

O Estado Regulador e o ‘Modelo Social Europeu’*

António José Avelãs Nunes

1. Sob a inspiração do neoliberalismo, uma onda privatizadora varreu a Europa e o mundo, desencadeada, fundamentalmente, por razões ideológicas. Privatizou-se tudo, incluindo setores ligados à produção e à distribuição de bens e serviços essenciais à vida das pessoas (até a água!). Estas mudanças vieram levantar novas questões, obrigando a reequacionar o papel do estado capitalista nas condições entretanto criadas.

Os mais moderados (ou realistas) logo se aperceberam de que as privatizações arrastavam consigo a necessidade de salvaguardar determinados interesses públicos, impondo um conjunto de *obrigações de serviço público* às empresas privadas que forneçam ‘serviços públicos’ (a garantia da sua qualidade, universalidade, segurança, continuidade e acessibilidade ao conjunto da população, com base num ‘preço razoável’).

Assim começou a ganhar corpo a noção de “economia de mercado regulada” (ou “economia social de mercado”), sobre a qual se construiu o conceito de *estado regulador*: em nome das *virtudes da concorrência* e do *primado da concorrência*, ‘liberta-se’ o estado das suas competências e das suas responsabilidades enquanto *estado económico* e esvazia-se o conteúdo do *estado social*, o estado responsável pela *prestação de serviços públicos*.

2. Este o quadro em que surgiu, a partir dos anos 80 do século XX, o novo figurino do estado capitalista, o *estado regulador*. A *defesa da*

* O presente texto é uma reflexão sobre tema que venho estudando de há uns anos a esta parte, e que deu origem a um livro de temática mais ampla, editado em Portugal pelas Edições Avante (Lisboa, 2010) e posteriormente publicado no Brasil, com algumas alterações, pela Lumen Juris Editora (Rio de Janeiro, 2011), com o título *As Voltas Que o Mundo Dá... - Reflexões a Propósito das Aventuras e Desventuras do Estado Social*. A versão aqui utilizada é uma adaptação deste último trabalho, com ligeiras modificações de forma.

concorrência é entregue a agências (ou autoridades) de defesa da concorrência; a *regulação setorial* dos vários mercados regulados é confiada a agências reguladoras.

No âmbito da CEE/UE, a entrega das funções referidas a entidades reguladoras independentes decorre, em grande medida, do quadro legal comunitário e da atuação da Comissão Europeia.

Os Tratados não proíbem a presença de empresas públicas nos vários setores de atividade económica. Mas as empresas públicas são obrigadas a atuar de acordo com a lógica das empresas privadas e ficam sujeitas à sacrossanta *concorrência livre e não falseada*. Isto significa que, mesmo na área dos serviços públicos, não pode haver *setores reservados às empresas públicas*.

Imposta pelas instituições comunitárias, a *liberalização do mercado dos serviços públicos* (designação que colide com o conceito tradicional de *serviços públicos*, entendidos como *bens e serviços à margem do mercado*) traduziu-se claramente, segundo a lógica do *mercado* e da *concorrência*, na *desregulação* desses setores. A pressão resultante das necessidades decorrentes do *mercado interno único* acabou por conduzir à *privatização* das empresas públicas produtoras e distribuidoras de serviços públicos, servindo a *regulação* de capa protetora deste recuo histórico.

Os defensores do estado regulador esforçam-se por dar a entender que ele não abandonou inteiramente a sua veste de *estado intervencionista*, invocando que o seu propósito é exatamente o de condicionar ou balizar a atuação dos agentes económicos, em nome da necessidade de *salvaguardar o interesse público*.

Afirmando que não é conveniente deixar o mercado entregue a si próprio, proclamam a necessidade de o estado definir o *estatuto jurídico do mercado* e sustentam que esta *responsabilidade pública de regular* (ou *responsabilidade pública de garantia*) é, ainda, uma forma de intervenção do estado na economia, designada, por isso mesmo, *economia de mercado regulada*.

