

CONTRIBUTOS PARA O DEBATE SOBRE A ADSE: as contradições do documento da comissão nomeada pelo governo, as suas propostas, e a alternativa a elas

A “comissão de reforma do modelo da ADSE”, nomeada pelo governo, acabou de divulgar um documento sobre o Modelo Estatutário que defende para a ADSE, submetendo-o à discussão pública. É um documento com 35 páginas que está disponível em <http://www.adse.pt/page.aspx?IdCat=460&IdMasterCat=4&contentid=830> para quem o queira ler e se pronunciar sobre ele. Era importante que os trabalhadores e os aposentados da Função Pública analisassem esse documento, e que o debatesses, e dessem a sua opinião (ou aos seus sindicatos ou às associações de aposentados ou diretamente à comissão-comissao.reforma@adse.pt) . E isso era importante porque está em jogo o futuro da ADSE, um benefício que a maioria dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública considera importante, pois apesar de ser, por lei, livre a saída, muitos poucos utilizaram esse direito. A prova-lo está o facto da ADSE continuar a ter mais de 1,2 milhões de beneficiários. Este estudo tem como objetivo facilitar e contribuir para o debate que é necessário que os beneficiários da ADSE façam.

O DOCUMENTO DA COMISSÃO RECONHECE QUE A ADSE ENQUADRA-SE NO ESTATUTO LABORAL DOS TRABALHADORES, PORTANTO O ESTADO É RESPONSÁVEL POR ELA

O documento da Comissão de Reforma da ADSE contém duas partes que são distintas e contraditórias entre si, a saber: (1) Numa primeira parte, a comissão reconhece e afirma mesmo a obrigação do Estado em relação aos seus trabalhadores no que diz respeito à ADSE, pois considera que esta relação faz parte do estatuto laboral dos trabalhadores da Função Pública; (2) Numa segunda parte, em contradição e em oposição com o que afirmou anteriormente, defende que o Estado se afaste e se desresponsabilize da ADSE, defendendo um período de transição de apenas dois anos em que acompanhe, se responsabilize e intervenha no funcionamento e gestão da ADSE.

Assim, no “Sumário executivo” (pág. 3), a comissão afirma que *“considera que a revisão do modelo institucional, estatutário e financeiro tem de ser enquadrada no contexto da ADSE como parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores, e não como um problema de organização do sistema de saúde nacional. Esta visão tem implicações importantes, refletidas na discussão apresentada”*. E acrescenta: *“Ao contextualizar o papel da ADSE no campo das relações laborais, o Estado não se poderá retirar completamente do acompanhamento do funcionamento da ADSE”*.

E continua (citação): *“O modelo institucional e jurídico a ser adotado deverá, pois, reservar ao Estado um papel de acompanhamento e monitorização da ADSE,, respeitando um conjunto de princípios referentes à Natureza, Missão, Atribuições, Responsabilidade do Estado, Princípios de Governo, Relação entre a ADSE e o Estado, Transparência, Mecanismos de Sustentabilidade e Governo Societário”*

Portanto, três princípios importantes reconhecidos e afirmados pela própria comissão nomeada pelo governo que interessa destacar. Em primeiro lugar, o facto de a ADSE ser uma *“ parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores”*, portanto um direito dos trabalhadores da Função Pública que consta do seu próprio estatuto laboral nas suas relações com o Estado. Em segundo lugar, que, por esse facto, o Estado nunca se *“poderá”* desresponsabilizar do seu funcionamento. E, em terceiro lugar, que esses dois factos devem determinar *“o modelo institucional e jurídico a ser adoptado”*.

E na pág. 6, no ponto *“I. Enquadramento da ADSE”* do documento que aprovou, a comissão reforça essa interpretação afirmando textualmente o seguinte *“Quando surge a ADSE, esta constitui uma primeira cobertura de seguro de saúde para os funcionários públicos, ao mesmo tempo que desempenha o papel de complemento salarial”*. E na pág. 20 do documento pode-se também ler o seguinte (citação): *“colocando o sistema ADSE no foro de uma relação laboral”* , *“ A ADSE surge nesta visão como um complemento salarial oferecido pelo Estado aos seus trabalhadores”* e *“como as receitas do Estado são maioritariamente oriundas de impostos, significa que este complemento salarial é financiado por impostos , tal como a maioria dos salários dos trabalhadores.* E conclui textualmente o

seguinte” *Na apreciação do papel da ADSE, a Comissão considera, maioritariamente, que a revisão do modelo institucional, estatutário e financeiro da ADSE tem de ser enquadrado como sendo parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores, e não como um problema de organização do sistema de saúde português” (pág. 21);* portanto a própria comissão reconhece que os benefícios dados pela ADSE correspondiam a uma parte da remuneração dos trabalhadores da Função Pública, resultante do contrato estabelecido entre os trabalhadores e o Estado.

