
TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL
«As Reformas Jurídicas de Macau
no Contexto Global»

2.^a Sessão

«Direitos Sociais e a Segurança Social »



A SITUAÇÃO ACTUAL DA REALIZAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL NA CHINA E A ANÁLISE DAS SUAS CAUSAS

Zou Pingxue

*Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Shenzhen, RPC**

e

Xie Tian

Mestre em Direito Constitucional e Direito Administrativo, Universidade de Shenzhen, RPC

I. Introdução

O direito à segurança social, como um direito legal e universalmente reconhecido aos cidadãos em comum e garantido pelo Estado de forma igualitária, traduz-se no direito de ser compensado e ressarcido pelos prejuízos resultantes dos riscos sociais, e de gozar de forma igual de outros serviços destinados a elevar a qualidade de vida. Em sentido estrito, o direito à segurança social apenas se refere ao direito de aquisição de prestações dos trabalhadores e dos seus familiares que se dediquem ao trabalho e que estejam inscritos no regime de seguro. Em sentido amplo, abrange os direitos de seguro social, de assistência social e de previdência social². Segundo o actual resultado dos estudos doutrinários, em termos de conteúdo, o direito de segurança social é um conjunto composto por várias espécies de direitos e, em termos de natureza, um direito de liberdade, como também um direito social e económico. Ora, quanto à questão de saber se ele consubstancia um direito constitucional, existe

* Professor Orientador do Curso de Doutoramento em Direito Constitucional e Direito Administrativo da Universidade de Wuhan, Vice-Presidente da Faculdade de Direito da Universidade de Shenzhen, Vice-Presidente Permanente do Centro de Estudos das Leis Básicas da RAEM e da RAEHK, Presidente do Centro de Estudos das Ciências Políticas e dos Direitos Humanos.

² Han Dayuan, *Direito Constitucional*, Manual de Curso de Mestrado, Editora do Ensino Superior, 2006, p. 280.

polémica na doutrina, uma vez que em muitas obras de direito constitucional, o direito à segurança social não está agrupado nos direitos constitucionais. Porém, com a consagração do sistema de segurança social na Constituição, em 2004, já começaram a surgir académicos a reconhecer o respectivo direito como um direito constitucional, com base numa análise sobre as normas constitucionais, decisões, e direito estatal dos direitos humanos (*legal right*)³. A expressão “direito de segurança social” não surge directamente nas disposições da Constituição, e a maior parte dos académicos consideram o direito de segurança social como um direito legal consagrado na Constituição, conclusão essa que é retirada através duma análise normativa dos artigos 14.º, 44.º e 45.º da Constituição da RPC⁴.

Não se pretende, com o presente texto, cingir-se às questões doutrinárias do conceito e da natureza, preferindo, antes, focar a nossa atenção nas seguintes questões: qual a configuração básica de realização do direito à segurança social, porquê esta configuração, qual o seu motivo, e, qual a perspectiva sobre o sentido e o caminho do seu desenvolvimento no futuro.

A Constituição da RPC, aquando da sua revisão em 2004, consagrou pela primeira vez o sistema de segurança social, tendo-o inserido no Capítulo dos “Princípios Gerais”, e não no Capítulo II, “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos”. Mais concretamente, foi aditada ao artigo 14.º, um número 4, que tem o seguinte conteúdo: “*O Estado estabelece um sistema de segurança social compatível com o nível de desenvolvimento económico*”, afirmação esta que revela justamente que o legislador da Constituição está com a intenção de consagrar uma política do Estado e criar um sistema de segurança social. Wang Zhaoguo, vice-presidente do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular, indicou, em 2004, no Esclarecimento sobre o Projecto de Emenda à Constituição da RPC, que “a segurança social interessa directamente a todos os cidadãos em comum, sendo que, a criação de um sistema de segurança social saudável e compatível com o nível de desenvolvimento económico é um conteúdo importante do aprofundamento da reforma do sistema económico e do aperfeiçoamento do sistema de economia de mercado socialista, é uma exigência objectiva do desenvolvimento da economia de mercado socialista, e é também garantia importante da estabilidade social e do Estado”. É claro que, da

3 Zhong Huibing, *O Direito de Segurança Social como um Direito Constitucional – Baseado em Análise de Textos e Decisões Jurisprudencias*, in *Forum Académico*, 2005, n.º 10.