A regulação do mercado representaria, assim, o modo de o estado assegurar a *realização do interesse público* e o respeito da *ordem pública eco-*

nômica, apresentando-se o direito da regulação como a “disciplina jurídica do mercado e da economia, como o novo direito público da economia”.¹

3. Não posso acompanhar esta operação redentora do estado regulador, este empenho em continuar a apresentá-lo como *estado econômico*, com o objetivo de nos fazer crer que, graças a este estado regulador, *os serviços públicos continuam na esfera da responsabilidade pública*.

Filho das políticas que têm vindo a anular a responsabilidade do estado no terreno da economia e a esvaziar a sua capacidade de intervenção como operador nos setores estratégicos e na área dos serviços públicos, o *estado regulador* foi ‘inventado’ justamente para encobrir as políticas que visam impedir o estado de assumir a sua tradicional responsabilidade no que toca à prestação de *serviços públicos à margem do mercado*. Não pode ser o contrário delas.

Por isso defendo que este *estado regulador* se apresenta, fundamentalmente, como *estado liberal*, visando, em última instância, assegurar o funcionamento de uma *economia de mercado*, sem epítetos, em que todos os setores de atividade ficam sujeitos às regras ‘sagradas’ da concorrência e em que – afastada a intervenção do estado – o mercado regule tudo, incluindo a vida das pessoas.

A este propósito, importa esclarecer que a ideologia liberal dominante impôs desde muito cedo a ideia de que esta função de regulação, embora justificada pela necessidade de salvaguarda do interesse público, deveria ser prosseguida, não pelo estado enquanto tal, mas por *agências* (ou *entidades*, ou *autoridades*) *reguladoras independentes*.

Estas são uma invenção norte-americana (fortemente ativada no quadro do *New Deal*) e que chegou à Europa há pouco mais de trinta anos, através do Reino Unido.² Com uma diferença. Nos EUA, desde finais do século XIX que a *regulação* interveio como uma forma de ampliar a intervenção do estado na economia. Ao invés, a sua presença na cena europeia significa um retrocesso relativamente à importância do papel do estado enquanto *estado econômico*, em especial no que se refere à produção e prestação de serviços públicos.

1 Cfr. P. GONÇALVES, *ob. cit.*, 536-542.

2 Cfr. MOREIRA/MAÇAS, *ob. cit.*, 17-22 e J. L. CARDOSO, *ob. cit.*

A solução de substituir o estado por estas agências significa que o estado (o *estado democrático*), considerado incapaz de administrar o setor público da economia (incluindo a prestação de serviços públicos, com longa, profunda e positiva tradição na Europa), é também considerado incapaz de exercer bem esta *função reguladora*, que – dir-se-ia – não poderia deixar de constituir o ‘conteúdo mínimo’ do ‘estado mínimo’. Esta é uma solução que respeita o dogma liberal da *separação entre o estado e a economia*: o estado deve manter-se afastado da economia, porque a economia é a *esfera privativa dos privados* e o estado é uma *pura instância política*.

O que se pretende é subtrair à esfera da política (i.é, à competência dos órgãos políticos democraticamente legitimados) a ação destas entidades ditas independentes, alegando-se que só assim se consegue a sua *neutralidade*.

Segundo alguns, esta *neutralidade* exigiria mesmo que o estado abrisse mão da titularidade ou da participação no capital de qualquer empresa. Só assim – invocam os mais radicais – o estado pode ser, como regulador, um *árbitro neutral*, estatuto incompatível com uma situação em que o estado seja simultaneamente regulador e regulado. Tal raciocínio ‘esquece’, por conveniência, que este foi um dos argumentos invocados, em momento anterior, para justificar que não fosse o estado, *enquanto tal*, a exercer a função reguladora, devendo esta ser confiada a *agências independentes do estado*.

4. Esta ideia de *subtrair a administração à ação da política* é justificada com o ‘argumento’ de que as funções das entidades reguladoras são funções meramente técnicas e não-políticas.

