

Introdução

O modelo português de Estado-Providência: análise e perspectiva

O presente livro versa sobre as atitudes dos cidadãos portugueses (e europeus) perante o Estado-Providência. A actualidade e a relevância científica deste tema são, hoje em dia, inquestionáveis. A braços com uma das mais graves crises económicas e financeiras das últimas décadas, muitos têm sido os países a ser obrigados a reequacionar a sustentabilidade e justiça social relativa dos respectivos sistemas públicos de segurança social, educação e saúde (Silva 2013). Portugal não é excepção. Interessa, pois, saber o que pensam as respectivas populações sobre este tema.

Este tema foi objecto de um módulo rotativo na quarta vaga do *Inquérito Social Europeu* (ou *European Social Survey*, ESS), realizada em 2008, e cujos resultados preliminares foram anunciados entre nós em Novembro de 2010 nas instalações do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Este módulo sobre o Estado-Providência fornece-nos um retrato rigoroso e detalhado das atitudes dos portugueses em perspectiva comparada sobre as funções sociais do Estado. É tendo por base este módulo, bem como outros inquéritos de opinião sobre a mesma temática, que os autores dos sete capítulos que compõem este volume se propõem explicar o que pensam os portugueses sobre esta matéria. Fá-lo-ão confrontando estas opiniões e representações com as atitudes dos cidadãos dos restantes países da União Europeia relativamente a um dos pilares da construção europeia, o chamado «modelo social europeu».

A problemática do Estado-Providência¹

Nesta secção é apresentada sumariamente a problemática do Estado social. Recuperando uma tese originalmente publicada em *Onde Pára o Estado*, uma colectânea organizada em resposta à crise financeira de 2008 e aos concomitantes desafios políticos e sociais por ela levantados, defende-se a ideia segundo a qual o «Estado-Providência» corresponde a um modelo de organização do Estado normativamente definido e historicamente circunscrito. Como tal, pressupõe-se a existência de outros modelos de Estado, para além do «Estado-Providência», a possibilidade de coexistência entre este modelo e outros modelos em cada período histórico, bem como a multiplicidade de formas de implementação de cada um deles. Desta perspectiva, o desafio colocado aos cientistas sociais é o de traçar a história destes vários modelos de Estado e correspondentes princípios normativos e projectos de implementação concreta, bem como o de analisar a sua evolução em resposta às pressões exercidas pelos processos de mudança societal.

No que se segue irei debruçar-me brevemente sobre as sucessivas metamorfoses que a concepção do Estado sofreu no decurso da era política moderna. Irei começar por referir-me à passagem do modelo de Estado liberal-constitucional do século XIX ao modelo de Estado social que lhe sucedeu entre o final desse século e a segunda metade do seguinte e à transmutação deste no modelo de Estado neoliberal, que se consolidou no final do século XX. Este último, também designado por Estado regulador, será o meu próximo objecto de discussão, começando por apresentar a narrativa que o legitima e o aparelho conceptual que lhe serviu de suporte, para em seguida discutir algumas das razões do seu actual questionamento. O derradeiro ponto desta introdução é a apresentação dos vários capítulos que compõem este livro. Em todos eles é visível a tensão entre as representações que os cidadãos têm deste modelo de Estado (quer de áreas gerais de intervenção do Estado, como a saúde, a educação ou a segurança social, quer de desafios concretos, como, por exemplo, os colocados pelo envelhecimento da população) e os indicadores construídos pelas ciências sociais para o medir, avaliar e, em certa medida, legitimar. A isto acresce o facto de que aquelas não são independentes do labor social científico; pelo contrário, as representações que aqui se atribuem aos «portugueses» são o produto de um inquérito por questionário, ele próprio guiado por questões normativas e considerações me-

¹ Esta secção usa material originalmente publicado em Silva (2009).

todológicas, que lhes confere o estatuto de «construções sociais científicas» comparáveis às dos demais indicadores respeitantes à actuação do Estado-Providência. É importante não perder este facto de vista sobretudo em casos como este, em que se analisam as representações dos portugueses sobre o Estado-Providência, ele próprio uma realidade a um tempo normativa e concreta. Uma realidade que, por isso mesmo, reflecte os diferentes tempos históricos e as diferentes formações sociais em que tem sido implementada. É desses reflexos, e das reflexões que os portugueses deles fazem, que este livro trata.

