

# Governar para a Próxima Eleição ou para a Próxima Geração?

## Mensagens Principais

**Catherine Moury e Daniel Cardoso**  
com Ana Paula Costa, Mafalda Escada

 FUNDAÇÃO  
CALOUSTE GULBENKIAN

FUTUREFORUM



São vários os obstáculos que os decisores políticos enfrentam quando tentam implementar medidas políticas de longo prazo, entre os quais a resistência geral dos indivíduos à mudança e a aversão dos políticos ao risco.

Apesar do contexto desfavorável à implementação deste tipo de políticas, foram identificados casos de sucesso nas últimas décadas - alguns dos quais bastante inovadores e que tornaram o país uma referência internacional.

## Fatores que influenciaram o sucesso da implementação de medidas a longo-prazo:

1

A **procura de consenso com as partes interessadas**, envolvendo a oposição, os *stakeholders* relevantes, e encontrando compromissos ou faseando a reforma é o **requisito mais importante**. Mais até do que mandato eleitoral.

**Casos de sucesso:** Descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas; Alargamento da licença parental; Taxa de Recursos Hídricos (TRH); Alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho;

**Casos de fracasso (não houve consenso):** Contrato único de trabalho.

2

A **produção de evidência científica e comunicação dos benefícios da medida** mostraram-se importantes para **elaborar a lei e legitimar a sua adoção**.

**Casos de sucesso:** Taxa de Recursos Hídricos; Descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas;

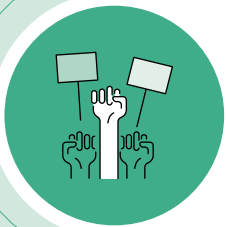
**Casos de fracasso (pouca produção de evidência ou de comunicação dos benefícios):** Imposto sobre heranças; Mapeamento dos habitats naturais.



### 3

A existência de **constrangimentos europeus** e outras **influências externas** (ex.: crises), revelou-se um fator favorável a reformas de longo prazo.

**Casos de sucesso:** Taxa de Recursos Hídricos (TRH); Alargamento da licença parental, em 2009; Novos critérios para despedimentos.

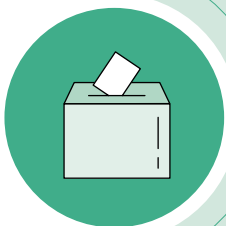


### 4

A **pressão social** vinda da opinião pública, a sociedade civil organizada (ONG, parceiros sociais, movimentos sociais) e os *media*, também se revela eficaz.

**Casos de sucesso:** Descriminalização das drogas;

**Casos de fracasso (pouca pressão social):** Mapeamento dos habitats naturais.



### 5

Curiosamente, o **mandato eleitoral** não se revelou um fator muito relevante, existindo várias políticas que constavam de **programas eleitorais** e **não foram implementadas**.

**Casos de fracasso, mesmo havendo mandato eleitoral:** Imposto sobre heranças; Contrato único de trabalho.

## Recomendações

1. O requisito **mais importante** passa por **envolver as partes interessadas**.
2. Importa **apostar na produção de conhecimento e evidência científica** sobre a medida, e também **comunicar efetivamente** quais os ganhos da mesma e os custos de não a implementar.
3. Caso o tema em questão não seja saliente para a população, poderá fazer sentido **utilizar constrangimentos externos** para **contornar interesses setoriais instalados**, havendo, porém, que ter em atenção o risco de reversões pós-crise.

# ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

---

Na perspetiva da maioria dos políticos portugueses entrevistados no âmbito da iniciativa Justiça Intergeracional da Fundação Gulbenkian, a sociedade portuguesa é intergeracionalmente injusta (Moury 2018). Todos os entrevistados mencionaram tanto políticas socioeconómicas como ambientais que deveriam ser mudadas para promover a justiça intergeracional, mas a percepção comum é a de que existem poucas recompensas políticas para tentar resolver estes problemas.

São vários os obstáculos que os decisores políticos enfrentam quando tentam implementar medidas políticas de longo prazo. Desde logo a resistência geral dos indivíduos à mudança, associada ao facto de, na generalidade, os cidadãos negligenciarem o futuro, preferindo uma gratificação imediata a uma tardia. Por sua vez, os políticos são avessos ao risco, inibindo-se de aprovar políticas de longo prazo, uma vez que estas tendem a ser muito complexas e o seu resultado difícil de prever. Este problema é amplificado pelo facto de, frequentemente, os custos de reformas de longo prazo serem certos, visíveis e concentrados

enquanto os benefícios prometidos são difusos e menos visíveis

Tudo isto levanta as seguintes questões fundamentais: em que circunstâncias os decisores políticos têm a capacidade ou vontade de impor custos hoje para investir na solução de problemas sociais no futuro? Quais os fatores que têm um papel determinante no cumprimento ou incumprimento de reformas a longo prazo?