É por demais evidente que as autoridades reguladoras independentes vêm chamando a si parcelas importantes da *soberania*, sendo por demais evidente que essas agências exercem *funções políticas* e tomam *decisões políticas*, que afetam a vida, o bem-estar e os interesses de milhões de pessoas.

Mas os defensores do estado regulador insistem na nota de que as agências reguladoras independentes são *organismos técnicos, politicamente neutros, acima do estado*, pondo em relevo que “o seu *ethos* radica na neutralidade da actuação sobre o mercado através da promoção da eficiência”.³ Todo este esforço visa justificar o facto de

3 Cfr. S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 430.

elas não prestarem contas perante nenhuma entidade legitimada democraticamente nem perante o povo soberano. E só pode entender-se pela consciência que todos temos – mesmo os defensores do estado regulador – de que a prestação de contas é a pedra de toque da democracia. Sem ela, temos a *morte da política*. E temos uma *ameaça à democracia*, tal como a entendemos.

Por isso contesto a legitimidade deste *poder tecnocrático* e defendo que as suas funções deveriam ser confiadas a entidades legitimadas democraticamente e politicamente responsáveis. A *política* não pode ser substituída pelo *mercado*, nem o *estado democrático* pode ser substituído por um qualquer *estado oligárquico-tecnocrático*, em nome da velha ideia liberal de que a democracia se esgota na liberdade individual e de que a liberdade só é garantida pelo mercado e só se realiza no mercado.

Aqui radica, na minha ótica, a verdadeira questão colocada pelo estado regulador. Ele traz consigo a substituição do *estado democrático* por um *estado tecnocrático*, que se pretende fazer passar por um *estado neutro* (acima das classes), 'governado' por pessoas competentes, que não pensam em outra coisa que não seja o *interesse público*.

Só que tal 'estado' tem um pecado original: *não é um estado democrático* e é mais permeável à influência dos grandes interesses privados do que o estado democrático, pela simples mas decisiva razão de que as entidades em que assenta esse tal estado tecnocrático *não prestam contas* a ninguém nem respondem politicamente pela sua ação.

A entrega das tarefas de regulação económica às autoridades reguladoras independentes representa, pois, a todas as luzes, uma cedência às teses neoliberais do *esvaziamento do estado* e da *morte da política*, por se entender que o estado não só não é bom empresário como é mesmo incapaz de assegurar, por si próprio, a prossecução e a proteção do interesse público. Mesmo em áreas tradicionalmente consideradas 'fora do mercado', como é o caso da saúde e da educação.

O chamado *estado regulador* revela-se, afinal, um *estado pseudo-regulador* (ou um *pseudo-estado regulador*), um estado que renuncia ao exercício, por si próprio, dessa 'função reguladora', inventada para responder à necessidade de, perante a '*privatização*' do *próprio estado*, salvaguardar o interesse público. E, como se tal não bastasse, transfere

essa função reguladora para entidades ‘independentes’, que se querem ‘politicamente puras’, atuando apenas em função de critérios técnicos. Em vez de estado regulador, mais parece um *estado enganador*, trazido, envolto em poeira, pelos ventos neoliberais dominantes.

5. Keynes deixou bem claro que a ‘revolução keynesiana’ nunca pretendeu ser uma revolução anti-capitalista, sublinhando que as suas propostas visavam apenas salvar o capitalismo do colapso que, nos primeiros anos da década de 1930, parecia iminente. E o *estado keynesiano* (o *estado social*) integrou-se, como não poderia deixar de ser, na lógica do capitalismo, atuando como fator de ‘racionalização’ e de estabilização, como fator de segurança e como anestésico das tensões sociais, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, num quadro marcado pelas reivindicações dos trabalhadores e pela emulação da URSS e da comunidade socialista.

No entanto, o *estado social* de inspiração keynesiana foi adotado pela social-democracia europeia como a grande bandeira do *socialismo democrático*, o *socialismo do possível*, de que falava Miterrand, o socialismo que visa “fazer evoluir o capitalismo, mas progressivamente”, na síntese de Lionel Jospin.

