

ESTUDO N.º E/26/APB/15 SOBRE DEMOGRAFIA E EQUIDADE INTERGERACIONAL

Relator: Rui Nunes

1. INTRODUÇÃO

A evolução demográfica está incondicionalmente ligada ao futuro das sociedades civilizadas. Por um lado, porque a natalidade tem diminuído drasticamente fruto de um conjunto de fatores civilizacionais, nomeadamente o advento do planeamento familiar. Em especial a contraceção possibilitou que a mulher estivesse em condições de paridade para disputar o mercado de trabalho, diminuindo assim a possibilidade de se constituírem famílias numerosas como era habitual no passado. Hoje os casais escolhem quando desejam procriar, geralmente após terem alcançado alguma estabilidade profissional e financeira. Em Portugal, e sobretudo nos últimos anos, o fim do *baby boom* dos anos cinquenta do século XX traduziu-se numa taxa de fertilidade de 1,29 em 2015, pelo que a própria transição geracional encontra-se hoje hipotecada. Por seu turno assiste-se a uma taxa de emigração preocupante, sendo este mais um fator de pressão sobre os complexos sistemas de proteção social.

Mas, a demografia tem outro aspeto igualmente relevante que é o envelhecimento progressivo da população. O envelhecimento deve-se a causas diversas tal como a melhoria global das condições de vida das populações e uma maior acessibilidade ao sistema de saúde, tendendo a esperança de vida média a crescer drasticamente nas próximas décadas. De acordo com o *Ageing Report 2015* (European Commission 2014) a esperança de vida média em Portugal em 2050 será de 83,1 para os homens e 88,1 para as mulheres mas estima-se que ainda este século a esperança de vida média possa ultrapassar os 90 anos. A tendência crescente que se evidencia deve ser um elemento essencial no planeamento estratégico a longo prazo das mais diversas políticas públicas. Mais, quando se sabe que o envelhecimento se associa hoje a uma boa qualidade de vida em muitos países civilizados, nomeadamente os que apresentam elevados níveis de Desenvolvimento Humano (Nussbaum 2009; Human Development Report 2013).

Esta combinação entre natalidade e aumento da esperança de vida resulta, porém, numa equação de difícil resolução, pela redução dos elementos ativos e produtivos da sociedade e pelo aumento do consumo de recursos em prestações sociais. Pelo que uma questão absolutamente nuclear é a sustentabilidade financeira das funções sociais do Estado. Ou noutra perspetiva de que modo é que podemos garantir hoje às gerações vindouras que não estamos a hipotecar o seu futuro e o seu direito a um futuro aberto. Pelo que é necessário um novo enquadramento concetual de modo a determinar qual o ideal de justiça que permita uma convivência saudável entre as atuais e as futuras gerações.

Por razões que relevam do simples bom senso importa desenhar um contrato social que não se limite às atuais gerações mas que se estenda às gerações vindouras garantindo, assim, a sustentabilidade do sistema e a coesão social.

2. SOLIDARIEDADE E EQUIDADE INTERGERACIONAL

A regulação entre os direitos das atuais e das futuras gerações exige uma ponderação clara sobre os referenciais de justiça intergeracional que pretendemos para a nossa sociedade. Do mesmo modo que desejamos para as gerações vindouras um meio ambiente saudável – com acesso a água potável, proteção da biodiversidade, e uma atmosfera de qualidade – devemos olhar para a sustentabilidade financeira do Estado de uma forma similar. Pelo que a questão a formular é o que se entende por justiça, aliás pergunta matricial de Sócrates que influenciou decisivamente o pensamento ocidental, nas suas vertentes ética, filosófica e política. No seu sentido mais geral, e segundo a escola de pensamento grega, trata-se da virtude essencial na organização de uma sociedade. Mas, neste corpo doutrinal, não é possível encontrar uma resposta clara para a questão ainda hoje controversa de definir critérios de justiça quer nas escolhas individuais quer nas coletivas.

Formulações de carácter geral como “justiça é cada pessoa desenrolar o papel devido na comunidade” ou “justiça é dar a cada um aquilo que lhe é devido”, apenas contribuem para este debate promovendo um ideal de igualdade entre os cidadãos e o dever geral de cidadania (Solomon 2000). De facto, existem diferentes raízes concetuais relativamente ao conceito de justiça, designadamente no sentido distributivo. As diferentes teorias existentes apelam, invariavelmente, para o princípio formal de justiça segundo o qual “iguais” devem ser tratados de “forma igual”. Este princípio é designado por formal porque traça as linhas gerais da justiça entre os cidadãos, mas não permite deduzir quais as diferenças de carácter substantivo que torna os cidadãos ou não como iguais. Até esta simples formulação (atribuída a Aristóteles através do seu princípio da igualdade formal) implicaria especial cautela em não onerar as gerações vindouras com responsabilidades financeiras ou ambientais que levassem décadas a saldar. E por outro lado, permitirá alargar o perímetro de influência da justiça distributiva (social) a toda a comunidade internacional (Sen 1999, 2009), podendo mesmo equacionar-se no futuro a existência de uma governação global de acordo com princípios éticos universais (Pogge 2008).

