

inovar
iLab
conhecer pensar
investigar

INOVAÇÃO SOCIAL NOS DOMÍNIOS FINANCEIRO, TRIBUTÁRIO, DA SEGURANÇA
SOCIAL E DA ECONOMIA SOCIAL

**Segurança Social, OIT e Conselho da Europa:
A necessidade de reinventar o alcance da Segurança Social?**

Mara Afonso

Paper n.º 2/IJW/iLab/Cedis/2016

**Janeiro de 2016
ISSN 2184-0970**

Citação como: AFONSO, Mara. *Segurança Social, OIT e Conselho da Europa: A necessidade de reinventar o alcance da Segurança Social?*. Paper n.º 2/IJW/iLab/Cedis/2016, disponível em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/workingpapersjunior/>

**SEGURANÇA SOCIAL, OIT E CONSELHO DA EUROPA:
A NECESSIDADE DE REINVENTAR O ALCANCE DA SEGURANÇA SOCIAL?**

**SOCIAL SECURITY, ILO AND THE COUNCIL OF EUROPE:
THE REINVENT NEED TO REACH SOCIAL SECURITY?**

MARA AFONSO¹⁻²

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a intervenção de duas das instituições que mais têm contribuído para a criação e para o desenvolvimento da questão social a nível internacional: a Organização Internacional do Trabalho e o Conselho da Europa.

Em primeiro lugar, será feito o enquadramento geral dos problemas que, actualmente, caracterizam os modernos sistemas de Segurança Social e que, tornam, portanto, necessário adaptar a actuação institucional a essa realidade.

Em segundo lugar, serão analisados dois pontos de vista a nível internacional cuja consideração poderá ser importante para a descoberta da melhor solução a adoptar. Por um lado, a Organização Internacional do Trabalho, que também tem desenvolvido um trabalho relevante nesta matéria, nomeadamente através da Declaração sobre a justiça social para uma globalização justa, de 2011, onde se considera o panorama do estado actual da Segurança Social a nível mundial e onde se fazem sugestões sobre a direcção futura da acção desta Organização; por outro lado, o Conselho da Europa que desde cedo promoveu a criação de um Código Europeu de Segurança Social, bem como de uma nova estratégia para a Coesão Social.

O objectivo será, assim, o de perceber se haverá necessidade de reinventar o alcance da segurança social e qual a forma que a Organização Internacional do

¹Investigadora do iLab - *Laboratório de Ideias sobre a Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da seguranças social e da economia social*, pertencente ao CEDIS - Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito e Sociedade. Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa - Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa. EMAIL: maracristinaafonso@gmail.com

² Por vontade da autora, o texto é escrito utilizando o Acordo Ortográfico de 1945.

Trabalho e o Conselho da Europa têm adoptado para responder a esta questão: se, por um lado, respondem de uma forma global ou, por outro lado, se assumem uma posição de cooperação na construção de pilares verdadeiramente sólidos da causa social.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social; Segurança Social; OIT; Conselho da Europa; protecção social; responsabilidade social; cooperação; harmonização.

ABSTRACT

This paper deals with the intervention of two of the institutions that have most contributed to the creation and development of social issues at international level: the International Labour Organisation and the Council of Europe.

First, it will be the general framework of the problems that currently characterize modern social security systems and that thus make it necessary to adapt the institutional performance to that reality.

Second, two views at the international level will be analyzed consideration of which may be significant in uncovering the best solution to adopt. On the one hand, the International Labour Organisation, which has also developed an important work in this area, particularly through the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2011, which is considered the picture of the current state of social security globally and where to make suggestions on the future direction of the action of this Organization; On the other hand, the Council of Europe early on promoted the creation of a European Code of Social Security, as well as a new strategy for Social Cohesion.

The aim is thus to realize is no need to reinvent the scope of social security and what form the International Labour Organisation and the Council of Europe have adopted to answer this question: on the one hand, respond globally or on the other hand, to assume a position of cooperation in the construction of truly solid pillars of social causes.

KEY-WORDS: Welfare State; Social Security; ILO; Council of Europe; social protection; social responsibility; cooperation; harmonization.

ESQUEMA DO ESTUDO

1. Uma visão construída da questão social
2. A Segurança Social e a Organização Internacional do Trabalho
3. A Segurança Social e o Conselho da Europa
4. A conclusão possível

1. Uma visão construída da questão social

A temática aqui em análise pode-se reconduzir à questão de saber se, perante os actuais desafios que a Segurança Social enfrenta como sistema, será possível reconstruir um tal sistema mas sob um ponto de vista global – com um campo de aplicação mais vasto e com uma maior eficácia.

Para tanto, é fundamental considerar o papel que cada uma das entidades tem desempenhado ao longo do seu percurso na cena social para, assim, determinar a ligação entre todos estes contributos, de modo a aferir da viabilidade/necessidade de reconstrução do conceito de Segurança Social como sistema global de protecção, não apenas como algo direccionado para as realidades internas, mas antes como uma manifestação de um todo coeso e unitário, orientado para o tratamento global de problemas que há muito deixaram de se circunscrever às fronteiras nacionais.

Podemos dizer que a ideia de segurança social tem vindo a ser reinventada, não se podendo considerar como uma realidade fechada sobre si mesma, antes devendo relacionar-se com a necessidade de criar uma economia suficientemente competitiva que permita o recurso a mecanismos de protecção social capazes de fazer face a todos os problemas enfrentados pelo Estado Social actual. A Segurança Social deve mostrar-se como um sistema activo, e não unicamente reactivo, em relação aos seus problemas, procurando criar sinergias, não necessária e exclusivamente de carácter público, mas que permitam adquirir um

maior controlo dos serviços que têm de ser prestados e dos bens que têm de ser fornecidos, com vista à subida do patamar mínimo de bem-estar, considerando os desafios contemporâneos que têm posto à prova a capacidade de resposta dos diferentes sistemas.

É certo que não há uma resposta única e absolutamente acertada, mas sim a formulação de hipóteses, com maior ou menor capacidade de êxito. Do trabalho da OIT e do Conselho da Europa parece resultar um caminho de mera coordenação de esforços e de sistemas, mas tal não pode, nem deve, inviabilizar a actuação social como uma actuação global (considerando que coordenação é diferente de construção conjunta e de construção global). Quer uma, quer outra instituição têm procurado dar uma resposta o mais eficiente possível àquilo que corresponde às necessidades manifestadas nos sistemas de Segurança Social, através dos meios de acção à sua disposição. Com efeito, trata-se de compreender a realidade subjacente à Segurança Social tal como hoje a conhecemos e nos é apresentada, num contexto de eventual (quicá iminente) colapso das suas bases de sustentação.

Assim, há mesmo quem questione se, perante esta situação, não teremos um *“futuro hipotecado”*³, ou seja, um futuro no qual a Segurança Social deixará de poder dar respostas aos cidadãos por falta de recursos e de meios de sustentabilidade do sistema. Ora, *“sustentabilidade e adequação pressupõem um olhar longitudinal sobre o futuro, na perspectiva da justiça entre gerações atento ao evoluir do ciclo de vida individual e à sobreposição de fases diversas do ciclo vital de pessoas pertencentes a gerações diferentes. Ao mesmo tempo, deve equacionar a sucessão infundável de gerações, não obstante os seus membros serem desconhecidos uns dos outros.”*⁴

Com efeito, a intensificação do fenómeno da exclusão social exige uma cada vez maior extensão do dever de solidariedade entre todos os sujeitos do sistema o que, entre outros efeitos, poderá implicar a formação de uma relação de repartição, segundo a qual as despesas correntes de pensões são financiadas

³ MENDES, Fernando Ribeiro – *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*. 1.^a Edição. Lisboa: Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

⁴ MENDES, Fernando Ribeiro – *idem*, p. 49.

através de receitas obtidas de uma certa contribuição social decorrente de uma taxa aplicável aos rendimentos do trabalho da população activa.

