

Estado Garantia e Solidariedade Social

Sendo certo que as questões ideológicas são importantes e não negligenciáveis, a verdade é que os graves problemas do actual modelo de Estado Social atingiram um ponto tal que a mudança – ainda que assente em motivos essencialmente pragmáticos – se tornou praticamente obrigatória.

A grande questão que se coloca é saber se as mudanças que se antevêm por absoluta necessidade (com todos os custos de ajustamento e contestação que inevitavelmente acarretam) visarão uma reforma real do Estado Social que abra caminho a uma maior autonomia, liberdade e responsabilidade dos cidadãos e ao reforço da sociedade civil e dos laços comunitários ou terão apenas por objectivo fazer as correcções necessárias para que nada de essencial mude. É no contexto da primeira opção – de reformas realmente incentivadoras da devolução de poder e autonomia aos cidadãos para controlarem as suas próprias vidas – que a aplicação da noção de Estado Garantia ao domínio social se deverá inserir.

Adicionalmente, é essencial compreender que a solidariedade social não só não se esgota nas políticas públicas como se realiza mais genuinamente fora do âmbito de intervenção – desejavelmente supletiva – do Estado.^I

A essência da aplicação do conceito de Estado Garantia ao domínio da solidariedade social deve, por isso, centrar-se nos mecanismos que melhor permitam promover a liberdade de escolha, a responsabilidade e a protecção dos direitos fundamentais dos indivíduos. Para que se possa constituir como uma alternativa válida para o futuro no âmbito da soli-

dariedade social, o Estado Garantia deverá ter como prioridades das suas políticas a criação de condições para a actuação autónoma e responsável dos cidadãos e para o fortalecimento e desenvolvimento dos corpos sociais intermédios, invertendo decididamente os impulsos de açambarcamento do actual modelo de Estado social burocrático.

O ESTADO GARANTIA: UM NOVO MODELO DE ESTADO SOCIAL

O Estado Garantia pode ser visto como um Estado social subsidiário caracterizado por um modo específico de abordagem às políticas sociais.

Estado social subsidiário – usando a feliz expressão empregue por Mário Pinto^{II} – por oposição ao actual Estado social-burocrático fortemente centralizado. Um Estado social-burocrático que tem sido sustentado junto da opinião pública pelas suas promessas de gratuitidade e universalidade, não obstante a insuficiência de resultados para os cidadãos, os crescentes sinais de insustentabilidade e as suas muito prejudiciais consequências indirectas. Uma preocupação que resulta da tomada de consciência de que o Estado Social é hoje, para além de monopolizador e entrave ao florescimento da sociedade civil em muitas áreas, um “sorvedor de recursos, ineficiente, burocrático e centralizador, que paralelamente mata a inovação e o progresso”.^{III} A esta posição face à situação actual do Estado Social é no entanto necessário associar um modo específico de abordagem às políticas sociais, centrado na liberdade de escolha, na responsabilidade e numa lógica da procura. Uma lógica centrada nos cidadãos – por oposição à prevalente lógica da oferta, dominada pelos prestadores de serviços institucionais e pelas classes profissionais que lhe estão directamente associados.

Dentro desta lógica, caberá ao Estado Garantia, não a prestação de serviços (e nunca a monopolização da prestação de serviços), mas assegurar, supletivamen-

Adicionalmente, é essencial compreender que a solidariedade social não só não se esgota nas políticas públicas como se realiza mais genuinamente fora do âmbito de intervenção.



