Repensar a relação entre o Estado e Sociedade

Uma sociedade de risco, intercultural, que pretenda continuar a ser democrática e pluralista, exige um novo entendimento dos direitos sociais, que acentue a sua qualidade humana de direitos fundamentais de cidadãos livres e responsáveis numa sociedade livre

1 O texto apresentado pelo Prof. Fernando Adão da Fonseca contém três afirmações que me parecem indiscutíveis como ponto de partida:

a) o Estado-Providência, como modalidade de Estado Social de prestação universal, está em crise financeira e política, e não pode manter-se, por razões diversas: burocratização e ineficiência, de um lado, desresponsabilização social e diminuição da liberdade, por outro lado;

b) não está em causa entre nós (e na Europa) a ideia de Estado Social — não tem sentido a sua substituição por um Estado mínimo, à maneira dos projectos globalizantes de modelo económico ou de uma pura ideologia neo-liberal;

c) o Estado Social do século XXI há-de seguir o paradigma de um Estado-Garantia, que implica um redimensionamento da respectiva relação com a Sociedade.

2. A questão consiste, pois, em saber qual a perspectiva e os termos em que se deve repensar a relação Estado-Sociedade.

Penso que esse problema, sendo um problema de construção política, se há-de pôr num contexto histórico, de modo que a solução pretendida não pode ser abstracta, idealista e utópica, não pode estar a mais de um passo da realidade.

Pergunta-se pela solução política adequada, tendo em conta a realidade actual: uma sociedade globalizada e tecnologicamente avançada, de informação, de comunicação e de mercado; uma sociedade de risco, socialmente criado — tecnológico, genético, ambiental e de segurança pública; um Estado enfraquecido — por vezes exíguo —, sujeito a pressões da ordem comunitária europeia e a forças disruptivas decorrentes de arranjos globais, que se descobre desprovido de recursos e de fundamento para manter o grau de efectivação de todas as tarefas que se tem proposto realizar.

3. A questão do papel do Estado neste contexto nacional e mundial não deve resolver-se em termos puramente ideológicos, mas postula uma dimensão cultural, de consenso possível, com respeito por valores fundamentais da comunidade — liberdade e segurança, igualdade e diversidade, solidariedade, democracia e justiça.

É neste horizonte que se insere, em nosso juízo, a proposta apresentada, que visa dar centralidade à ideia de "liberdade de escolha", garantida pelo Estado a todas as pessoas, sobretudo aos indivíduos mais carenciados, como condição da dignidade humana.

Trata-se de uma proposta interessante, na medida em que abre uma nova perspectiva, que, não pretendendo instituir um valor único para a reconstrução do sistema, contribui para a organização das reflexões nesta matéria.

4. De facto, a questão não pode ser encarada exclusivamente do ponto de vista económico-financeiro: desig-

PROFESSOR DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA.
MEMBRO DO CONSELHO EDITORIAL DE NOVA CIDADANIA

nadamente, não se reduz ao custo excessivo das prestações estaduais, como se só as prestações relativamente aos direitos económicos, sociais e culturais implicassem despesa; devem ter-se em conta também os custos de realização dos direitos, liberdades e garantias e da organização da comunidade — do aparelho político, eleitoral, judicial, administrativo e policial.

Apesar disso, não deixa de ser legítimo reconhecer-se a prioridade estadual da prestação da segurança, da justiça, das liberdades e do sistema democrático sobre a prestação do bem-estar e qualidade de vida, em função da diferença entre tarefas que são exclusivas do Estado (e até proibidas aos particulares) e tarefas que podem — e devem nas sociedades livres — ser partilhadas com os indivíduos, as famílias e outras formações ou instituições sociais — educação, cultura, solidariedade social, saúde, habitação, protecção do ambiente — sobretudo na medida em que estejam em causa liberdades constitucionalmente garantidas.

5. Na realidade, saber o que cabe ao Estado — ou em que medida estamos perante um Estado necessário — não tem, como se afirma no texto, uma só resposta, havendo espaço para opções políticas diversas, pelo menos dentro do arco constitucional de sensibilidades e organizações políticas democráticas.

Há finalidades e tarefas que indiscutivelmente cabem ao Estado, sobretudo quando constituam o seu monopólio natural, como "o uso da força".

Entre elas destacam-se as tradicionais actividades em matéria de defesa, associada à independência nacional, e de segurança, essencial à instituição do Estado de Direito Democrático — tarefas cada vez mais importantes nos tempos de hoje, numa sociedade de risco, em que é necessário utilizar mecanismos de prevenção e precaução, sendo certo que a segurança não é apenas um valor comunitário, integra igualmente um direito fundamental à protecção do Estado, aliás expressamente consagrado no artigo 27o da Constituição portuguesa como "direito à liberdade e à segurança".

Mas obviamente ninguém negará ao Estado, por exemplo, o exclusivo ou o domínio essencial de outras tarefas como a administração da justiça ou a elaboração das normas jurídicas necessárias para protecção dos direitos, liberdades e garantias e dos valores comunitários fundamentais (leis penais, civis, fiscais, administrativas e do trabalho).

Para além dessas tarefas estaduais por natureza, há-de aceitar-se que o Estado também se ocupe daquelas tarefas comunitárias que, em cada momento, se entenda que devem ser tarefas públicas, por assim se realizar melhor o bem comum e a satisfação das necessidades colectivas — um princípio que, no entanto, há-de ser confrontado com uma ideia de supletividade adequada a um Estado Social numa sociedade desenvolvida.