Mesmo em 1979, quando foi criado o SNS, *“o Estado, enquanto entidade patronal mantém um regime de benefícios para os funcionários públicos, separando esta atividade da que lhe compete no domínio da organização do SNS” (pág. 7).* E isto porque a ADSE fazia parte do Estatuto laboral dos trabalhadores da Função Pública.

Em na pág. 24, no ponto **3. A visão da Comissão de Reforma**” pode-se ler ainda o seguinte: *“É consensual para a Comissão que o Estado não se poderá desligar completamente da ADSE, mas a sua intervenção deverá ser remetida para a monitorização do modelo de governação da nova entidade jurídica que venha a ser criada. Uma clarificação central a ser realizada é saber se o sistema ADSE deve ser discutido no contexto do desenho do sistema de saúde português, ou no contexto da relação laboral entre o Estado como empregador e os seus trabalhadores (funcionários públicos). A este respeito não há unanimidade dentro da Comissão, sendo que uma maioria substancial dos membros da Comissão é favorável à discussão da ADSE num contexto de benefícios atribuídos no quadro de uma política de recursos humanos do Estado. Ao considerar o posicionamento da ADSE no quadro das relações laborais entre o Estado e os seus trabalhadores, há potencial para uma contradição com a decisão de excluir qualquer participação financeira do Estado. Essa potencial contradição é resolvida colocando a contribuição do Estado no campo da organização e governação do sistema de proteção, excluindo-o contudo do aspeto do financiamento”,* portanto, mesmo só por esta razão o Estado nunca se poderá desresponsabilizar da ADSE.

Tendo em conta estes princípios afirmados pela própria comissão, se esta quisesse ser coerente, teria necessariamente de defender o seguinte: (1) O Estado, como empregador, não se pode desresponsabilizar do funcionamento da ADSE; (2) O financiamento devia competir integralmente ao empregador, que é o Estado, porque os benefícios dados pela ADSE representam uma parte da remuneração do trabalhador; (3) O Estado ao reduzir a zero o financiamento da ADSE, e ao obrigar os trabalhadores e aposentados da Função Pública a financiá-la integralmente, está a obrigar estes a financiarem uma parte das suas próprias remunerações, cujo pagamento é da responsabilidade do empregador, ou seja, do Estado; (4) Quando o Estado deixa de transferir para a ADSE o necessário ao seu financiamento, e obriga os trabalhadores e aposentados da Função Pública a descontarem nas suas remunerações e pensões o correspondente a 560 milhões €, isso significa um corte efetivo nos rendimentos dos trabalhadores de 560 milhões € (o que o O.E. deixou de transferir) mais 560 milhões € (o que trabalhadores e aposentados passaram a descontar nos seus rendimentos para terem acesso aos mesmo serviços), ou seja, de 1.120 milhões €/ano. Pode-se mesmo concluir que este facto é semelhante ao corte das remunerações que os trabalhadores da Função Pública sofreram pelas mãos da “troika” e do governo PSD/CDS, que o Tribunal Constitucional aceitou apenas transitoriamente, mas que agora devia ser repostos com esta a suceder com os cortes das remunerações dos trabalhadores da Função Pública. É esta conclusão inevitável que se tira das conclusões da comissão relativamente à ADSE, como mostramos anteriormente utilizando extratos do próprio documento da comissão. Mas não é isso que comissão defende como vamos mostrar .

AS INCOERÊNCIAS DA COMISSÃO NOMEADA PELO GOVERNO

No “Sumário executivo” (pág. 3), a comissão afirma que dos princípios enumerados (os que analisamos anteriormente) *“resultam numa responsabilidade do Estado no acompanhamento do funcionamento da ADSE, mas sem intervenção direta na gestão executiva e sem responsabilidade financeira sobre essa gestão”,* embora não explique nem justifique por que razão o Estado não pode ter “intervenção direta na gestão executiva e sem

responsabilização financeira sobre essa gestão”. E muito menos explica por que razão “o Estado deverá manter presença, intervindo na gestão corrente, por forma a assegurar que a transição resulta num modelo final que respeite os princípios propostos” apenas durante um “período de 2 anos”, como consta também da pág. 3 do “documento”. Portanto, a primeira cambalhota que a comissão dá, indo contra tudo que afirmou anteriormente, é que a responsabilidade do Estado não se pode traduzir nem em intervenção direta na gestão executiva nem na responsabilidade sobre essa gestão financeira. E a segunda cambalhota que dá, que também não explica nem justifica, é que essa intervenção pode-se dar, mas tem de ser transitória, no máximo por 2 anos.