4 Li Lei, *Estudos sobre as Questões de Protecção Constitucional do Direito de Segurança Social*, in *Ciências Jurídicas de He Bei*, 2009, n.º 10; Guo Yuejun, Lu Tiezhen, *Estudo Comparado da Consagração Constitucional do Direito de Segurança Social*, in *Estudos do Direito Comparado*, 2007, n.º 1; Zhang Shu, *Condições e Mecanismo da Realização do Direito de Segurança Social*, in *Frente das Ciências Sociais*, 2006, n.º 6; An Shukun, *Sobre o Direito de Segurança Social dos Cidadãos*, *Jornal do Instituto Administração de Yun Nan*, 2004, n.º 1, entre outros.

aplicação deste sistema pode-se concluir logicamente a existência do direito de segurança social, ou, duma forma mais lógica, deve dizer-se que, existe primeiro o direito de segurança social e, com base nisto, deduz-se o dever do Estado à sua protecção. Todavia, apreciada a linguagem utilizada na Constituição e a localização sistemática do preceito, parece que o acento não foi dado à existência do respectivo direito, mas sim no dever do Estado. Na minha modesta opinião, como repercussão do princípio segundo o qual um direito fundamental tem que ser protegido pelo Estado, parece que o legislador está mais preocupado com o significado que com a criação do sistema de segurança social tem para o desenvolvimento económico do Estado e para a estabilidade social.

É exactamente neste sentido que a teoria da “configuração de diferenças na realização de direitos” terá proporcionado uma visão favorável para fazer uma observação objectiva sobre a regra de funcionamento prático do sistema de segurança social na China e, por conseguinte, estudar o caminho da realização do direito de segurança social na China e o seu futuro de desenvolvimento.

No ano 2002, o académico chinês Hao Tiechuan publicou na revista “Ciências Sociais na China”, n.º 5, um texto intitulado “*A Configuração de Diferenças na Realização de Direitos*” (*The Pattern of Difference in Fulfillment of Right*). No texto, o autor considerou como critério de realização dos direitos a sua legalização, e, depois de ter invocado numerosos dados e feito um estudo comparativo da evolução histórica de realização de direitos em vários países, chegou a uma conclusão fundamental: “a realização de direitos das pessoas é diferente, e o número de sujeitos de direitos está em aumento constante, sendo que a realização de diversos tipos de direitos concretiza-se passo a passo”⁵. O autor invocou o exemplo dos EUA, entendendo que a razão fundamental que está na base deste fenómeno é a restrição da “condição económica”. De acordo com a perspectiva da “teoria de configuração de diferenças”, pode-se verificar que o direito a segurança social, sendo um direito legal, requer um processo muitíssimo complicado para se tornar num direito actual (*actual right*) comum e igualitariamente a ser gozado pelos cidadãos. Devido ao nível de desenvolvimento económico, à estrutura dualista cidade-aldeia, à falta de supervisão resultante da concentração excessiva do poder, bem como a outros factores, a realização do direito de segurança social na China apresenta em geral uma “configuração de diferenças”. Pretende-se, com o presente texto, responder às questões acima referidas socorrendo-se desta teoria.

5 Hao Tiechuan, “*A Configuração de Diferenças na Realização de Direitos*”, in “Ciências Sociais na China”, n.º 5, p. 112.

II. Esboço da configuração de diferenças na realização de Direitos de Segurança Social na China

Segundo a afirmação oficial do Continente, o sistema de segurança social da China é um sistema *“baseado em seguro social, assistência social e previdência social, tendo por base pensões de terceira-idade, cuidados médicos primários e pensões de sobrevivência, e complementado pela caridade e seguros comerciais”*⁶. Todavia, a nível de elaboração de normas e construção do sistema, até agora a China não tem leis estatais, tal como a Lei de Segurança Social dos EUA, para pôr em prática sistematicamente o regime de segurança social, e a fonte de regulamentação actual são grandes quantidades de regulamentos administrativos, normas regulamentares ministeriais e regulamentos locais. Segundo dados por nós recolhidos⁷, actualmente os diplomas legais da China que regulam o sistema de segurança social (contados apenas os regulamentos administrativos e as normas regulamentares ministeriais, ficando assim excluídos os regulamentos locais) totalizam 174. Se tomar como critério de realização de direitos a sua legalização, estou em crer que a situação actual de realização do direito de segurança social na China apresenta obviamente um panorama de diferenças, manifestado principalmente em dois aspectos seguintes:

1. Diferença de realização nos diversos tipos de direitos – a prioridade dada pelo Estado no desenvolvimento do seguro social e da assistência social, e a retardação do desenvolvimento de previdência social

Da definição oficial do sistema de segurança social acima referida é fácil constatar que o Estado focou a sua atenção nas pensões de terceira-idade, cuidados médicos primários e pensões de sobrevivência. Os dois primeiros pertencem a seguro social, e o último, à assistência social.

Em primeiro lugar, é relativamente prioritário o desenvolvimento do seguro social. O governo já instituiu, através de uma série de regulamentos administrativos e normas regulamentares ministeriais, sistemas do seguro de pensões para a terceira-idade, do seguro de cuidados médicos e do seguro de desemprego⁸. Até finais do ano 2009, o número de pessoas de todo o país que

6 O discurso do Presidente Hu Jintao no 17.º Congresso Nacional do Partido Comunista da RPC, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_69385687.htm (acesso realizado em 10/10/2010).

7 A estatística foi realizada com base no livro intitulado *“Leis e Regulamentos de Segurança Laboral e Social”*, do Centro de Leis e Regulamentos da Editora Jurídica da China, Pequim, Editora Jurídica da China, Outubro de 2010.

8 Os diplomas legais que regulam estes três sistemas são, respectivamente, os seguintes:
- O sistema de pensões de aposentação e de terceira-idade: as Medidas Provisórias de Tratamento

aderiram ao seguro de pensões de terceira-idade para cidadãos urbanos totalizou cerca de 234.980 mil (17,6% da população total), as que aderiram ao seguro de cuidados médicos primários para trabalhadores urbanos totalizaram 219.610 mil (16,5% da população total), e as que beneficiam das prestações do seguro de desemprego totalizaram 2.350 mil (0,176% da população total)⁹.

Em segundo lugar, o desenvolvimento da assistência social fica atrasado em comparação com o do seguro social. Hoje em dia, a assistência social da China inclui principalmente a assistência em caso de desastres naturais e a assistência para os indivíduos com rendimentos baixos¹⁰. Mas devido à limitação de condições e a falta de fundos financeiros, o âmbito do regime da assistência social da China é limitado. Até Agosto de 2010, o número de cidadãos urbanos do Continente Chinês que beneficiam da pensão de sobrevivência totalizou cerca de 22.936 mil, e o número de cidadãos rurais de 50.745 mil, ao passo que o número de cidadãos

das Pessoas Aposentadas das Instituições Públicas (29 de Dezembro de 1955), as Medidas Provisórias de Tratamento das Pessoas Resignadas das Instituições Públicas (7 de Março de 1958), a Decisão do Conselho do Estado sobre a Criação dum Sistema Uniformizado de Seguro de Pensões de Terceira-idade dos Trabalhadores de Empresas (16 de Julho de 1997), a Decisão do Conselho do Estado sobre a Aperfeiçoamento do Sistema de Seguro de Pensões de Terceira-idade dos Trabalhadores de Empresas (3 de Dezembro de 2005), as Medidas Provisórias sobre as Anuidades de Empresas (6 de Janeiro de 2004), as Medidas Provisórias sobre a Administração do Fundo das Anuidades de Empresas (23 de Fevereiro de 2004), os Procedimentos Operacionais de Administração do Fundo das Anuidades de Empresas (31 de Dezembro de 2004), o Projecto Básico (provisório) do Seguro de Pensões de Terceira-idade das Cidades Rurais (3 de Janeiro de 1992), e as Opiniões Orientadoras do Conselho do Estado sobre a Implementação Piloto de Novas Pensões de Terceira-idade nas Cidades Rurais (17 de Agosto de 2007);