A par de todos estes aspectos, temos ainda de considerar a circunstância de os recursos financeiros serem limitados, exigindo-se, portanto, uma clarificação do que seja (ou do que poderá ser) a protecção social.⁵

Um contributo para essa definição pode ser o de atribuir à protecção social uma função redistributiva da riqueza criada num certo espaço e num certo tempo e segundo certas regras do regime de segurança social e, por outro lado, de perceber a relação entre aquilo que é a protecção social inserida num sistema visto como de serviço público – composto por entidades exclusivamente de natureza pública, mas também por privados a quem é reconhecido um certo estatuto e uma certa forma que legitimam a sua caracterização como um dos “braços de actuação” do Estado em matéria de acção social – e a protecção social como imperativo a nível internacional e no quadro daquilo que é o Modelo Social Europeu.

Por outro lado, há que considerar que a lógica global no âmbito da segurança social naturalmente tende a surgir como reflexo da globalização da vida económica e social. E surge como decorrência de uma globalização, um sistema que com efeitos locais, que se relaciona de forma directa, imediata e concreta com o cidadão, e de acordo com a protecção social que necessita, nivelada consoante o grau de necessidade e a intensidade do risco verificado. É aquilo que a OIT apelida de “escada da segurança social” cujo “nível de base do piso abrange um conjunto de garantias básicas universais. Um segundo nível de prestações, consagradas como direito (com os níveis mínimos definidos e

⁵ A este respeito, cabe referir que os direitos sociais e económicos ou de segunda geração se manifestam, essencialmente, através de normas constitucionais programáticas, ou seja, não concretizáveis por si só, mas sim através de normas inseridas noutros instrumentos legais, com eficácia directa e imediata na esfera jurídica dos cidadãos, mas sempre tendo por base o que decorre da norma da Lei Fundamental, bem como a disponibilidade financeira do Estado para as concretizar, em cada momento histórico. De facto, “o referido condicionamento material dos direitos sociais faz deles – sempre – direitos *sob reserva do possível*, pelo que o correspondente dever jufundamental que impende sobre o Estado não é, como nos direitos de liberdade, o de garantia da inviolabilidade e possibilidades jurídicas de concretização de um espaço de autodeterminação individual, mas antes o de, tanto quanto *possível*, promover as condições óptimas de efectivação da prestação estadual em questão e preservar os níveis de realização já atingidos.” – NOVAIS, Jorge Reis – *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. 1.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 294.

protegidos por lei), pode ser introduzido para as pessoas com capacidade para pagar impostos ou contribuições e, finalmente, um “*piso de topo*” com mecanismos de seguro voluntário privado pode ser organizado (devendo ser sujeito a regulamentação e a supervisão pública à semelhança de todos os regimes de seguro privados) para quem tenha necessidade ou pretenda obter níveis elevados de protecção.”⁶

Assim, o que estaria aqui em causa seria, afinal, a criação, pela comunidade internacional, de um nível básico de protecção social, de âmbito nacional, que se adaptasse às carências de todos.

E isto tanto é mais verdade quando se considera que muito há ainda a fazer no âmbito da protecção social, nomeadamente no que toca à garantia de igualdade entre homens e mulheres no trabalho, tendo de se avançar no sentido de assegurar uma harmonização de políticas públicas sociais que permitam essa concretização e que atribuam os respectivos meios necessários – o que poderá sair beneficiado através da reinvenção do sistema de segurança social. Trata-se, afinal, de fazer face a sentimentos de insegurança colectiva, eventualmente originários numa crença de má governança e descrença nos mecanismos de optimização de um sistema que se pretende uno e coeso, mas não uniformizado ao ponto de esquecer as especificidades de cada povo e de cada um dos seus cidadãos individualmente considerados. É certo que este é apenas um dos domínios em que a intervenção social terá de existir, não se devendo esquecer que muito ainda há a fazer no tocante ao acesso a serviços públicos essenciais e à própria igualdade de oportunidades entre todos os elementos da sociedade.

Desta forma, a uma estrutura social complexa terá de corresponder uma tendência assente no diálogo social renovado entre todos os agentes envolvidos no processo de reconstrução de um modelo social europeu e internacional, articulando os seus poderes de actuação, ainda que localizada no espaço, de modo a conseguir encontrar soluções para os problemas sociais com um propósito de globalidade e sempre segundo uma relação coordenada de esforços. Neste sentido,

⁶ Ponto 391 do Relatório VI da OIT – *Segurança Social para a justiça social e uma globalização justa*. Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS, 2011, disponível em http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf, consultada em 10/09/2015.

a grande pedra de toque será o progresso social pretendido e capaz de conduzir a um estado óptimo de bem-estar, que mais não será do que a aplicação de todos os instrumentos da Organização Internacional do Trabalho e do Conselho da Europa de forma coerente e articulada com aqueles que são os objectivos destes dois organismos, numa lógica de ampliação da cobertura dada pela Segurança Social e pelos seus diferentes sistemas, quer a nível administrativo, quer a nível político, seguindo as linhas prioritárias definidas e respeitando todas as competências nacionais sobre a matéria.

2. A Segurança Social e a Organização Internacional do Trabalho

Como refere ERROL FRANK STOOVÉ, “a segurança social é um factor essencial para o desenvolvimento socioeconómico justo, além de indispensável para mitigar os riscos associados à globalização. A função determinante da segurança social como estabilizador económico e social foi novamente confirmada durante a recente crise financeira e económica. O facto de não existirem hoje mais questionamentos é especialmente extraordinário já que (...) em meados dos anos 90, alguns debates levantavam a questão da legitimidade da segurança social. O amplo consenso actual a favor da segurança social deve-se, em grande parte, às actividades da OIT.”⁷

Com efeito, a OIT trata a questão da Segurança Social no âmbito de um compromisso com os valores que caracterizam a protecção social⁸ e que justificam

⁷ STOOVÉ, Errol Frank – *Declaração da Associação Internacional de Segurança Social sobre o objectivo estratégico da OIT em protecção social*, Genebra, Associação Internacional de Segurança Social, 2011, p. 2, disponível em www.issa.int (consultado em 04/09/2015). A Associação Internacional de Segurança Social funciona junto da OIT, pretendendo dinamizar a segurança social numa perspectiva global, mas sem esquecer os problemas locais dos seus membros. Ora, tal justifica-se por estamos perante uma instituição composta por organismos com uma ampla área de actuação no mundo, através da aplicação de todas as formas de protecção social de cariz obrigatório, concretizáveis, em concreto, através de cada uma das regulamentações nacionais.

⁸ Falamos aqui dos princípios gerais que são tradicionalmente associados aos sistemas de segurança social, e que estão actualmente previstos entre os arts. 5.º e 15.º da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro) nomeadamente, do princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da coesão intergeracional, do

a sua extensão a cada vez mais áreas e com uma cada vez maior intensidade de actuação.

