

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

Relatório

Novembro, 2010

Direito à Segurança Social

I. Apresentação do caso

O Observatório dos Direitos Humanos (ODH) recebeu uma denúncia de um técnico de serviço social colocado num órgão autárquico da cidade do Porto, visando concretamente o Serviço de Acção Social do Centro Distrital do Porto da Segurança Social (Instituto da Segurança Social, I.P.), instalado na Rua da Alegria, nº 200, Porto, em que destaca a falta de capacidade para responder de forma tempestiva e efectiva a situações de urgência, por efeito de insuficiência de meios humanos e técnicos, e que se pode enunciar da seguinte maneira:

1. Recursos humanos insuficientes

De acordo com a denúncia recebida, os técnicos de acção social da Segurança Social têm mais de trezentos processos familiares atribuídos para apoiar e acompanhar, pelo que estão sem tempo para dar apoio administrativo, sem tempo para atenderem os utentes, sem tempo para fazerem visitas domiciliárias, sem tempo para fazerem formação, sem tempo para organizarem os processos, sem tempo para acompanharem o percurso de inserção social dos seus utentes e sem tempo para avaliarem e reflectirem sobre a sua prática profissional, com o que se verifica uma deterioração progressiva da qualidade do serviço e, por isso, uma diminuição da protecção social. A título de exemplo, há utentes que assinaram o seu plano de inserção social e continuam a viver na rua e isto passa-se porque as metas fixadas para a assinatura de planos de inserção são irrealistas face ao quadro de pessoal para os acompanhar. Além disso, as freguesias passaram a ter menos técnicos de acompanhamento, havendo casos em que há apenas dois técnicos para um universo de mais de mil utentes.

2. Atendimento aos utentes e técnicos

a) Telefone

O contacto telefónico a partir do exterior é difícil, implicando longos tempos de espera e confrontando-se com a constante indisponibilidade dos técnicos para contactos directos (extensões interrompidas, chamadas não atendidas, ausências para serviço externo)

b) Marcação

Por força do elevado número de processos por técnico, há listas de espera de quatro meses para marcar um atendimento a utentes, pelo que as situações de urgência não são devidamente atendidas.

c) Acolhimento

A triagem é feita num espaço delimitado por um biombo sem o mínimo de conforto, privacidade e dignidade para os técnicos e para os utentes. A insatisfação dos utentes leva à necessidade constante de intervenção policial para proteger os técnicos de ameaças e insultos.

3. Desresponsabilização do Estado

A produtividade dos técnicos está prejudicada pela insuficiência e desajustamento da rede informática: os técnicos perdem demasiado tempo para enviar um simples email e não há computadores suficientes para todos os potenciais utilizadores.

Por outro lado, a falta de fiscalização e acompanhamento directo por parte dos técnicos da Segurança Social dos planos de inserção assinados tem vindo a condenar estes ao fracasso, dado que não há progressos na autonomia ou inserção dos beneficiários. Assim, o aumento do número de planos de inserção assinados não se traduz na maior reinserção social dos seus beneficiários, havendo apenas melhores resultados estatísticos sem efeitos práticos.

A referida denúncia foi acolhida pelo ODH, dado que a situação exposta poderia em abstracto configurar uma violação dos direitos fundamentais, designadamente no que respeita ao direito à segurança social (artigos 22º e 25º, nº 1 parte final da Declaração Universal dos Direitos Humanos e artigo 63º da Constituição da República Portuguesa).

Nessa conformidade, foi interpelado o Centro Distrital do Porto da Segurança Social e a Direcção-Geral da Segurança Social para se pronunciarem, querendo, sobre a matéria em apreço, não tendo nem um nem outro dado qualquer resposta.

II. Enquadramento jurídico na perspectiva dos direitos humanos

a. Direito à Segurança Social

O direito à segurança social está consagrado nos artigos 22º e 25º, nº 1 parte final da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) do seguinte modo:

“Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.”

“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar (...) e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa acolheu também este direito fundamental, enunciando-o da forma seguinte (artigo 63º):

“1. Todos têm direito à segurança social.

(...)

3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.”

O direito à segurança social abarca, portanto, todas aquelas situações em que um cidadão está em situação de inferioridade económica, por motivos alheios à sua vontade, designadamente por efeito de um “handicap” físico (doença, invalidez, velhice) ou de uma conjuntura desfavorável (desemprego, falta de meios de subsistência), visando compensar, ao menos parcialmente, a impossibilidade do mesmo prover à sua subsistência.

O direito à segurança social inclui-se nos chamados direitos económicos, sociais e culturais, ou direitos de 2ª geração, os quais foram reconhecidos por influência dos ideários socialistas e social-democratas na primeira metade do século XX. Estes direitos conferem ao cidadão a faculdade de exigir do Estado uma prestação económica ou social, sendo, por isso, conhecidos como direitos prestacionais ou direitos positivos e impondo àquele uma obrigação de “facere”.