- O sistema do seguro de cuidados médicos: a Decisão do Conselho do Estado sobre a Criação do Sistema do Seguro de Cuidados Médicos Primários para os Cidadãos Urbanos, e as Opiniões Orientadoras do Conselho do Estado sobre a Implementação Piloto do Seguro de Cuidados Médicos Primários para os Cidadãos Urbanos (10 de Julho de 2007);

- O sistema de Seguro de Desemprego: o Regulamento do Seguro de Desemprego (22 de Janeiro de 1999), e as Medidas de Solicitação e Atribuição das Prestações do Seguro de Desemprego (26 de Outubro de 2000).

O Regulamento Provisório sobre a Cobrança e Pagamento dos Prémios de Seguro Social (14 de Janeiro de 1999).

9 Vd. *"Comunicação sobre as Estatísticas da Economia Nacional e do Desenvolvimento Social da RPC durante o ano 2009"* do Departamento Nacional de Estatísticas da RPC: <http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225402622945.htm>. Acesso realizado em 13 de Outubro de 2010.

10 São os seguintes os principais diplomas legais aqui envolvidos:

O Regulamento sobre a Assistência em caso de Desastres Naturais (8 de Julho de 2010), a Notificação do Conselho do Estado sobre a Criação do Sistema de Garantia de Sobrevivência nas Cidades Rurais de Todo o País (10 de Julho de 2007), o Programa de Sobrevivência de Cinco Garantias nas Zonas Rurais (21 de Janeiro de 2006), e o Regulamento de Garantia de Sobrevivência dos Cidadãos Urbanos (28 de Setembro de 1999).

rurais que aderiram ao programa de sobrevivência de cinco garantias totalizou cerca de 1.735 mil, sendo que o número total é de 75.416 mil¹¹.

Finalmente, quanto ao direito de previdência social, actualmente esta matéria é apenas tratada nos regulamentos de garantia de direitos elaborados para certos grupos específicos de pessoas¹², não havendo uma lei de segurança social que abrange de forma uniformizada todos os cidadãos.

Assim sendo, não é difícil constatar que, sendo o seguro social, a assistência social e a previdência social definidos oficialmente pelas autoridades da China como três aspectos do sistema de segurança social, a sua concretização não pode ser realizada num único passo, apresentando, antes, uma configuração de diferenças.

2. Diferença de realização no âmbito dos sujeitos e dos grupos – a precedência dos cidadãos urbanos sobre os cidadãos rurais, a precedência dos cidadãos de alto rendimento sobre os de baixo rendimento, e a precedência dos funcionários de instituições públicas sobre os outros

Apesar de o Estado ter instituído sistemas tais como o de seguro social e o de previdência social, o facto é que, estes sistemas não garantem a todas as pessoas direitos iguais de segurança social, antes apresentam uma configuração de diferenças manifestas em que certas pessoas têm direitos enquanto outras não, e que certas pessoas têm mais direitos que outras.

Em primeiro lugar, os cidadãos urbanos têm precedência sobre os cidadãos rurais. Tomando como exemplo o seguro social, o Regulamento Provisório sobre a Cobrança e o Pagamento dos Prémios do Seguro Social promulgado no ano 1999 estipula de forma expressa que não estão incluídos no objecto da cobrança os cidadãos rurais¹³, o que significa que, ficam fora do âmbito de protecção do

11 Vd. o Relatório da Estatística dos Assuntos Cívicos do Mês de Agosto de 2010, do Ministério dos Assuntos Cívicos da RPC; <http://files2.mca.gov.cn/cws/201009/2010092010093918.htm>. Acesso realizado em 13 de Outubro de 2010.

12 São principalmente as seguintes leis e regulamentos: a Lei de Protecção dos Direitos e Interesses dos Idosos da RPC (27 de Agosto de 2009), a Lei de Protecção dos Deficientes da RPC (24 de Abril de 2008), a Lei de Protecção dos Direitos e Interesses das Mulheres da RPC (28 de Agosto de 2005), a Lei de Protecção dos Direitos e Interesses dos Menores da RPC (29 de Dezembro de 2006), e as Medidas Provisórias de Administração das Empresas de Previdências Sociais (15 de Setembro de 1990).

