

O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL

LISBOA
3 nov.

**Saúde
Segurança Social
Educação
Poder Local**

ENCONTRO
Sobre
Estado,
administração
PÚBLICA
e
direitos
SOCIAIS



O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL

A segurança social tem que ser entendida na dupla perspectiva de direito social dos cidadãos, que compete ao Estado garantir, e de princípio axiológico das modernas sociedades democráticas, assente no valor fundamental da solidariedade como instrumento essencial do direito de cidadania.

Assim, qualquer reflexão sobre o sistema de segurança social tem de passar, por um lado, por uma reflexão sobre o conteúdo dos direitos sociais dos cidadãos e dos correspondentes deveres que nesse domínio cabem ao Estado e, por outro lado, pela análise de valores fundamentais que presidem à concepção desses direitos e deveres tal como vertidos na Constituição da República enquanto lei fundamental da nossa ordem jurídica.

Qualquer medida proposta que vise alterar a concepção do sistema de segurança social terá sempre de conter-se dentro dos parâmetros definidos pela Constituição ao qualificar o Estado como Estado democrático e social, mediante uma extensa enumeração dos direitos sociais garantidos a todos os cidadãos.

O primeiro direito inscrito na “Constituição Social” é precisamente o direito à segurança social.

O direito constitucional à segurança social, tal como definido no artigo 63º, é um direito positivo típico, que impõe ao Estado uma obrigação de fazer – a obrigação de organizar um sistema público, universal, integral e unificado, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos face a situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

O direito à segurança social é, pois, caracterizado como um direito universal, isto é um direito de todos os cidadãos, que compete ao Estado garantir através da criação de um sistema público de segurança social.

Subjacente a esta concepção está naturalmente a ideia de que o Estado não pode demitir-se desta sua obrigação, nomeadamente mediante uma redução excessiva das suas funções neste domínio.

Ora, a concepção do modelo de segurança social reflectida no Programa do actual Governo é obviamente uma concepção reducionista do papel do Estado na garantia do direito à segurança social, em que o Estado assume cada vez menor importância na efectivação dos direitos sociais dos cidadãos, sendo a responsabilidade pela cobertura dos riscos sociais transferida para os próprios ou, no caso dos mais pobres e excluídos, para instituições de proximidade, que atribuem apoios sociais de acordo com uma filosofia assistencialista.

Nesta óptica, a função social do Estado centra-se sobretudo nas situações de maior carência e vulnerabilidade, mas com o Estado a assumir apenas um papel de financiador e fiscalizador, declinando a prestação de serviços nas instituições de solidariedade e, em geral, na sociedade civil.

O nosso sistema de segurança social, tal como configurado na actual Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro) tem basicamente duas componentes:

- Uma componente de solidariedade, não contributiva, materializada no chamado **sistema de protecção social da cidadania**, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objectivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, que inclui a acção social;
- Uma componente de seguro social, contributiva, concretizada no **sistema previdencial**, assente nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, destinado a garantir aos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência de alguma das eventualidades previstas na lei.

Relativamente ao sistema previdencial, que é o sistema directamente ligado ao trabalho, cuja existência e sustentação resulta em grande medida de um compromisso estabelecido entre o capital e o trabalho para assegurar aos trabalhadores uma espécie de seguro social que os proteja em caso de necessidade, não podemos deixar de salientar que as sucessivas reformas de que tem sido alvo tiveram como resultado o seu progressivo enfraquecimento e em certa medida também o seu desvirtuamento. Efectivamente, sob a capa e a pretexto da garantia da sustentabilidade do sistema de segurança social, instituíram-se regras e mecanismos de fragilização e penalização dos direitos dos trabalhadores, cujo exemplos mais recentes são a introdução do chamado factor de sustentabilidade e a nova fórmula de actualização das pensões, que resultou no congelamento do valor destas em anos sucessivos (desde 2009).

Agora, o programa do actual Governo reflecte a intenção de enfraquecer ainda mais o sistema previdencial, nomeadamente ao prever, para além de um patamar mínimo de protecção pública, transferir para os próprios cidadãos a responsabilidade de assegurarem por si o direito à protecção social na maior parte das eventualidades, através do recurso a formas privadas de protecção colectiva ou individual.