te, um nível mínimo de recursos que possibilite aos cidadãos o exercício da liberdade de escolha em áreas onde se considere que tal é exigível e eficaz. Para que o Estado Garantia se constitua genuinamente como uma alternativa num plano anterior ao das escolhas político-partidárias de cada momento, é necessário que as áreas específicas de intervenção e o grau que corresponde ao referido nível mínimo de recursos fiquem em aberto e sujeitos a um processo contínuo de discussão racional e redefinição. Os pré-requisitos essenciais para trabalhar no âmbito do paradigma do Estado Garantia são, assim, a aceitação do papel fundamental e insubstituível do mercado e da propriedade privada na organização económica e social^{IV} (característica hoje, felizmente, amplamente partilhada no contexto político-partidário português) e a noção de que a liberdade de escolha deve ser o princípio norteador das políticas sociais levadas a cabo pelo Estado. O modo de funcionamento do Estado Garantia é pois compatível com diferentes níveis mínimos de garantia, desde que - independentemente do nível determinado a cada momento - os mecanismos de provisão específicos privilegiem a liberdade de escolha e a autonomia e responsabilidade dos cidadãos.

LIBERDADE, RESPONSABILIDADE E SOLIDARIEDADE

O primado da liberdade de escolha como condição essencial para a afirmação da dignidade humana não

deve pôr em causa a existência do bem objectivo. O julgamento que deve estar implícito na formulação do Estado Garantia é o de que, para efeitos das políticas sociais, deve haver uma presunção de base de que cada pessoa adulta é o melhor juiz do seu próprio bem, ainda que frequentemente erre e se arrependa de opções que tomou. A razão para esta presunção não deve assentar tanto numa fé na capacidade dos indivíduos para tomarem boas decisões mas sim num experimentado cepticismo sobre a capacidade de cada um de nós decidir sobre matérias que não lhe dizem directamente respeito. Afinal, tanto governantes como burocratas são pessoas tão sujeitas ao erro e interessadas na prossecução dos seus interesses próprios como os restantes cidadãos.^V Assim sendo, quaisquer limitações e problemas que se coloquem aos indivíduos para decidirem sobre as suas próprias vidas colocar-se-ão na maioria das situações de forma muito mais acentuada (e com consequências mais danosas) se esses mesmos indivíduos ficarem encarregues de decidir sobre a vida de terceiros.

Mas a liberdade está, como não podia deixar de ser, indelevelmente ligada à responsabilidade. Propiciar a liberdade de escolha implica exigir responsabilidade pelas escolhas tomadas e agir em conformidade, também no plano das políticas sociais. A liberdade de escolha, preconizada pelo Estado Garantia, não exige – longe disso – decisores infalíveis, mas requer uma concepção madura de cidadania, em que liberdade, capacidade e responsabilidade se integram de forma

coerente e consistente. A liberdade de escolha deve ser uma preocupação central, acima de tudo porque é uma condição imprescindível para o exercício da autonomia pessoal, a qual por sua vez, é essencial para a acção moral. A acção moral pressupõe a possibilidade de escolher, pelo que a moralidade só pode existir em condições de liberdade. Privar o homem da liberdade implica desresponsabilizá-lo e retirar-lhe a possibilidade de efectuar escolhas morais.

A fundamentação normativa para o Estado Garantia deverá pois assentar na visão da liberdade de escolha como um meio essencial para a afirmação do primado da pessoa humana. Um Estado genuinamente social não pode cair no erro de confundir Estado de Bem-Estar com Sociedade de Bem-Estar e reduzir a segunda ao primeiro.

DEVOLVER O PODER AOS CIDADÃOS: LIBERDADE DE ESCOLHA E SOLIDARIEDADE SOCIAL

Os argumentos normativos são prioritários, mas a introdução da máxima liberdade de escolha possível no âmbito das políticas sociais deve ser encarada também como um instrumento para alinhar os serviços e os recursos disponíveis com as necessidades reais dos seus destinatários. Simultaneamente, a reforma dos sistemas de assistência social deve possibilitar o aumento de oportunidades para todos, o que só é possível melhorando a competitividade da economia e travando e reduzindo os custos indirectos do trabalho, um dos principais entraves ao crescimento do emprego e à integração social.