Para responder a estas perguntas, foram analisadas várias tentativas de implementação de políticas na abordagem aos problemas de longo prazo em Portugal. Mais precisamente, foram estudadas 10 medidas (bem e mal sucedidas) em cinco áreas de política pública diferentes - meio ambiente, segurança social, mercado de trabalho, saúde, natalidade e família.

Apesar do contexto desfavorável à implementação de medidas a longo prazo acima exposto, houve medidas adotadas com sucesso nas últimas décadas - algumas das quais bastante inovadoras e que tornaram o país uma referência internacional.

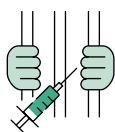
# FATORES QUE INFLUENCIARAM O SUCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS A LONGO-PRAZO

---

## 1.

A **procura de consenso com as partes interessadas**, ou seja, a disposição governamental para envolver a oposição, os *stakeholders* relevantes e encontrar compromissos é o **requisito mais importante**. Mais importante inclusive de que haver **mandato eleitoral**.

### Casos de sucesso:



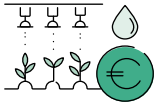
- **Descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas**

A posse para consumo passou a ser distinguida do tráfico de droga a partir da definição de quantidades limite para a posse. Os consumidores passaram a ser encaminhados para as Comissões para a Dissuasão da Toxicod dependência (CDT) que avaliam o consumo e o nível de dependência das drogas. Os dependentes passaram a ser encaminhados para tratamento, os restantes são sujeitos a sanções administrativas. Assim surgiu um novo paradigma na política para as drogas, que ultrapassou a criminalização dos toxicod dependentes e passou a orientar-se na lógica da saúde pública. O tema foi discutido no âmbito de comissões parlamentares, tendo havido um esforço de concertação que permitiu envolver a oposição no processo de elaboração final da lei, harmonizando os projetos iniciais e diminuindo a possibilidade de conflito. A medida foi aprovada apenas com os votos contra de parte do PSD (ficou dividido) e CDS-PP. O tema envolveu também cientistas e o movimento associativo, bem como o então Presidente da República, Jorge Sampaio, e figuras políticas relevantes à direita, como António Pires de Lima, à época Bastonário da Ordem dos Advogados.



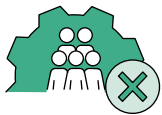
- **Alargamento da licença parental**

A medida estabeleceu que, caso os progenitores optassem por partilhar a licença parental, esta passaria a receber um bónus de 30 dias de licença paga. Para a aprovação desta medida contribuiu o facto de ter havido tanto um consenso político, como das partes interessadas. Já havia um consenso anterior entre os partidos (PS, PSD, BE, PCP) sobre a necessidade de conciliação entre a vida familiar e profissional; e o facto de o Governo ter conseguido que a medida não se traduzisse num custo direto, nem para os empregadores, nem para trabalhadores, sendo totalmente garantida pela Segurança Social, tornou a medida consensual junto dos parceiros sociais.



- **Taxa de Recursos Hídricos (TRH)**

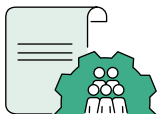
Esta taxa dirige-se a utilizadores intensivos de recursos hídricos, como os produtores agrícolas e industriais, que geram maior impacto ambiental. O valor da TRH pago pelo utilizador está dependente da finalidade da utilização da água, e a receita arrecadada destina-se ao Fundo Ambiental e à Associação Portuguesa do Ambiente. O Governo negociou com o setor agrícola - o maior utilizador de água em Portugal - condições especiais de cobrança, para controlar a oposição e criar um consenso para que a medida fosse aprovada.



- **Alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho (existência de consenso inicial)**

Desde 1976, sempre que uma empresa tivesse que recorrer a esta solução, o critério para postos de trabalho com conteúdo funcional idêntico era a antiguidade. Esta alteração determinou que o despedimento seria decidido de acordo com um conjunto de critérios hierarquicamente organizados, sendo o principal o desempenho. Um consenso inicial entre PSD, CDS-PP, PS e parceiros sociais foi importante, embora se tenha esvaziado quando o Governo PSD/CDS-PP teve que fazer alterações à lei devido ao bloqueio do Tribunal Constitucional. A reformulação já não teve o apoio dos restantes intervenientes e o Governo avançou com a sua implementação unilateralmente. Neste sentido, a persistência e liderança do governo foi fundamental para que a medida de longo prazo fosse aprovada, embora o consenso inicial tenha sido também relevante.