Com efeito, prosseguindo um processo iniciado em finais do século XIX, o movimento social-democrata abandonou a tese de que o estado é sempre, nas sociedades de classes, um *estado de classe*, deixando para trás não só Marx, mas os grandes clássicos do século XVIII.⁴

Como salienta um dos seus teóricos em Portugal, a *esquerda democrática* “mudou radicalmente de atitude face ao Estado”, ao longo do século XX: abandonou a “posição libertária de querer destruí-lo [ao estado capitalista], como dominação e fator de dominação burguesa” e proclamou uma mudança na “arquitetura institucional do Estado”, concebendo-o como um “espaço de integração social e intervenção política para as organizações vinculadas ao movimento operário”. No novo programa do socialismo reformista o estado (o *estado capitalista*, porque é dele que estamos a falar) passou a ser considerado como “co-

4 Basta recordar Adam Smith: o estado foi instituído logo que surgiram “propriedades valiosas e vastas”; foi “instituído com vista à segurança da propriedade”, para garantir aquele “grau de autoridade e subordinação” sem o qual não é possível manter o *status quo*; foi instituído com vista “à defesa dos ricos em prejuízo dos pobres”.

munidade política nacional”, como “espaço de pertença de toda a coletividade”, como “expressão da comunidade política nacional”, como “representação política de toda a sociedade”.⁵

Segundo este modo de ver, o estado seria algo parecido com um clube onde todos os cidadãos poderiam entrar, se para isso tivessem os votos suficientes dos cidadãos-eleitores. Sem querer analisar aqui a questão do condicionamento das votações pela *ideologia dominante*, cuja produção é rigorosamente controlada pelo núcleo duro das classes dominantes⁶, lembraremos apenas o que se passa na “grande democracia americana”: sabemos que, há décadas, vêm sendo eleitos presidentes os candidatos que conseguem reunir mais fundos para a campanha eleitoral e sabemos que esses fundos provêm, em larguíssima medida, do *Big Business*.

É óbvio que nenhum candidato ou nenhum partido que se apresente como representante dos interesses dos trabalhadores consegue entrar neste *estado-para-todos*, porque é o dinheiro que comanda e garante a eleição do Presidente e a eleição dos Representantes e dos Senadores. E todos sabemos que não há almoços grátis... O direito a participar no estado transformou-se num bem que tem de se ‘comprar’ no mercado, e este mercado, como todos os outros, é controlado pelo grande capital. A *soberania do consumidor* (a *soberania do cidadão!*) é pura fantasia, como em todos os mercados.⁷

Esta teoria do estado como “representação política de toda a sociedade”, se não é a *negação das classes*, é, pelo menos, a defesa da *colaboração de classes* no seio de um estado que *representa toda a sociedade* e que arbitra, *acima das classes* e dos *interesses de classe*, o diálogo entre os *parceiros sociais* nos *conselhos de concertação social*, onde se busca apenas o *bem comum*.

5 As transcrições são de Augusto SANTOS SILVA, *ob. cit.*, 22, 32-34, 38.

6 No entanto, como é sabido, foi a consciência disto mesmo que, a certa altura, levou a burguesia dominante a deixar de ver no *sufrágio universal* uma ameaça de *revolução permanente*, para passar a encará-lo como um instrumento de anestesia, de integração e de prevenção da contestação revolucionário.

7 Esta questão é, aliás, tão antiga como as eleições nas sociedades capitalistas. Por volta de 1832, um candidato ao parlamento britânico calculava ter de gastar, numa única eleição, entre dez mil e vinte mil libras (uma fortuna!). E numa publicação da época escrevia-se: “Não há no reino meia dúzia de localidades em que um homem honesto, de competência e de caráter reconhecidos, possa esperar vencer outro que esteja preparado para despendar uma fortuna para o conseguir” (informação colhida em MORTON/TATE, *ob. cit.*, 80/81).