Em todo o caso, desenrolaram-se ao longo da evolução da humanidade, diferentes teorias da justiça de acordo com a visão preponderante do bem comum. Estas teorias, de aplicação genérica na distribuição e acesso à riqueza e outros benefícios da sociedade, e qualquer que seja o conceito de “justiça” adotado, são instrumentais para garantir a coesão social, dada a disparidade económica existente entre os detentores de riqueza em qualquer sociedade organizada. Devem existir meios que permitam aos cidadãos aceder a determinados bens sociais de acordo com as suas necessidades, segundo regras claras no que respeita aos seus direitos e obrigações. Esta visão da justiça, defendida entre outros por John Rawls (1971) baseia-se no conceito de “contrato social” e assenta essencialmente nos princípios da liberdade individual e da igualdade de oportunidades. O princípio da diferença é o paradigma desta doutrina. Rawls refere duas vertentes interpretativas da justiça:

- Cada cidadão deve dispor de direitos idênticos no que respeita ao acesso ao sistema mais completo de liberdades básicas, desde que compatível com um sistema similar de liberdades para todos os cidadãos;
- As desigualdades sociais e económicas são permissíveis se, e só se, concorrerem para o benefício dos cidadãos em posição mais desfavorável, e desde que permitam o acesso em igualdade de oportunidades de todos os cidadãos às posições e benefícios oferecidos pela sociedade.

Este princípio parte do pressuposto que, numa situação imaginária, onde cada cidadão possa exprimir a sua vontade sob “um véu de ignorância” todos seriam prudentes nas decisões referentes à distribuição da riqueza na sociedade. Isto é, se cada um de nós pudesse pertencer tanto ao grupo dos mais como dos menos favorecidos, e, portanto, detentores da riqueza e da propriedade, as nossas escolhas livres e informadas a este propósito conduziriam a uma distribuição que favorecesse os menos privilegiados (Daniels 1996). Dado que, à partida, sob o véu de ignorância, não é possível saber a que grupo se pertenceria. Daí que, num contexto de desigualdade social, a distribuição da riqueza deve favorecer os mais desfavorecidos, precisamente como meio para promover a coesão e a paz social, e garantir a igualdade de oportunidades (Parijs 1991). A igualdade de acesso de todos os cidadãos aos bens sociais de primeira necessidade e, portanto, aos lugares-chave da sociedade – geralmente designado por princípio da igualdade de oportunidades – é uma das vertentes nucleares do princípio da diferença de John Rawls. Trata-se, na sua essência, de garantir o exercício do direito à liberdade individual, na relação do indivíduo com a sociedade, assim como o direito que lhe assiste em desempenhar um papel social de acordo com o seu mérito individual (Sen 1989).

Mas, não é apenas a teoria do contrato social de Rawls que prevê o direito à igualdade de oportunidades. De um modo geral, pode afirmar-se que todas as distintas visões da justiça, nas suas diferentes formulações, contemplam esta intenção. A liberdade individual deve ser interpretada como um valor em si mesmo e um determinante para o exercício da cidadania (Nozick 1974). De facto, os carenciados, os desalojados, os deficientes, entre outros, não podem ser considerados verdadeiramente como “iguais”, independentemente dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República (Artigo 13º - Igualdade). E, por dois motivos. Primeiro, pela incapacidade objetiva de defenderem os seus interesses, segundo pela situação de vulnerabilidade e de intimidação em que se encontram.

John Rawls refere-se também ao conceito de “bem social primário” que qualquer cidadão deseja para si como forma de atingir a autorrealização. Não está em causa, portanto, o conceito utilitarista de bem-estar. Isto é, trata-se, em primeiro lugar, de consagrar a liberdade como direito fundamental, em segundo lugar a justa distribuição dos benefícios socioeconómicos e, finalmente, o acesso a esses benefícios em igualdade de oportunidades (Daniels 1989). Em todo o caso existe uma ordem hierárquica entre os princípios sendo que a montante está o exercício da liberdade e só depois a igualdade de oportunidades. Bens e serviços públicos de primeira necessidade, como a segurança dos cidadãos, a defesa nacional, a proteção ambiental ou a saúde pública, pela necessidade

de convergência de esforços entre os cidadãos, e a impossibilidade destes atingirem esses objetivos individualmente justificam plenamente o esforço contributivo através da tributação da riqueza.

