

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO

COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.

COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo [não feche esta janela](#). Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



Protecção e segurança social na Europa

Jorge Pegado Liz*

Janus 2007

A alegada falência a prazo dos sistemas de segurança e protecção social, assumida já como inevitabilidade em alguns Estados membros da UE, consequência por um lado, do desemprego de longa duração, logo nas camadas jovens e, de outro lado, de factores demográficos como a baixa natalidade e o envelhecimento da população, cuja esperança de vida não deixa de aumentar, tem como base uma visão puramente economicista de alguns factores de produção com exclusão gratuita de outros e, como fundamento, alegadamente “teórico”, mas realmente ideológico, a descrença na ideia do Estado-providência, fruto das concepções neoliberais hoje dominantes numa generalidade de políticos dos Estados membros, e, também recentemente, no próprio seio da Comissão Europeia¹.

O âmago da questão

Fundamentalmente estão em causa as funções do Estado e a redistribuição do produto dos impostos, mais do que o mero equilíbrio financeiro dos sistemas de segurança social, e isso resulta de se ter desligado a questão da protecção social do modelo social europeu.

Já no seu *Livro Verde sobre a política social europeia*² a Comissão chamava a atenção para que “o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas”, previsto no artigo 2.º do tratado, não podia ser posto em causa por um nivelamento por baixo das normas sociais e avançava com uma análise das dificuldades de financiamento dos vários regimes de segurança social, de forma a melhorar a gestão dos recursos existentes, controlar mais eficazmente a evolução dos custos e adaptá-los mais correctamente às necessidades actuais.

Infelizmente as várias sugestões e alertas do comissário Padraig Flynn, à época, não tiveram grande acolhimento nem foram desenvolvidas de forma concertada e coordenada pelos Estados membros³.

Esta desconsideração está na origem da actual situação, que tem sido objecto não só de várias intervenções políticas nos Estados membros, mas de diversos estudos de grande actualidade e profundidade sobre a situação actual da protecção social na Europa⁴.

Dados de facto e elementos estatísticos fiáveis podem ser encontrados em variada documentação e informação disponibilizada pelos serviços da Comissão, de que se destacam, pela sua importância e actualidade, o Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre “*Pensions viables et adéquates*”, (CE, 2004) o “*Report on social inclusion*” para os 10 novos Estados membros (CE, Fev. 2005) e toda a informação estatística comparativa fornecida pelo MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) para os 25 Estados membros e a Suíça⁵.



As orientações comuns

Se é possível extrair algumas linhas comuns sobre a situação actual dos sistemas de protecção e de segurança social na Europa dir-se-á, em síntese, que:

- a) a generalidade dos Estados membros (com algumas excepções bem conhecidas, como são os casos da Dinamarca, da Holanda, da Finlândia e da Suécia⁶), enfrentam problemas de viabilidade financeira dos regimes de pensões a longo prazo, com um risco de aumento de 3 a 5 pontos percentuais do PIB entre 2000 e 2050, o que representaria, na média europeia, a passagem de 10,4% em 2000 para 13,3% em 2050, com variações, nalguns Estados membros, de 5% e 20%⁷;
- b) os principais factores exógenos generalizadamente considerados como determinantes desta situação são as taxas crescentes de desemprego de longa duração, com incidência logo nas camadas jovens à procura do primeiro emprego, a progressão da esperança de vida à nascença, a quebra da natalidade, fruto das circunstâncias económicas e sociais adversas, e a aceleração consequente do envelhecimento da população⁸;
- c) do ponto de vista endógeno, é reconhecido que a generalidade dos sistemas de pensões não souberam integrar adequadamente os três pilares em que assentam – os regimes públicos ligados aos rendimentos, os seguros privados de tipo profissional e os planos de reforma de tipo individual – numa política fiscal redistributiva a favor dos reformados e de outros beneficiários da segurança social, adaptando-os às mudanças económicas e sociais e modernizando o seu quadro jurídico⁹;
- d) finalmente, por manifesta vontade de manipulação política, em alguns Estados membros a situação foi descrita, pelos governos como praticamente incontrollável ou verdadeiramente caótica, gerando no grande público uma percepção errada de catástrofe à vista, com consequências negativas ao nível da confiança dos cidadãos no sistema público vigente, eventualmente como forma perversa de os levar a aceitar métodos e sistemas de segurança social puramente privada, baseada nos seguros, ao estilo “americano”¹⁰, como bem revelam os resultados de sondagem realizada, no Outono de 2001, à escala da União, pelo Eurobarómetro, a pedido da Comissão¹¹.