## Casos de fracasso:



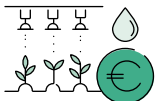
- **Contrato único de trabalho**

Esta medida foi considerada pelo PSD e pelo PS, de forma a responder ao problema da segmentação do mercado laboral português, onde coexistem trabalhadores com contratos permanentes e trabalhadores com contratos precários. O contrato único de trabalho substituiria os contratos a prazo e permanentes, fundindo características de ambos. A forte resistência de patrões - por lhes retirar a flexibilidade na gestão dos seus recursos humanos que a segmentação permite -, e dos sindicatos - que reconheceram o contrato único como mais uma forma de limitação dos direitos laborais -, para além das divergências internas no seio do governo PSD/CDS-PP, em 2011, e do PS em 2015, levaram a que não tenha havido uma procura eficaz de consensos no sentido de avançar com a medida.

## 2.

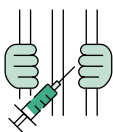
A **produção de evidência científica e comunicação dos benefícios da medida** mostraram-se importantes para **elaborar a lei e justificar a sua adoção, legitimando-a**.

### Casos de sucesso:



- **Taxa de Recursos Hídricos (TRH)**

Quando a criação da TRH foi politicamente ponderada, engenheiros e académicos da área do ambiente fizeram parte do primeiro grupo de trabalho para pensar a «nova política» da água. O anteprojeto da Lei da Água que previu a criação da TRH recebeu parecer favorável do Conselho Nacional da Água (CNA), composto também por engenheiros e especialistas da área dos recursos hídricos.



- **Descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas**

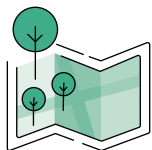
Os mecanismos de monitorização e de avaliação da implementação da política, como os relatórios anuais do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD) permitiram a disponibilidade de dados que salientavam os benefícios da medida e os riscos da sua ausência.

### Casos de fracasso:



- **Imposto sobre heranças**

Conhecido como «imposto sucessório», incidia sobre heranças a partir de 1M€, com o objetivo de diversificar as fontes de financiamento da Segurança Social e de promover mais justiça fiscal, reduzindo desigualdades de riqueza que se perpetuam por gerações. O formato inicial da medida e a receita potencial basearam-se em formatos existentes no estrangeiro e não num estudo consistente sobre a realidade portuguesa, o que dificultou ao Governo a comunicação dos benefícios da medida, que já de si era complexa e apresentava dificuldades de compatibilização com outras estratégias fiscais e com os acordos de dupla tributação em vigor entre Portugal e outros países. Sem certezas, a discussão acabou por ser levada a cabo pelos *media*, tendo o governo sido sempre mais reativo do que ativo.



- **Mapeamento dos habitats naturais**

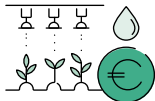
No seguimento de uma diretiva europeia que visava a criação de uma rede ecológica europeia – a Rede Natura 2000 – os Estados-Membros deveriam identificar, nos seus territórios, os habitats a integrar esta rede e comunicá-los à Comissão Europeia (CE). De seguida, os habitats deveriam ser mapeados, estudados, e deveriam ser criados planos de gestão para os proteger. A falta de vontade de assumir o investimento necessário para o cumprimento da diretiva - cartografias, planos de gestão e manutenção da Rede Natura 2000, foi um dos fatores que levaram ao não cumprimento desta diretiva, bem como o facto de o Governo não ter procurado comunicar efetivamente junto dos proprietários de terrenos e autoridades locais os benefícios da medida. A isto soma-se o facto de não haver um grupo de pressão forte para defender a medida, o que deu margem aos sucessivos governos para retardar a implementação da mesma.



### 3.

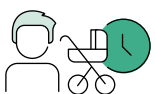
A existência de **constrangimentos europeus** e outras **influências externas** (ex.: crises), revelou-se um fator favorável a reformas de longo prazo.