Esta concepção da sociedade e do estado é, a meu ver, uma das razões pelas quais a social-democracia europeia foi tão vulnerável ao ‘veneno’ do neoliberalismo, cuja ‘filosofia’ alimentou todo o processo de construção europeia, e se tem revelado incapaz de fazer a crítica deste capitalismo da era da *globalização neoliberal*, sob a invocação de que *não há alternativa*.

Não posso acompanhar esta leitura, sobretudo neste tempo de crise, em que é por demais patente a atuação do *estado capitalista* como *estado de classe*, exercendo uma verdadeira *ditadura de classe*: a fidelidade aos cânones do *neoliberalismo* configura mesmo um certo regresso aos bons velhos tempos do século XVIII.

6. Os êxitos dos chamados “trinta anos gloriosos” levaram alguns a falar de *capitalismo post-cíclico* e a dar corpo à chamada *teoria da convergência dos sistemas* (a grande legenda da social-democracia europeia nos anos 1970), apostada em ‘matar’ a alternativa socialista ao capitalismo, em nome da ideia de que a difusão das sociedades anônimas, a ‘democratização do capital’ e a “revolução dos gerentes” tinham anulado a importância da propriedade privada dos meios de produção, entregando o ‘governo’ da economia ao *poder sem propriedade* dos gerentes e ‘expropriando’ a *propriedade sem poder* dos donos do capital. As grandes empresas do “sistema industrial” galbraithiano comportar-se-iam como “empresas dotadas de alma”, ao serviço do *bem comum*. O capitalismo absorvera *elementos do socialismo* (propriedade pública, planificação pública da economia, os componentes do estado social), negando-se como capitalismo e aproximando-se do socialismo.

Desde então, a social-democracia europeia vem proclamando a defesa do capitalismo no que toca à produção (a *economia social de mercado*), a par da defesa de soluções socialistas no que toca à distribuição do rendimento.

A verdade, porém, é que esta política de defesa de estruturas e relações de produção capitalistas e de uma lógica de distribuição socialista representa uma equação teórica e política tão difícil de resolver como a da *quadratura do círculo*.

Com efeito, sabemos, desde os fisiocratas, que as estruturas de distribuição do rendimento e da riqueza não podem considerar-se separadas das estruturas e das relações sociais de produção. Por outras palavras: a estrutura de classes da sociedade e as relações de produção que lhe são inerentes são os fatores determinantes da distribuição da riqueza

e do rendimento. A lógica da distribuição não pode ser antagónica da lógica inerente às relações de produção de capitalistas. Como é óbvio.⁸

8 A questão foi abordada e resolvida pelos fisiocratas. Concebendo a sociedade do seu tempo dividida “entre duas classes, a dos proprietários de terras e a dos não-proprietários” (Turgot), dos escritos dos fisiocratas resulta com clareza que, na sua ótica, as relações de distribuição são determinadas pelas condições sociais em que decorre a actividade produtiva, nomeadamente pela referida estrutura de classes da sociedade. Por isso é que, no *Tableau Économique*, os proprietários de terras se apropriam de todo o *excedente (produit net)*, através do recebimento das *rendas*.

