



Universidades Lusíada

Hespanha, Pedro Manuel Teixeira Botelho, 1946-

Novas perspectivas sobre os direitos sociais

<http://hdl.handle.net/11067/4019>

Metadados

Data de Publicação	1997
Resumo	O último quartel do séc. XX tem-se encarregado de mostrar que os nossos sistemas de protecção social se estão a tornar obsoletos. O carácter passivo das políticas, concebidas para tratarem de situações de risco conjuntural, compensando os cidadãos pelos prejuízos sofridos, tornou-se manifestamente desajustado para situações de risco estrutural, como o desemprego de longa duração, situações que exigem um esforço de increrão social só possível com medidas de políticas activas. O Estado-providênci...
Palavras Chave	Direitos sociais - Portugal, Estado-Providência - Portugal, Portugal - Política social
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T20:24:12Z com informação proveniente do Repositório

NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS ¹

*Pedro Hespanha**

O último quartel do séc. XX tem-se encarregado de mostrar que os nossos sistemas de protecção social se estão a tornar obsoletos. O carácter passivo das políticas, concebidas para tratarem de situações de risco conjuntural, compensando os cidadãos pelos prejuízos sofridos, tornou-se manifestamente desajustado para situações de risco estrutural, como o desemprego de longa duração, situações que exigem um esforço de inserção social só possível com medidas de políticas activas.

O Estado-Providência activo de que necessitamos não visa apenas indemnizar, mas sim responder directamente às necessidades sociais, intervindo a um nível mais amplo das estruturas sociais onde os próprios problemas se geram. Nele, as políticas sociais assumem uma forma integrada e compreensiva, que rompe com as compartimentações artificiais entre os riscos, as medidas de política e as instituições sociais impostas pela especialização burocrática. Ao mesmo tempo, o direito de inserção torna-se a categoria central que orienta a intervenção, o que implica necessariamente que os respectivos titulares sejam considerados cidadãos activos e não apenas indivíduos assistidos e que, portanto, passe a existir um envolvimento recíproco dos indivíduos e da sociedade.

As políticas activas de inserção, de que é exemplo o rendimento mínimo português, inscrevem-se precisamente neste modelo avançado de intervenção, ao combinarem a ajuda económica com a participação social. A obrigação positiva que implicam para os sujeitos da acção social de se envolverem em actividades de inserção

¹ Intervenção na mesa redonda "Os direitos sociais hoje. Novas perspectivas" integrada no Seminário Novos Desafios ao Serviço Social: Rendimento Mínimo e Inserção promovido pelo ISSS (Lisboa, CCB, 3 e 4 de Nov. 1997)

* Investigador do Centro de Estudos Sociais e Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

adequadas às suas necessidades permite-lhes escapar ao círculo vicioso da protecção e da dependência e alargar o campo das solidariedades no terreno da economia social.

A despersonalização dos direitos

O princípio da solidariedade social é o principal motor e razão dos direitos de cidadania e encontra fundamento em períodos particulares de coesão social acrescida. Não foi por acaso que o Estado-Providência surgiu em Inglaterra e em França logo a seguir à II guerra mundial e que em Portugal ele ocorreu com a recuperação do regime democrático.

Emerge e amplia-se continuamente o espectro dos direitos sociais nas relações de trabalho, na segurança social, na saúde, na educação e na habitação; mais amplo e mais cedo nos países centrais, mais limitado e mais tardio nos restantes.

No entanto, o alargamento da cidadania, permitindo, num primeiro momento, o desenvolvimento da subjectividade, desemboca, com o tempo, num processo burocrático de reconhecimento e atribuição de direitos e na correlativa prestação abstracta de serviços mais ou menos despersonalizados. Todo o potencial emancipador e criativo da cidadania social foi convertida numa solidariedade sem rosto e altamente regulada, desagregando e atomizando a população em indivíduos isolados objecto da acção providencial avulsa do Estado.

Neste quadro, os espaços de participação ficam atrofiados e os sistemas formais de representação democrática são incapazes de dar voz às necessidades e anseios de uma população cada vez mais distante e desinteressada de sistemas de protecção que não controla.

A reforma das políticas sociais

Quando se fala na crise dos sistemas de protecção social e se defende a necessidade de uma profunda reforma das políticas sociais o argumento mais usado é o do crescimento desmesurado da despesa pública e o da insuficiência dos recursos para manter o Estado-Providência. Com base nesse argumento, são ensaiadas diversas medidas de ataque ao problema financeiro do Estado, com destaque para a privatização dos serviços sociais, a gestão privada de serviços públicos, os cortes orça-

mentais e a devolução à sociedade civil de responsabilidades ou a co-responsabilização desta pelas despesas sociais.