Começemos por apresentar a estratégia teórica por detrás da nossa análise aos diferentes modelos de Estado. A estratégia teórica aqui seguida é crítica do paradigma racionalista e individualista cartesiano e dos modelos e metodologias deste tributários, da teoria da escolha racional ao behaviorismo, passando pelo presentismo metodológico. É, por conseguinte, sensível ao carácter histórico e ideológico dos conceitos e modelos teóricos, sobretudo daqueles que se apresentam como «apolíticos», «neutros» ou «racionais». Como Albert Hirschman demonstrou em *The Rhetoric of Reaction*, o ideário conservador, que acompanhou cada uma das metamorfoses do Estado que irei discutir neste ensaio, é tão consistente quanto pouco inovador. As soluções que os autores neoliberais prescreveram para a reforma do Estado no final do século XX apresentam claros paralelos com as razões apresentadas, século e meio antes, pelos seus antecessores liberais para resistirem às tendências de democratização do Estado liberal oitocentista (Hirschman 1991). Em complemento à reconstrução diacrónica da retórica conservadora encetada por Hirschman, a sociologia do conhecimento de Karl Mannheim e o historicismo da chamada «escola de Cambridge» ilustram bem a função crítica que a história das ideias pode desempenhar.² A crítica aqui ensaiada ao modelo de Estado regulador tem, assim, um cariz claramente historicista. Rejeita-se, portanto, a ilusão platónica de que os modelos, designadamente os modelos de Estado, podem ser construídos, independentemente da realidade que visam analisar, em favor de uma visão que assume o inevitável confronto entre a normatividade e a facticidade, procurando dele retirar lições para melhor explicar uma realidade em que factos e normas inelutavelmente se cruzam. Estabelecidos os parâmetros da discussão, passemos à noção em torno da qual ela gira, a ideia de Estado.

² V., por exemplo, Mannheim (1972 [1932]) e Skinner (1969); v. igualmente Silva (2004).

Em bom rigor, deveríamos começar por assinalar que o «Estado» não existe. Como Thomas Hobbes, o primeiro grande teórico do Estado, lapidarmente o colocou, o Estado é a ficção que corporiza os nossos mais fundamentais interesses.³ Não uma ficção inerte, antes uma ficção vital, personificada pelo governo e sustentada pela nossa responsabilidade colectiva. Poucos hoje tomarão literalmente os mecanismos heurísticos do passado, em que o Estado surgia como uma entidade supra-individual, dotada de vontade própria, constituída por um acordo fundador entre os cidadãos, que *in abstracto* definia as suas competências, responsabilidades e direitos. Embora o Estado seja um nome de continuidade e se mostre inseparável do exercício de certas funções essenciais à vida em comunidade, ele é também uma realidade histórica mutável, em constante redefinição. Enquanto realidade normativa, o Estado refere-se, sobretudo, a um modelo jurídico-político de organização da nossa vida colectiva. Trata-se, por isso mesmo, de uma organização historicamente singular e estruturalmente específica da dominação de indivíduos sobre outros indivíduos (Dusza 1989, 71). Uma das coisas que distinguem um Estado de outros tipos de associação, como um sindicato ou um partido, é o carácter indisponível da pertença ao Estado – não se muda de nacionalidade com a mesma facilidade com que se muda de cidade, clube de futebol ou confissão religiosa. Pela sua pretensão à representação da comunidade política no seu todo, e como um todo, pela corporização dos seus interesses mais fundamentais, o Estado tem um ascendente sobre as «associações» parciais com expressão político-constitucional no conceito de soberania. Isto significa também, como reverso da moeda, que a acção do Estado necessita de legitimidade acrescida. Os cidadãos esperam do Estado um grau de protecção, segurança, bem-estar económico e social (educação, saúde, protecção social) que não exigem, nem podem legitimamente exigir, de nenhuma outra instituição. Enquanto realidade histórica, o Estado refere-se, pois, ao modo irrepetível como esse modelo normativo se concretiza num determinado território, época histórica e quadro cultural. O Estado passa aqui a ser uma realidade com rosto, atributos e idade. Se, por exemplo, as imagens por satélite permitem representar cartograficamente o território de um Estado, as estatísticas descrevem as actividades nele desenvolvidas, a sua lei fundamental define os termos – normas, valores, instituições e procedimentos – em que se funda a aliança cívica dos seus habitantes e a história fornece uma narrativa que serve de base à cultura e identidade nacionais.