#### Casos de sucesso:



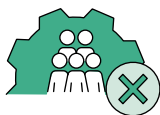
- **Taxa de Recursos Hídricos (TRH)**

A Diretiva Quadro da Água (que apenas obrigava a uma reforma do quadro legislativo da água) foi utilizada pelo Governo do PS como argumento para viabilizar a criação da TRH em Portugal, e para atenuar as oposições de setores como a agricultura, contribuindo para justificar a implementação da taxa dentro de um quadro global de uma «nova política» de gestão da água.



- **Alargamento da licença parental, em 2009**

O facto de se vivenciar um contexto «keynesiano» na União Europeia, em que os Estados-Membros foram incentivados a gastar em despesa social, permitiu ao governo propor uma medida que noutras circunstâncias políticas e económicas seria mais difícil adotar.



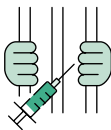
- **Novos critérios para despedimentos**

O elevado desemprego relacionado com a crise deu condições ao Governo para enquadrar as medidas como soluções para estimular a criação de emprego, principalmente jovem, numa altura em que o desemprego desta camada era bastante elevado. Além disso, Portugal estava sob intervenção externa e esta era uma das medidas que constava do acordo assinado com a Troika.

### 4.

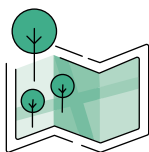
A **pressão social** vinda da opinião pública, a sociedade civil organizada (ONG, parceiros sociais, movimentos sociais) e os *media*, também se revela eficaz para implementar reformas de longo prazo.

#### Casos de sucesso:



- **Descriminalização das drogas**

A tomada de posição pública por parte de nomes bem posicionados no cenário político, os grupos profissionais a que pertenciam (médicos, juristas, etc.), bem como o facto de estas vozes terem vindo de diferentes famílias políticas, permitiu solidificar o consenso e envolver a opinião pública no debate. Além disso, este processo de implementação envolveu a sociedade civil, ao incluir no debate as ONG e atores sociais relevantes nos organismos criados para monitorização das políticas implementadas, criando, portanto, atores que apoiam a medida a longo prazo.



### Casos de fracasso:

- **Mapeamento dos habitats naturais**

As oportunidades e vantagens da Rede Natura 2000 são pouco conhecidas, o que demove a sua implementação quer por parte das autoridades, quer por parte dos proprietários de terrenos que se localizam dentro da Rede Natura 2000. Assim, as ONG ligadas ao ambiente e os partidos ambientalistas (pequenos) têm sido os únicos atores a pressionar para a implementação da diretiva.

## 5.

O **mandato eleitoral** não se revelou um dos fatores mais relevantes, existindo diversas políticas que constavam de **programas eleitorais** e **não foram implementadas**.

### Casos de fracasso:



- **Imposto sobre heranças**

A primeira referência a este imposto surgiu no programa eleitoral do PS para as legislativas de 2015. A medida não avançou porque o próprio Governo concluiu que aplicação deste imposto seria pouco exequível. Em 2019, o imposto sobre heranças foi incluído no programa eleitoral do Bloco de Esquerda, mas o Governo PS, apesar de ter negociado algumas medidas à esquerda para viabilizar o Orçamento de Estado 2020, não considerou este imposto.



- **Contrato único de trabalho**

Esta medida foi proposta pelo PSD em 2011 no programa eleitoral e de governo. Contudo, o contrato único não foi implementado. Em 2015, o PS chegou a incluir a medida em versões preliminares do programa eleitoral, mas não a integrou na versão final.

# CONCLUSÃO

---

A combinação da procura de consenso com a saliência do problema pela população (gerando pressão social) ou, em alternativa, a existência de constrangimentos externos, parecem ser suficientes para garantir a adoção de políticas resistentes a longo prazo. Sempre que estas condições foram satisfeitas, as reformas foram aprovadas e sobreviveram.

# RECOMENDAÇÕES

---

## 1.

O **requisito mais importante passa por envolver as partes interessadas**. Estar disposto a fazer concessões, possibilitando que a reforma seja aplicada de forma faseada, por exemplo, revela-se mais importante do que a medida estar incluída no programa eleitoral.

## 2.

Caso o tema em questão não seja saliente para a população, **poderá fazer sentido utilizar constrangimentos externos para contornar interesses setoriais instalados**. No entanto, há que ter em atenção o risco de reversões no momento pós-crise. Nesse sentido, é importante pensar em mecanismos que possam «trancar a política», procurando consensos com as partes interessadas e com a oposição.

## 3.

**Importa apostar na produção de conhecimento e evidência científica** sobre a medida, e também **comunicar efetivamente** quais os ganhos da mesma e os custos de não a implementar.