Ora o problema central que está em jogo — e quase nunca equacionado — é de natureza político-cultural e não de ordem financeira. Ele consiste na incapacidade de o modelo de solidariedade orgânica instituído pelo Estado ser incapaz de envolver todos os cidadãos na resolução dos problemas sociais. Uma prática autêntica de cidadania assenta em direitos e responsabilidades e pauta-se por um princípio de solidariedade que poderia designar-se de horizontal, por contraposição ao princípio vertical de solidariedade que caracteriza o sistema das solidariedades públicas.

Para haver cidadania social é preciso que as pessoas sintam como suas as instituições de protecção social e, para isso, que participem na condução do seu destino. O grande distanciamento que notamos existir relação às instituições dos sistemas de saúde, de segurança social, da educação, etc. traduz precisamente o sentimento de que estas são assunto do Estado e não de cada um de nós.

O próprio modo de participação dos cidadãos nessas instituições, que a nossa lei prevê, é algo de fantasmagórico e totalmente desprovido de poder de decisão. Veja-se o que se passa, a título de exemplo, com os Conselhos Regionais de Segurança Social: nunca reúnem ou, quando reúnem, nada de relevante podem decidir. É fácil de reconhecer que a convicção do poder político acerca da legitimidade do exercício pleno da cidadania social é muito frouxo e que continua a perdurar uma concepção paternalista da protecção estatal.

Não obstante, os grandes desequilíbrios sociais que caracterizam a sociedade portuguesa e, em particular, a elevada e crescente vulnerabilidade de largas camadas da população à exclusão, exigem que o Estado se mantenha como um actor privilegiado na organização das solidariedades sociais e reforce o seu papel de garante dos direitos sociais dos cidadãos.

Para isso, a relação do Estado com os cidadãos precisa de ser reformada.

Do lado do Estado, a obsessão por uma rígida e estiolante regulação social e o viés paternalista das políticas têm de dar lugar a uma atitude de confiança nas capacidades da sociedade civil para desenvolver iniciativas autónomas e para assumir um papel mais forte na organização das solidariedades. Neste sentido, a vontade geral tem de ser estimulada pela participação, a gestão das políticas tem de ser descentralizada e as iniciativas da comunidade têm de ser integradas como uma componente maior da resolução dos problemas sociais.

Do lado da sociedade, é preciso aumentar a consciência dos direitos e recuperar o sentido das responsabilidades, aprofundar as solidariedades e organizá-las em moldes actuais distintos daqueles em que elas se organizavam no passado, manter uma pressão constante sobre as instituições para o reconhecimento dos problemas sociais emergentes, combater a passividade e o fatalismo.

As mudanças exigidas à sociedade podem parecer desproporcionadas ou mesmo irrealistas em face do enraizamento profundo de certas atitudes, práticas e estratégias intencionais que traduzem uma enorme dependência face ao Estado. Dado o papel dinâmico que o Estado sempre teve na configuração das práticas sociais, o sucesso das mudanças na sociedade vai depender em grande medida, estamos certos, da rapidez e da profundidade das mudanças ocorridas no próprio Estado. E estas dependem muito, não só da pressão social exercida pelos cidadãos, como das transformações estruturais que entretanto ocorram nos diferentes domínios da vida social.

A obsolescência dos sistemas actuais de protecção social

Ora, o último quartel do sec. XX tem-se e carregado de mostrar, precisamente, que os nossos sistemas de protecção social se estão a tornar obsoletos. O carácter passivo das políticas, concebidas para tratarem de situações de risco conjuntural, compensando os cidadãos pelos prejuízos sofridos, tornou-se manifestamente desajustado para situações de risco estrutural, como o desemprego de longa duração, a pobreza, ou a toxicodependência, situações que exigem um esforço de inserção social só possível com medidas de política orientadas para atacar os problemas directamente na sua origem e não apenas destinadas a compensar os efeitos negativos desses problemas. Neste sentido, Rosanvallon fala da inevitável substituição do Estado-Providência passivo que conhecemos por uma Estado-Providência activo de que necessitamos.

A criação de um Estado-Providência activo

O Estado-Providência activo não visa apenas indemnizar, mas sim responder directamente às necessidades sociais, intervindo a um nível mais amplo das estruturas sociais onde os próprios problemas se geram. As políticas sociais assumem nele necessariamente uma forma integrada e compreensiva, que rompe com as compartimentações artificiais entre os riscos, as medidas de política e as instituições sociais que a especialização burocrática impusera. Por outro lado, a categoria cen-

tral que orienta a intervenção é a de direito de inserção, uma qualificação que pressupõe que os respectivos titulares sejam considerados cidadãos activos e não apenas indivíduos assistidos e que, portanto, exista um envolvimento recíproco dos indivíduos e da sociedade.

