

Do Estado de Direito ao Estado Garantia

Aquilo que a ideia de Estado Garantia parece sugerir é que, entre o Estado de Direito Democrático e o Estado Providência tal como se constituiu na prática, se gerou uma contradição e não uma simples complementaridade.

Se me falassem da ideia de Estado Garantia sem ter tido a oportunidade de ler o Prof. Fernando Adão da Fonseca eu teria pensado que estávamos a falar daquilo a que se costuma chamar Estado de Direito, ou então Estado de Direito Democrático. Este tipo de Estado, tal como emerge na época contemporânea, sobretudo na Europa e na América, primeiro pela afirmação do constitucionalismo liberal, depois pela democratização dos regimes representativos mediante o alargamento progressivo do sufrágio, é um verdadeiro Estado Garantia, ou Estado Garante. Trata-se de um Estado que garante certos valores fundamentais, como sejam as liberdades individuais, incluindo as liberdades políticas, e o princípio geral do primado da lei. A legitimidade deste tipo de Estado, muitas vezes exprimida numa linguagem contratualista, advém da sua fidelidade a valores pré-políticos, como sejam os direitos naturais do homem, a recusa da subordinação natural de uns homens em relação a outros e a necessidade de obter o acordo geral para a existência de uma ordem social e política que seja, senão justa, pelo menos legítima aos olhos de todos e de cada um dos membros da *res publica*.

No entanto, esta equiparação entre Estado de Direito Democrático e Estado Garantia é logo desmentida pelo título da intervenção do nosso relator. Ele apresenta o Estado Garantia como um modelo de Estado Social para o século XXI e não como um nome alternativo para o tipo de Estado historicamente designado como de Direito Democrático. A noção de Estado Garantia que nos é aqui apresentada visa criticar um desenvolvimento específico desse Estado de Direito Democrático, típico da segunda metade do século XX (e, no caso português,

sobretudo do último quartel do século XX): aquilo a que se chama Estado Social *tout court*, numa designação neutra, ou Estado Social Burocrático, numa designação crítica. Se quisermos adoptar uma designação menos idiossincrática podemos chamar a este Estado Social Burocrático «Estado Providência». É esse desenvolvimento peculiar do Estado de Direito Democrático que está aqui sob escrutínio.

É certo que o Estado Providência tende a ser apresentado pelos seus defensores como produto de um deslizamento natural e até inevitável a partir do Estado de Direito Democrático. Segundo esta teoria do deslizamento, depois de garantidos os direitos civis e políticos, a própria dinâmica das democracias avançadas conduziria ao Estado Providência. As reivindicações sociais e as necessidades de uma economia industrial desenvolvida levariam o Estado a um crescimento necessário visando a realização dos direitos sociais, económicos e culturais. A provisão social oferecida pelo Estado passaria assim da simples salvaguarda das liberdades civis, económicas e políticas para um conjunto de prestações visando a cobertura de riscos sociais, uma habitação condigna, um nível de vida mínimo assegurado, o acesso efectivo aos cuidados de saúde, à educação, à formação profissional e à cultura. Ora, aquilo que a ideia de Estado Garantia parece sugerir é que, entre o Estado de Direito Democrático e o Estado Providência tal como se constituiu na prática, se gerou uma contradição e não uma simples complementaridade. Vejamos porquê. O Estado Providência, portanto, não é um complemento lógico e congruente em relação ao Estado de Direito Democrático, mas antes um desenvolvimento antitético face a este.





