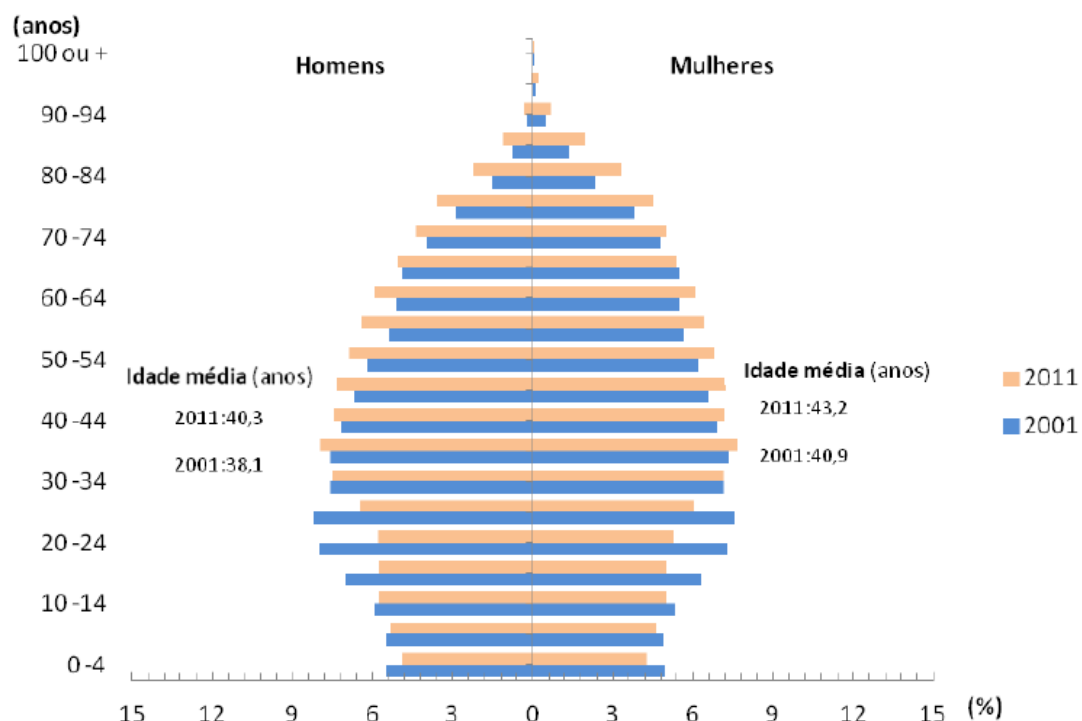
- Bandeira, Mário Leston et al. (2012), “*Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa: Evolução e Perspectivas*”, apresentação do projeto de investigação permissas e objetivos da investigação: síntese dos primeiros resultados e tendências, Workshop no âmbito da Fundação Francisco Manuel dos Santos – Instituto do Envelhecimento da Universidade de Lisboa, Sala Polivalente do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 14 de Maio de 2012.
- Bardin, L. (2009), *Análise de Conteúdo*. Lisboa; Portugal, Edições 70, LDA.
- Boni, Valdete e Sílvia Quaresma (2005), “Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.”, Revista Online dos Pós-Graduados em Sociologia Política da UFCS, Vol. 2, nº 1, Janeiro-Julho de 2005, pp. 68-80 (Online)
- Disponível em: www.emtese.ufsc.br
- Capucha, Luís Manuel Antunes (1992), *Problemas da pobreza: conceitos, contextos e modos de vida*, Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural e Urbana, Lisboa, ISCTE.
- Carneiro, Roberto (coord.) e Chau, Fernando et al (equipa) (2012), *O Envelhecimento da População: Dependência, Ativação e Qualidade*, Relatório Final, Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, 31 de Agosto de 2012.
- Costa, Alfredo Bruto da (1984), *Conceito de Pobreza*; Estudos de Economia, Vol. IV, nº3.
- Currie, J. (2004), "The take-up of social benefits", Cambridge MA, NBER, working paper No.10488. (Online)
- Disponível em: www.nber.org
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Feldstein, Martin (1987), “Should social security benefits be means tested?”, *Journal of Political Economy* 95(3), pp. 468-484. (Online)
- Disponível em: www.nrs.harvard.edu
- Fernandes, Ana A. (2001), Velhice, “Solidariedades e Política Social: Itinerário de pesquisa em torno do aumento da esperança média de vida”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n.36, pp.39-52. (Online)
- Disponível em: www.scielo.oces.mctes.pt
- Gouveia, Miguel e Carlos Farinha Rodrigues (2003), *Para que servem as pensões mínimas?*, apresentada na segunda conferência do Banco de Portugal, Março de 2003.
- Hancock, R. et al. (2005), “What should be the role of means-testing in state pensions?”, apresentação no seminário da Universidade de Essex, Reino Unido. (Online)
- Disponível em: www.pensionspolicyinstitute.org.uk
- Hernández, Diego F. (2006), “Universalism versus Selectivism in the Provision of Social Welfare: A Case Study Addressing Adverse Selection and Moral Hazard in Social Policy in Colombia”, apresentação no XI Congresso de BIEN, Cape Town. (Online)
- Disponível em: www.docentes.unal.edu.co
- Instituto Nacional de Estatística (2009), “Projeções de População Residente em Portugal 2008-2060”, *Destaque – Informação à Comunicação Social*, 19 de Março de 2009, pp. 1-5.
- Instituto Nacional de Estatística (2010), *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*, Lisboa, Outubro de 2010.