Dentro desta lógica, podem ser apontadas três orientações à aplicação do Estado Garantia às políticas sociais:

1. Nas áreas em que se entenda que essa intervenção é essencial para, supletivamente, atender a situações de privação, o Estado deverá concentrar-se exclusivamente na garantia do mínimo de recursos necessário ao exercício da liberdade de escolha em dignidade na área em questão. As áreas específicas onde a intervenção se justifica, assim como o mínimo definido para cada uma delas, variarão em função do consenso político existente a cada momento e dos recursos disponíveis, mas a actuação do Estado

Garantia deverá sempre ter por alvo assegurar esse mínimo a todos os cidadãos e não a prossecução de outros objectivos subordinados a uma lógica de engenharia social.

2. Os mecanismos em que se traduza em cada área específica a intervenção do Estado Garantia devem estar orientados para a obtenção de resultados junto dos destinatários das políticas e não para os fins igualitaristas do Estado Providência.

3. Os instrumentos de política deverão privilegiar uma lógica da procura, servindo a liberdade de escolha para dar real poder aos utilizadores dos serviços e inverter a lógica da oferta característica do Estado Providência.

A orientação expressa no ponto 1 implica que as únicas contribuições obrigatórias nas várias áreas (pensões, saúde, desemprego, invalidez, etc) devem ser as necessárias para cobrir o risco moral de o cidadão se tornar beneficiário do mínimo garantido. A possibilidade de cobertura adicional (para além do mínimo estabelecido) para riscos sociais é desejável, mas deve depender da liberdade de escolha dos beneficiários. Todas as políticas em que não seja aplicável esta lógica de seguro com um mínimo garantido pelo Estado (ou seja, as que, pela natureza dos beneficiários, possuam um carácter essencialmente redistributivo) deverão ser financiadas de forma clara e transparente pelo Orçamento de Estado mas viabilizando também nesses casos, tanto quanto possível, a mesma lógica da procura através da liberdade de escolha.

Por outro lado, avaliar os programas pelos seus resultados junto dos destinatários implica inverter a lógica que coloca o Estado Social ao serviço de instintos igualitários, porventura em muitos casos bem intencionados, mas de consequências nefastas. Os melhores meios de assistência são os que – sempre que possível – se tornam a prazo desnecessários (ou progressivamente menos necessários) e não os que se perpetuam no tempo absorvendo cada vez mais recursos. A instrumentalização do Estado para o “combate à desigualdade” deve ser rejeitada pelos seus efeitos anti-sociais e substituída pelo duplo objectivo de criar condições para que ninguém se situe abaixo de um patamar mínimo ao mesmo tempo que se geram mais oportunidades para todos.

Todas as organizações, públicas e privadas, tendem a ajustar-se de acordo com os interesses de quem as comanda e dos seus empregados. Por isso, nas organizações não sujeitas à disciplina do mercado o desperdício e o tratamento sub-ótimo dos utentes tende a proliferar, independentemente dos louváveis esforços de muitas pessoas que trabalham nessas organizações. Introduzir uma lógica de procura nos serviços, capaz de levar os cidadãos a escolherem entre forne-

O Estado deverá concentrar-se exclusivamente na garantia do mínimo de recursos necessário ao exercício da liberdade de escolha

cedores alternativos, é a única forma de atacar a raiz do problema. O meio mais eficiente de o fazer é, como é sabido, através do mercado. Aliás, mesmo nos casos em que se considere que o Estado deve intervir supletivamente para assegurar um patamar mínimo de liberdade de escolha a todos, essa lógica pode ser, até certo ponto, replicada dando aos beneficiários a possibilidade de disporem dos recursos (ainda que condicionados ao fim a que se destinam). Recursos que seriam canalizados, através das suas escolhas, às entidades – públicas, privadas ou do terceiro sector independente – que melhor satisfizessem as suas necessidades. Note-se, no entanto, que é uma solução que exige que todos os fornecedores de serviços sociais – públicos, privados e do terceiro sector – sejam colocados em condições de igualdade. E, a este propósito, convém recordar que a “concorrência socialmente útil exige que cada participante possa entrar em bancarrota”.^{VI}