Assim, muitas das medidas que estão no programa do Governo teriam como resultado a redução e o enfraquecimento do sistema previdencial do sistema público de segurança social, como é o caso de:

- O chamado plafonamento horizontal, ou seja a introdução de um limite superior salarial para efeitos de contribuições dentro do qual se contribui obrigatoriamente para o sistema público e a partir dele há liberdade de opção por outros sistemas públicos, mutualistas ou privados;
- O "opting out" (saída por opção) do sistema público nas eventualidades de velhice, invalidez e sobrevivência, o que significa que os trabalhadores deixam de contribuir para estas eventualidades no sistema público, passando a contribuir para outros sistemas privados ou mutualistas para protecção nestas eventualidades;
- Criação de contas individuais de poupança remuneradas no sistema público para efeito de pensão de velhice, em esquemas de contribuição definida (por trabalhadores e empregadores) e benefício indefinido – o que equivale à criação de um sistema de capitalização pública, de natureza substitutiva (e não complementar como o actual) da pensão em regime de repartição, em que o trabalhador nunca sabe qual o valor da sua futura pensão que fica dependente do jogo dos mercados.

A principal mensagem que estas medidas passam é a de que, sobretudo «as gerações mais jovens» (a quem elas são especialmente dirigidas), mas também os trabalhadores que auferem rendimentos mais elevados, não devem continuar abrangidos pelo sistema público de segurança social, quebrando assim o princípio da universalidade, mas sobretudo os princípios de solidariedade entre trabalhadores e entre gerações, de acordo com os quais se efectiva uma redistribuição de rendimentos dos que mais ganham a favor dos que ganham menos, dos que têm emprego a favor dos que não têm, dos que têm saúde a favor dos doentes, inválidos ou com deficiência, etc.

Em substituição destes princípios, o Programa pretende impor a lógica individualista do mercado, com a cobertura dos riscos sociais a ser progressivamente assegurada por instrumentos de capitalização financeira, omitindo-se claro que esta cobertura ficará totalmente dependente dos resultados intensamente variáveis das aplicações financeiras, como as recentes crises financeiras e os seus reflexos marcadamente negativos nos mercados bem demonstraram, colocando as pessoas completamente à mercê destas flutuações e sujeitando-as ao risco acrescido de perderem todas as suas poupanças e ficarem reduzidas à miséria em situações de falta ou diminuição da sua capacidade de trabalho.

Por outro lado, o modelo proposto conduziria à destruição das componentes de solidariedade que caracterizam o nosso actual sistema público de segurança social, levaria ao reforço do individualismo, ao agravamento das desigualdades e a quebras profundas na coesão social, o que poderia revelar-se extremamente grave num país como o nosso, em que as desigualdades são já tão acentuadas em especial no que toca à redistribuição de rendimentos.

Todas estas medidas seriam também atentórias da sustentabilidade do sistema público de segurança social, que aliás pode igualmente ser atacada outras vertentes, por outras medidas que este Governo tem manifestado intenção de tomar, em particular no que diz respeito à Taxa Social Única.

Uma vez que estamos no domínio do sistema previdencial, de natureza contributiva, é também preocupante a intenção do Governo (incluída no Relatório para o Orçamento de Estado para 2012) de criar *“regras em algumas prestações do regime contributivo, por forma a garantir o acesso socialmente justo aos recursos disponíveis”*, sendo que esta intenção vem afirmada em conjugação com o alargamento da aplicação de recursos a prestações do regime não contributivo. Ora, esta ideia de introduzir regras de selectividade no acesso a prestações do sistema contributivo é em si desvirtuadora do sistema e dos princípios que o regem, uma vez que o sistema previdencial funciona como uma espécie de seguro social, é dominado pelo princípio da contributividade e implica uma relação sinalagmática entre contribuições e prestações, ou seja, cada trabalhador recebe na medida da sua contribuição. Não se trata aqui de um esquema de solidariedade, suportado pela comunidade nacional através de impostos, mas sim de um sistema financiado pelos seus beneficiários e respectivas entidades patronais.

As prestações atribuídas no âmbito do sistema previdencial destinam-se a substituir os rendimentos do trabalho perdidos por força da verificação de uma das eventualidades cobertas por este seguro social e, como tal, existe uma relação de valor entre estas prestações, os salários dos trabalhadores e as contribuições de cada um para o sistema, que são calculadas precisamente em percentagem dos salários.

Neste mesmo contexto, as alterações que o Governo prevê introduzir no regime da protecção do desemprego no sentido da redução, quer do tempo de atribuição das prestações, quer do seu valor, alegadamente para incentivar o regresso dos trabalhadores desempregados ao mercado de trabalho, são inaceitáveis à luz dos princípios que regem o sistema previdencial.