O conceito de justiça enquanto equidade (Kolm 1992, 1998) implica que o critério subjacente à distribuição da riqueza entre os membros da sociedade seja essencialmente baseado na necessidade individual. A obtenção de equidade no acesso aos bens sociais implica uma redução sistemática de disparidades entre, por um lado, os cidadãos individuais e, por outro, os diferentes grupos sociais. De fato, um dos principais fatores que origina a melhoria global dos níveis de vida da população, medida através de diferentes indicadores, reside mais na diminuição das disparidades culturais, económicas e sociais entre os estratos mais e os menos desenvolvidos, do que propriamente de outros fatores. Como opção política e ideológica, o conceito de equidade pode ter diferentes implicações sociais e económicas: equidade na afetação de recursos, equidade nas prestações sociais, e ainda equidade no financiamento dessas prestações.

Como refere Alan Williams (1994) a aplicação do princípio da justiça pode originar uma distinção entre equidade horizontal e vertical. Por equidade horizontal entende-se a prestação de tratamento igual a indivíduos iguais. A equidade vertical pressupõe um tratamento desigual para desiguais. Este autor explica, igualmente, que é possível determinar propriedades relevantes nos indivíduos que dão expressão a esta perspetiva de justiça. E, assim, promover a equidade vertical. Neste contexto, parece ser possível referir que a justiça está relacionada com os conceitos de “necessidade” e de “funcionamento normal”, que são, talvez, o ponto de partida para uma política de igualdade de oportunidades.

A adoção de medidas conducentes à equidade vertical pretende ir de encontro à realidade sociológica bem documentada, de que os cidadãos mais desfavorecidos do ponto de vista económico são, também, os que apresentam piores indicadores de desenvolvimento. Isto é, pode estar em causa, e de acordo com o princípio da diferença, a discriminação positiva dos estratos mais desfavorecidos da sociedade. A equidade vertical, ao tratar de modo desigual, indivíduos desiguais, promove o valor instrumental de uma responsabilidade tributária de acordo com o rendimento de cada um (podendo a tributação ter um carácter proporcional ou progressivo) como fator de promoção da coesão social.

Mas, nas economias de mercado, a solidariedade não se materializa por motivos puramente altruísticos, de modo a alcançar-se equidade no acesso e na distribuição dos bens sociais primários. Se por “solidariedade” se entende a perceção de unidade e a vontade de sofrer as consequências daí resultantes, o conceito de “unidade” indicia a presença de um grupo de pessoas com uma história comum e com valores e convicções semelhantes. A solidariedade pode ser voluntária, como quando, a título de exemplo, uma pessoa age por motivos humanitários, ou compulsiva quando o governo tributa a população através dos impostos de forma a providenciar serviços universais. Mais uma vez, na maioria das democracias ocidentais, o Estado sentiu a necessidade de encontrar meios para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos através do seu esforço tributário.

A solidariedade tem diferentes *backgrounds* do ponto de vista histórico. Pode ser encontrada, ainda que com diferentes designações, nas tradições católica e protestante, e no pensamento marxista, socialista e mesmo liberal. Como doutrina, ou como escolha política, está profundamente enraizada na maioria dos sistemas europeus de proteção social. A solidariedade no âmbito das funções sociais do Estado pode ainda contribuir para outro objetivo. Isto é, solidariedade pode gerar solidariedade, devido ao “movimento moral da sociedade” e ao ideal de igualdade invocado. É de isso um bom exemplo a criação de um sistema universal de saúde ou de educação enquanto fonte geradora de altruísmo que pode estender-se a outras áreas da proteção social.

Mas, deve recordar-se que esta vertente da justiça tem uma aplicação concreta no que respeita à distribuição da riqueza e da propriedade. A sociedade, independentemente da diversidade de culturas e tradições existentes no seu seio, encontra-se geralmente organizada em torno de um Estado, com regras de convivência social, que se traduzem na criação e aprovação de ordens próprias, nos planos ético e jurídico. A organização do Estado, já defendia Thomas Hobbes, parte do pressuposto que o ser humano luta incessantemente pela sobrevivência pelo que é, segundo a lei da natureza, “inimigo de todo o homem”(Hobbes 1999). De facto, e ainda segundo Hobbes, a busca constante da felicidade obriga a que o ser humano deseje sempre mais poder, e portanto mais riqueza, como garante da sua perpetuação. E, poder implica mais poder, sempre à custa de outros seres humanos com os quais convive quotidianamente. A felicidade, sendo observada como expressão de uma contínua progressão do desejo individual, é também a conquista, para além da posse. Este desejo conatural entre os homens, de desejar sempre mais poder, leva a que a comunidade humana, através da lei civil, pretenda organizar-se de modo a garantir a sua sobrevivência. A criação institucional do Estado, por acordo mútuo, pretende assim impedir o processo de autodestruição do homem pelo homem. O Estado, *civitas* em latim, decorre deste pacto social humano, criado pelos homens e para os homens, exercendo o seu poder de acordo com a vontade soberana daqueles que representa.