³ V., por exemplo, Vieira (2009) e Skinner (2011).

Claro está que erraríamos se pensássemos que estes dois planos, o normativo e o histórico, são planos autónomos e prosseguem existências separadas. Pelo contrário, estamos a falar de planos que se entrecruzam a cada momento. A categoria «Estado» é redefinida a cada instante pela acção concreta dos agentes que actuam em seu nome, pelas percepções que dela têm os cidadãos afectados por decisões emanadas de agentes públicos, bem como pela panóplia de acções e valores que, produzidos em esferas de acção não estatais, a condicionam e afectam significativamente. A actual crise financeira, cujo início remonta ao Verão de 2008, é exemplo desta dinâmica. Um vasto conjunto de decisões tomadas por agentes económicos diversos e não cabalmente reguladas por opção própria do Estado (sobretudo o norte-americano, mas não só) veio revelar-se desastroso para a economia mundial, vindo a questionar-se, em resultado, o sistema de regulação pública dos mercados financeiros e o próprio modelo do «Estado regulador», dominante nas últimas décadas.

A circunstância de que o módulo do ESS aqui em análise foi aplicado no terreno em 2008, nas vésperas da maior convulsão económico-financeira mundial desde a grande depressão dos anos 30, não pode ser aqui ignorada. As atitudes dos portugueses sobre o Estado-Providência devem, pois, ser lidas a esta luz. Recoloco, pois, aqui a questão que já havia levantado, em 2009, em *Onde Pára o Estado?* Em que medida a actual crise dos mercados financeiros, causada pela falha da regulação pública, poderá levar a uma reformulação do modelo de Estado até aqui dominante nos países desenvolvidos, a saber, o chamado «Estado regulador», que se seguiu ao Estado social keynesiano, que havia predominado entre o final da Segunda Guerra Mundial e a crise fiscal dos anos 70? Nesse ensaio, a minha resposta apontava para a emergência de um novo modelo de Estado – que apelidei na altura de «Estado neo-social» –, que iria suceder ao modelo neoliberal, tal como este havia sucedido ao modelo de Estado social do pós-guerra, reinventando o modelo de Estado liberal clássico do século XIX. Aqui interessa-me antes explorar a sucessão e coexistência destes vários modelos de modo a fazer luz sobre a realidade histórico-normativa perante a qual os respondentes portugueses ao ESS de 2008 foram confrontados – as múltiplas funções sociais desempenhadas ou supervisionadas pelo Estado português, isto é, o Estado-Providência português.

Considere-se o percurso que esta categoria «Estado», a um tempo normativa e histórica, tem vindo a trilhar desde o final do século XVIII, aquando da emergência da modernidade política com as Revoluções Francesa e Americana. A reflexão sociológica é, desde logo, um valioso