Por um lado, é preciso não esquecer que a intervenção estadual não tem que implicar monopólio e prestação — pode ser, por exemplo, um serviço de regulação e fiscalização, de informação ou de promoção de actividades de interesse social asseguradas pelo mercado ou, em geral, desempenhadas por entidades privadas — porque uma coisa é a esfera de responsabilidade pública estadual, outra coisa é o modo de intervenção adequado.

Por outro lado, há a considerar os valores fundamentais da liberdade e da autonomia das pessoas, famílias e outras organizações sociais, naquelas áreas da vida social em que a Constituição garante esses valores como direitos fundamentais — aí, há-de imperar a liberdade de escolha, o Estado nunca pode ser um agente director, mas apenas um agente protector ou integrador, devendo a sua intervenção limitar-se ao estritamente necessário, aí, a supletividade valerá como regra, no limite, contra a ideia totalitária.

6. Na qualidade de jurista, acentuaria, neste contexto, o problema da realização dos direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos — consagrados solenemente na Constituição portuguesa e no espaço europeu.

A realização dos direitos sociais não implica necessariamente que o Estado seja o fornecedor directo das prestações materiais respectivas, através de um aparelho organizado de serviços públicos. Tal como o carácter universal dos direitos sociais, enquanto direitos fundamentais, não exige uma fórmula organizatória de serviço público administrativo, universal e gratuito.

E, sublinhe-se, não se trata apenas de verificar a falência financeira do Estado-Providência, em termos de racionalidade económica ou de eficiência. O que está em causa é a própria injustiça do respectivo paradigma de intervenção estadual.

É que, para além das recentes tendências gerais de privatização total ou parcial das tarefas administrativas, como forma organizativa e como estratégia de gestão (compensadas com a regulação pública e a imposição de obrigações de serviço público aos pri-

A realização dos direitos sociais não implica necessariamente que o Estado seja o fornecedor directo das prestações materiais respectivas, através de um aparelho organizado de serviços públicos.

vados) — que corresponderão provavelmente a uma moda ou a um ciclo temporal —, a realização actual dos direitos sociais tem de ter em conta sobretudo as disfunções humanas do sistema de universalização de serviços públicos gratuitos, bem como o défice de liberdade e de responsabilidade social que a estatização inevitavelmente provoca.

A solidariedade implica, nos tempos de hoje, a coragem e a lucidez de assumir uma nova concepção dos direitos sociais, um novo conceito de igualdade e de universalidade dos direitos sociais, não como direitos de todos, mas como direitos de todos aqueles que careçam de protecção, incluindo a possibilidade de graduação ou de diferenciação das condições de prestação, quando o serviço deva ser de prestação universal — visto que uma abstracção cega não se adapta aos novos padrões de desigualdades, que não são só estruturais e verticais, são também conjunturais e horizontais, manifestando-se dentro de cada grupo de potenciais titulares dos direitos.

Aliás, não estaremos senão, de algum modo, perante um regresso às origens dos direitos sociais, que nasceram justamente — lembrem-se os direitos dos trabalhadores por conta de outrem — como direitos das pessoas carenciadas, e que vai ao encontro da matriz do sistema dos direitos fundamentais: a protecção da dignidade humana das pessoas em todas as situações de vulnerabilidade, designadamente perante poderes, públicos ou sociais.

Através da inclusão dos direitos económicos, sociais e culturais no conjunto dos direitos fundamentais, a Constituição exige, desde logo, a salvaguarda do núcleo essencial do Estado Social: o Estado, numa sociedade desenvolvida, tem de assegurar o mínimo para uma existência condigna a todos os cidadãos e residentes, seja o direito a não ser privado desse mínimo, seja a garantia de que lhes seja assegurado positivamente esse mínimo — aí não deve valer "a reserva do possível" como condição de realização dos direitos.

Para além disso, tal como em sectores económicos até agora públicos, como o da energia e das comunicações, o Estado pode garantir a existência de serviços universais em certas áreas sociais, para assegurar uma qualidade de vida digna aos seus cidadãos, mas não tem, nem deve manter serviços estaduais de prestação em regime de monopólio — na saúde, na segurança social, na educação e na cultura —, muito menos serviços gratuitos, que têm mostrado efeitos fortemente regressivos em termos sociais, favorecendo sobretudo os que menos precisam.

Por outro lado, a tendência para o monopólio estatal restringe excessivamente a liberdade individual, familiar e social naqueles sectores em que a própria Constituição reconhece e protege a iniciativa particular, inclusivamente no contexto de direitos, liberdades e garantias — por exemplo, a liberdade de ensino e o direito de criação de escolas particulares, o direito dos pais de educarem os filhos, a liberdade cultural e artística, a solidariedade social não se coadunam com um sistema em que as actividades privadas no domínio do ensino e da educação, da cultura ou da solidariedade social sejam actividades toleradas ou meramente subsidiárias do sistema público, quando até tradicionalmente eram e continuam na prática a ser asseguradas pela sociedade civil.

Concluímos, pois, que, para além das exigências da racionalidade e da eficiência e da qualidade, tanto os novos desafios colectivos numa sociedade de risco, intercultural, que pretenda continuar a ser democrática e pluralista, como a dimensão estratégica de valores como a educação e a cultura, o ambiente e da qualidade de vida exigem um também novo entendimento dos direitos sociais, que acentue a sua qualidade humana de direitos fundamentais de cidadãos livres e responsáveis numa sociedade livre, em que o Estado complemente e não sufoque a autonomia privada — em suma, como se pretende nestes Encontros, que se afirme como um moderno Estado-Garantia.