No entanto, não se afigura fácil a reforma do Estado Providência sem uma revisão constitucional. Não obstante as várias revisões efectuadas, a versão actualmente em vigor continua a ser estatizante, anti-pluralista e inimiga da liberdade de escolha. Nas condições actuais, a Constituição apresenta-se efectivamente como um factor de bloqueio a qualquer reforma significativa do Estado Social. Não se trata de pretender uma Constituição que imponha um modelo alternativo, mas apenas de defender um texto constitucional que abra a possibilidade de os eleitores poderem ser livres de optar por reformas que aumentem a liberdade de escolha em campos como a saúde, a educação, a segurança social ou a regulação laboral. O texto constitucional deve estabelecer um quadro institucional merecedor de amplo consenso no âmbito do qual se possa desenrolar de forma satisfatória a actividade política corrente^{VII}. É nesse plano, e não no plano constitucional, que os diferentes programas de governação se devem confrontar. Ora, isso só é possível se a Constituição não apontar para políticas concretas ou objectivos específicos da governação, como acontece no caso português com a prescrição de objectivos e formas específicas de organização em diversas áreas e obrigações de gratuidade universal para os utilizadores.

SEGURANÇA SOCIAL

Ao longo dos últimos anos, já lá vão várias “reformas” que prometiam, cada uma delas, garantir a sobrevivência da Segurança Social nas próximas décadas. O facto de esses ajustamentos se sucederem evidencia, por si só, a incapacidade do actual sistema para cumprir o que promete aos trabalhadores que são forçados a contribuir para o sistema, apesar da sua incerteza^{VIII}

A Constituição apresenta-se efectivamente como um factor de bloqueio a qualquer reforma significativa do Estado Social.

inerente e da quase constante alteração das regras do jogo e frustração das expectativas formuladas^{IX}.

Um regime de pensões assente num sistema de repartição nunca se poderá considerar verdadeiramente “sustentável”, já que as obrigações do sistema para com os trabalhadores no activo não se encontram cobertas por activos correspondentes. Com o aumento da esperança de vida e a estagnação demográfica, a “solução” – subjacente às “reformas” dos últimos anos – tem passado por três vias: reduzir as pensões (geralmente através de alterações nas fórmulas de cálculo, de forma a anestesiar quem se vê prejudicado), aumentar a idade de reforma e aumentar a (já pesadíssima) carga fiscal.

As medidas aprovadas recentemente pelo actual Governo – ainda que mais severas do que as dos anteriores – não constituem uma verdadeira reforma da segurança social. Adiam por mais alguns anos a ruptura do sistema de repartição a que estamos sujeitos, mas não alteram o modelo de financiamento nem possibilitam a liberdade de escolha. Continuamos assim a ter um sistema de segurança social injusto, arbitrário, sem adequada sustentação e gerador de incerteza para os cidadãos.

Seguindo as linhas orientadoras do Estado Garantia para a área da solidariedade social definidas na secção anterior, propõem-se três pilares para um novo modelo de segurança social:

1. Garantia supletiva do acesso a um patamar mínimo de recursos a todos os cidadãos, em idade activa ou reformados.
2. Criação de um sistema de pensões com base em contas individuais de capitalização e de um regime de seguros individuais para riscos sociais. O sistema deverá ter um patamar mínimo obrigatório de contribuições, sendo as mesmas voluntárias a partir daí, mas beneficiando do mesmo tratamento fiscal e regulatório.
3. Garantia da liberdade de escolha e concorrência efectiva entre fundos de pensões e planos de seguros. O primeiro pilar deve assegurar, para além de um nível de cobertura mínima em termos de serviços sociais, o pagamento de uma pensão mínima a todos os reformados e de um rendimento mínimo, acompanhado de mecanismos de estímulo à reinserção,