De entre os múltiplos trabalhos desenvolvidos pela OIT, desde 1919, destacam-se aqueles em que se demonstra existir, na área da segurança social, um caminho concreto comum a seguir.

Em primeiro lugar, e ainda numa vertente inicial de protecção marcadamente laboral, há que referir a **Convenção n.º 102, datada de 1952**, sobre a «*norma mínima da segurança social*».⁹ Nesta pretendeu-se acautelar as principais eventualidades com maior risco de afectação da capacidade de trabalho, reconhecendo-se, entre outros aspectos, uma idade – os 65 anos – a partir da qual, a fragilidade física e a necessidade de suporte se tornariam mais evidentes, e aos quais se deveria responder de forma eficaz.¹⁰

Com efeito, trata-se de um documento no qual se prevê já uma ampla prestação de cuidados médicos em caso de eventualidade, assim como a atribuição de um subsídio de doença, segundo certas condições, e de prestações de desemprego, de velhice e em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais. As prestações familiares também não são esquecidas, o que demonstra o carácter amplo da acção da OIT, na concretização dos seus objectivos.¹¹

Assim se compreende a posição que caracteriza este instrumento como “o maior acontecimento no desenvolvimento da história da protecção social”.¹² Ainda assim, e apesar de ter havido um número considerável de ratificações desta Convenção (correspondentes a cerca de 20% da população mundial), a verdade é

primado da responsabilidade pública e da complementaridade de várias formas de protecção social. Para uma análise destes princípios, Cfr. PEREIRINHA, José António – Política Social: fundamentos da Actuação das Políticas Públicas, Lisboa: Universidade Aberta, 2008, págs. 99 a 119.

⁹ Convenção que só viria a ser ratificada pelo Estado Português através da Resolução da A.R. n.º 31/92, de 03/11/1992, publicada em Diário da República – I Série – A, n.º 254.

¹⁰ Sobre este aspecto, cfr. MENDES, Fernando Ribeiro, *idem*, págs. 34 e 35.

¹¹ Trata-se de aspectos que demonstram a orientação da OIT de considerar a segurança social como um direito humano essencial e universal, no sentido de dever ser assegurado a quem realmente carece de protecção social, seguindo critérios de gestão eficientes e suficientemente eficazes que tornem possível alcançar resultados globalmente satisfatórios.

¹² Cfr. CICHON, Michael – «The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?», in *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, 2013, pág. 25.

que a sua aplicação ficou marcada por uma abordagem marcadamente mais direccionada para a tutela de certas eventualidades, ou riscos específicos, que poderiam ser cobertos, sim, pelos tradicionais sistemas de protecção, o que possibilitaria que aqueles que nunca foram cobertos por qualquer protecção o fossem finalmente.¹³

Desta forma, e como forma de tornar o sistema mais equitativo, surgiu definitivamente na cena social, através da Convenção da OIT n.º 168, de 1988, sobre a Promoção do Emprego e a Protecção contra o Desemprego, o conceito de equidade em sentido estrito, que corresponderia, afinal, à relação justamente estabelecida entre o período de contribuição como membro da população activa e o período em que se beneficiaria dos contributos realizados durante aquele, atendendo, portanto, aos sacrifícios realizados.

Em segundo e terceiro lugares, podemos destacar a **Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008**, e o **Plano Global para o Emprego, de 2009**, pois sendo uma das prioridades da OIT a de todos os cidadãos poderem aceder a um trabalho capaz de garantir a sua subsistência, assim como uma qualidade de vida condigna, necessário se torna, portanto, ir além da vertente laboral da questão, pois esta só poderá adquirir a eficácia desejada se e quando estiver alicerçada em estruturas sólidas de protecção social, capazes de fazer face aos actuais desafios.

Por outro lado, e porque o que está em causa é um verdadeiro sistema, composto por várias ramificações, há que considerar a ideia de desconcentração e, também, a de descentralização da acção social, iniciada por organismos de carácter tendencialmente geral, mas que têm de demonstrar eficácia na sua acção local, no apoio aos problemas concretos.

Ora, se é verdade que é ao Estado que cabe definir o que são Políticas Públicas Sociais, como realização dos direitos constitucionais não concretizáveis por si mesmos, não deixa de ser verdade, também, que na aplicação da decisão política sobre esta matéria, e a bem do sucesso da causa social, esse mesmo Estado poderá ter de partilhar o seu espaço de actuação, nomeadamente com o

¹³ Neste sentido, CICHON, Michael, *ibidem*, segundo o qual se optou, então, por uma protecção individual a nível vertical, em vez da necessária protecção a realizar a um nível horizontal.

Mercado e com os Agentes Sociais, no âmbito daquilo que é hoje designado como Economia Social.¹⁴

Com efeito, a emergência de uma necessidade social, pode exigir a existência de uma resposta também ela social, assente na ideia de pluralismo e da valorização da proximidade às dinâmicas locais, individualmente distintas entre si, mas com um objectivo comum: o bem-estar de todos os seus membros.¹⁵

Assim, será necessário contar com o auxílio dos órgãos da segurança social que, mediante relações de coordenação com a OIT e com os agentes intervenientes no sistema que se pretende inclusivo e incentivador de novas políticas públicas sociais. Uma forma de concretização das garantias básicas de uma segurança social verdadeiramente aberta e universal seria através *“da legislação e dos regulamentos nacionais que deveriam especificar o alcance, as condições de elegibilidade e os níveis de prestações que dão efeito a estas garantias. Deveriam ser igualmente especificados procedimentos de reclamação e recurso imparciais transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e não onerosos. O acesso aos procedimentos de reclamação e recurso deveria ser isento de encargos para o requerente”*.¹⁶

Desta forma, podemos dizer que o programa de segurança social da OIT visa, em grande parte, reforçar a posição dos governos naquela que é a sua actuação na regulamentação do sistema de segurança social que, assim, é considerado para esta Organização, como uma realidade onde a protecção social é desenvolvida em parceria com quem apresenta maiores capacidades de resposta e

¹⁴ Sobre o conceito e implicações de Economia Social, cfr. NAMORADO, Rui – *A economia social – uma constelação de esperanças*, Oficina do CES n.º 213, 2004, disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/213.pdf>, consultada em 01/12/2015; e NAMORADO, Rui – *Renovar os quadros jurídicos da economia social?*, Oficina do CES n.º 293, 2007, disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/293.pdf>, consultado em 01/12/2015.

¹⁵ Esta é uma das razões que conduziu àquilo que hoje se designa por “terceiro sector, como integrando aquelas organizações que, não sendo o Estado, produzem bens e serviços de interesse geral e que, sendo privadas, não têm como objectivo principal a apropriação individual do lucro”, cfr. FERREIRA, Sílvia – *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, pág. 1, disponível em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/529_Acta033.pdf (consultado em 10/12/2015).

¹⁶ Ponto 7 da Recomendação n.º 202 da OIT, disponível em http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf (consultada em 10/09/2015).

uma maior viabilidade na concretização, a longo prazo, das medidas a implementar.

Aqui chegados, e perante a teia de relações criadas, não teremos apenas um sistema de segurança social, mas sim vários, pois a complexidade inter-relacional entretanto criada dificilmente se poderá coadunar com a eficácia da acção social pretendida, o que não inviabiliza, ainda assim, a consideração de princípios mínimos (ou mesmo comuns), que devem aqui ser tidos em conta, independentemente de considerarmos que a acção da OIT se desenvolve através de uma resposta global à questão social.