Um dos aspectos mais interessantes da proposta aqui apresentada é o da fundamentação do Estado de Direito Democrático na afirmação do primado da liberdade individual, associada às ideias de autonomia racional e responsabilidade. Usando uma linguagem típica da matriz kantiana do pensamento ocidental, o relator ancora a liberdade na ideia de dignidade, isto é, no carácter único e insubstituível de cada ser humano. Esta ideia equivale à afirmação de que cada um de nós é um fim em si mesmo e que, portanto, nunca deve ser tratado pelos outros ou pelo Estado como um meio para qualquer outro fim. É por valorizarmos a liberdade individual assim entendida que atribuímos especial importância à defesa das liberdades básicas e dos princípios legais garantidos pelo Estado de Direito Democrático. Mas, como bem assinala o relator, cabe ao Estado garantir que essas liberdades possam ser exercidas em condições de igualdade para todos. Poder-se-ia dizer que não basta a afirmação das liberdades civis e políticas e que é também necessário conferir valor a essas liberdades. Mas - e aqui é que está o essencial - o Estado Providência não parece ser a melhor forma de garantir o valor das liberdades. A desresponsabilização dos cidadãos, o enfraquecimento da sociedade civil, a confiscação dos recursos da sociedade pela própria máquina do Estado, e até a prossecução de interesses meramente corporativos ou individuais, colocam o Estado Providência em dissonância com a própria ideia de liberdade que subjaz ao Estado de Direito Democrático. Portanto, não há qualquer deslizamento natural entre este e o Estado Providência. Pelo contrário, o Estado Providência erige-se contra os princípios subjacentes ao Estado de Direito Democrático.

Qual é então a alternativa? Por outras palavras: o que é que o Estado Garantia propõe como modelo de um Estado Social outro, um Estado que seja um desenvolvimento consonante com o Estado de Direito Democrático e já não um desenvolvimento contra-natura? Par-

tindo da ideia de que o Estado Garantia deve assegurar o valor dos direitos - que estaria em risco por falta de meios dos membros da comunidade política - cabe ao Estado garantir um determinado nível de igualdade de oportunidades. Sem estas, as liberdades seriam puramente formais. Por isso estamos aqui diante do modelo de um Estado Social outro e não simplesmente de um Estado de Direito Democrático sem o adjectivo «social». Mas este Estado Social segue princípios distintivos: é um Estado supletivo e, portanto, não pretende afogar a iniciativa da sociedade civil; é um Estado que pretende estar ao serviço da liberdade de escolha dos cidadãos e não contra ela; e é um Estado que usa o conceito de subsidiariedade. Julgo que estes princípios têm algumas implicações para a organização do Estado Garantia que não estão explicitadas no texto do relator. Limitar-me-ei a sugerir algumas dessas implicações.

Primeiro: um Estado Garantia assim definido seria, segundo me parece, um Estado com Poder Local e Regional e não um Estado Centralizado. O princípio de subsidiariedade implica que os serviços do Estado devem, por defeito, ser descentralizados e geridos autonomamente, com capacidades reais de decisão, pelas entidades regionais e locais. Segundo: um Estado Garantia seria um Estado liberal, num sentido vago e aproximado do chamado novo liberalismo, não do liberalismo clássico que é, por princípio, contrário a qualquer modalidade de Estado Social. Associo esta implicação à ideia de que o Estado Garantia deve colocar as suas funções sociais ao serviço da liberdade de escolha dos cidadãos e do acréscimo do valor dessa liberdade. Terceiro: um Estado Garantia seria um Estado mais pequeno em número de funcionários, mas particularmente activo e atento. Associo esta consequência ao carácter supletivo do Estado Garantia. Isso implicaria que as funções sociais do Estado fossem realizadas não directamente pelo próprio Estado mas por uma multiplicidade de en-

tidades, públicas ou privadas. Ao Estado caberia pôr nas mãos dos membros da comunidade política os meios para aceder aos bens públicos, mas não necessariamente o fornecimento directo desses bens públicos.

Ao chegar a esta terceira implicação do Estado Garantia tocamos no que me parece ser o seu âmago, a sua característica mais distintiva, mas também nos limites da sua indefinição. Expliquemos. O Estado Garantia des- centra a discussão das funções sociais que o Estado deve realizar para o modo como o Estado deve realizar essas funções. O Estado deve garantir uma série de funções sociais, mas o seu papel é supletivo. Ou seja, não tem de ser ele o único ou principal fornecedor dessas funções. No entanto, a extensão deste Estado Garantia permanece em aberto, como o próprio relator reconhece. Usando uma linguagem corrente, poder-se-ia dizer que um Estado Garantia de esquerda poria em marcha uma visão mais expansiva da igualdade de oportunidades, enquanto que um Estado Garantia de direita teria uma visão menos extensiva da igualdade de oportunidades.