Os riscos das reformas

Existe, porém, um risco elevado de que a reforma da protecção social descambe na criação de um Estado-Providência selectivo, em vez de um Estado-Providência activo. Isto significaria que o argumento economicista prevaleceu e que, para salvar o Estado da bancarrota, não só a ruptura com o modelo anterior foi evitada, como ainda se deixou cair o princípio da universalidade da protecção. O plafonamento das prestações, a condição de recursos, o racionamento das despesas passariam a ser os operadores da selectividade. Acresce que para ter uma selectividade eficaz em termos económicos, os plafonds teriam de ser fixados a um nível relativamente baixo o que teria por consequência a exclusão de uma boa parte das classes médias. Por isso, até agora, as reformas não têm ido além de uma selectividade moderada e, portanto, não têm passado de uma solução paliativa

O problema mais sério é, contudo, da ordem dos princípios. É que as prestações sociais constituem uma manifestação dos laços sociais que ligam os cidadãos uns aos outros e representam um valor simbólico elevado para uma noção de cidadania avançada quer em termos de igualdade quer em termos de solidariedade. De outra forma, o Estado-Providência estaria limitado a um sistema de assistência aos mais pobres, o que significaria o recuo a uma concepção ultrapassada de providencialismo.

Em contrapartida, as políticas activas de inserção, de que é exemplo o rendimento mínimo português, constituem modalidades de intervenção mais avançadas ao combinarem a ajuda económica com a participação social. A obrigação positiva que implicam para os sujeitos da acção social — ou seja, o compromisso de se envolverem em actividades de inserção adequadas às suas necessidades — permite escapar ao circulo vicioso da protecção e da dependência e alargar o campo das solidariedades no terreno da economia social.

É a partir desde conjunto de ideias que acabo de expor que desejaria extrair algumas consequências para o debate sobre a reforma dos sistemas de protecção social em Portugal e que me permito ilustrar com os resultados de um estudo que acabo de realizar sobre as relações entre os cidadãos e os serviços públicos da Segurança Social.

1.º As relações entre o Estado e os cidadãos não correspondem ao modelo das democracias sociais, antes continuam dominadas por uma lógica clientelar que degrada os direitos sociais em produtos de benevolência dos governantes e converte os utentes do sistema em clientes da burocracia estatal.

Como corolários desta asserção, apontaria os seguintes:

- apesar da dimensão dos problemas sociais, a pressão sobre o Estado para a satisfação dos direitos sociais é limitada
 - Os resultados do inquérito mostram que, quando os pedidos dos cidadãos não são atendidos, a atitude prevalecente é de um elevado conformismo
- o sistema político e a burocracia dos serviços justificam-se, em parte, e reproduzem-se através desta ambiguidade; a coincidência entre os períodos altos das políticas e os ciclos eleitorais é flagrante
 - Muitas pessoas referem claramente as manipulações e jogos políticos a que estão sujeitos. Recebem promessas que nunca se realizam, contando já com uma nova visita uma vez que se aproximam as eleições
- pela mesma razão, a informação pública sobre os direitos é muito limitada, a transparência dos critérios é quase inexistente e a discricionaridade é a regra em certos domínios de protecção.
 - O desconhecimento e a falta de transparência e arbitrariedade dos critérios utilizados pelas instituições produzem uma expectativa bastante negativa e uma falta de confiança nos seus serviços. Torna-se, neste contexto, incompreensível para as pessoas saber quais as necessidades que são elegíveis; porquê umas e outras não, porque variam mesmo em situações idênticas, como se uns merecessem e outros não.
- as camadas da população e os grupos sociais com maior capital material ou relacional instrumentalizam o sistema a seu favor;
- os princípios éticos de solidariedade, equidade e responsabilidade que deviam presidir ao sistema são crescentemente ignorados e desrespeitados. A lealdade para com o sistema parece ter desaparecido à medida que aumentava o distanciamento do cidadão relativamente aos serviços.
 - É preciso ter a consciência de que os serviços de assistência social podem estar a contribuir para a reprodução do individualismo na população, ao conceberem a pobreza como um problema de cada pobre ou ao favorecerem um sentimento de competição entre os assistidos na avaliação que fazem de quem é mais necessitado e de quem é menos necessitado.

2.º Concebidas como medidas destinadas a compensar riscos sociais individualizados, as políticas sociais de segurança social, da saúde e do emprego decompõem artificialmente as diferentes áreas da vida social, actuam nelas fragmentariamente, são geridas por organismos dependentes de ministérios distintos e visam finalidades diversas.