a todos os cidadãos em idade activa. Para limitar a tentação de interferência política (que a história mostra ser fortíssima) e subsidiação cruzada dos vários sistemas, todas as componentes redistributivas devem ser integralmente separada do segundo pilar. Adicionalmente, o programa de estímulos à inserção associado ao rendimento mínimo garantido deve ter como elemento central uma obrigação geral de actividade a tempo completo. Esta obrigação serve várias finalidades: limita a necessidade de proceder a dispendiosos (e frequentemente injustos e arbitrários) procedimentos de controlo de rendimentos, contribui para criar ou reforçar nos beneficiários competências chave para a reinserção no mercado de trabalho e institui uma associação entre a garantia proporcionada pelo Estado e um dever concreto de exercer uma actividade socialmente útil.

O segundo pilar engloba um sistema de pensões com base em contas individuais de poupança social e um regime de seguros individuais para cobertura dos vários riscos sociais relevantes. O campo de escolha individual deve ser limitado nestes dois sistemas pelo risco moral de cair na situação de beneficiário do primeiro pilar. Assim sendo, deve haver tanto um limite mínimo obrigatório de contribuições para a conta individual de poupança social (que deverá funcionar num regime de capitalização e contribuição definida) como uma cobertura mínima obrigatória que todos os indivíduos deverão subscrever. Estes limites devem ser definidos precisa-

mente em função de evitar que o indivíduo venha a ter de recorrer ao primeiro pilar de assistência pública. No entanto, esses limites definem também o tecto máximo de contribuições obrigatórias, ficando a poupança e a cobertura a partir desse mínimo ao dispor da liberdade de escolha dos cidadãos.

O terceiro pilar assegura que o modo de funcionamento do sistema devolve o poder aos cidadãos, dando-lhes a liberdade para escolher entre entidades fornecedoras de fundos de pensões e seguros, entre as quais se poderá incluir o Estado, desde que em regime de concorrência com os restantes fornecedores. Note-se que a liberdade de escolha de fornecedores se deve aplicar tanto às contribuições e coberturas mínimas obrigatórias como aos complementos voluntários, pelo que em nenhum momento se torna necessário manter o Estado como monopolista. É possível, naturalmente, instituir um sistema similar atribuindo ao Estado tanto o monopólio dos fundos de capitalização como do fornecimento dos seguros sociais. No entanto, essa solução aumentaria substancialmente o risco de perversão do sistema por motivos políticos (basta recordar a origem do Estado Providência e a sua evolução subsequente). Além disso, só uma situação de concorrência entre diferentes fornecedores pode assegurar os ganhos de eficiência pretendidos, assim como a flexibilidade e liberdade de escolha aos cidadãos. Assim sendo, a melhor solução seria provavelmente o estabelecimento de um sistema concor-

rencial com adequada regulação pública. Uma reforma assente nos três pilares propostos não só asseguraria a sustentabilidade e transparência da segurança social como também contribuiria para uma situação socialmente mais responsável e para uma maior salvaguarda da justiça intergeracional.

Um argumento frequentemente invocado contra a transição para um sistema de capitalização é o dos alegados “custos de transição”. Sendo certo que a mudança implicaria de facto uma redução das receitas do regime de repartição é falso que a transição implique um aumento da dívida pública real, a menos que se defenda que o Estado não tem qualquer obrigação concreta de pagamento de pensões para com os trabalhadores que financiam o sistema com as suas contribuições. Se esses passivos existem, então terão de ser financiados de alguma forma e o reconhecimento dessa dívida implícita é a melhor forma de resolver um grave problema provocado por décadas de um sistema de repartição.

No entanto, seria falso dizer que não há alternativa. É possível persistir nos erros do passado, mas devemos estar conscientes de que esses erros têm custos: cortes de benefícios e/ou aumentos da carga fiscal, incerteza, arbitrariedade, falta de poupança, manipulação política e perda de competitividade.