Com efeito, e apesar do muito que já se fez nesta área, a verdade é que a expansão da segurança social terá de continuar a ser incrementada em prol de um crescimento económico equilibrado e fortalecedor de uma ideia de paz social como resposta à actual crise económica, financeira, mas também social, pois todas estas vertentes, apesar de distintas, são parte de uma mesma realidade, inserida num determinado momento, no qual é importante individualizar os problemas colocados de modo a tornar mais simples a tarefa de os resolver.

E é precisamente neste contexto depressivo que é adoptado pela OIT, em 2009, o **Plano Global para o Emprego** que, embora reconhecendo o papel fundamental da segurança social no combate a esta crise, não deixa de apelar aos países para que trabalhem no sentido de criarem os seus próprios sistemas de segurança social, através da criação do designado “*Piso de Protecção Social*” (PPS). Afinal, este “*representa uma abordagem estratégica crucial da extensão ‘horizontal’ da cobertura entre as populações vulneráveis e excluídas, designadamente as que trabalham na economia informal. Os países com uma capacidade fiscal limitada não podem, no curto prazo, oferecer protecção integrada de segurança social com os níveis de prestações e o alcance de contingências definidos nas normas de segurança social da OIT*”.¹⁷

Desta forma, o que estaria em causa seria, por um lado, e numa lógica horizontal, a garantia de alargamento da segurança social e o acesso aos cuidados

¹⁷ Ponto 387 do Relatório VI da OIT – *Segurança Social para a justiça social e uma globalização justa*. Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS, 2011, disponível em http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf, (consultada em 10/09/2015).

de saúde de forma universal e em função das necessidades concretamente verificadas e, por outro lado, e já segundo uma óptica vertical, garantir um nível mais avançado de protecção em caso de ocorrência de alguma eventualidade que afectasse significativamente o sustento da família a curto e a longo prazo.

Assim, o grande foco da OIT na sua missão na área social terá de ser concretizada progressivamente, criando uma cobertura universal de protecção na qual terá de existir o equilíbrio entre beneficiários e prestadores, de forma a que o benefício de uns não se traduza no prejuízo de outros.

E é precisamente aqui, quando consideramos esse PPS, que ganham relevância os quatro objectivos estratégicos da OIT definidos na **Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008**¹⁸, como sendo parte de um todo que se reforça em cada ligação criada e perante cada desafio que urge superar. A acção da OIT depende fortemente da conjuntura em que se insere: de crise ou de prosperidade; de paz ou de guerra, o que, todavia, não deve inviabilizar a existência de relações de cooperação e entreaajuda entre esta Organização e os seus membros, tendo sempre subjacente ideais como os da justiça social, dignidade humana, igualdade de oportunidades e a liberdade para conseguir levar a bom porto as directrizes definidas.

Para o desenvolvimento de todos estes ideais pode contribuir a teia de relações estabelecida com instituições como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e até o Banco Mundial, principalmente se considerarmos a possibilidade (ainda em aberto) de se criar um espaço fiscal amplo, capaz de servir de base à criação dos Pisos de Protecção Social e, conseqüentemente, de uma governação social a nível global.

Com efeito, o surgimento de um tal espaço em muito poderia contribuir para o desenvolvimento de políticas globais orientadas por um objectivo comum: o de assegurar uma efectiva protecção social.

¹⁸ *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 10 de Junho de 2008, disponível em http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf (consultada em 13/09/2015), cfr. págs. 9 a 11, nas quais se referem como objectivos estratégicos, a realizar cumulativamente para garantir o maior nível de bem-estar possível: a promoção e a realização de normas, princípios e de direitos no trabalho; a criação de mais oportunidades de emprego, quer para homens, quer para mulheres; o aumento da eficácia da protecção social conferida a todos; e o desenvolvimento do diálogo social.

Todavia, trata-se de um processo com avanços e recuos, sempre dependente da cooperação das organizações envolvidas e, até, do papel que os Estados possam e queiram desempenhar nesse percurso.¹⁹

Com efeito, se é verdade que existem princípios comuns/mínimos que podem e devem ser respeitados, não deixa também de relevar a circunstância de esses mesmos princípios terem de ser adaptados à realidade de cada país. Além disso, é preciso considerar que a aplicação estratégica do que é definido pela OIT para a área social só será eficaz, se e quando se trabalhar no sentido de garantir uma adaptação correcta da teoria à prática nacional. E, se assim é, dificilmente se poderá defender a criação de um sistema de segurança social, pois apenas será possível falar de uma acção concertada por parte dos Estados e dos agentes que neles actuam, nomeadamente através do já referido Piso de Protecção Social, a realizar por cada país e que, poderia evoluir, em último caso, numa governação global, assente em consensos e em cedências de uns e outros, mas também no respeito das diferenças de cada qual, ao mesmo tempo que se asseguraria que aos países não desenvolvidos, ou não tão desenvolvidos, fosse assegurada a sua participação em todo o procedimento deste sistema.

É verdade que, a circunstância de haver países a duas ou mais velocidades, e a dois ou mais ritmos de desenvolvimento, pode favorecer o surgimento de uma atitude negativamente discriminatória em relação aos países com falta de recursos para intervir na cena social. Contudo, também não deixa de ser verdade que esses países são actores nessa mesma cena, com um papel a desempenhar naquilo que é, ou que poderá ser, uma resposta global.

Com efeito, e como bem nota MICHAEL CICHON, “*todas as estratégias para estender a cobertura, que foram testadas, foram implicitamente associadas à suposição de que a cobertura universal ou, pelo menos, a cobertura completa dos mais pobres por regimes básicos de protecção, não era acessível nas economias emergentes ou de baixo rendimento.*”²⁰

¹⁹ Neste sentido, Cfr. DEACON, Bob – «The social protection floor and global social governance: Towards policy synergy and cooperation between international organizations», in *International Social Security Review*, Vol. 66, 3-4, 2013, pág. 64.

²⁰ CICHON, Michael – *idem*, pág. 28.

Trata-se, afinal, da ideia de que os países com baixos rendimentos não conseguiriam contribuir para a criação de uma segurança social universal – ideia que haveria de ser desmistificada em alguns documentos políticos da OIT, nos quais se demonstra que, se houvesse um investimento no sentido de criar uma maior capacitação nesses países, seria possível construir um sistema de segurança social daquele tipo, como um novo padrão a seguir.²¹

Com efeito, mais do que considerar a ajuda fornecida a esses países como um dado adquirido, trata-se, sim, de os tornar capazes de contribuir activamente para a criação e para um subsequente desenvolvimento, de modo a que possamos falar de um verdadeiro sistema de segurança/protecção social global, construído por todos e por cada um em particular. É certo que se trata de um caminho difícil de percorrer, mas que se for paulatinamente seguido, poderá ajudar a diminuir o impacto que o diferente nível de desenvolvimento provoca para a descoberta de uma resposta global.