A ideia de igualdade de oportunidades não é desenvolvida pelo relator. Mas ela é fundamental para compreender as diversas configurações que um Estado Garantia pode adquirir. Permitam-me que distinga, ainda que de um modo impressionista, três concepções clássicas do conceito de igualdade de oportunidades. A primeira diz-nos que a igualdade de oportunidades consiste na ideia de “carreiras abertas às competências”. Neste sentido, gerar igualdade de oportunidades significa não discriminar legalmente (em função do sexo, da raça, ou outro qualquer critério) no acesso às diferentes funções e posições na sociedade. Esta concepção é típica de um Estado de Direito Democrático não Social. Com efeito, o Estado não necessita de introduzir qualquer esquema correctivo da disparidade de pontos de partida sociais e de talentos naturais dos indivíduos. Realizar a igualdade de oportunidades neste sentido equivale a não discriminar e não implica nenhuma outra prestação por parte do Estado. Esta ideia de igualdade de oportunidades é defendida pelas visões libertaristas de direita, ou neoliberais, contrárias à própria existência do Estado Social. Ela não se adequa, portanto, ao modelo do Estado Garantia que foi aqui exposto.

Uma segunda concepção de igualdade de oportunidades é aquela que considera que o Estado deve não apenas não discriminar, mas também corrigir, tanto quanto possível, a desigualdade de pontos de partida individuais gerada pela lotaria social. Esta ideia obriga moralmente o Estado a investir na garantia do acesso de todos aos diferentes níveis de educação e formação profissional. Esta concepção poderá também implicar outras garantias por parte do Estado, como por exemplo o acesso universal a cuidados básicos de saúde. Sem eles não seria possível corrigir as grandes disparidades no ponto de partida social de cada indivíduo.

Uma terceira concepção de igualdade de oportunidades é mais exigente e mais igualitária do que a concepção anterior. Nesta terceira acepção a igualdade de oportunidades equivale a corrigir não só a arbitrariedade da lotaria social mas também a da lotaria natural. Não basta que os indivíduos mais azarados pelo contexto social do nascimento tenham mais oportunidades. É também necessário que aqueles cujos talentos naturais são escassamente remunerados pelo mercado possam ser compensados. Isso implica a prossecução de políticas redistributivas robustas que, do meu ponto de vista, deverão ser levadas a cabo pela via fiscal e não pela via da segurança social. Usando uma terminologia um pouco mais técnica, pode-se dizer que o Estado Garantia pode visar uma «igualdade em sentido liberal», correspondente à segunda concepção de igualdade de oportunidades, ou pode querer ir mais longe e visar uma «igualdade democrática», correspondente à terceira concepção de igualdade de oportunidades. No primeiro caso, o Estado Garantia é um modelo de centro-direita; no segundo caso, um modelo de centro-esquerda. O Estado Garantia não tem pois uma cor política única. No entanto, também não se pode dizer que tenha potencialidades para revestir qualquer cor política. O Estado Garantia não é socialista nem é libertarista. Ele afasta decisivamente as perspectivas que atribuem ao Estado um papel dirigista face à sociedade, assim como aquelas que consideram que o Estado mais não deve fazer do que proteger a propriedade privada. Mas não serei eu a lamentar o afastamento de qualquer um destes dois tipos de visão das coisas políticas.

O Estado Garantia não tem pois uma cor política única. No entanto, também não se pode dizer que tenha potencialidades para revestir qualquer cor política. O Estado Garantia não é socialista nem é libertarista. Ele afasta decisivamente as perspectivas que atribuem ao Estado um papel dirigista face à sociedade, assim como aquelas que consideram que o Estado mais não deve fazer do que proteger a propriedade privada.