Tendo em conta estes factores a Comissão procurou recentemente reformular novas orientações políticas neste domínio, que o CESE, enquanto representante da sociedade civil organizada e no seu papel de ponte entre os interesses dos cidadãos e das empresas e as instituições comunitárias, tem procurado desenvolver e aprofundar, elucidando aspectos menos visíveis e recomendando outras acções julgadas pertinentes¹².

Dessas orientações destaca-se, em síntese:

- a) criar uma interacção positiva das políticas económica, social e do emprego;
- b) promover a qualidade do emprego, da política social e das relações industriais, a fim de melhorar “o capital humano e social”;
- c) modernizar os sistemas de segurança social, adaptando-os às exigências da sociedade actual na base do princípio da solidariedade e reforçando o seu papel de “factor produtivo”;
- d) tomar em conta os custos da “ausência de política social”¹³.

Partindo destes princípios, foi proposta uma estratégia baseada em dois elementos



estruturantes:

1) ganhar a confiança dos cidadãos na mudança social graças a uma aproximação intergerações, a parcerias para a mudança e à exploração das oportunidades oferecidas pela globalização¹⁴;

2) fixar prioridades no âmbito dos objectivos estratégicos 2005-2009 nos domínios da promoção do emprego, na gestão das mutações industriais, na solidariedade da sociedade civil e na igualdade de oportunidades para todos.

No aspecto específico da reforma dos sistemas de segurança social na Europa, da luta contra a pobreza e a exclusão social e da não discriminação, bem como quanto ao papel dos serviços sociais de interesse geral, os eixos de acção a nível da política europeia para os anos 2006-2010, são os seguintes:

a) Reforçar a racionalização e a simplificação da coordenação nos domínios da inclusão social, das reformas e da saúde¹⁵;

b) Garantir a todos os cidadãos um rendimento mínimo de inclusão que lhes assegure uma vida decente e digna;

c) Reforçar o papel dos serviços sociais de interesse geral e utilidade pública, quer sejam prestados por organismos públicos, quer privados, nos domínios da educação, da formação, da ajuda, da assistência na doença e na velhice, no apoio e na realização das políticas de inclusão e da redução das desigualdades sociais e das discriminações, sobretudo nas camadas mais desfavorecidas da população¹⁶;

d) Desenvolver um método aberto de coordenação (MAC) relativo à modernização e à melhoria das políticas nacionais de protecção social na Europa, com vista a assegurar a sua viabilidade futura, mantendo como objectivos a coesão social, a igualdade de oportunidades e a solidariedade intergeracional, proporcionando, ao mesmo tempo, respostas mais adequadas à mudança económica e social e promovendo o crescimento e o emprego¹⁷.

Conclusão

Num dos seus Pareceres antes citados, o CESE afirmava:

“A ideia muitas vezes defendida segundo a qual as despesas sociais elevadas vão contra os objectivos da política económica é contrariada pelos dados empíricos de diferentes países europeus (...) Segundo um estudo de 2004 do Centro de Estudos Políticos Europeus, a Suécia, a Dinamarca, a Áustria, o Luxemburgo e a Holanda exibem *performances* económicas ao mesmo tempo que apresentam um alto nível de protecção social. Os países que têm um melhor desempenho em termos de competitividade na classificação internacional estabelecido pelo Fórum Económico Mundial exibem ao mesmo tempo investimentos elevados na política social e nos sistemas de protecção social e apresentam ainda taxas de emprego elevadas e fracos níveis de pobreza.”¹⁸

São, com efeito, preconceitos ideológicos mais do que razões estruturalmente financeiras, os que pretendem utilizar as deficiências de certos sistemas nacionais europeus de segurança social para alegadamente demonstrarem o fracasso do Estado social¹⁹.

Nesta aproximação, a tónica dominante é a desconsideração da essencialidade e da universalidade de certos serviços de interesse social de carácter económico e não económico, e o desenquadramento das políticas de protecção e segurança social do modelo social europeu, relegando este para o número das “velharias” que um



modelo económico fundamentalmente dirigido para o crescimento e a estabilidade já não consentiria no seu seio.