13 Vd. o artigo 3.º do Regulamento Provisório sobre a Cobrança e o Pagamento dos Prémios do Seguro Social: *“O âmbito da cobrança e pagamento dos prémios do seguro de pensões de terceira-idade: empresas estatais, empresas colectivas urbanas, empresas com capitais estrangeiros, empresas privadas urbanas, outras empresas urbanas e o seu pessoal, bem como instituições geridas como empresas e o seu pessoal. O âmbito da cobrança e pagamento dos prémios do seguro de cuidados médicos: empresas estatais, empresas colectivas urbanas, empresas com capitais estrangeiros, empresas privadas urbanas, outras empresas urbanas e o*

regime da segurança social os cidadãos rurais. Por outro lado, relativamente à origem dos fundos, os que financiam o seguro social provêm principalmente dos particulares e das entidades, sendo que parte dos seguros de terceira-idade são financiados pelo Estado. Todavia, em contrapartida, os cidadãos rurais ficam gravemente desprotegidos por um sistema correspondente. A China não tem um sistema de seguro de cuidados médicos e de desemprego para os cidadãos rurais, e o único que existe são as Medidas Provisórias do Seguro de Pensões de Terceira-idade nas Cidades Rurais, onde prevê que “o financiamento do sistema baseia-se no princípio de pagamento pessoal, complementado por subsídios da colectividade, e suportado pelo Estado através de políticas”.

Em segundo lugar, os cidadãos de alto rendimento têm precedência sobre os de baixo rendimento. Como as pessoas que aderem ao seguro social são os trabalhadores das empresas urbanas, o seguro social tem por seu objecto principal os trabalhadores que tenham uma actividade profissional estável, razão pela qual, os desempregados urbanos, os semi-empregados urbanos e os trabalhadores rurais migrantes dificilmente podem beneficiar do seguro social de forma completa. Vamos tomar como exemplo os trabalhadores rurais migrantes. Na estatística acima referida, até finais de 2009, o número dos trabalhadores de todo o país que aderiram ao seguro de cuidados médicos primários para trabalhadores urbanos totalizou 219.610 mil, de entre os quais, 181.000 mil são participantes do seguro de cuidados médicos primários para cidadãos urbanos (pessoas com registo de residência urbana permanente), ocupando uma percentagem de 82,4%, ao passo que os trabalhadores rurais migrantes que aderiram ao seguro de cuidados médicos urbanos apenas totalizaram 43.350 mil, número esse que ocupou uma percentagem de 17,6%. No ano 2009, o número dos trabalhadores rurais migrantes de todo o país é de 229.780 mil¹⁴, o que significa que, entre estas pessoas, apenas uma percentagem inferior a 19% aderiram ao seguro de cuidados médicos urbanos. Em comparação com os cidadãos urbanos, o rendimento dos trabalhadores rurais migrantes é relativamente baixo, situando-se mais ou menos no nível de salário mínimo das respectivas cidades.

seu pessoal, organismos estatais e os seus funcionários, instituições públicas e o seu pessoal, unidades não-empresas privadas e o seu pessoal, bem como organizações sociais e o seu pessoal a tempo inteiro. O âmbito da cobrança e pagamento dos prémios do seguro de desemprego: empresas estatais, empresas colectivas urbanas, empresas com capitais estrangeiros, empresas privadas urbanas, outras empresas urbanas e o seu pessoal, assim como instituições públicas e o seu pessoal. ”

14 Vd. o *Relatório de Investigação de Fiscalização de Trabalhadores Rurais Migrantes do Ano 2009*, do Departamento Nacional de Estatísticas da RPC: http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?searchword=2009%C4%EA%C5%A9%C3%F1%B9%A4%BC%E0%B2%E2%B5%F7%B2%E9%B1%A8%B8%E6&channelid=6697&record=1. Acesso realizado em 13 de Outubro de 2010.