Porém, ao contrário do que acontece em regra com os direitos, liberdades e garantias, o seu conteúdo concreto não está suficientemente determinado ou densificado nos instrumentos de direito internacional ou nas Constituições nacionais, havendo necessidade de uma intermediação do legislador ordinário para o conformar. Daí que estes direitos sejam referidos como direitos derivados a prestações, uma vez que derivam das leis que visam dar corpo ao comando constitucional ou convencional respectivo.

No caso português, a Constituição não só consagra o direito à segurança social como também impõe ao Estado a organização, coordenação e subsidiação de um sistema de segurança social unificado e descentralizado (cfr. artigo 63º, nº 2 CRP), definindo em parte o modelo de satisfação do direito fundamental em causa, mas não os seus precisos termos.

Assim sendo, desta norma constitucional pode-se apenas retirar a obrigação genérica do Estado garantir protecção aos cidadãos em situações de desemprego, doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, mas não o “como” e o “quanto” da mesma. Por isso, desde logo, o artigo 63º da CRP não pode beneficiar da força jurídica estabelecida pelos artigos 17º e 18º, nº 1 da CRP (aplicação directa e vinculação das entidades públicas e privadas). Daí que tenha sido, entretanto, aprovada a Lei de Bases da Segurança Social (actualmente trata-se da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro), bem como, a partir desta, uma série de outros diplomas legais sectoriais, entre os quais se conta aquele que regula o rendimento social de inserção (Lei nº 13/2003, de 21 de Maio), que concretizam o direito à segurança social.

b) Direito a um mínimo de existência condigna

A necessidade de determinação dos direitos económicos, sociais e culturais, por meio da lei ordinária fez com que alguns autores defendessem que esta passava a gozar de igual protecção que a norma constitucional por si concretizada, beneficiando de uma “eficácia irradiante” desta. Deste modo, seria possível estabelecer uma proibição de retrocesso social, segundo o qual, uma vez concretizados pela lei ordinária, os direitos fundamentais sociais não poderiam mais ser restringidos. Porém, esta tese acabou por ter que se confrontar com as crescentes limitações orçamentais dos Estados para dar resposta às necessidades de apoio social, com o que se veio a defender que os direitos fundamentais sociais estariam sujeitos a uma “reserva do possível” em cada momento, na

linha da ressalva já constante do artigo 22º (parte final) da DUDH. Porém, é evidente que a aceitação sem reservas deste entendimento poderia abrir a porta ao esvaziamento praticamente total dos direitos fundamentais sociais, sempre que as opções ideológicas do legislador ordinário o levassem a priorizar outras políticas sectoriais em detrimento das políticas sociais, desinvestindo nestas. Obviamente, não se pode ser insensível aos constrangimentos financeiros do Estado nem deixar de reconhecer uma margem de manobra aos governos eleitos, em função do seu projecto político, mas também é evidente que a confiança dos cidadãos criada pelo sistema de protecção social estabelecido não pode ser defraudada, nomeadamente quanto ao seu conteúdo mínimo. De resto, é possível afirmar, como já fez o Tribunal Constitucional¹, que se extrai do princípio da dignidade humana (cfr. artigo 1º da CRP) um direito fundamental a um mínimo de existência condigna. Assim sendo, a margem de manobra do legislador ordinário na concretização do direito à segurança social (e de outros direitos derivados a prestações) tem como limite superior a “reserva do possível” e como limite inferior o conteúdo mínimo do mesmo, definido pelo patamar de dignidade humana vigente em cada época.

É, portanto, a essa luz que teremos que aferir se há ou não, neste caso, violação do direito à segurança social, nomeadamente na sua vertente de pilar do direito a um mínimo de existência condigna.

c) Sistema público de segurança social

Para isso, teremos que ter presente que o sistema público de segurança social visa garantir aos respectivos beneficiários, de acordo com a legislação aplicável, o direito a determinados rendimentos traduzidos em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente, designadamente para efeitos de proteger as pessoas que se encontrem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência (cfr. artigos 4º d) e 26º, nº 1 da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro). Nesse sentido, o sistema público de segurança social compreende o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar (cfr. artigo 5º, nº 2 da Lei nº 32/2002). É o subsistema de solidariedade que se ocupa de prover às situações de “falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional” (cfr. artigo 53º, nº 1 a) da Lei nº 32/2002), dado que se destina “a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a promover o bem-estar e a coesão sociais, bem

¹ Acórdão nº 509/02 (rendimento social de inserção), disponível em www.tribunalconstitucional.pt

como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no subsistema previdencial” (cfr. artigo 50º, nº 1 do mesmo diploma legal). Para isso, o subsistema de solidariedade atribui, entre outras, prestações de rendimento social de inserção, cujo montante visa garantir as necessidades vitais dos beneficiários (cfr. artigo 58º, nº 1 da Lei nº 32/2002).