Esta concepção encontrou eco em alguns documentos da Comissão “Barroso”²⁰, mas tem merecido vivo repúdio do Parlamento Europeu e do CESE, bem como de vários Estados membros no Conselho, que têm reafirmado os princípios que se deixaram enunciados²¹.

Tal não deve significar menor preocupação com a situação da segurança social em alguns países, nem que se enjeite a necessidade de, de modo coordenado e integrado a nível comunitário, serem introduzidos melhoramentos e adaptações nos sistemas existentes, mas, sim, não pôr em causa ou em risco o essencial da filosofia da luta contra a exclusão social, no âmbito de um modelo social europeu renovado, a pretexto do “equilíbrio financeiro”, a qualquer preço, dos sistemas de protecção social.

Enfim, a velha questão do “bebé e da água do banho”...

*** Jorge Pegado Liz**

Advogado. MBA da Universidade Nova de Lisboa (1981). Pós-Graduação em Economia Europeia pela Universidade Católica (1982) e em Estudos Europeus pela Faculdade de Direito de Coimbra (1988). Actualmente é conselheiro do Comité Económico e Social Europeu (Bruxelas) em representação dos consumidores europeus e membro da Comissão de Mediação e Arbitragem dos Direitos de Autor. Até à sua extinção, foi membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social e, simultaneamente, Presidente do Grupo de Peritos do Conselho da Europa sobre Liberdade de Imprensa e outros direitos fundamentais.

Notas

¹ Cf. Allan LARSON, ex-director geral da DG Emprego e Assuntos Sociais — “*Pension Schemes under pressure*”. In *Pension Schemes: Factures and Challenge of the European social model*, p. 14.

² Doc. COM (93) 551 geral de 18 de Novembro de 1993.

³ Em síntese, no seu parecer sobre o Livro Verde, o CESE, pelo punho do seu conselheiro Vasco CAL, traçou um quadro particularmente bem estruturado em que combinou as determinantes do emprego, do crescimento e do programa para um sistema de produção fundado na qualidade, como formas de estimular a solidariedade e a integração sociais, de modo a alcançar uma redefinição dos objectivos políticos ao nível europeu e as consequentes recomendações aos Estados membros no sentido da consagração das políticas sociais em paralelo com a convergência das políticas económicas. Foi a implementação deste quadro de referência que claramente falhou nos últimos dez anos e está na origem da situação actual.

⁴ Além dos elementos recenseados na bibliografia anexa, julga-se oportuno referir os elementos consultados e especificamente utilizados para este trabalho, na perspectiva que nos ocupou, por ordem da sua antiguidade: “*Un siècle de protection sociale en Europe*” – Colloque du Sénat (24/26 octobre 1996), La Documentation Française, Paris 2001; “*Pension Schemes: Feactures and Challenges of the European Social Model*” – Conference Report, organized and edited by Win. J. van VELZEN in the EP (December 1998); “*Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*”, Gerard HUGHES and June STEWART, Kluwer Academic Publishers, London, 2000; “*La protection sociale en Europe: Le Temps des réponses*”, Christine DANIEL et Bruno PALIER, La Documentation Française, Paris, 2001; “*Securité Sociale: facteur de cohésion. sociale*”, Actes de la Conférence euroméditerranéenne, Lomassol (Chypre), 27/28 mai 2004, Ed. Conseil de l’Europe; “*Solidarity-based choices in the market-place: a vital contribution of social cohesion*”, Trends in social cohesion n.º 14, Conseil of Europe Publishing, Setembro 2005 (último número de uma colecção inteiramente dedicada à exclusão e à coesão sociais); e a mais recente publicação da Fundação Robert Schuman “*Les systèmes de retraite en Europe*”, Alain ROULEAU, Abril 2006.

⁵ Esta rede, instituída pela Comissão em 1990, para facilitar a troca de informações sobre a protecção social nos Estados-membros numa base contínua e compreensiva, para além do site na Internet «www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/missoc_en.htm», disponibiliza toda a informação actualizada em CD-ROM, que pode ser obtido através do website «<http://publications.eu.int>» ou simplesmente por fax para 00352-2929-42758. Cf. a este propósito a



proposta de regulamento relativo ao Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (ESSPROS) (COM(2006)11 final e o parecer sobre ela produzido pelo CESE, SOC/239 de que foi relatora a Sra. SCIBERRAS.