Finalmente, os funcionários das instituições públicas têm procedência sobre as outras pessoas. Tomando como exemplo as pensões de terceira-idade, cujo regime actual na China apresenta um “sistema dualista”: segundo as Medidas Provisórias de Tratamento das Pessoas Aposentadas das Instituições Públicas promulgadas em 1955, aplica-se aos funcionários das instituições públicas o regime de pensões de aposentação da época de economia planificada, isto é, os mesmos não precisam de pagar, durante o desempenho das suas funções, qualquer prémio, e auferem directamente as prestações de aposentação uma vez aposentados. Por sua vez, os trabalhadores de empresas têm que aderir ao seguro de pensões de terceira-idade pagando com pontualidade os prémios durante o exercício das funções, e só assim é que têm o direito de receber as prestações depois de aposentados. E não só. São também diferentes as proporções de aumento das prestações. Segundo as estatísticas, durante o período entre 2000/2005, as prestações de pensões de aposentação para os funcionários de instituições públicas aumentaram 13,07%, ao passo que as pensões para os trabalhadores de empresas do mesmo período aumentaram apenas 6,92%¹⁵. Por outro lado, vigora na China, ainda agora, o “sistema vitalício dos benefícios da alta chefia”, isto é, os chefes que atinjam certo grau de categoria têm o direito de gozar, após aposentação, dos mesmos benefícios que gozavam durante o desempenho das suas funções. “Nas palavras de Yin Dakui, o Ex-Ministro da Saúde e Presidente da Associação dos Médicos da China, os fundos estatais usados nos cuidados médicos cobrem apenas 20% dos cidadãos, e 80% deles são destinados ao pessoal do Partido e aos funcionários do governo, que têm cerca de 8.500 mil pessoas. De acordo com os dados revelados pelo Ministério da Supervisão e pelo Ministério de Pessoal da RPC, há na China cerca de 400 mil funcionários estatais que ocupam há longo período de tempo quartos destinados a doentes. Por outro lado, os gastos anuais de certas residências de recepção e casas de férias para os funcionários estatais estabelecidas em certas localidades podem até atingir um alto valor de cerca de 50.000 milhões de RMB. Durante os últimos 23 anos, os custos administrativos do nosso país aumentaram 87 vezes, e as despesas governamentais de transporte e de recepção somaram cerca de 600.000 milhões de RMB anuais, valor esse que ocupou 1/5 das despesas financeiras. Na realidade, de entre todas estas despesas, uma percentagem muito elevada está directamente relacionada com o sistema vitalício dos benefícios da alta chefia”¹⁶.

Acrescidos os variadíssimos regulamentos locais e as normas regulamentais

15 Yin Weiguo, *A Injustiça Causada pelo Sistema Dualista de Aposentação*, in *Jornal de Juventude da China*, de 7 de Março de 2010.

16 Li Shaohui, *A Repercussão Causada pela Clamor de Reforma do Sistema Vitalício dos Benefícios dos Cargos do Alto Nível*, in *Jornal de Reforma da China*, de 14 de Março de 2007, p. 001.

loais, bem assim como o sistema de diferenciação das origens e destinos das receitas e despesas financeiras centrais e locais, o regime de segurança social da China apresenta tendencialmente uma característica de territorialidade, e muito destacado o fenómeno da limitação regional e da configuração de diferenças do gozo dos direitos, mostrando-se um panorama de diferenças como o seguinte: garantia financeira central – garantia financeira das regiões desenvolvidas – garantia financeira das regiões menos desenvolvidas. Não é difícil de constatar, através da análise acima realizada, que a realização do direito de segurança social na China ainda não beneficia a maior parte dos cidadãos, e apresenta, em termos gerais, uma configuração de diferenças.