- Janeira, Ana Luísa (1972), “A técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais: natureza e aplicações”, *Análise Social*, Vol. IX (2º), nº 34, pp. 370-399. (Online)
Disponível em: www.analisesocial.ics.ul.pt
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers.
- Leiria, Paulo (2000), “O Sistema da Segurança Social em Portugal”, em Pedro Telhado Pereira (orgs.), *A reforma da Segurança Social: contributos para a reflexão*, Oeiras: Celta.
- Lopes, A. S. (2006), *Welfare Arrangements, Safety Nets and Familial Support for the Elderly in Portugal*, PhD Tese, London School of Economics and Political Science.
- Lourenço, Maria dos Prazeres (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; Novembro 2005.
- Maia; Fernando M. (1985), *Segurança Social em Portugal: evolução e tendências*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2005), “Conta da Segurança Social de 2005”, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, Departamento de Orçamento e Conta.
- Murteira, Maria Clara (2004), *Trajetórias de rendimento na reforma: uma reflexão sobre o sistema público de pensões em Portugal*, Tese de Doutoramento em Economia, Coimbra, Faculdade de Economia.
- Nelson; Kenneth (2004), “Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means tested and means-tested benefits in five welfare states”, *Journal of European Social Policy*, (Online) pp. 371-390. (Online)
Disponível em: www.esp.sagepub.com
- Organização Internacional do Trabalho (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza – Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social, 2003.
- Pereira, Mariana (2012), *Dynamics of Reform and Adjustment of the Portuguese Social Security System- Evolution of the Sources of Finance and the Structure of Expenditure*, Dissertação de Mestrado em Análise de Política Social, ISEG-UTL.
- Pimentel, Luísa G. e Cristina P. Albuquerque (2010), “Solidariedades Familiares e o Apoio a Idosos: Limites e Implicações”, *Textos e Contextos (Porto Alegre)*, v.9, n.2, pp. 251-263. (Online)
Disponível em: www.revistaseletronicas.pucrs.br
- Quivy, Raymond (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Rede Europeia Anti-Pobreza (2007), *Indicadores sobre a Pobreza: Portugal e União Europeia*, Porto.
- Rodrigues, Eduardo Vítor et al. (1999), “A pobreza e a exclusão social: Teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, 09, Porto; pp. 63-101. (Online)
Disponível em: www.ler.letras.up.pt
- Rodrigues, Pedro G. e Pereira, Alfredo Marvão (2007), *A Reforma das Pensões em Portugal: Uma Análise de Equilíbrio Geral Dinâmico*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.
- Sen, Amartya. (1995), "The Political Economy of Targeting", em D. van de Walle e K. Nead (orgs.), *Public spending and the poor: Theory and evidence*, Washington DC., Banco Mundial, pp. 11-24.

- Silva, Rocha et al. (2005), “ O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método”, *Organizações Rurais & Agroindustriais*, vol. 7, nº1, pp. 70-81. (Online)
Disponível em: www.revista.dae.ufla.br
- Sousa, Rui (2009), *Envelhecimento da População Portuguesa – Algumas Decorências Económicas*, Dissertação de Mestrado em Ciências Económicas, Lisboa, ISEG-UTL.
- Van Oorschot, W. e Schell, J. (1991), "Means-testing in Europe: a growing concern", em Sinfield, A., Clasen and Bell (orgs.), *The Sociology of Social Security*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 187-211. (Online)
Disponível em: www.esp.sagepub.com
- Watts-Roy, Diane M. e John B. Williamson (2009), “Public Pension Programs-Social Security”, em Peter Uhlenberg (org.), *International Handbook of the Demography of Aging*, New York: Springer-Verlag, pp. 407-428