Esta conceção de Estado, enquanto estrutura centralizada e maximalista de poder, pode ser contestada, não no sentido da convivência anárquica, mas no sentido de um Estado minimalista, de um governo limitado, que pretenda garantir a ordem pública mas permitindo que as energias individuais possam ter livre expressão. Em qualquer caso a evolução das sociedades contemporâneas, o seu nível de desenvolvimento e de literacia, e as expectativas criadas pelos agentes políticos implicam novos modelos organizativos do Estado seja para o cumprimento das suas funções económicas (alocação de recursos, redistribuição e estabilização macroeconómica), seja para regular as relações entre os cidadãos, seja para garantir o acesso a um leque adequado de funções e oportunidades sociais. Pelo que a questão a formular já não deve ser se se pretende um Estado “maximalista” ou “minimalista” mas qual a dimensão ótima face às suas novas funções, à sua sustentabilidade futura e ao elevado custo de oportunidade social hoje existente. Isto é se o referencial de justiça deve incluir uma efetiva igualdade de oportunidades também para os futuros cidadãos aqueles que constituem o capital humano das gerações vindouras e mesmo a uma escala global (Brock 2009).

3. UM NOVO CONTRATO SOCIAL

Independentemente da conceção de Estado e de justiça social (distributiva) que se possa adotar importa considerar que as decisões individuais e coletivas têm consequências, no curto e longo prazo. Pelo que importa alargar o conceito de contrato social às gerações vindouras enquanto detentoras de um direito a herdar um nível de desenvolvimento socioeconómico e uma realidade financeira que sejam sustentáveis ao longo dos anos, permitindo, contudo, que os direitos das gerações atuais, nomeadamente dos estratos mais envelhecidos da sociedade sejam adequadamente salvaguardados. Devendo distinguir-se entre igualdade de oportunidades *intra* e *inter* gerações (Kopelman 1995). A título exemplificativo, promovendo a saúde e o bem-estar a nível da infância, está a contribuir-se para que a atual geração adulta e, portanto, contribuinte líquida para o Orçamento do Estado, venha a usufruir de um suporte estável (nomeadamente através de uma força produtiva saudável) quando atingir a terceira idade.

O modelo teórico denominado por *fair innings* (oportunidade justa), baseado na idade de cada cidadão, defende que o ideal de justiça está relacionado com o número de anos vividos e, assim, com a justa parte dos recursos sociais consumidos. Isto é, segundo esta corrente do pensamento, sendo a expectativa de vida dos cidadãos superior a oitenta anos, a responsabilidade da sociedade em apoiar socialmente (saúde, segurança social, etc.) seria inversamente proporcional ao número de anos vividos. Ultrapassada a expectativa de vida média da população, a sociedade não teria uma responsabilidade tão aprofundada. Uma visão estritamente utilitarista, que não considere a dignidade intrínseca de cada pessoa, concorre para esta argumentação dado que ao privilegiar programas de prevenção e promoção nas gerações mais novas está a aumentar-se o “número de anos-benefício” e, portanto, o bem-estar global da sociedade. Daniel Callahan, por exemplo, defende que a sociedade deve providenciar os meios para que as crianças possam atingir a terceira idade, e só após alcançado esse desiderato é que os recursos financeiros devem ser utilizados para que os idosos se tornem ainda mais idosos (Callahan 1987). Porém, a longo prazo, o impacto social de medidas desta natureza, ao excluírem grupos inteiros de cidadãos de cuidados básicos de saúde e de outras prestações sociais, pode contribuir para a desagregação do tecido social, precisamente aquilo que o utilitarismo pretende evitar.

Assim, não restam dúvidas de que, face à inversão demográfica, é essencial a discussão e aplicação de um novo contrato social entre a atual e as futuras gerações. Portanto, um novo contrato social *intra* e *intergeracional* a meu ver com dois eixos condutores essenciais:

- a) **Sustentabilidade do Sistema Previdencial:** Questões como a dimensão adequada e otimizada de Estado (nomeadamente em proporção do PIB), a prevenção de dívida pública diferida (contraída por exemplo através de algumas parcerias público/privadas que irão demorar décadas a saldar), ou os gastos acrescidos com a segurança social de hoje implicam que se reequacione seriamente as relações financeiras entre as diferentes gerações e a longo prazo¹.