Contudo, antes de actuar há que conhecer as realidades concretas sobre as quais se pretende agir. Assim sendo, importa considerar a classificação tripartida²² feita por GEOFF WOOD e IAN GOUGH, relativa ao grau de desenvolvimento dos países, a saber: a) os regimes de Estado de bem-estar social; b) os regimes de segurança informais; e c) os regimes de insegurança.²³

Em primeiro lugar, os regimes de Estado de bem-estar social podem ser caracterizados como aqueles nos quais se vive em segurança ou, pelo menos, em que esse é um dos objectivos delineados no âmbito das Políticas Públicas Sociais, uma vez que se trata de regimes de carácter tendencialmente assistencialista, mas nos quais o capitalismo é também parte integrante, com repercussões na divisão e organização do trabalho, bem como na própria estrutura institucional do Estado e na sua esfera de actuação social. Estão aqui incluídos, por exemplo, países da Europa Central.

²¹ Cfr. CICHON, Michael – *ibidem*.

²² Importa ter em consideração que esta classificação tripartida não é mais do que uma mera representação, não tendo, portanto, quaisquer pretensões de exclusividade, pois a realidade é sempre mais vasta e mais rica do que as representações que dela possam ser feitas.

²³ Cfr. WOOD, Geof; GOUGH, Ian – «A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy», in *World Development*, Vol. 34, N.º 10, 2006, págs.1699 e 1700.

Em segundo lugar, os regimes de segurança informais são aqueles em que a comunidade desempenha o papel principal na satisfação das necessidades de segurança da sua população, nomeadamente através do estabelecimento de relações hierárquicas e de dependência, nas quais a vulnerabilidade dos protegidos é a justificação para a sua subordinação. Incluem-se aqui algumas regiões do Sudeste Asiático e da América Latina.

Em terceiro lugar, e quanto aos regimes de insegurança, há que referir que se trata de regimes nos quais as relações com o exterior são comuns, daí surgindo agentes poderosos que se irão relacionar com as populações nacionais, tendencialmente mais fracas, o que permite o surgimento de pequenas elites, que ocupam progressivamente o poder. Neste caso, incluem-se regiões do Sul de África, nas quais se verifica uma grande dependência do exterior e no qual não há resultados que mostre a existência de preocupações sociais.

É possível concluir, a partir destas três realidades que, mais do que um poder formal, assente em estruturas rígidas e hierarquizadas, nas quais impere uma ideia de “clientelização” da sociedade, importa, sim, ter formas de mobilização capazes de actuar no sentido de concretizar as políticas sociais e de fazer evoluir a própria sociedade, como o sejam as cooperativas, os sindicatos, assim como todas as organizações apostadas na concretização da causa social.

E, assim, no actual estado de desenvolvimento, e sem que sejam tomadas medidas capazes de atenuar as diferenças existentes, dificilmente se poderá contar com os países do segundo e terceiro grupo para a construção de uma resposta consensual global, por não disporem, ainda, das condições necessárias para contribuir para a sua concretização.

Finalmente, e numa altura em que já era possível identificar um maior grupo de pessoas carecidas de protecção social, surge a **Recomendação da OIT n.º 202, datada de 2012**, como um novo modelo a seguir para a concretização efectiva da causa social.

De facto, além de atender e proteger o aspecto laboral – naturalmente necessário, mas não suficiente –, há que considerar também, como seu

complemento essencial, o aspecto social.²⁴ Isto é tanto mais verdade se considerarmos o facto de a vertente contributiva não poder ser a única a relevar aquando da efectivação da protecção social, antes devendo coexistir a par de uma vertente não contributiva, na qual se opere uma verdadeira extensão do clássico sistema de segurança social.²⁵

Neste sentido, a criação de regimes especiais para certas pessoas que trabalhem na chamada economia informal, sem que se lhes conheça uma entidade empregadora, pode ser uma hipótese a considerar.

Um outro passo seria o desenvolvimento de garantias de segurança dos pisos nacionais de protecção social, tal como se prevê no Parágrafo 1 desta Recomendação²⁶, no qual se faz referência à protecção da saúde, maternidade, desemprego e incapacidade, sem esquecer a protecção das crianças e dos idosos.

Haveria, portanto, que investir numa campanha de monitorização para uma percepção e um conhecimento efectivos dos campos onde a intervenção social é necessária para debelar os obstáculos existentes e onde a sociedade civil, nomeadamente através das suas organizações de trabalhadores e de outros interessados na causa social, também poderá participar activamente, como um agente local de uma boa governação.

Ainda assim, a bondade do que resulta deste texto é posta em causa pela sua eventual falta de eficácia/aplicabilidade à realidade que regula. Assim, o que se pergunta, afinal, é se as orientações fornecidas por esta Recomendação são suficientemente fortes para operar uma mudança da política nacional de cada Estado.

Ora, para esta questão não há uma única resposta que possa valer em termos absolutos. Senão vejamos. Por um lado, se é verdade que este mesmo

²⁴ Tal como refere GINNEKEN, Wouter van - «Civil society and the social protection floor», in *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, 2013, pág. 82, “o conceito de piso de protecção social pode ser estendido a uma série de serviços sociais, como a educação, a habitação e o saneamento. É isto, aliás, que se pretende com a ideia de desenvolvimento pós-2015, ou seja, a adopção de uma noção ampla de protecção social”.

²⁵ Neste sentido, cfr. CICHON, Michael - *idem*, pág. 27, “Devem ser desenvolvidas medidas de assistência social apropriadas para os grupos mais vulneráveis não inseridos no grupo dos trabalhadores.”

²⁶ Recomendação da OIT, n.º 202, de 2012: *A Estratégia da OIT – Segurança Social para todos: a construção de pisos de protecção social e sistemas de segurança social compreensivos*. Geneva, pág. 33.

instrumento pode ser considerado como pioneiro naquilo que foi a formulação de orientações sobre como desenvolver sistemas de protecção social, sem esquecer as realidades nacionais e a situação contemporânea vivida de crise económica e social, por outro lado, há que considerar que este mesmo instrumento nada poderá impor aos Estados membros da OIT, nomeadamente no que diz respeito à forma como devem actuar no campo social.

A adopção plena das orientações da OIT e consequente adaptação à situação concreta de cada país está dependente de um acto voluntário do respectivo Estado e de um esforço realizado paulatinamente no sentido de fazer corresponder às estruturas tradicionais uma nova dinâmica, assente numa boa protecção social, sendo um dos seus meios de concretização o Fundo Mundial para a Protecção Social. Este seria um importante meio a ter em conta na realização de dois objectivos essenciais para a concretização da causa social: por um lado, efectivizar a ideia dos Pisos de Protecção Social e, por outro lado, auxiliar os países com maiores dificuldades na realização destes PPS, vistos como parte integrante da acção concertada tendencialmente global.

3. A Segurança Social e o Conselho da Europa

O Conselho da Europa desde cedo promoveu a criação de uma Carta Social Europeia²⁷, um Código Europeu de Segurança Social²⁸, bem como de uma Nova Estratégia para a Coesão Social²⁹ – aspectos para os quais contribuiu o modelo da já referida Convenção n.º 102 da OIT.

²⁷ Diploma que entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 30/10/1991, através do Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, n.º 151/91, de 19 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 241/91, tendo sido posteriormente revista e entrado em vigor em Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, publicada no Diário da República n.º 241/2001, 1.º Suplemento, Série - I, de 17/10/2001.

²⁸ Documento que viria a ser transposto para o Direito Português através do Decreto do Governo n.º 35/83, de 13 de Maio, tendo sido grandemente influenciado pela Convenção da OIT n.º 102 *supra* referida.