AS TRÊS OPÇÕES DA COMISSÃO NOMEADA PELO GOVERNO E A ELIMINAÇÃO DAS OUTRAS

Na pág. 18 do “Documento”, no ponto “**2.1. As grandes alternativas de evolução**”, a comissão afirma que “*Três opções globais, pelo menos, surgem como possíveis: a) extinção da ADSE; b) Mutualização, entendida num sentido amplo; c) passagem da carteira de titulares e beneficiários da ADSE a entidades especializadas na gestão de contribuições e benefícios de seguros de saúde, passando a existir uma relação unicamente entre esses dois grupos de agentes*”, ou seja, a sua privatização através da entrega da gestão da carteira a uma companhia de seguros. Também não explica nem justifica, por que razão são estas as três opções que se põem e devem ser estudadas, por que razão devem ser estas e não outras (por ex. na pág. 26 é colocada a hipótese do Instituto Público mas é logo liminarmente abandonada sem qualquer estudo ou justificação), e por que razão se inclui nas três opções estudadas a entrega à gestão privada a carteira de titulares Será porque isso é uma reivindicação dos grupos financeiros, e uma velha aspiração da direita, de que é exemplo comprovativo a proposta do CDS de transformar a ADSE num grande seguro de saúde privado aberto a todos, para assim corroer e destruir o Serviço Nacional de Saúde? É esta a questão que deixamos aqui para reflexão dos portugueses.

E esta questão é pertinente pois a comissão afirma na pág. 18 do seu documento que “*O enquadramento dado à Comissão torna claro que é dentro da opção de “mutualização” que se deverão situar os trabalhos e a análise que deverá ser produzida. Ainda assim, por sistematização, é adequado ponderar se outras opções que alcancem o mesmo objetivo de retirar a ADSE do espaço orçamental seriam estritamente melhores face à opção de mutualização*”. E a privatização da ADSE é, para a comissão, naturalmente uma delas, o que não deixa de ser esclarecedor sobre os objetivos desta comissão.

E depois a comissão explica o que entende por cada uma opções que escolheu, embora não se dê ao trabalho de explicar por que razão as selecionou. Assim, a opção de “extinção da ADSE, encerrando a atual direção-geral o seu papel de administração e gestão das contribuições e estabelecimento de contratos com prestadores e reembolsos nas condições estipuladas, implica o fim das contribuições dos trabalhadores e o fim dos benefícios (acesso a cuidados de saúde) que essas contribuições tinham associados. A opção de mutualização da ADSE implica que a gestão da ADSE, incluindo a definição do nível e perfil das contribuições, bem como a definição dos benefícios a que essas contribuições dão acesso, seja assumida por uma entidade que representa os interesses de quem contribui”, portanto com a consequente desresponsabilização do Estado em relação aos seus trabalhadores no que diz respeito à ADSE “A terceira opção, de venda de passagem da carteira de titulares e beneficiários da ADSE para entidades especializadas na gestão de contribuições e benefícios de seguros, corresponde à saída da esfera pública do que é hoje a ADSE” (pags. 18-19), portanto também total desresponsabilização do Estado em relação aos seus trabalhadores, embora como referimos tenha afirmado que a relação com os trabalhadores determinava responsabilidades com a ADSE.

E revelando uma atração pela privatização da ADSE, acrescenta na pág. 19 do documento ainda o seguinte: “*No funcionamento do sistema de saúde, encontram-se presentes mecanismos de seguro privado de saúde, em sentido lato, com gestão de rede de prestação de cuidados de saúde que não são muito distintos do que seria a passagem da carteira de titulares e beneficiários da ADSE para uma entidade gestora profissional (com fins*

lucrativos). É uma opção que a comissão coloca como viável, pois logo na pág. 3 “considera que a opção escolhida para um novo enquadramento da ADSE não deverá procurar gerir ou condicionar de forma irreversível a gestão futura da ADSE”. A comissão não podia ser mais clara nos seus objetivos.