CONCLUSÕES

O actual modelo de Estado Social encontra-se a caminho do esgotamento. Os seus efeitos perversos e não antecipados multiplicam-se, a sua insustentabilidade financeira é cada vez mais evidente e a injustiça, incerteza e arbitrariedade de muitos dos seus mecanismos é sentida por cada vez mais cidadãos. Além disso, enfraqueceu os corpos sociais intermédios e retirou quase todo o poder aos cidadãos em muitas áreas centrais das suas vidas, sujeitando-os a uma condição de dependência. Tanto no caso da família como no respeitante ao terceiro sector, trata-se em boa medida de compreender a essência do princípio da subsidiariedade, tantas vezes invocado e tão poucas vezes praticado. Uma realidade considerada de forma inequívoca por João Paulo II na já referida *Centesimus Annus* (48).

O modelo do Estado Garantia pode constituir-se como uma alternativa de valor se contribuir para inverter este estado de coisas e devolver o poder aos cidadãos. Para esse efeito, as suas políticas sociais devem ter no seu centro a liberdade de escolha, condição essencial para a afirmação da dignidade humana e para a responsabilização dos indivíduos.

As linhas orientadoras e as políticas acima propostas para a área da solidariedade social podem ser vistas em parte como uma tentativa de resolver im-

É possível persistir nos erros do passado, mas devemos estar conscientes de que esses erros têm custos: cortes de benefícios e/ou aumentos da carga fiscal, incerteza, arbitrariedade, falta de poupança, manipulação política e perda de competitividade.

portantes dicotomias: garantia de apoio à inserção vs. direito ao rendimento; devolver o poder aos cidadãos vs. assistencialismo; transparência vs. opacidade; concorrência vs. monopolização dos serviços sociais; liberdade de escolha e responsabilidade vs. dirigismo e dependência. Trata-se também de encontrar um novo modelo de Estado Social que permita retomar a convergência e relançar o desenvolvimento, criando mais oportunidades para todos. O que nunca poderá ser feito sem a revitalização da sociedade civil. Um desiderato que implica que o Estado lhe deixe espaço para agir de modo a que cada um de nós se possa exercitar na livre iniciativa e criatividade ao serviço de todos.

Face aos problemas com que se confronta o Estado Providência, é fácil apontar bodes expiatórios: a globalização, o “economicismo”, as multinacionais ou mesmo os funcionários públicos. Mais difícil é reconhecer e enfrentar os problemas de frente. Espera-se que a lógica subjacente ao Estado Garantia possa dar um valioso contributo para abrir caminho ao crescimento de cada um de nós em humanidade e ao bem-estar para todos.

I Uma orientação geral exemplarmente expressa por Bento XVI na Encíclica *Deus Caritas Est* (28).

II Mário Pinto, “O Peso do Estado”, Público de 3 de Janeiro de 2005.

III Fernando Adão da Fonseca, “Contributos para a Definição do Estado Social nas Sociedades do Século XXI: O Estado Garantia”, *Nova Cidadania* 24.

IV Vale a pena a este propósito lembrar, pelo seu impacto e clareza, a posição de João Paulo II (1991) expressa na *Centesimus Annus* (42).

V Cf. André Azevedo Alves e José Manuel Moreira, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política* (Cascais: Principia, 2004).

VI José Manuel Moreira, *Ética, Democracia e Estado* (Cascais: Principia, 2002), p. 89.

VII Sobre a importante distinção entre política constitucional e política corrente e suas implicações, cf. André Azevedo Alves, *Ordem, Liberdade e Estado: Uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan* (Senhora da Hora: Edições Praedicare, 2006), pp. 117-151.

VIII Cf. Rodrigo Adão da Fonseca, “O Casino da Segurança Social”, *Atlântico* 19.

IX Cf. Carlos Pereira da Silva, “O problema da minha reforma”, *Diário Económico* de 21 de Setembro de 2006.