III. Análise dos motivos da configuração de diferenças na realização do Direito de Segurança Social na China

Concordo com a conclusão tirada por Hao Tiechuan, isto é, a transformação do direito moral para o direito actual tem que passar por uma fase de diferenças, visto que as condições que restringem a realização de direitos são variadas, ao passo que os fundos estatais e locais que garantam a realização de direitos também têm origens pluralistas e diferenciadas. São, concretamente, os seguintes:

Primeiro, a restrição da condição económica. De harmonia com a teoria de diferença entre o direito positivo e o direito negativo, proposta pelos constitucionalistas, o direito de segurança social constitui, no fundo, um direito positivo, e sendo assim, só pode ser gozado pelos cidadãos através das acções positivas do Estado. O sujeito passivo do direito de segurança social é o Estado, que está dotado do poder tributário, sendo este o pressuposto do cumprimento das suas obrigações. O Estado, através dos papéis de prestador, coordenador e árbitro das obrigações positivas, proporciona uma protecção sistemática e uma via de tutela para a realização do respectivo direito¹⁷. Isto justifica que a condição económica é realmente um factor restritivo da realização do direito de segurança social. Na obra de Holmes (EUA) e dos outros autores, intitulada “*O Custo dos Direitos: Porque a Liberdade Depende dos Impostos*”¹⁸, apesar de os autores basearem a sua tese na negação de “distinção entre o direito positivo e o direito negativo” e na afirmação de “todos os direitos serem positivos”, foi-nos transmitido a ideia de que a realização de direitos tem custos, e às vezes até bastante elevados.

Segundo, os factores políticos e históricos. É certo que, a condição económica é um dos factores que condiciona a realização do direito de segurança

17 Vide a obra citada de Han Dayuan, p. 288-289.

18 Holmes, *O Custo dos Direitos: Porque a Liberdade Depende dos Impostos*, traduzido por Bi Jingyue, Editora da Universidade de Pequim, 2004.

social, todavia, a meu ver, não só a condição económica, mas também os factores culturais e políticos condicionam a realização do direito¹⁹. Ora, voltando à questão da realização do direito de segurança social, não é difícil de constatar que a configuração de diferenças na realização deste direito deve-se tanto à restrição económica, como às restrições históricas e políticas. E não só. Em certas matérias, os factores políticos e históricos até ocupam um lugar predominante. Este o motivo pelo qual, nos Estados modernos, não é porque os ricos paguem mais impostos que devam gozar de mais direitos que os pobres, e a razão pela qual não há que considerar por óbvio que o governo porque tenha o poder tributário que vá garantidamente usar os impostos cobrados na protecção e realização de direitos. Muito menos concluir que, quando o governo use os impostos cobrados na protecção e realização de direitos, exerça a mesma força de protecção para todos os cidadãos. Isto não é uma realidade, mas sim um ideal. Se fosse verdadeira a tese defendida por Hao, no sentido de a configuração de diferenças na realização de direitos assentar na “restrição da condição económica”, então, nenhum cidadão teria necessidade de lutar activamente pelos seus direitos, uma vez que os mesmos realizar-se-iam logo que fosse satisfeita a condição económica. No entanto, isto não é a realidade.

No meu entender, além da restrição de “condição económica”, que é uma das causas que levou ao fenómeno de diferenças na realização do direito de segurança social na China, devemos, antes, prestar mais atenção aos factores históricos e políticos. Dado que a estrutura dualista cidade-aldeia já foi formada logo após a fundação do nosso país, ela impediu não só a realização do direito de segurança social, mas também de outros direitos fundamentais dos cidadãos rurais. Esta a razão histórica. Por outro lado, a China é diferente dos EUA, e o processo de realização dos direitos nos EUA não pode ser aplicado mecanicamente na resolução do problema da China.

Nos EUA, a socialização do poder público já foi conseguida há mais de duzentos anos atrás, sendo que, os povos compartilham indirectamente o poder público do Estado através do mecanismo representativo, razão pela qual, terá sido o desenvolvimento económico a questão principal que eles enfrentam. Porém, na China, ainda não foi conseguida, até hoje, a socialização total do poder público. Portanto, actualmente na China, o sistema burocrático do país tem o dinamismo em promover continuamente o “sistema dualista de pensões de terceira-idade” e do “sistema vitalício dos benefícios da chefia”, mas não sente a pressão ou força exterior em termos de realização de igualitarização dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito de segurança social. Eis o factor político que

19 No mesmo sentido, Shen Minte, *Esperar pelos Direitos ou Aprestar o Nascimento deles – Comentários sobre a obra de Hao Tiechuan “Configuração de Diferenças na Realização de Direitos”*, in Revista Tong Zhou Gong Ji, 2003, n.º 5.

restringe hoje em dia a realização completa e igualitária do direito de segurança social na China.