recurso para perceber as várias metamorfoses por que o Estado passou nos últimos dois séculos. Tal como a passagem do Estado liberal ao Estado social no Ocidente motivou a sociologia legal de Max Weber,⁴ e a passagem do Estado social keynesiano ao Estado neoliberal tem sido uma preocupação subjacente aos escritos políticos de Jürgen Habermas,⁵ o desafio com que hoje nos confrontamos é o de teorizar, política e sociologicamente, os contornos da passagem do Estado neoliberal ao Estado neo-social do século XXI. Cada um destes modelos define-se pela forma como procura gerir os diversos imperativos sistémicos, nomeadamente de ordem económica, política, cultural e ambiental.⁶ Assim, o Estado liberal-constitucional deu prioridade ao imperativo económico de garantir os direitos civis e, *maxime*, o direito de propriedade, sustentadores dos sistemas de prática legal e económica, vulgarmente designados por «capitalismo». Fundado sobre a tradição do positivismo jurídico, de que a teoria constitucional de Hans Kelsen é a expressão culminante, este modelo de Estado dá prioridade à validade formal da lei, e a intervenção do Estado é limitada, selectiva, dir-se-ia, orientando-se para a resolução de problemas concretos.⁷ Gradualmente, embora a concretização histórica desta passagem tenha sido tão diversa quanto as estruturas sócio-económicas e culturais de cada país, este modelo de Estado deu lugar a um modelo mais intervencionista, o Estado social. Este modelo de Estado incorpora dentro de si submodelos que partilham o objectivo (modernista) de intervir nas respectivas sociedades de forma muito mais vincada do que no passado, independentemente da sua democraticidade: por exemplo, o corporativismo, que marcou o Estado social em Portugal durante a ditadura de Salazar e Caetano, tinha um perfil claramente autoritário.⁸ Já o chamado Estado-Providência ou de bem-estar assentou sobre uma noção de «cidadania social», em que o imperativo de estabilidade

⁴ Weber (1978 [1920]), 880-889; v. também, por exemplo, Neumann (1957 [1937]), Scheuerman (1994), Caldwell (1997) e McCormick (2007).

⁵ V., entre outros, Habermas (1976 [1973], 1991 [1981], 1996 [1992], 2001 [1998]). Para uma crítica à análise de Habermas a esta transição paradigmática, v., por exemplo, Held (1982). Uma perspectiva sociológica alternativa à de Habermas encontra-se em Luhmann (1990).

⁶ Sobre a teoria dos sistemas políticos, v. Easton (1953, 1965a, 1965b). Sobre a aplicação funcionalista da teoria dos sistemas em sociologia, v. Durkheim (1987 [1895], 1993 [1893]), Parsons (1979 [1951]), Luhmann (1982), Habermas (1991 [1981]) e Bailey (1994). Para uma análise desta última corrente, v. o capítulo 2 de Baert e Silva (2009).

⁷ Sobre a tradição do positivismo jurídico, v. Kelsen (2008 [1934]), Hart (1983) e Raz (1986). Para uma crítica, v. Dworkin (1986).

⁸ V. sobre o modelo corporativo, por exemplo, Royo (2002).

económica se associou intimamente a imperativos de justiça social e de legitimidade democrática. Independentemente da sua democraticidade, o Estado social tendeu a ignorar questões identitárias e ambientais porque ou ainda não se colocavam com acuidade (no caso das últimas) ou porque eram reprimidas (no caso das primeiras).⁹ Como Weber temia, o intervencionismo do Estado social não cessou de aumentar ao longo do século XX. A acção do Estado, já não limitada a responder a problemas pontuais, orienta-se agora para a prossecução de objectivos gerais – combater a injustiça social, por exemplo –, o que a torna potencialmente constante e ininterrupta. A crise fiscal do final dos anos 70 e a eleição de Margaret Thatcher em 1979 e Ronald Reagan em 1981 marcam o fim do compromisso entre a solidariedade social e a acumulação capitalista, bem assim como o nascimento de um novo modelo de Estado, o Estado regulador. Nas últimas décadas do século XX, este novo modelo de Estado volta a dar prioridade ao imperativo económico, em detrimento do político, isto é, à «eficiência», em detrimento da «solidariedade».¹⁰ Ele coexiste também com a emergência da centralidade política da questão das identidades, tanto subnacionais (por exemplo, étnicas ou de género) como supranacionais (por exemplo, religiosas), e com passagem da sustentabilidade ambiental do modelo de produção económica para o epicentro da agenda política.