¹ De acordo com Paulo Trigo Pereira para efeitos financeiros o conceito de Estado deve incluir as funções que estão refletidas geralmente no Orçamento do Estado, não incluindo, portanto, as empresas mercantis que se encontram no perímetro do Setor Empresarial do Estado (SEE) nem outras organizações nas quais o Estado apresenta alguma participação, tal como a Caixa Geral

A sustentabilidade do sistema de pensões de reforma é provavelmente o fator que mais concorre para o princípio da equidade intergeracional. Qualquer que seja a estratégia determinada por novos arranjos sociais, a solidariedade intergeracional instantânea que já se verifica hoje (entre as gerações que convivem no mesmo tempo), e que terá que ocorrer no futuro (entre as atuais e as futuras gerações), deve em princípio apelar essencialmente a mecanismos de previdência onde cada pessoa ao iniciar a sua vida profissional inicia também a sua carreira contributiva. Pelo que no futuro, pelo menos em tese, a redistribuição apenas deveria ocorrer a título excepcional quando por razões atendíveis e justificáveis não exista possibilidade de existência de uma carreira contributiva que garanta uma adequada substituição do rendimento. O sistema de previdência pode cobrir uma gama mais restrita ou mais lata de riscos sociais. Assim, para além de pensões de aposentação², de reforma e de sobrevivência pode cobrir outras situações como os subsídios de desemprego, de doença, de acidente de trabalho, e de parentalidade ou adoção. Em Portugal o sistema previdencial é financiado pelos descontos na folha de salários dos trabalhadores. Ainda que, *a priori*, possa parecer de modo diferente quem tem o verdadeiro encargo é sempre o empregador (de modo direto ou indireto): 11% pago pelo trabalhador (Taxa Social Única sobre o trabalhador) e 23,75% pelo empregador (Taxa Social Única sobre a empresa).

Deve realçar-se que os fundos do sistema previdencial da segurança social não pertencem ao Estado em sentido estrito não sendo portanto financiados pelos impostos dos contribuintes. As quotizações devidas pelos trabalhadores e empregadores são fixadas por cálculos atuariais tendo em atenção a ponderação entre o salário ou vencimento da pessoa e o número de anos da sua carreira contributiva. Deve salientar-se que este sistema previdencial foi sustentável até recentemente (2011) não tendo contribuído para o agravamento do défice ou da dívida pública. Este sistema apresentava mesmo algumas reservas geridas pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS, IP)³.

de Depósitos (Pereira, 2015). Deve notar-se que, nesta perspetiva, quase 2/3 da despesa pública não se encontra no perímetro do Estado: 44% prestações sociais (*stricto sensu*, dependendo portanto de fundos próprios), 9% administrações regionais e locais, e 10% despesas com juros.

² A pensão de aposentação é a prestação pecuniária mensal vitalícia atribuída pela cessação definitiva do exercício de funções públicas à generalidade dos subscritores da Caixa Geral de Aposentações, para cobertura das eventualidades na velhice e incapacidade permanente.

³ O IGFCSS, IP procede à gestão de fundos, em regime de capitalização, em especial, os fundos pertencentes a sistemas previdenciais do Estado e, complementarmente, na oferta dos seus serviços e das suas competências na gestão de patrimónios autónomos do Estado suscetíveis de serem investidos no médio e longo prazo. O IGFCSS, IP, gere o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e tem como objetivo a estabilização dos saldos da Segurança Social. Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social n.º 4/2007, de 16 de janeiro, são dotações do FEFSS dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem – até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos –, os saldos anuais do sistema previdencial e as receitas resultantes da alienação de património. Constituem ainda

Provavelmente foi o aumento do desemprego e da imigração que, originando uma quebra de receitas e um aumento das despesas com o subsídio de desemprego, colocaram em causa a sustentabilidade do sistema e não exclusivamente a demografia. Em qualquer caso, ultrapassada a fase da crise económica e financeira, e finda a austeridade, importa equacionar a implementação de medidas que permitam garantir a sustentabilidade futura da segurança social. Medidas como o plafonamento voluntário com contribuições para o sistema público e o excedente para um regime privado ou mutualista assente numa base de livre escolha estão a ser atualmente equacionadas, de modo a garantir que a taxa de substituição de rendimento por pensão se mantenha em limites socialmente adequados. A taxa de substituição no momento da reforma/aposentação refere-se ao *ratio* calculado no primeiro ano entre a primeira pensão e a média de vencimento na aposentação. Esta taxa de substituição tem vindo a diminuir e sem um plano estratégico adequado pode vir a assumir valores preocupantes nas duas próximas décadas.