Retiraria daqui os seguintes corolários

- Não existindo uma articulação entre essas políticas, os seus objectivos e os seus meios de intervenção, o impacto delas é muito reduzido e o resultado da interacção entre elas torna-se completamente imprevisível.
- do ponto de vista dos utentes do sistema, a utilização óptima das medidas não é aquela que corresponde às finalidades por elas visadas mas sim a que permita maximizar os recursos oferecidos. Existem inúmeros exemplos disto, desde as baixas médicas, aos subsídios de desemprego ou ao prolongamento da escolaridade.
- as tentativas para interromper a espiral do abusos que o sistema suscita, actuando também fragmentariamente, criam enormes injustiças e não vão ao fundo da questão. Exemplo de efeitos perversos dessas tentativas: a subversão da relação médico-doente, transformando os médicos em agentes de fiscalização e os doentes em presumíveis faltosos.
- finalmente, a repartição artificial de competências numa estrutura fortemente burocratizada conduz inevitavelmente à emergência de conflitos inter-institucionais com consequências muito negativas para os cidadãos utentes.

3.º A integração da economia portuguesa e os compromissos assumidos no quadro europeu, nomeadamente ao nível das políticas económicas e sociais, têm vindo a aproximar não só as formas de intervenção do Estado português das formas de intervenção dos outros Estados da União Europeia como também os projectos de reforma das políticas sociais.

Em consequência disto, o desmantelamento do Estado-Providência em Portugal começa antes mesmo de ele se ter consolidado, com consequências mais graves dada a vulnerabilidade de sectores importantes na sociedade portuguesa (população rural, minorias étnicas, juventude). O discurso da harmonização e da experiência acumulada tem servido para legitimar opções políticas que não têm em conta as particularidades da sociedade portuguesa (privatização dos serviços hospitalares, projectos de institucionalização do regime de plafonamento das prestações sociais ou do sistema de seguros).

4.º O impasse a que chegou a construção do Estado-Providência e o progressivo descomprometimento do Estado têm conduzido ao aparecimento não programado de alternativas privadas à produção de bens e serviços sociais.

É esse o caso de inúmeras instituições particulares sem fins lucrativos que cooperam com o Estado numa base de autonomia mediante acordos livremente negociados, mas que são mantidas na sua dependência à custa de importantes transferências financeiras ou de ajuda técnica.

É também o caso de organizações lucrativas em certas áreas do social. Embora sejam apontadas como permitindo uma maior eficiência na gestão dos recursos, a verdade é que essa eficiência é muitas vezes conseguida à custa de salários baixos, de défice de sindicalização dos trabalhadores e do facto de estarem organizadas sob a forma de pequenas empresas familiares.

Desta especial combinatória público-privado, resultam algumas consequências que vale a pena assinalar

- o sistema imperativo de tutela e a rigidez dos fins sociais estatutariamente definidos, limitam as vantagens idealmente reconhecidas às instituições particulares sem fins lucrativos, ou seja, a sua flexibilidade, a capacidade de inovar e a adaptação à incerteza, convertendo-as muitas vezes no equivalente aos serviços públicos que era suposto virem a substituir.
- a experiência de numerosas instituições particulares revela que, seja pela excessiva profissionalização dos seus agentes, seja pela rigidez da sua gestão administrativa, a relação próxima e espontânea com os utentes tende a perder-se ao mesmo tempo que aumenta a proximidade e a dependência relativamente à administração pública;
- a elevada dependência financeira destas instituições face ao Estado e a ausência de recursos próprios, aumenta a probabilidade de as políticas restritivas da despesa pública se repercutirem directamente na bolsa dos cidadãos utilizadores obrigados a aumentar os montantes das suas contribuições

A presença de sistemas informais de apoio no seio dos grupos primários e das comunidades constitui uma tentação forte para o Estado, pressionado pelas dificuldades orçamentais, fazer recuar as políticas sociais, abandonando algumas delas, mais dispendiosas, ou reduzindo os direitos sociais sem uma comptrpartida real.

A eventualidade de o Estado vir a repartir as suas responsabilidades com a sociedade civil parece tanto mais forte quanto a população portuguesa guarda na memó-

ria o tempo em que a ajuda pública era quase inexistente e em que apenas se podia contar com as solidariedades primárias ou clientelares.

A questão pertinente nesta eventualidade é a de saber se, por falta de apoios exteriores, a família e os outros grupos primários têm os meios de assumir responsabilidades mais pesadas face ao contexto económico e demográfico que lhes é cada vez mais desfavorável.

A reforma dos sistemas de protecção social que se pretende não pode ignorar esta e as outras questões colocadas anteriormente e proceder como se o problema do futuro do Estado-Providência se limitasse apenas à sua dimensão financeira.

Cabe-nos a nós cidadãos e, em particular, a nós cientistas sociais reclamar soluções que tenham em conta todas as diferentes dimensões desse problema, mesmo aquelas que se tornam mais incómodas de abordar.