²⁹ Aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a 31/03/2004, disponível em <http://www4.seg->

Neste âmbito, há que referir que a resposta do Conselho da Europa começara em 1961 com a **Carta Social Europeia** como uma tentativa de harmonização das políticas sociais dos Estados, pois nela se previa, já, como um dos grandes objectivos deste organismo, uma união cada vez mais estreita entre os seus membros, conducente à promoção dos valores representativos do património comum, sempre na base do desenvolvimento dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos.³⁰

Porém, tal tentativa de harmonização não se fez sem hesitações, pois a Carta Social Europeia “*não desempenhava – ao contrário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em relação à qual foi concebida como complemento natural – o papel que lhe tinha sido destinado de instrumento de defesa e promoção dos direitos sociais. Esta situação surgia como um entorse ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, que constitui a filosofia enformadora desta Organização*”.³¹ Com efeito, não se verificou um controlo eficaz daqueles que deveriam ser os compromissos assumidos por cada Estado em relação às respectivas realidades nacionais, o que prejudicou a devida adaptação das diferentes legislações à Carta que havia sido previamente ratificada.

Desta forma, só viria a verificar-se um maior desenvolvimento com o já referido **Código Europeu de Segurança Social**, de 1964³², que apela aos órgãos decisores de cada Estado-Membro no sentido de reforçarem a sua actuação na criação de políticas de protecção social de forma evolutiva e eficaz que seria, afinal, a adaptação das directrizes gerais à realidade de cada Estado,

social.pt/documents/10152/13326/uma_nova_estrategia_para_coesao_social, (consultada em 14/09/2015).

³⁰ Cfr. Primeiro considerando do Preâmbulo e respectiva concretização na Parte II da Carta Social Europeia, nomeadamente o seu art. 12.º, publicada no Diário da República, I Série-A, n.º 241/91, posteriormente revista e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, publicada no Diário da República, I Série-A, n.º 241/2001.

³¹ LEITÃO, Maria Josefina – Trabalho, Família e Igualdade de Género no Direito Internacional. In *Cadernos Sociedade e Trabalho: Protecção Social*, 7. 1.ª Edição. Lisboa: Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento e Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2006, pág. 206.

³² Este diploma surge dividido em várias partes, cada uma delas respeitante a uma área de tutela social específica: assistência médica, subsídio de doença, prestações de desemprego, de velhice, em caso de acidente de trabalho e de doenças profissionais, familiares, de maternidade e de invalidez – o que demonstra o carácter amplo de protecção que este diploma quis assegurar.

considerando o respectivo grau de desenvolvimento, no presente, mas também e, sobretudo, num período temporal mais alargado, no qual fosse possível acautelar e potenciar as especificidades de cada um e, assim, superar o fracasso da Carta nesta matéria. Neste âmbito de protecção, deveriam caber, não só os nacionais de cada Estado, mas também os de outros Estados que tenham emigrado, sem que isso pudesse constituir sinónimo de exclusão social porque não integrantes neste sistema.

Todavia, tal não significaria (nem poderia significar) que aos Estados fosse retirado o seu poder pleno de decisão, que continuaria, assim, a ser parte da sua estrutura. Apenas se pretendendo atender aos princípios da igualdade de tratamento, respeitando os direitos já adquiridos e aqueles que ainda o hão-de ser.

Quanto ao terceiro dos instrumentos referidos, há que referir que o mesmo se insere naquilo que foi designado como **Estratégia para a Coesão Social Revista**, que corresponde à ideia de que só através da garantia de coesão entre os membros da sociedade se conseguirá obter um nível óptimo de bem-estar, ainda que esses mesmos membros pertençam a diferentes culturas ou sigam diferentes ideologias. Ainda assim, a capacidade de criar pontes de estabilidade social terá de ser mais forte, de modo a que seja possível encontrar um ponto de equilíbrio entre diferentes partes de uma mesma realidade, e da forma mais democrática possível.

Isto é tanto mais importante, se considerarmos “(...)um certo número crescente de ameaças que pairam sobre a coesão social. Por exemplo, as mudanças nas estruturas do emprego e as dúvidas quanto à viabilidade dos sistemas de segurança social provocam em alguns uma sensação de incerteza quanto ao seu bem-estar futuro. Outros debatem-se com sentimentos de insegurança na sua vida quotidiana devido aos problemas sociais e à criminalidade nos bairros urbanos desfavorecidos. Outros ainda veem no crescente multiculturalismo uma ameaça à sua identidade tradicional. Ao mesmo tempo, estão a emergir novos riscos de pobreza e exclusão, tais como um acesso inadequado às novas tecnologias da

*informação e da comunicação ou a serviços que eram públicos e foram entretanto privatizados (água, electricidade, etc.)”.*³³

É, então, necessário apostar no respeito dos direitos humanos, como motor do progresso económico, mas também social, no qual todos devem ser agir e no qual seja possível criar um compromisso de entreatajuda, para que ao princípio da igualdade possa corresponder uma ideia de efectividade e, simultaneamente, de união entre todos os agentes da cena social.

Com efeito, a coesão social revela-se, aqui, como uma das prioridades do Conselho da Europa, pois trata-se de algo essencial à convivência entre os povos e que se encontra simultaneamente ameaçada, nomeadamente devido às disparidades existentes entre eles. Neste sentido, *“os Estados-membros desejam não só evitar a emergência de «sociedades a duas velocidades», divididas entre uma maioria próspera e uma minoria cada vez mais marginalizada, como também evitar a emergência de uma «Europa a duas velocidades».*”³⁴

Assim se compreende a importância dada pelo Conselho da Europa à coesão social, sempre ancorada no respeito pelos direitos humanos, pelo princípio da igualdade relacionado com a inclusão de quem vive à margem do sistema, mas que não deve ser estigmatizado por isso, assim como numa visão de responsabilidade partilhada entre o Estado e outros parceiros – públicos ou privados – mas sempre necessários porque complementares à realização da causa social, pelo contributo diferenciado que são capazes de dar em face das exigências concretamente emergentes de uma responsabilidade também ela sob a forma social.

Contudo, essa responsabilidade social não pode, nem deve, ser encarada como um aspecto isolado, fechado sobre si mesmo, uma vez que deve ser articulado com a ideia e/ou objectivo do desenvolvimento económico, até porque a coesão social pode ser um dos factores que permitirá justificar o desenvolvimento da economia. Com efeito, e “embora a protecção social necessite de ser economicamente sustentável, deve também reconhecer-se que as despesas

³³ Cfr. o ponto 6 da Estratégia para a Coesão Social Revista, aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a 31/03/2004.

³⁴ Cfr. o ponto 8 da Estratégia para a Coesão Social Revista, aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a 31/03/2004.

sociais, ao criar a base para uma sociedade estável e sustentável, constituem um investimento sensato para a viabilidade económica futura e não só um custo esmagador”.³⁵

De facto, foi sempre um objectivo desta organização intergovernamental promover os princípios democráticos e normalmente tidos como comuns, porque ancorados numa ideia de protecção social das pessoas, tendo sempre como pano de fundo, designadamente, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Como consequência, desenvolveu relações de coordenação entre todos os seus membros com vista à obtenção de níveis mínimos daquilo que poderá ser uma segurança social no espaço europeu. Ora, para tanto, contribuiu o Comité Europeu para a Coesão Social que, através da sua relação com diferentes parceiros, conseguiu afirmar-se como um organismo intergovernamental apostado na defesa do diálogo, manifestado na criação de sinergias entre outros organismos do Conselho da Europa, com vista à efectiva aplicação do Código Europeu de Segurança Social e da Carta Social Europeia Revista.³⁶

É importante acentuar que essas relações de coordenação (e não de hierarquia) espelham aquela que foi a ideia que presidiu à formação de um espaço europeu, primeiro a nível económico, mas vindo progressivamente a assumir uma veste social, através da qual todos os intervenientes pudessem concretizar a ideia de que todos podem trabalhar para a criação de uma ideia comum, sem que isso signifique a existência de algum tipo de subalternização de uns em face de outros.