Nos últimos trinta anos, fenómenos como a crise fiscal dos anos 70, o processo de globalização económica das duas décadas seguintes e a dissolução do modelo socialista de economia planificada contribuíram para uma mudança dos modelos de organização do Estado ao sabor de imperativos de ordem económica. Passou-se assim de um Estado keynesiano, orientado para a redistribuição da riqueza, no âmbito de uma concepção de cidadania social, para um modelo schumpeteriano, em que o Estado se retira de vários sectores de governação, dando lugar a uma pluralidade de actores não estatais, desde o chamado «terceiro sector» (incluindo ONGs, fundações, mutualidades, cooperativas e associações; v. capítulo 6, neste volume) às empresas privadas. Tal como as três vagas de direitos humanos descritas por T. H. Marshall e a teoria económica de John Maynard Keynes contribuíram para legitimar o *welfare state*, o Estado schumpeteriano, para além da teoria económica neoclássica do autor de *Capita-*

⁹ Um texto fundador deste modelo de Estado é Marshall (1977 [1950]). Da literatura sobre as mais recentes evoluções deste modelo de Estado, destacamos Pierson (2001). Sobre o caso norte-americano, v. Sunstein (1990).

¹⁰ Sobre a genealogia desta noção de «solidariedade» da Antiguidade clássica ao Estado-Providência e aos novos movimentos sociais, v. Karagiannis (2007).

lism, Socialism and Democracy, assenta sobre a teoria da regulação. Partindo da premissa de que o capitalismo é um modo de produção inerentemente instável, esta última visa explicar como é que tal sistema não só subsistiu, mas foi capaz de se tornar dominante nas últimas décadas.¹¹

A expressão «Estado regulador» deriva da noção de «auto-regulação dos mercados». Se os mercados se auto-regulam naturalmente, ao Estado compete apenas intervir para garantir as condições do seu bom funcionamento, nomeadamente assegurando a livre concorrência e evitando os chamados «abusos de mercado» (monopólios, cartéis, etc.). À luz do modelo regulatório, ao Estado já não compete produzir e distribuir bens e serviços públicos directamente, mas tão-somente regular, supervisionar e facilitar a produção e distribuição destes mesmos bens por parte de terceiros, incluindo as empresas privadas. Foram três os principais eixos em torno dos quais se procedeu à reestruturação do Estado social num Estado regulador, ainda que, em muitos países, aquele ainda tivesse uma implementação incipiente. Em primeiro lugar, o Estado viu a sua escala de actuação descentrada, quer para níveis subnacionais (regionais e locais), quer supranacionais (por exemplo, a UE). Em segundo lugar, verificou-se a passagem do «*welfare* ao *workfare*», em que a distribuição de benefícios por parte do Estado passou a ter como contrapartida a obrigatoriedade de participação em acções de formação profissional, estágios em empresas ou instituições públicas, etc. (Jessop 1993). Por último, deu-se a passagem da «governança à governança», visível sobretudo ao nível do poder local, em que o *contracting out* foi visto neste período como a resposta mais eficiente à crise fiscal que se seguiu ao crescimento económico excepcionalmente longo e elevado dos «trinta gloriosos» (1945-1975).¹² O aparelho conceptual deste paradigma, também designado por «consenso de Washington», é conhecido. Em seu resultado, noções como as de «governança», «gover-

¹¹ A literatura produzida no âmbito deste paradigma é abundante [v., por exemplo, Noll (1985), Young e Wallace (2000), Meier (1985), Meiners e Yandle (1989), Mackay, Miller III e Yandle (1987), Wilson (1980) e Black (2002)]. Entre nós, as referências são bem mais recentes [v., por exemplo, Moreira e Maças (2003), Morais, Ferreira e Anastácio (2009), Moreira e Marques (2008 [2003]), Feitosa (2007), Marques, Almeida e Forte (2005) e Moreira, Jalali e Alves (2008)].