**AINDA A OPÇÃO DE MUTUALIZAÇÃO DA ADSE E OS INCONVENIENTES QUE ISSO TEM
SEGUNDO A PRÓPRIA COMISSÃO**

Tendo em conta o enquadramento definido pelo governo, a comissão considera “que a discussão se centra unicamente na transformação do atual modelo de funcionamento da ADSE para um novo modelo no campo da mutualização” (pág. 19). E faz isso nos seguintes termos.(pág. 21): “A Comissão considera que a solução a adotar implicará necessariamente a produção de legislação específica, nomeadamente se for adotada uma solução de Mutualidade. A Comissão sugere que seja adotado um modelo jurídico compatível com um conjunto de princípios específicos, descritos em secção própria. Esses princípios são compatíveis com diferentes formatos jurídicos, deixando a sua escolha em concreto para o decisor político. A título de ilustração, os princípios enunciados são compatíveis, por exemplo, com um modelo de “Pessoa coletiva de direito privado, de tipo associativo, sem fins lucrativos e de utilidade pública administrativa”. E mesmo a mutualização considera como ponto intermédio, de passagem, pois na pág. 22, no ponto 2.3.2. Modelo Estatutária afirma que, “Nesta segunda situação, os beneficiários, organizados como uma mutualidade ou de outra forma, poderiam contratar uma operadora de seguros de saúde privada para gerir a ADSE. O contrato poderia ser atribuído através de concurso internacional, repetido com certa regularidade. É provável que concorressem grupos nacionais e internacionais”. Portanto, a comissão acalenta a esperança que a privatização da ADSE se faça, se não for agora, que seja num futuro próximo, por isso o modelo estatutário que defende deverá criar condições para isso.

No entanto, não deixa de apontar os inconvenientes desse modelo, alguns deles já referidos por nós em estudo anterior. E faz isso nos seguintes termos: “A figura de associação de mutualidade tem um enquadramento legal que se encontra desatualizado. O atual quadro legal nasceu num contexto em que as associações de mutualidade se caracterizavam pela proximidade de localização geográfica pelos pequenos números envolvidos. A existência e desenvolvimento de associações de mutualidade com grandes números tem exigências que não encontram resposta no atual quadro legal. Por exemplo, ter um processo eleitoral para escolha dos órgãos sociais em associação de mutualidade com grandes números tem o potencial problema de poder ser ganho por grupos que se organizam mas que não têm interesses alinhados com a globalidade dos associados”. No entanto, em relação a estes inconvenientes a comissão diz apenas o seguinte: “Em termos do modelo jurídico a ser adotado, é opinião da Comissão que terá de ocorrer inovação no quadro legislativo, qualquer que seja a opção tomada, devido ao número de titulares e beneficiários da ADSE e ao que esse número significa para os mecanismos de governo de associações de mutualidade”. Mas não será um novo quadro jurídico, com a desresponsabilização total do Estado em relação aos seus trabalhadores, que se poderá evitar a captura da ADSE por grupos de interesses alheios aos interesses dos trabalhadores e aposentados.

O INSTITUTO PÚBLICO DE GESTÃO PARTICIPADA, IMPEDE A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO, POSSIBILITA O CONTROLO DOS BENEFICIÁRIOS E EVITA A CAPTURA DA ADSE

A análise do “Documento” elaborado pela comissão nomeada pelo governo para a reforma da ADSE ainda dá, a meu ver, mais força à solução que temos vindo a defender, que é a criação do Instituto Público, com gestão e fiscalização dos representantes dos beneficiários (trabalhadores e aposentados da Função Pública). E isso até resulta das conclusões que a comissão foi obrigada a tirar, e a reconhecer.

Segundo a própria comissão:(1) A ADSE enquadra-se e faz parte do estatuto das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores, por essa razão ele, enquanto tiver trabalhadores, nunca se poderá desresponsabilizar quer da gestão da ADSE, quer do seu funcionamento quer ainda da sua gestão financeira (isso decorre do contrato estabelecido entre o Estado e os seus trabalhadores); (2) Como a ADSE resulta desse contrato entre o Estado e os seus trabalhadores, o âmbito da ADSE tem de se limitar aos trabalhadores do Estado, seja qual for o seu vínculo, e não a todos os portugueses (ninguém exige que os benefícios concedidos por um empregador aos seus trabalhadores seja alargado a todos os

portugueses, como os grupos financeiros e o CDS reivindicam em relação à ADSE, o que não deixa de ser um absurdo); (3) Como os trabalhadores e os aposentados da Função Pública são atualmente os únicos financiadores da ADSE, e enquanto forem eles a financiarem, seja total ou parcialmente, eles (beneficiários/financiadores) devem ter o direito de interferir na gestão e na fiscalização efetiva da ADSE através dos seus representantes; (4) Finalmente, o Estado como entidade a quem cabe a defesa do interesse público, deve ter também a responsabilidade de tutela sobre a ADSE.