ANEXO A: IDOSOS E POBREZA

Fig. 1.1 – Pirâmide Etária da população residente, por sexo: 2001-2011



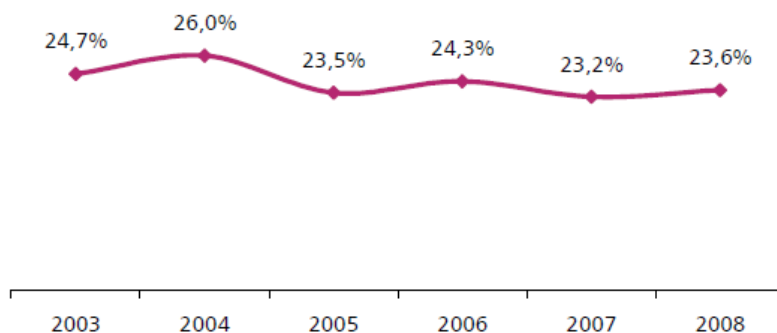
Quadro 1.1 – Limiar de Risco de Pobreza (2003-2010)

Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Limiar de risco de pobreza anual (€)	4147	4312	4386	4544	4886	4969	5207	5046

Fonte: INE

Perante os números patentes no quadro anterior pode-se aferir que no ano de 2010 houve uma redução do rendimento médio da população, diminuindo assim o limiar de risco de pobreza em cerca de 3% face a 2009.

Fig. 1.2 – Taxa de Intensidade da Pobreza: Portugal 2003 a 2008



Fonte: INE (2010)

Através do gráfico representativo da taxa de intensidade da pobreza, pode-se observar que esta sofreu apenas uma redução de 1,1%, passando de 24,7% no ano de 2003 para 23,6% no ano de 2008. Esta redução significa um desagravamento na insuficiência de rendimento dos indivíduos que estavam numa situação de pobreza relativa. (INE, 2010:5)

Quadro 1.2 - População residente em risco de pobreza ou exclusão social (%): Portugal 2007-2011

Ano do inquérito	2008	2009	2010	2011 (Po)
População em risco de pobreza ou exclusão social	26,0%	24,9%	25,3%	24,4%
EU-SILC	2008	2009	2010	2011 (Po)

Fonte: INE

Perante a observação dos dados do gráfico acima representado, 24,4% da população em Portugal encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social no ano de 2011, verificando-se assim uma redução de 1,6% face ao ano de 2008 e 0,9% face ao ano de 2010.

Quadro 1.3 - Indicadores de Desigualdade do Rendimento (EU-SILC 2004; EU-SILC 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (Po)
Coeficiente de Gini	38	38	37,7	36,8	35,8	35,4
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S80/S20)	6,9	6,9	6,7	6,5	6,1	6,0
Desigualdade na distribuição de rendimentos (S90/S10)	12,3	12,2	11,9	10,8	10,0	10,3
Ano de referência do rendimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Po)

Fonte: INE

Através dos dados fornecidos pelo *coeficiente de Gini* é possível observar a forte desigualdade assistida na distribuição de rendimentos em Portugal. Ao longo dos anos regista-se uma diminuição das desigualdades, tendo reduzido em cerca de 2.3 pontos percentuais de 2006 a 2009 e, 0,4 pontos percentuais de 2008 ao ano de 2009. Segundo o indicador S80/S20 e tendo como base os rendimentos de 2003 pode-se constatar que houve uma diminuição de 0.9 pontos percentuais e a diminuição acentua-se quando se observa o indicador S90/S10, em 2 pontos percentuais. Considerando somente os valores referentes a 2007 e 2008, observa-se uma diminuição do indicador S80/S20 (menos 0,1), mas um agravamento na distância entre 10% da população mais rica e 10% mais pobre (mais 0,3).