IV. Conclusão: perspectiva de desenvolvimento futuro

A realização igualitária do direito é o princípio fundamental da realização de todos os direitos, e também deve ser o caminho de desenvolvimento no futuro da realização do direito de segurança social na China. Como a actual configuração de diferenças resulta da falta de legislação estatal, devido às restrições de variadíssimas normas regulamentares ministeriais, regulamentos locais, normas regulamentares locais e políticas, a realização do respectivo direito na China reúne características de diferenciação e de territorialidade. Assim sendo, temos que começar por um nível de legislação estatal, resolvendo primeiro o problema de falta de um sistema uniformizado. E depois, aproveitando-se todas as oportunidades de legislação, acabar gradualmente com a situação de injustiça e irrazoabilidade sistemáticas existentes na actual configuração de diferenças.

Presentemente, as preocupações dos círculos académicos e dos media concentram-se na questão de construção e reforma do sistema de segurança social, isto é, apelar à criação quanto antes de um sistema que devia existir, e pela reforma quanto antes do sistema que devia ser reformado. Em síntese, em termos de construção do sistema, são sugestões mais solicitadas pelos académicos o aperfeiçoamento do sistema jurídico de segurança social, e a promulgação quanto antes de leis estatais relativas à segurança social²⁰. Em segundo lugar, também tem suscitado muita discussão a aceleração de construção do sistema de protecção do direito de segurança social para as populações rurais e para os trabalhadores rurais migrantes, de modo a concretizar um tratamento igualitário para todos²¹. Finalmente, em termos de reforma do sistema, o “sistema dualista” de pensões de terceira-idade e o “sistema vitalício dos benefícios da chefia” já

20 Vd. Li Lei, *Estudos sobre as Questões de Protecção Constitucional do Direito de Segurança Social*, in Ciências Jurídicas de He Bei, 2009, n.º 10; Guo Yuejun, Lu Tiezhen, *Estudo Comparado da Consagração Constitucional do Direito de Segurança Social*, in Estudos do Direito Comparado, 2007, n.º 1; Zhang Shu, *Condições e Mecanismo da Realização do Direito de Segurança Social*, in Frente das Ciências Sociais, 2006, n.º 6; An Shukun, *Sobre o Direito de Segurança Social dos Cidadãos*, in Jornal do Instituto Administração de Yun Nan, 2004, n.º 1, Ju Yuhong, *A Essência do Direito de Segurança Social, a Sua Comparação nos Diversos Estados, e a Sua Significação Actual*, in Ciências Sociais de He Nan, 2009, n.º 6, Wu Guangjiao e Deng Jianguang, *O Direito de Segurança Social e os Princípios Fundamentais da sua Protecção Constitucional*, in Jornal Pacifico, 2007, n.º 12.

21 Vd. Dai Weidong, *Estudos e Comentários sobre o Sistema do Seguro de Pensões de Terceira-Idade das Zonas Rurais da China*, in Pesquisa Rural da China, 2007, n.º 1.

se tornaram questões polêmicas na sociedade²². A reforma nesta matéria vai ser a “pedra de toque” e o “barômetro” do processo de realização igualitária do direito de segurança social na China.

22 Vd. Yi Dao, *O Sistema Dualista do Seguro de Pensões de Terceira-idade Requer Reforma*, in *Jornal de Reforma da China*, 29 de Fevereiro de 2008, p. 001, Li Shaohui, *A Repercussão Causada pela Clamor de Reforma do Sistema Vitalício dos Benefícios dos Cargos do Alto Nível*, in *Jornal de Reforma da China*, de 14 de Março de 2007, p. 001, Li Song, *A Nova Injustiça Causada pelo Sistema Vitalício dos Benefícios*, in *Revista Mensal de Outlook*, 2007, n.º 17, e *O Sistema Vitalício dos Benefícios dos Funcionários Públicos é Obstáculo de Justiça Social*, in *Jornal Diário Nanfang*, 24 de Abril de 2007, p. A02.