Com base nestes princípios, e tendo também em conta os inconvenientes da solução mutualista reconhecidos pela própria comissão, a solução mais adequada é a criação de um Instituto Público de gestão participada. Ele decorre da Lei 3/2004, que no seu artº Artigo 47.º “*Institutos de gestão participada*”, dispõe o seguinte:” *Nos institutos públicos em que, por determinação constitucional ou legislativa, deva haver participação de terceiros na sua gestão, a respectiva organização pode contemplar as especificidades necessárias para esse efeito, nomeadamente no que respeita à composição do órgão directivo*”. Portanto, como decorre deste artigo, a Assembleia da República pode aprovar uma lei específica para a ADSE, em que determine que quer a nível de gestão quer a nível do órgão com poderes efetivos de fiscalização existam representantes do Estado e dos beneficiários, sendo estes na sua totalidade ou parcialmente indicados pelas associações representativas dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública. E seria certamente útil ter presente a experiência de gestão participada em Portugal depois do 25 de Abril no setor público, em que para gestão das Caixas de Previdência enquanto existiram, o Estado nomeava o presidente, e cada uma das confederações sindicais – CGTP e UGT – indicava um vogal. No caso da ADSE, os membros dos órgãos de administração e de fiscalização podiam ser indicados pelas associação sindicais das Administrações Públicas e pelas associação de aposentados, e o presidente nomeado pelo Estado (hipótese para estudar)

Uma solução desta natureza, que é possível ao abrigo da lei dos Institutos Públicos, tinha grandes vantagens em relação à situação atual que é a de uma Direção Geral da Administração Pública. Em primeiro lugar, permitiria a participação de representantes dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública na gestão e fiscalização da ADSE o que atualmente não existe (*a gestão da ADSE é atualmente opaca para o beneficiários*) não tendo os beneficiários, apesar de a financiarem integralmente, qualquer poder para o fazer (*no âmbito de uma direção geral da Administração Pública isso não é possível*). Em segundo lugar, teria autonomia financeira, o que não acontece atualmente (*atualmente a sua dependência do governo é total, podendo este fazer com as contribuições dos trabalhadores e aposentados o quiser, e é isso que está a suceder neste momento com os elevados saldos positivos acumuladas na ADSE fruto de contribuições excessivas*). Em terceiro lugar, as receitas destes Instituto seriam as estabelecidas nos seus Estatutos. Finalmente, a ADSE ficaria muito mais blindada de qualquer tentativa de privatização ou de ser capturado por grupo de interesses que não tem nada a ver com os interesses dos beneficiários pois os membros da administração e do conselho de fiscalização, ou a maioria deles, seriam escolhidos ou teriam de ter a aprovação do Estado e das associações sindicais e dos aposentados da Função Pública.

Desta forma, os trabalhadores e os aposentados da Função Pública teriam uma dupla segurança em relação à ADSE: (1) A dada pelo Estado, quer na sua gestão do Estado, quer na tutela por ele exercido: (2) Através de uma fiscalização efetiva realizada pelos seus representantes nos órgãos de gestão e de fiscalização do Instituto que hoje não existe. E isto nunca poderia ser dado por uma Associação Mutualista, como a experiencia tem mostrado, de que é exemplo o Montepio com 630.000 associados que devido a uma gestão desastrosa e sem controlo dos associados, a qual não teve em conta os interesses destes, enfrenta atualmente dificuldades, e muito menos pela privatização da ADSE que é uma opção também defendida pela comissão, ou por qualquer outra “*nova entidade que deverá ser pessoa coletiva de direito privado, de tipo associativo, sem fins lucrativos e de utilidade pública administrativa*”, conforme consta da pág. 27 do documento da comissão. A atracção e o apetite de grandes grupos de interesses pela a ADSE será inevitavelmente enorme (gere atualmente mais de 600 milhões por ano), por isso todas as cautelas são poucas.

Eugénio Rosa, edr2@netcabo.pt 5 de Junho de 2016