Outro ponto importante neste âmbito – e que ajuda a explicar o alcance da actividade deste Comité – é o de este atender aos diferentes sistemas de segurança social de cada Estado-membro, com base numa análise comparativa dos problemas e das soluções presentes em cada um, até porque uma das preocupações que aqui subjaz é a de constante actualização da lista de prioridades do plano de acção da instituição, com base nas realidades visíveis nesses espaços, e num certo momento histórico.

³⁵ Cfr. o ponto 26 da Estratégia para a Coesão Social Revista, aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a 31/03/2004.

³⁶ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, publicada no Diário da República n.º 241 SÉRIE I-A 1º SUPLEMENTO DE 17 DE OUTUBRO DE 2001.

Ora, tudo isto contribuiu para a criação e o desenvolvimento de uma ideia de Modelo Social Europeu³⁷ assente, cada vez mais, na ideia de que aos actores sociais tradicionais se sucedem os agentes de um espaço globalizado e em constante mutação, com influências positivas e negativas às quais é necessário dar resposta.

Com efeito, ver e analisar os problemas e as potenciais soluções que são apresentadas em cada um dos sistemas em concreto, e em cada momento histórico em particular, pode ser uma parte da resposta que se procura, pois é a partir daí que é possível adquirir a percepção das lacunas existentes e encarar a necessidade do seu preenchimento. A outra parte da resposta será a tentar aplicar essas soluções à prática dos agentes que, a nível internacional e/ ou europeu, desenvolvem a sua actividade nesta área, como o Conselho da Europa.

Assim, e como grandes linhas de acção do Conselho da Europa, naquele que foi o seu percurso até hoje, há a destacar a reafirmação do papel do Estado e de outros organismos públicos no campo da política social, através de uma integração progressiva da dimensão social na vida económica em prol da coesão social, mas sem esquecer a necessidade de acautelar uma ideia de responsabilidade social³⁸ entre todos os membros de uma certa sociedade e num certo momento histórico. A comprová-lo está, desde logo, o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³⁹ no qual a segurança social é

³⁷ A sua base legal potencial reside no actual artigo 3.º do Tratado da União Europeia, na versão do Tratado de Lisboa, assinado em 13/12/2007 e publicado no Jornal Oficial da União Europeia C 115 de 9/05/2008, mais concretamente na parte em que se refere “(...) uma economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção (...)”. Assim, o Modelo Social Europeu poderá ser definido como a forma através da qual o Estado se compromete a assegurar, juntamente com os seus parceiros, a coesão social, mediante a criação de níveis elevados de protecção, que abrange, tanto a vertente do emprego, como a do acesso a bens e serviços essenciais à criação de bem-estar e de uma maior igualdade de oportunidades, independentemente do sector e da classe em que estejam inseridos os membros da sociedade.

³⁸ Este conceito de responsabilidade social tem subjacente a ideia de universalidade na realização da causa social, ou seja, pressupõe que haja uma participação activa, quer dos cidadãos, quer das empresas, no sentido de assegurar o maior bem-estar social possível, nomeadamente a quem não dispõe das condições necessárias para o conseguir, autonomamente. Vide, COM (2011) 681 final, de 25 de Outubro de 2011: Responsabilidade social das empresas – uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0681/com_com\(2011\)0681_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681/com_com(2011)0681_pt.pdf) (consultada em 29/11/2015).

³⁹ Publicada em 2000/C 364/01 no JOCE C 364 de 18/12/2000.

assumida como uma realidade além-fronteiras, capaz de fazer face às eventualidades verificadas na esfera das pessoas que se desloquem no espaço comunitário. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia⁴⁰ também prevê mecanismos de protecção neste mesmo sentido, nomeadamente nos seus artigos 48.º, 153.º e 156.º nos quais é dada grande importância à forma pela qual a União Europeia tem de garantir o acesso a um nível elevado de protecção social aos seus cidadãos, em complemento da actuação dos seus Estados- Membros.

Com efeito, e mais do que menosprezar as diferenças entre os vários sistemas, o que releva é a consideração, em concreto, dessas mesmas diferenças, com vista a criar pontos de contacto entre realidades que, embora aparentemente distintas podem, afinal, necessitar de um mesmo mecanismo de apoio à sua estrutura social.

4. A conclusão possível

1. Aqui chegados, cabe avaliar o contributo dado por cada uma das organizações analisadas. Para tal, haverá que perceber se se produziu ou, pelo menos, se se criaram as condições necessárias para que se operasse uma verdadeira transformação da ideia de Segurança Social, tal como é entendida hoje, como resultado das sucessivas alterações que o próprio Estado foi sofrendo, desde o momento em que assume uma feição marcadamente liberal, passando por uma intervenção mais ao nível social, até chegar à sua actual configuração de Estado Regulador.

2. É claro que assistimos hoje a uma mutação na ideia clássica de Segurança Social, motivada, na sua essência, pelo surgimento de novas necessidades ligadas a mudanças no ciclo de vida pessoal, nas estruturas familiares tradicionais e na própria estrutura do emprego, muitas vezes temporário ou de duração incerta podendo falar-se, hoje, de uma densificação do desemprego como factor de exclusão social e de criação de novas e mais graves formas de pobreza – aspecto que não pode ser dissociado dos fenómenos migratórios, cuja consideração é cada vez mais determinante aquando da criação e desenvolvimento de políticas sociais de inclusão.

⁴⁰ Publicado no Jornal Oficial nº C 115 de 09/05/2008.

3. Por outro lado, assistimos a mudanças no próprio contrato intergeracional, cujas partes há muito deixaram de representar uma relação baseada na proporcionalidade e no equilíbrio, pois ao aumento do nível de envelhecimento não correspondente um aumento da natalidade e de produção de riqueza – aspectos essenciais para assegurar, respectivamente, a renovação de gerações e a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, sempre associada à ideia de equidade intergeracional, mas que dificilmente ultrapassará o designado estado Ótimo de Pareto, responsável por uma afectação de recursos incapaz de melhorar a situação de um indivíduo sem prejudicar a de outro. E, se assim é, então as eventuais distribuições de rendimento que sejam feitas seguindo esta realidade, poderão revelar-se, afinal, prejudiciais e injustas para quem tivera agido na convicção de vir a alcançar um estado ótimo de bem-estar.
4. A OIT e o Conselho da Europa desempenham, portanto, um papel importante em todo este contexto, cujo objectivo foi, e continua a ser, a transformação da espiral recessiva num estado de bem-estar social. Foi a crise que trouxe para a ordem do dia do debate contemporâneo sobre a questão social a necessidade de acautelar e fortalecer esse mesmo bem-estar, sendo também essa crise um dos principais factores que impedem a concretização desse objectivo.
5. O desafio será, portanto, o de transformar este círculo vicioso num círculo virtuoso de prosperidade ou, pelo menos, o de permitir que um cada vez maior número de pessoas possa ver satisfeitas as suas carências e acauteladas as eventualidades emergentes, sendo, por isso, essencial conhecer o panorama de desenvolvimento (ou de falta dele), em termos globais.
6. A definição de estratégias bidimensionais, resultantes de um consenso tendencial e progressivamente mais global, e simultaneamente com efeitos locais, nomeadamente através da conceptualização de Pisos de Protecção Social e da criação de instrumentos normativos desprovidos, ainda, da eficácia jurídica desejada, pode ser o primeiro passo de um longo percurso cuja meta está longe de ser alcançada, mas que com os contributos de todos e de cada um, em particular, pode fortalecer a união necessária para vencer os obstáculos emergentes nesse mesmo caminho, que é o da descoberta do real alcance da Segurança Social, em geral, e do campo de aplicação da sua protecção, em particular.