Pelo que faz sentido reequacionar o papel da pessoa idosa no mercado de trabalho, bem como toda a dinâmica das carreiras profissionais. O novo contrato intergeracional terá que indexar de alguma forma a idade de aposentação à esperança de vida média sendo este um compromisso que deve ser claramente apresentado a todos os cidadãos e discutido de um modo claro e transparente. Fica também para equacionar futuramente o modo de progressão na carreira – em qualquer carreira profissional. Nomeadamente se de uma progressão constante até ao topo (ainda que nem sempre alcançado) se pode evoluir para uma evolução na forma de uma curva em U invertido. Implicando obviamente que as competências de uma pessoa idosa não aposentada fossem aproveitadas, ainda que noutras funções e com uma intensidade diferente.

De acordo com Fernando Ribeiro Mendes “As pensões de velhice continuam a ser o elemento crucial da distribuição intertemporal de rendimentos dos beneficiários, a qual procura aplainar os correspondentes altos e baixos de todo o ciclo de vida diferindo parte das remunerações realizadas na fase ativa para as fases de inatividade antecipáveis. Nesta distribuição, a taxa final de substituição do rendimento disponível na velhice, incluindo neste não só as pensões públicas e privadas a que se tenha direito, como também outros rendimentos de patrimónios acumulados antes da passagem à reforma é a questão decisiva” (Mendes 2011). Ainda segundo este autor pode-se antecipar com segurança o seguinte conjunto de reformas na segurança social nos próximos anos:

- “O fim do benefício definido como regra geral dos esquemas, que será, sem dúvida, consagrado através da generalização do ajustamento automático das pensões à evolução da esperança de vida;
- A generalização da capitalização virtual, testada já em alguns países, que irá ser experimentada por muitos mais;

receitas do FEFSS os proveitos resultantes das aplicações financeiras realizadas. Ver <http://www4.seg-social.pt/igfcss>

- A maior adequação das prestações através da criação de benefícios complementares dirigidos a situações específicas de desvantagem dos cidadãos;
- A maior diversificação de fontes de rendimento dos reformados além das pensões públicas, que será promovida para cobrir o maior risco assumido por cada pessoa;
- A elevação da idade estatutária de pensão, que vai ser certamente imposta, de forma progressiva, aproximando-se dos 70 anos em quase todos os países, e o aumento da duração média da fase de atividade da vida dos cidadãos, que será ainda mais acentuado;
- A supervisão comunitária sobre as políticas sociais de cada país da União, que se tornará cada vez mais abrangente e interventiva.”.

Assim se compreende que a Lei de Bases da Segurança Social n.º 4/2007, de 16 de janeiro, no seu Artigo 64 preveja a existência de um “Fator de sustentabilidade”, isto é que ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, seja aplicável um fator de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida, tendo em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. E também que este fator de sustentabilidade seja definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão.

- b) **Envelhecimento Ativo e Participação Social:** Uma cidadania plena e responsável só pode ser alcançada quando os cidadãos tenham um nível de formação e de instrução que lhes permita desenhar uma trajetória de vida plenamente realizada. A educação, a cultura o conhecimento, são obviamente ferramentas essenciais para a inclusão de todos independentemente das condições sociais e familiares que existam à partida. A igualdade de oportunidades só se concretiza se existirem elevados níveis de literacia e de cultura cívica. E o nosso país, apesar das contingências, deu enormes passos nas últimas décadas universalizando o acesso ao ensino básico e secundário, mas também na melhoria das condições de vida na terceira idade. Mas, a estrutura sociodemográfica da sociedade portuguesa, como aliás de todas as sociedades desenvolvidas, encontra-se em profunda transformação, com uma esperança de vida média que continua a aumentar sustentadamente, implicando, em termos civilizacionais, que o aumento da longevidade se associe a um incremento da qualidade de vida. Por isso importa olhar para as diferentes dimensões da vida pessoal, familiar e social que contribuem para a autorrealização da pessoa idosa designadamente para o emprego, saúde, serviços sociais, educação de adultos, voluntariado, habitação, informática, transportes e mobilidade, etc. Ou seja, a capacitação da pessoa idosa é um passo essencial para uma verdadeira política de envelhecimento ativo.

Por outro lado, a conjugação de diferentes fatores – diminuição relativa dos cuidadores informais, nomeadamente da família, e aumento da longevidade – implica políticas sociais bem definidas de envelhecimento ativo. Com envolvimento genuíno dos diferentes atores sociais, tal como o Estado central, as

autarquias, a academia, as instituições do terceiro setor (economia social), os empreendedores sociais, etc. Envelhecimento ativo implica uma aposta na literacia em saúde que sendo uma responsabilidade coletiva é também uma responsabilidade individual. De facto, o desenvolvimento de melhores condições de vida ao longo dos últimos anos implica também que a população sénior antecipe alguns dos problemas de saúde previsíveis na terceira idade e prepare sem sobressaltos o estilo de vida mais consentâneo com as suas necessidades e aspirações. Esta ética da responsabilidade – individual e coletiva – exige formas inovadoras de educação para a saúde de modo a que o impacto do envelhecimento, e de condições associadas (como o aumento da prevalência de quadros demenciais), seja otimizado proporcionando uma vida feliz e harmónica na terceira idade.