¹² O neologismo «governança» refere-se à transição ocorrida nas últimas décadas de uma forma de governação à escala nacional para um modelo em que a soberania se distribui por múltiplos níveis, reservando-se a designação de «governança» para os vários domínios que escapam à escala do território nacional: desde a regulação transnacional de fluxos financeiros (*transnational governance*), à gestão de empresas (*corporate governance*) ou municípios e áreas metropolitanas (*urban governance*). Sobre este tema da reestruturação escalar do Estado, v., por exemplo, Brenner (2004).

nação multinível», «regulação», «captura do Estado» por grupos de interesses e «globalização» têm ganho incontornável importância, quer na literatura que estuda a acção do Estado em ciência política, economia e gestão, direito, etc., quer no próprio vocabulário legitimador usado por várias instituições (Banco Mundial, FMI, OCDE)¹³ e actores que aplicam, disseminam e concretizam o modelo regulatório (v., por exemplo, Bevir 2007). Porque o estabelecimento de um paradigma é também, e sobretudo, uma luta simbólica, os proponentes deste modelo de Estado não deixaram de procurar encontrar fontes adicionais de legitimação na história das ideias (um exemplo é McCraw 1984).

Este modelo de Estado caracterizou-se, portanto, por um claro favorecimento dos imperativos de crescimento económico em detrimento de imperativos de legitimação social, e mesmo política, da governação. Ainda assim, o Estado regulador trouxe vários contributos importantes para a vivência democrática em sociedades desenvolvidas, salientando-se, deste ponto de vista, a rejeição do paternalismo de Estado, a maior transparência, a exigência de eficiência e responsabilização (*accountability*) dos serviços públicos, a crítica a instituições hierárquicas tradicionais (partidos políticos, sindicatos, Igreja, etc.), em favor de instituições e formas de actuação colectiva mais flexíveis e igualitárias, um traço essencial da cultura política pós-materialista que acompanhou este modelo de Estado. O reverso da medalha é, porém, não só o excessivo individualismo, que coloca em perigo os valores sustentadores da solidariedade cívica, como as tendências de tecnificação da política (já identificada por Habermas nos anos 60) e de desideologização (Bell 1965), em parte responsáveis pela crescente abstenção eleitoral na generalidade das democracias ocidentais durante o período de vigência do Estado regulador.

Todos estes modelos de Estado, em suma, exprimem certos princípios normativos sobre as relações entre a sociedade, a economia e o aparelho do Estado e exprimem-se através de políticas concretas, com efeitos duradouros e profundos sobre as populações. No caso do nosso país, a sucessão e entrecruzamento dos vários modelos de Estado disponíveis confundem-se com a história do Estado desde, pelo menos, o início do século XIX. O modelo de Estado corporativo, que imperou durante o Estado Novo, confere ao caso português uma configuração particular, sobretudo visível no domínio das suas funções sociais. Entre nós, e ao contrário do que sucedeu em muitos outros países do Norte da Europa, os primeiros

¹³ Sobre esta última, que lançou em 1998 um «programa para a reforma regulatória», v. OCDE (1997, 2000).

Filipe Carreira da Silva

passos no sentido da construção de um «Estado social», no início da década de 60, foram dados, não por democracias preocupadas em encontrar uma via média entre o capitalismo e o comunismo, mas antes por uma ditadura que se procurava legitimar e conter a revolta social através de políticas assistencialistas orientadas para grupos sócio-profissionais específicos.¹⁴ Este legado corporativo, em reacção ao qual se lançaram as bases do Estado-Providência no pós-25 de Abril, mas cujo lastro não se deixa de fazer sentir até hoje, é um dos aspectos que tornam o caso português particularmente interessante de analisar do ponto de vista da história e da sociologia das políticas sociais. Foi com base neste legado, e por intermédio de uma transição revolucionária para a democracia, que se lançaram as fundações para o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal a partir de 1974-1975. Ironia da história, foi igualmente a partir dos anos 70 que se verificou a ascensão do modelo de Estado neoliberal, primeiro no mundo anglo-saxónico, mais tarde um pouco por todo o lado: enquanto, por exemplo, em Portugal se começava gradualmente a construir um sistema nacional de saúde geral, universal, unificado e gratuito, como resposta às promessas de Abril, na Inglaterra de Margaret Thatcher começava-se a questionar seriamente os fundamentos e propósitos do modelo de Estado social do pós-guerra. É, por conseguinte, através da sucessão e coexistência, raras vezes pacífica, entre diferentes modelos de organização que se vai traçando a genealogia do Estado moderno.