O rendimento social de inserção consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária (cfr. artigo 1º da Lei nº 13/2003, de 21 de Maio). O requerimento de atribuição de rendimento social de inserção deve ser decidido no prazo de 30 dias e o programa de inserção deve ser elaborado no prazo máximo de 60 dias após a atribuição da prestação do rendimento social de inserção, com a participação do beneficiário, assumindo este, no âmbito do mesmo, uma série de obrigações (cfr. artigos 17º e 18º do mesmo diploma legal), cujo incumprimento pode levar à cessação da prestação. A aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios inerentes à sua prossecução e ainda o acompanhamento e avaliação da respectiva execução competem aos núcleos locais de inserção. Os núcleos locais de inserção têm base concelhia, que constitui o âmbito territorial da sua actuação, sem prejuízo de, em alguns casos, poder ser definido por referência a freguesias sempre que tal se justifique. Os núcleos locais de inserção integram representantes dos organismos públicos, responsáveis na respectiva área de actuação, pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação, da saúde e das autarquias locais, e são coordenados pelo representante da segurança social (cfr. artigo 33º da Lei nº 13/2003).

Portanto, em face das opções legislativas concretizadoras da respectiva norma constitucional (artº 63 CRP), o direito à segurança social inclui no seu âmbito material o direito ao rendimento social de inserção, sendo certo que este se desdobra numa prestação pecuniária e num programa de inserção.

III. Conclusões

De todo o exposto, é possível compreender que, dos factos denunciados, só a espera prolongada pelo atendimento e a falta de acompanhamento dos programas de inserção é que assumem relevância para efeitos do presente relatório. Na verdade, todos os demais factos relatados podem criar transtornos aos cidadãos e afectar a qualidade do serviço público, mas não põem em causa o conteúdo mínimo do direito protegido.

No que diz respeito à primeira situação, sempre que esteja em causa uma situação de urgência, como pode ser a privação de meios de subsistência, é evidente que uma espera de quatro meses pelo atendimento por parte de um técnico do sistema põe em causa o próprio direito à segurança social, na modalidade de direito a prestações pecuniárias compensatórias. Aliás, o facto da lei fixar um prazo relativamente curto (trinta dias) para que o requerimento de atribuição do rendimento mínimo de inserção tenha uma decisão, mostra que o legislador foi sensível à situação de urgência a que o mesmo visa acorrer. Sendo esse tempo de espera derivado de um quadro de pessoal insuficiente, nomeadamente por efeito das limitações orçamentais do Estado, não há dúvida que este está a restringir, para além do seu conteúdo mínimo, o direito à segurança social com a sua política de recursos humanos, uma vez que o cidadão carenciado fica sem qualquer protecção social durante o tempo de espera.

Por outro lado, se o rendimento social de inserção visa a integração laboral, social e comunitária do beneficiário e, para isso, compreende programas de inserção cuja execução cabe ao sistema de segurança social fiscalizar e acompanhar, então a falta de acompanhamento dos mesmos, que os condena ao fracasso por não resultarem na progressiva autonomia e reinserção social dos beneficiários, põe em causa o direito à segurança social destes, na sua modalidade de direito ao rendimento social de inserção. Na verdade, estas pessoas estão em situação de necessidade por efeito da sua desadaptação às exigências da vida social e laboral, pelo que carecem da ajuda pública para poderem subsistir e readquirir autonomia. Sem o acompanhamento previsto legalmente, terão dificuldades acrescidas de cumprimento dos programas de inserção e, por tabela, risco de cessação do rendimento social de inserção, votando estas pessoas à pobreza e exclusão social. Com isso, são os próprios objectivos do sistema público de segurança social que são postos em causa.

Em conclusão, o Centro Distrital do Porto da Segurança Social viola, com a sua prática, o direito à segurança social e o direito a um mínimo de existência condigna, ao não facultar aos seus utentes atendimento em tempo útil e não acompanhar de forma efectiva a execução dos programas de inserção associados ao rendimento social de inserção, designadamente por causa de ter um quadro de pessoal insuficiente para o efeito, frustrando, assim, os objectivos do sistema público de segurança social, tal como o mesmo foi conformado pelo legislador ordinário em obediência ao respectivo comando constitucional.

O(A) Relator(a)

Luís Filipe Guerra

Bibliografia

- Cristina Queiroz. *O princípio da não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais*. Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- J. C. Vieira de Andrade. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª Edição. Coimbra, Almedina, 2004.
- J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição. Coimbra, Almedina, 2004.
- J. Reis Novais. *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a Maioria*. Lisboa, Coimbra Editora, 2006, e *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Lisboa, Coimbra Editora, 2004.