⁶ Sobre a Holanda e a Dinamarca, ver, respectivamente, *Négocier les ajustements de la protection sociale aux Pays-Bas*, de Anton HEMERIJCK, da Univ. de Leyden, e *La redéfinition des politiques sociales scandinaves: le cas du Danemark*, de Peter ABRAHAMSON, da Univ. de Copenhaga, in *La Protection Sociale en Europe*, La Documentation Française, pp. 107 e segs.; sobre a Suécia, ver “*The new Swedish Pension Scheme*” de Eskil WADENSJO, in *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Kluwer Academic Publ. p. 147.

⁷ Todos os dados estatísticos referidos são retirados dos documentos da Comissão antes citados.

⁸ Em 2000, as pessoas de mais de 65 anos representavam cerca de 25% da população activa; em 2050 representarão cerca de 50%, ou seja, o dobro.

⁹ Sobre este aspecto, cf. o excelente estudo de Hyam MALLAT, “*Amélioration de l’efficacité des systèmes de sécurité sociale*”, in *Sécurité sociale: facteur de cohésion sociale*, ob. cit., p. 75 e segs. Cf. também, o relato das experiências de vários Estados membros, de que se destacam a Alemanha, o Reino Unido e a França, na combinação dos vários pilares e na busca de um equilíbrio, descritos por vários especialistas, em “*A la recherche d’un nouveau équilibre entre les différents systèmes de gestion des retraites*”, 2ème table ronde *Retraites: Nature et défis du modèle social européen*, Wim J. van ZELZEN (Actes du Colloque), Dez. 1998); cf. igualmente o excelente estudo comparado dos vários sistemas nacionais de pensões, já com referência a alguns dos novos Estados aderentes, em *Les systèmes de retraite en Europe*, Alain ROULLEAU, Fondation Robert Schuman, Abril 2006, p. 26 e segs.

¹⁰ Embora, como bem evidenciou Bernard HENRY-LEVY no seu notável livro *American Vertigo* (Grasset, Paris, 2006), não seja rigorosamente verdade que o dito “sistema americano” não garanta, embora de forma complexa, uma protecção social, cujas despesas, em termos de PIB são equivalentes às dos países europeus, França incluída (p. 204).

De todo o modo, como bem salientou François Xavier MERRIEN no seu texto “*Exclusion et sécurité sociale: les deux voies contradictoires de recomposition des états-providence*” in *Un Siècle de Protection Sociale en Europe*, La Documentation Française, p. 255, o exemplo americano demonstra claramente que “a instituição de um modelo liberal ou residual de *welfare*, limitando no essencial, a sua protecção aos mais fracos, traduz-se necessariamente pela criação duradoura de uma sociedade a duas velocidades, a diminuição da qualidade dos serviços sociais, um enfraquecimento do apoio público às medidas de *welfare* e uma estigmatização das populações necessitadas”.

¹¹ No seguimento da sua comunicação sobre “*A futura evolução da protecção social numa perspectiva de longo termo: pensões seguras e viáveis*” (COM [2000] 622 final, de 11 de Outubro de 2000).

¹² Referem-se, em especial, a “*Comunicação da Comissão – Agenda Social*” (COM [2005] 33 final, de 09.02.05), a comunicação “*Trabalhar em conjunto, trabalhar melhor: Um novo enquadramento para o método aberto de coordenação aplicado às políticas de protecção social e inclusão social na União Europeia*” (COM [2005] 706 final, de 22.12.05) e, em especial a comunicação sobre “*A estratégia para o crescimento e o emprego e a reforma da política europeia de coesão: 4.º relatório de etapa sobre a coesão*” (COM [2006] 281, de 12 de Junho de 2006) onde são lançadas as bases dos três novos programas, JASPERS, JEREMIAS e JESSICA, amplamente apoiados pelo Parlamento Europeu, bem como a recente Proposta de Decisão do Conselho sobre as linhas directrizes de estratégia de coesão no apoio do crescimento e do emprego (COM [2006] 386 final de 13.07.06). Mas não se podem esquecer alguns aspectos particulares de extremo relevo, também analisados pela Comissão e pelo CESE, como a “*Proposta de Directiva relativa ao melhoramento da portabilidade dos direitos à pensão complementar*” (COM [2005] 507 final, de 15.02.05) objecto do parecer do CESE, SOC/217, de 20 de Abril de 2006, de que foi relatora a Sra. ENGELLEN-KEFER, a “*Proposta de Recomendação sobre as competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida*” (COM [2005] 548 final, de 28 de Novembro de 2005), objecto do parecer do CESE, SOC/227 de 10 de Maio de 2006, de que foi relatora a Sra. HERCZOG. Também são de referir as conclusões do Conselho sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da UE (in J.O. C 146 de 22 de Junho de 2006) e o importante acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-372/04, de 16 de Maio de 2006, sobre a obrigação de assunção dos custos dos cuidados hospitalares dispensados noutro Estado membro por um serviço nacional de saúde que os preste gratuitamente (regime do formulário E 112), para além do regulamento 629/2006 que altera o Reg. 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores e membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (J.O. L 114 de 27.04.06, e ainda de nova proposta de alteração do mesmo regulamento (COM(2005)676 final de 21.12.05) cujo parecer do CESE tem como relator GARCIA-CARO (SOC/213).