Mas, envelhecimento ativo implica também que se redesenhe as funções sociais dos idosos bem como as suas responsabilidades familiares. Ou seja que se implementem as estruturas necessárias para a criação de uma verdadeira “sociedade para todas as idades” promovendo uma genuína solidariedade entre as gerações. Implicando especial atenção a fenómenos crescentes de violência doméstica cuja prevenção se revela essencial a ponto da Organização Mundial de Saúde a considerar como um problema de saúde pública, pois esta tem efeitos não só sobre a integridade física mas também na saúde mental das vítimas. A aplicação concreta da Rede de Cuidados Continuados de Saúde deve ser considerada instrumental nas políticas sociais.

Sendo a família a célula nuclear do desenvolvimento da sociedade tem o dever de assegurar a continuidade do ser humano e de originar o equilíbrio possível entre a individuação e a socialização dos seus membros. Estimulando a sua responsabilidade ético/social na prestação do apoio necessário aos seus membros mais vulneráveis, sobretudo recorrendo a cuidados informais que frequentemente são hoje procurados em ambiente institucional. As diferentes manifestações de violência doméstica no idoso implicam a necessidade de respeitar princípios éticos fundamentais na interface entre a família e terceiras partes.

Para além do sistema previdencial, o sistema de segurança social abrange também o sistema de proteção social de cidadania. Ou seja, incumbe ao Estado promover novas formas de integração social dos idosos recorrendo a formas modernas de inovação e empreendedorismo social. Em muitas situações o Estado pode ser mesmo subsidiário (princípio da subsidiariedade) em relação à sociedade civil (Pasquino 1996), à família ou ao terceiro setor/economia social.

O terceiro setor integra realidades sociais heterogéneas e reúne uma diversidade de organizações, tal como misericórdias, associações, cooperativas, mutualidades e fundações, entre outras. Na realidade estas instituições têm-se desenvolvido ao longo do tempo de forma diferente, quer entre si quer nas diversas regiões do país, e caracterizam-se por terem modos de estabelecer as suas atividades de produção e/ou fornecimento de bens e serviços, diferentes dos agentes económicos preponderantes. Ou seja, o terceiro setor é um espaço intermédio de atividade económica entre os poderes públicos (Estado) e as

empresas privadas com fins lucrativos (mercado). No entanto, este terceiro setor tem adquirido uma crescente relevância a diferentes níveis que vão desde a economia, ao mercado de trabalho, à luta contra a exclusão social, ao desenvolvimento local, entre outros. Mais ainda, porque atualmente os setores público e privado (lucrativo) não conseguem dar resposta às solicitações de algumas áreas de atividade, de que um exemplo candente é a assistência à terceira idade e a doentes crónicos. Mas, defende-se cada vez mais que o terceiro setor pode ser uma alternativa a considerar pois tem um grande potencial a ser explorado e desenvolvido para a criação de respostas efetivas para muitas das carências sociais não integralmente satisfeitas.

Por outro lado, a sociedade confronta-se hoje com uma crise social e económica acentuada, que obriga a que se encontrem urgentemente respostas para situações dramáticas, como a existência de novos e persistentes problemas de pobreza, de exclusão social e de desemprego, entre outros. O terceiro setor/economia social apelando a uma visão solidária e altruísta de sociedade e recorrendo ao voluntariado entre outras formas de participação cívica abnegada tem todo o potencial para promover a elaboração de projetos sociais no domínio da proteção e integração da pessoa idosa racionalizando os investimentos sociais e suprindo carências sociais que de outro modo não seriam ultrapassadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A equidade intergeracional deve ser um dos grandes objetivos de qualquer sociedade moderna e desenvolvida, devendo mesmo ser equacionada à escala mundial, dado que a globalização económica e cultural traduziu-se num modelo de desenvolvimento razoavelmente semelhante em grande parte do planeta (Held 1995).

Se se pretende promover a paz e a coesão social entre as diferentes gerações, evitando fenómenos de discriminação geracional, tem que se encontrar uma solução viável para a equação aparentemente impossível de conciliar o direito (adquirido e em formação) a uma pensão de velhice digna, e adequada ao nível de vida previamente existente, com o também legítimo direito das gerações ativas de não serem expropriadas de uma parte considerável do seu rendimento para benefício de terceiros, sobretudo quando se espera que a taxa de substituição de rendimento por pensão venha a ser substancialmente reduzida no futuro. Se é certo que o sistema previdencial visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da aposentação, morte ou invalidez tem que se determinar coletivamente, e pelo menos à escala Europeia (European Union 2007), um modo adequado de respeitar princípios básicos de justiça e equidade.