ANEXO B: Guião das Entrevistas (Atores Políticos; Académicos e Técnicos)

- 1) Na sua opinião, quais as razões que estão na base da existência de situações de pobreza entre a população mais idosa em Portugal?
- 2) Quais os instrumentos mais importantes de combate a estas situações?
- 3) Qual a importância das pensões mínimas no combate à pobreza na população idosa em Portugal?
- 4) A política de indexação das pensões mínimas em torno do salário mínimo nacional foi algo bastante consensual entre os vários partidos políticos. 4.1) Como é que avalia esta indexação ao salário mínimo nacional? 4.2) Para si, quais os seus aspetos positivos e quais os seus aspetos negativos?
- 5) Qual a opinião que tem em relação a políticas baseadas no princípio de universalidade e a políticas ligadas aos princípios de seletividade? (Universalidade VS Seletividade)
- 6) Apesar de não ser algo inovador no seio das pensões o CSI introduz, como mecanismo para avaliação dos recursos do idoso, um sistema baseado numa condição de recursos (*means-tested*). 6.1) Quais as vantagens e inconvenientes que encontra na adoção deste tipo de sistema na atribuição de prestações sociais? 6.2) Será preferível a políticas baseadas no universalismo? 6.3) Será socialmente mais aceite?
- 7) O conceito de “solidariedade familiar” introduzido no CSI pretende criar uma responsabilidade partilhada no cuidado com o idoso. 7.1) Será esta uma boa via para auxiliar o Estado em termos de proteção social? 7.2) Será este o futuro da atribuição das nossas prestações sociais? 7.3) Será uma boa forma de garantir uma maior justiça social entre a população mais idosa?
- 8) Qual é a avaliação que faz sobre a criação e fundamentação da política do Complemento Solidário para Idosos (CSI)?

Curriculum Vitae

Ana Nunes

Informação Pessoal

Apelido(s)/Nome(s) próprios
Morada
Telemóvel
Correio eletrónico
Nacionalidade
Data de Nascimento
Sexo

Silva Nunes, Ana Carina da
Rua da Aboboreira, nº7, r/c direito
914972752
ananunes12@hotmail.com
Portuguesa
05/09/1990
Feminino

Experiência Profissional

Datas
Função ou cargo ocupado
Principais atividades e responsabilidades
Nome e morada do empregador

Desde 2006

Voluntária no Banco Alimentar Contra a Fome

Distribuição de sacos para recolha de alimentos, abordagem ao cliente, recolha dos sacos, carregamento dos alimentos para a carrinha transportadora; seleção dos alimentos para serem transportados para o armazém principal (Alcântara).
Banco Alimentar Contra a Fome
Avenida de Ceuta, Estação de Alcântara-Terra, Armazém1
1300-125, Lisboa

Datas
Função ou cargo ocupado
Principais atividades e responsabilidades

2 de Julho de 2012 a 15 de Agosto de 2012

Estagiária na Junta de Freguesia de Cascais – Setor de Ação Social (curricular)

Pesquisa de novos projetos/programas/políticas na área de Ação Social pertinentes a serem implementados freguesia; Auxílio na implementação de projetos e de políticas sociais; Participação passiva em atendimentos sociais; Visitas domiciliárias, Acompanhamento do trabalho da Comissão de Proteção e Crianças e Jovens de Cascais, Participação em assinaturas de protocolos e debates de vários programas, projetos, medidas políticas e de casos de famílias/jovens/idosos/crianças de bairros socialmente problemáticos a serem acompanhados pelas várias associações; Acompanhamento do trabalho dos vários parceiros sociais da Junta de Freguesia; Acompanhamento e participação ativa na metodologia e na implementação de vários programas e medidas políticas, tais como: Programa do *Idoso em Segurança* (parceria entre a Junta de Freguesia de Cascais e a PSP), Projeto *Cozinha com Alma*, Programa da *Rede Social*, *Bolsas Sociais para a Integração de crianças em creches privadas* (parceria entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Cascais), Programa *Junta Jovem*, *Gabinete de sobre-endividamento de famílias*, *Equipas Locais de Intervenção* (ELI's) (parceria entre a Câmara Municipal de Cascais, Junta de Freguesia de Cascais, Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância, etc.) e Projeto dos *Sem-Abrigo*.

Nome e morada do empregador

Junta de Freguesia de Cascais
Largo Cidade Vitória, nº1, 2750-319, Cascais

Educação e Formação

Datas
Designação da qualificação atribuída
Dissertação de Mestrado
Principais disciplinas/competências profissionais

2011 - 2013

Mestrado em Políticas Públicas – Especialização em Gestão de Políticas Públicas

“Os Mínimos Sociais e a Pobreza entre os Idosos: da convergência das pensões mínimas aos complementos sociais”; área de políticas sociais; sob orientação do Professor José Vieira da Silva

Área de Políticas Públicas: Análise e Desenho de Políticas Públicas, Políticas Públicas Europeias e Internacionais, Direito das Políticas Públicas, Economia e Políticas Públicas, Desenho de Pesquisa, Estado, Administração e Políticas

Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Públicas Área de Gestão: Contabilidade Pública, Liderança, Negociação e Gestão de Conflitos; Marketing Político, Gestão das Instituições Públicas Área de Investigação Científica: Métodos de Análise de Multimédia Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Datas	2008-2011
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Ciência Política – Especialização em Políticas Públicas
Projeto Final de Investigação em Ciência Política	“Desemprego: Uma Consequência da Imigração? Um estudo sobre os desempregados portugueses, segundo a sua qualificação profissional e ideologia política, perante o seu sentimento de ameaça face à entrada de imigrantes no mercado de trabalho nacional”; sob orientação dos Professores Ana Belchior e José Manuel Leite Viegas.
Principais disciplinas/competências profissionais	Área de Ciência Política: Análise de Dados Quantitativos (Descritiva, Inferencial, Multivariada e Modelos de dependência – via programa informático SPSS), Teoria Política; Introdução à Ciência Política; Instituições Políticas; Sistemas Políticos Comparados; Sistemas Eleitorais Área de Investigação Quantitativa e Qualitativa: Métodos e Técnicas de Investigação (Intensivos e Extensivos); Laboratórios (Pesquisa Comparativa; Indicadores e Fontes Estatísticas; Pesquisa Bibliográfica e Fontes Documentais; Ética e Profissão; Elaboração de Projetos de Investigação) Área de Políticas Públicas: Estado e Políticas Públicas; Metodologias de Planeamento e de Avaliação; Sociedade e Políticas Sociais; Ciência da Administração; Modernidade e Questão Social Área de Economia: Introdução à Economia; Políticas de Competitividade e de Coesão Área de Gestão de Recursos Humanos: Gestão e Negociação de Conflitos Área de História e Direito: História Moderna e Contemporânea; Direito Constitucional e Administrativo
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Ações de Formação, Colóquios e Conferências	
Data	4 de Julho de 2012
Tipo e Título	Ação de Formação: “A Negligência como mau trato sobre as crianças: O diagnóstico e a Intervenção.”
Temas Principais	O diagnóstico da negligência como mau trato sobre as crianças – Dra. Fátima Duarte (CPCJ de Cascais) Intervenção com famílias sinalizadas por negligência – Dra. Madalena Alarcão (Universidade de Coimbra)
Organização	Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens de Cascais (CPCJ)
Data	Janeiro de 2012 a Maio de 2012
Tipo e Título	Fórum das Políticas Públicas
Temas Principais	Reforma Administrativa; Políticas Sociais; Políticas Económicas; Políticas Ambientais; Políticas de Educação; Políticas de Defesa e de Segurança; Políticas Europeias e Internacionais
Organização	Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Data	23 a 28 de Novembro de 2009
Tipo e Título	X Curso Livre de História Contemporânea
Temas Principais	Eleições e Sistemas Eleitorais no século XX português. Um balanço.

Organização	Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa				
Língua Materna	Português				
Outra(s) língua(s)					
Auto-avaliação					
Nível Europeu					
Inglês	Compreensão		Conversação		Escrita
	Compreensão Oral	Leitura	Interação Oral	Produção Oral	
	C1	C1	B2	B1	A2
Aptidões e Competências Sociais	Boa oradora, Ativa, Dinâmica, Pontual, Facilidade em trabalhar em grupo, Boa apresentação				
Aptidões e Competências de Organização	Responsável, Metódica, Organizada, Bom sentido de coordenação e de planeamento de tarefas				
Aptidões e Competências Informáticas	Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint) SPSS-Statistics/Pas W; Conhecimentos gerais de software e de hardware				
Outras Aptidões e Atividades	(Desde 2013) Aptidão Musical - Clarinetista na Banda Juvenil e na Banda Principal da Sociedade Filarmónica União e Capricho Olivalense (SFUCO) (1998 – 2010) Aptidão em Artes Marciais - Karaté Shotokan: Atleta do grupo Desportivo de Vialonga e federada na ASKP durante 11 anos. Vice-campeã regional em Kumité Individual Feminino, na categoria de +55kilos – Ano de 2004, Campeonato Regional de Karaté – Lagos Terceiro lugar em Kumité Individual Feminino, na categoria de +55kilos – Ano de 2006, Campeonato Regional de Karaté (2006-2008) Membro do grupo de jovens “Unidos A Ti” da Paróquia de Santa Maria dos Olivais (1996-1999) Aptidão em dança - Dança-jazz: Atleta na Casa do Povo de Vialonga				
Carta de Condução	Sim – N°: L- 2038253 - 2				