¹³ Cf. o Doc. COM (2005) 33 final, de 09.02.05.

¹⁴ Cf. a este propósito o parecer REX/182 de 9 de Março de 2005, do CESE sobre a Comunicação da Comissão “*A dimensão social da globalização: contributo da política comunitária para que os benefícios se estendam a todos*” (COM (2004) final, de 26 de Maio de 2004), de que foram relatores os conselheiros ETTY e HORNUNG-DRAUS.



¹⁵ No seguimento do parecer do CESE sobre a comunicação da Comissão sobre “O reforço de dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalização de coordenação aberta no domínio da protecção social” (In J.O. C 32 de 05.02.04) de que foi relator BEIRNAERT.

¹⁶ Cf. o parecer do CESE sobre a comunicação da Comissão relativa à “Revisão a meio do percurso da Agenda para a política social” (In J.O. C 80 de 30/03/04) de que foi relator JAHIER.

¹⁷ Cf. a Comunicação da Comissão “Trabalhar em conjunto, trabalhar melhor: Um novo enquadramento para o método aberto de coordenação aplicado às políticas de protecção social e inclusão social na UE” (COM (2005) 706 final, de 22.12.05) e a recentíssima proposta de regulamento sobre as modalidades de aplicação relativas à coordenação dos sistemas de segurança social (COM(2006) 16 final de 31.01.06) bem como o respectivo parecer do CESE (SOC/197) de que foi relator o Sr. GREIF, aprovado em 13 de Setembro de 2006.

¹⁸ Cf. *Rapport du Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans l'Union européenne élargie*, Maio 2004, p. 61.

¹⁹ Cf. sobre este tema, o excelente texto de Blandine DESTREMAU, “État des lieux de la protection sociale dans les pays de la Méditerranée méridionale et orientale”, in *Sécurité Sociale facteur de cohésion sociale, Actes de la Conférence de Limassol (Chypre) (27/28 mai 2004)* Ed. Cons. Europa, pp. 7 e segs.; cf. igualmente o interessante ensaio de Gosta ESPING-ANDERSEN da Univ. de Pompeu Fabre, sobre “Un État providence pour le XXI siècle”, in *La Protection Sociale en Europe*, La Documentation Française, pp. 75 e segs. E ainda o importante colóquio realizado em Paris, no dia 1 de Setembro de 2006, pela Association Européenne des Institutions de protection sociale paritaires (AEIP), com a colaboração da “Revue Banque”, sob o lema “*Epargne salariale, épargne retraite et fonds supplémentaires de retraite en France et en Europe*”, onde se insistiu na necessidade de “desdramatizar o debate sobre as pensões”.

²⁰ De que se destacam a proposta inicial relativa às Perspectivas Financeiras 2007-2013, em boa hora reformuladas pelo Parlamento Europeu, com um importante reforço da componente social, a famosa proposta da directiva “serviços”, também oportunamente modificada pelo Parlamento Europeu e na tão contestada Comunicação da Comissão sobre o “Plano D” (COM(2005)494 final de 13.10.05).

²¹ É o que resulta, por exemplo do programa operacional das delegações austriaca e finlandesa para 2006 (DOC 16065/05 de 22.12.05), que se gostaria de ver continuado e reafirmado nas presidenciais subsequentes.