Mas para além de garantir que a pessoa idosa vê o rendimento perdido substituído por uma pensão de velhice adequada importa garantir também que o ambiente geral da comunidade é *age-friendly* de modo a que determinados direitos básicos e inalienáveis possam ser efetivamente usufruídos (Shue 1980). O que implica especial atenção ao conjunto de estruturas sociais que podem e devem existir para gerar um ambiente inclusivo diminuindo assim a pressão intergeracional com base apenas no rendimento disponível⁴. Existindo portanto uma responsabilidade social acrescida – a nível individual, familiar, corporativa e da sociedade como um todo – que permita a implementação de elevados padrões de justiça intergeracional.

Referências:

- Brock G: Global Justice – A Cosmopolitan Account. Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Callahan D: Terminating Treatment: Age as a Standard. Hastings Center Report Oct/Nov, 1987: 21-25.
- Daniels N: Reading Rawls. Critical Studies on Rawls’ “A Theory of Justice”. Stanford University Press, Stanford, 1989.
- Daniels N: Justice and Justification. Reflective Equilibrium in Theory and Practice. Cambridge University Press, New York, 1996.
- European Commission: Ageing Report 2015, Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Brussels, 2014.
- European Union: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007.
- Held D: Democracy and the Global Order – From the Modern state to Cosmopolitan Governance. Oxford, Polity Press, 1995.

⁴ De acordo com a Organização Mundial da Saúde existe um conjunto de indicadores essenciais para se saber se uma cidade é “amiga do idoso”: a) Espaços exteriores e acessibilidade dos edifícios, b) Transportes e mobilidade, c) Habitação, d) Participação social, e) Respeito e inclusão social, f) Participação cívica e emprego, g) Comunicação e informação, e) Serviços de saúde e comunitários. Cada um destes indicadores, por seu turno, tem um conjunto alargado de sub-indicadores que permitem melhor caraterizar este ambiente social (World Health Organization 2007).

- Hobbes T: *Leviatán. O la Materia, Forma y Poder de um Estado Eclesiástico y Civil*. Versión, prólogo y notas de Carlos Mellizo. Filosofía y Pensamiento, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- Human Development Report 2013. *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations Development Programme, 2013.
- Kolm S: *Justice and Equality*, MIT Press, Cambridge, MA, 1992.
- Kolm S: *Distributive Justice*. In *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Companions to Philosophy, Robert Goodin and Philip Pettit P, editors, Blackwell Publishers, Oxford, 1998.
- Kopelman L: *The Injustice of Age Bias against Children in Allocating Health Care*. In *Allocating health Care Resources*. Biomedical Ethics Review, James Humber and Robert Almeder (Editors), Humana Press, Totowa, New Jersey, 1995.
- Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro. *Aprova as bases gerais do sistema de segurança social*.
- Mendes FR: *Segurança Social. O Futuro Hipotecado*. Ensaios da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011.
- Nozick R: *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, New York, 1974.
- Nussbaum M: *Creating Capabilities – The Human Development Approach and its Implementation*. *Hyparia* 24(3); 2009: 211-215.
- Parijs P: *Qu'est-ce qu'une Société Juste? Introduction à la Pratique de la Philosophie Politique*. Éditions du Seuil, Paris, 1991.
- Pasquino G, Bartolini S, Cotta M, Morlino L, Panebianco A: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- Pereira PT: *Dimensão e Sustentabilidade do Estado*, Conferência “Portugal no Palácio dos Carrancas” Porto, 9 de junho de 2015.
- Pogge T: *World Poverty and Human Rights*, 2nd ed., Cambridge, Polity Press: 2008.
- Rawls J: *A Theory of Justice*. Harvard University Press, New York, 1971.
- Sen A: *Development as Capabilities Expansion*. *The Journal of Development Planning* 19; 1989: 41–58.
- Sen A: *Development as Freedom*. New York, Knopf., 1999.
- Sen A: *The Idea of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- Shue H: *Basic rights – Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press, 1980, 1st edition.
- Solomon R, Murphy M: *What is Justice? Classic and Contemporary Readings*. 2nd ed. Oxford University Press, New York, 2000.

- Williams A: Economics, Society, and Health Care Ethics. Principles of Health Care Ethics, Raanan Gillon (Editor), John Wiley & Sons Ltd, London, 1994.

- World Health Organization: Checklist of Essential Features of Age-Friendly Cities, Family and Community Health (FCH), Ageing and Life Course (ALC), Geneva, 2007.

Aprovado pela Assembleia-Geral da Associação Portuguesa de Bioética

29 de junho de 2016