7. O Relativismo cultural é uma ideia que não pode ser esquecida devendo, até, ser encarada como um dos pilares do desenvolvimento global da questão social.
8. Com a Recomendação da OIT n.º 102, datada de Junho de 2012, verificou-se uma aproximação histórica, no sentido de um consenso alargado, em torno de uma política social global. Trata-se de um documento que serviu de modelo para o seu tempo, assim como um importante parâmetro a ter em conta em futuras acções a realizar na área da protecção social.
9. A construção de um Modelo Social Europeu é a grande vitória no que concerne à actuação dos Estados Europeus nesta área, correspondendo a um paradigma que não pode ser esquecido em cada medida e em cada política que é, ou ainda será implementada, no longo percurso que foi feito para se alcançar uma segurança social mais inclusiva.
10. A protecção social foi sendo definida ao longo do tempo como uma prioridade na agenda internacional dos vários Estados que compõem a OIT e o Conselho da Europa, havendo, contudo, e ainda, dúvidas em relação ao actual alcance da segurança social como sistema. São dúvidas que podem dar origem a vários resultados e cuja resposta passará pela compreensão e interpretação da acção desenvolvida por estas organizações – para uns, mais global, para outros, mais cooperante mas sem pretensões globalizantes, mas sempre com o mesmo objetivo: assegurar que os avanços conseguidos na causa social não se percam e que possam, até, ampliar a sua eficácia.

Mara Afonso

Lisboa, Janeiro de 2016

Bibliografia citada

CICHON, Michael – «The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?», in *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, 2013.

DEACON, Bob - «The social protection floor and global social governance: Towards policy synergy and cooperation between international organizations», in *International Social Security Review*, Vol. 66, 3-4, 2013.

GINNEKEN, Wouter van - «Civil society and the social protection floor», in *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4, 2013.

FERREIRA, Sílvia - *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, disponível em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/529_Acta033.pdf (consultado em 10/12/2015).

LEITÃO, Maria Josefina - Trabalho, Família e Igualdade de Género no Direito Internacional. In *Cadernos Sociedade e Trabalho: Protecção Social*, 7. 1.^a Edição. Lisboa: Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento e Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2006.

MENDES, Fernando Ribeiro - *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*. 1.^a edição. Lisboa: Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

NAMORADO, Rui - *A economia social - uma constelação de esperanças*, Oficina do CES n.º 213, 2004, disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/213.pdf>, consultada em 01/12/2015.

NAMORADO, Rui - *Renovar os quadros jurídicos da economia social?*, Oficina do CES n.º 293, 2007, disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/293.pdf>, consultado em 01/12/2015.

NOVAIS, Jorge Reis - *Os princípios constitucionais estruturantes da República*

Portuguesa. 1.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

PEREIRINHA, José António – *Política Social: fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*, Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

STOOVÉ, Errol Frank – *Declaração da Associação Internacional de Segurança Social sobre o objectivo estratégico da OIT em protecção social*, Genebra, Associação Internacional de Segurança Social, 2011, disponível em: www.issa.int (consultado em 04/09/2015).

WOOD, Geof; **GOUGH**, Ian – «A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy», in *World Development*, Vol. 34, N.º 10, 2006.

Bibliografia consultada

CAEIRO, Joaquim Croca – *Política Social e Estado Previdência*. 1.^a edição. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2010.

GINNEKEN, Wouter van – *Sustaining European social security systems in a globalised economy*. Bélgica: Publications Production Department (SPDP), Conselho da Europa, 2011.

HEREDERO, Ana Gómez – «Social Security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights», in *Human Rights Files*, n.º 23, Estrasburgo: Publicações Conselho da Europa, 2007

HEREDERO, Ana Gómez – *Social security. Protection at the international level and developments in Europe*. Bélgica: Publications Production Department (SPDP), Conselho da Europa, 2009.

NEVES, Ilídio das – *Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

PEREIRINHA, José António – *Política Social, formas de actuação no contexto europeu*. 1.^a edição. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

RODGERS, Gerry; *et al* – «The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009», disponível em <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/books/53> (consultado em 11/12/2015).

CONSELHO DA EUROPA, *Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO): meeting report*, 16.^a Reunião, Estrasburgo, 26-27 de Junho de 2014, disponível em http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/missceo/missceo_EN.asp (consultada em 13/12/2015).

Textos normativos

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Publicada em 2000/C 364/01 no JOCE C 364 de 18/12/2000.

Carta Social Europeia, entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 30/10/1991, através do Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, n.º 151/91, de 19/10/1991, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 241/91.

Carta Social Europeia Revista, Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, publicada no Diário da República n.º 241/2001, SÉRIE I-A ,1.º SUPLEMENTO DE 17/10/2001.

Código Europeu de Segurança Social, transposto para o Direito Português através do Decreto do Governo n.º 35/83, de 13 de Maio.

COM (2011) 681 final, de 25 de Outubro de 2011: Responsabilidade social das empresas - uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014, disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0681_/com_com\(2011\)0681_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681_/com_com(2011)0681_pt.pdf) (consultada em 29/11/2015).

Convenção n.º 102, datada de 1952, ratificada pelo Estado Português através da Resolução da A.R. n.º 31/92, de 03.11.1992, publicada em Diário da República - I Série - A, n.º 254.

Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 10 de Junho de 2008, disponível em:

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf, consultada em 13/09/2015.

Nova Estratégia para a Coesão Social, Aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a 31/03/2004, disponível em:

http://www4.segsocial.pt/documents/10152/13326/uma_nova_estrategia_para_coesao_social, (consultada em 14.09.2015).

Recomendação n.º 202 da OIT, disponível em:

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf (consultada em 10/09/2015).

Relatório VI da OIT – *Segurança Social para a justiça social e uma globalização justa*. Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS, 2011, disponível em:

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf, (consultada em 10/09/2015).

Resolução do Conselho das Comunidades Europeias publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias C13 de 12.2.1974, p. 1 a 4, Edição portuguesa: capítulo 05. Fascículo 002, p. 20 a 23, disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212\(O1\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212(O1)&rid=1) (consultado em 14/09/2015).

Tratado da União Europeia, na versão do Tratado de Lisboa, assinado em 13/12/2007 e publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º C 115 de 09/05/2008.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *Publicado no Jornal Oficial n.º C 115 de 09/05/2008*.

Para mais literatura recomendada sobre as matérias abordadas pelo iLab, consultar a actividade de Curadoria Científica desenvolvida pelo iLab: <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/curadoria-cientifica/>

Declaração de compromisso Anti-Plágio

“Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as citações estão correctamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar”.

Mara Afonso