No que toca ao sistema de solidariedade, o Governo preconiza a transformação do actual sistema, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objectivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, num sistema de base assistencialista, maioritariamente entregue ao sector da Economia Social, nomeadamente Misericórdias e IPSS, com significativa redução da intervenção directa do Estado, que desta forma se demite de uma grande parte das suas funções sociais.

Neste sentido, o programa do Governo prevê por exemplo que o Estado se afaste da criação e gestão de equipamentos sociais (creches, lares de terceira idade, centros de dia, etc.), quer apostando na utilização e maximização da plena capacidade instalada dos equipamentos sociais das Misericórdias, IPSS e outras organizações da sociedade civil, quer transferindo para a gestão destas entidades os equipamentos sociais actualmente sob gestão directa do Estado. Isto corresponde ao esvaziamento das funções do subsistema de acção social, que integra o sistema público de segurança social, certamente com custos futuros para as populações.

Por outro lado, pretende-se incentivar fortemente o voluntariado social, nomeadamente através da concessão de benefícios de vária ordem (benefícios laborais e sociais como bancos de horas nas empresas, prioridade no acesso a programas de educação e formação, menção a estas actividades nos diplomas do ensino secundário), com o triplo objectivo de reduzir a intervenção do Estado, potenciar o papel das organizações do sector da Economia social que, em lugar de criarem postos de trabalho, vão viver e prosperar à custa de trabalho voluntário e, finalmente, de responsabilizar os cidadãos individualmente pelo apoio aos mais carenciados.

Aliás, na mesma linha vai a intenção de criar a obrigação de prestação do chamado “tributo solidário”, em que os beneficiários de prestações não contributivas, mas também jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, devem ser chamados a prestar trabalho solidário maioritariamente para as Misericórdias, IPSS e outras, o que significa que estas instituições, apesar de as suas actividades irem aumentar, não vão criar postos de trabalho, beneficiando do trabalho prestado por beneficiários de prestações pagas pelo Estado, através do sistema de segurança social.

Típico e emblemático desta nova concepção do sistema de solidariedade é, aliás, o Programa de Emergência Social já apresentado pelo Governo.

O Programa de Emergência Social é estruturado através de uma Rede Nacional de Solidariedade, com o objectivo de dar resposta às situações de grave carência resultantes da actual crise económica e social, envolvendo as autarquias, as Misericórdias, as IPSS e outras organizações do sector social; destina-se preferencialmente a crianças, idosos e desempregados e tem como prioridade a entrega às famílias de alimentação, vestuário e medicamentos através de Misericórdias, IPSS e outras organizações, sob a supervisão e controlo das autarquias, tudo assente numa lógica assistencialista de apoio individual, e não de respeito pelos direitos de que todos os cidadãos são titulares em situação de falta ou diminuição dos seus meios de subsistência.

Como já vimos acima, de acordo com o nosso dispositivo constitucional, a criação de um sistema público de segurança social é uma tarefa fundamental do Estado e todos os cidadãos têm, portanto, o direito a beneficiar de um sistema público de segurança social, com o correspondente dever por parte do Estado de organizar e subsidiar um tal sistema.

Estamos perante um dever objectivo do Estado, que resulta da consagração constitucional de uma ordem para agir e legislar, tendo em vista o desenvolvimento e garantia de condições materiais e jurídicas do gozo efectivo do direito à segurança social. É um dever do Estado perante toda a sociedade de agir positivamente, mas que se manifesta igualmente de forma negativa, na medida em que o Estado não deve pôr em causa a consagração e o conteúdo constitucional do direito à segurança social; por outro lado, uma vez concretizado o direito, exige-se que se abstenha de quaisquer medidas que impliquem um retrocesso no nível de concretização já atingido.

Assim sendo, é legítimo que nos questionemos quanto à legitimidade constitucional de um modelo de protecção social que propõe uma vastíssima redução do sistema público, quer através da privatização da protecção em algumas eventualidades e/ou da protecção de alguns grupos específicos de cidadãos, quer da transferência das funções do Estado na área da solidariedade social para outras instituições, do sector privado ou social, de modo a esvaziar quase por completo o papel do Estado.

A caracterização do direito constitucional à segurança social, o modelo de sistema público de segurança social que a nossa Constituição tem subjacente, a conformidade constitucional das transformações que o actual Governo pretende introduzir no conceito e modelo de sistema de segurança social vigentes, alterando-os radicalmente, bem como as consequências e os reflexos que a implementação do novo modelo de segurança social terão na nossa sociedade em termos de coesão social e de efectivação da igualdade real entre todos os cidadãos, devem, então, constituir os principais objectos desta nossa reflexão.

Novembro 2011