Os fisiocratas sustentam, por outro lado, que só os proprietários de terras gozam de direitos políticos, porque eles são “os elementos essenciais de uma nação” e, juntamente com o soberano, são eles que “compõem o estado” (Mercier de La Rivière). E defendem também que o estado é um *estado de classe*. Nas palavras de Mirabeau, “o estado não tem, nem poderia ter, interesses que não sejam também o do proprietário”, cabendo ao estado, essencialmente, “punir, pelo magistério dos magistrados, o pequeno número de pessoas que atentam contra a propriedade de outrem” (Dupont de Nemours). Esta problemática ficou ainda mais cabalmente resolvida com Adam Smith, ao esclarecer que, nas sociedades em que “o trabalhador é uma pessoa e o proprietário do capital que o emprega é outra”, a renda e o lucro são *deduções ao produto do trabalho*, isto é, são uma parte do valor que os trabalhadores produtivos (“aqueles que alimentam, vestem e proporcionam habitação a todo o conjunto de pessoas”) acrescentam às matérias-primas por eles laboradas. Sem recorrer a quaisquer considerações ‘moralistas’ (a *juízos morais* condenatórios do capitalismo ou dos capitalistas), Marx mostrou depois que a *exploração dos trabalhadores assalariados* é inerente ao capitalismo, porque o contrato de trabalho assalariado dá ao empregador (como ao comprador de qualquer outra mercadoria) o direito de utilizar a mercadoria adquirida (a *força de trabalho*), pondo os trabalhadores a trabalhar para si (tantas horas por dia e tantos dias por semana), e o direito de se apropriar do produto criado pelos trabalhadores contratados, cujo valor é superior ao salário pago (é o *mais-valor* ou *mais-valia*), condição sem a qual nenhum trabalhador será contratado, como Adam Smith já deixara claro: “Logo que começa a existir riqueza acumulada nas mãos de determinadas pessoas – escreve Smith – algumas delas utilizá-la-ão para contratar indivíduos industriosos a quem fornecerão as matérias-primas e a subsistência, a fim de obterem um lucro com a venda do seu trabalho, ou com *aquilo que esse trabalho acrescenta ao valor das matérias-primas*”. E como quem tem *riqueza acumulada* (capital) “só aplica capital numa indústria com vista ao lucro, (...) não teria qualquer interesse em empregá-los [aos *indivíduos industriosos*] se não esperasse obter, com a venda do seu trabalho, um pouco mais do que o necessário para reconstituir a sua riqueza inicial”, o que, normalmente, acontecerá, porque “o valor dos salários é, em regra, restituído ao patrão com um lucro, por meio do valor acrescido do objeto sobre o qual o operário trabalhou”. Nas sociedades em que, de um lado, estão os *patrões* (que dispõem de *capital acumulado*) e, do outro, os trabalhadores (que têm de seu apenas “a sua força e habilidade de mãos”), “o valor que os trabalhadores acrescentam às matérias-primas consistirá em duas partes, uma das quais constituída pelos respetivos salários, e a outra pelos lucros do patrão”.

Sobre o objecto desta nota, ver o nosso *As Voltas que o Mundo Dá...*, cit., 111ss, 159ss, 199ss e 249ss.

Entretanto, as políticas neoliberais – prosseguidas também, no quadro europeu, pelos governos dirigidos por partidos filiados na Internacional Socialista – foram amputando o estado democrático das competências, dos meios e dos poderes que este assumiu à medida que as sociedades se foram tornando mais complexas e que os interesses e as aspirações dos trabalhadores conquistaram um pequeno espaço no seio do poder político. E não falta quem entenda que, nestas novas condições, a *regulação da economia* (ou a *economia de mercado regulada*) não significa mais do que a tentativa de tapar o sol com a peneira. Porque a *mão invisível* do mercado deu o lugar à *mão visível* dos grandes conglomerados transnacionais. São eles que ‘mandam’ nos mercados e nas entidades independentes que se propõem regular os mercados. Os “mercados” são eles.

Talvez consciente disto mesmo, Michel Rocard proclamou, num texto de 2003, esta verdade (que ele anunciou, aliás, não com espírito crítico mas com o ar de quem anuncia uma *verdade revelada* que temos de acatar como uma fatalidade, talvez até como uma benção): “numa economia mundialmente aberta, *não há lugar para a regulação* nem limites para a violência da concorrência”.⁹ Num momento de lucidez, este destacado dirigente socialista vem, afinal, reconhecer que, em um mundo governado pelas políticas neoliberais, *não há lugar para a regulação nem limites para a violência da concorrência* [descodificando: *nem limites para a violência dos grandes conglomerados internacionais*]. Em suma: a regulação é uma falácia, não é coisa para levar a sério, porque dela não resulta nada, nem pode resultar.

É uma confissão particularmente embaraçosa para todos os que, assumindo o papel de *gestores leais do capitalismo*, fazem pública profissão de fé nas virtudes do *estado regulador* e na *economia social de mercado*.

7. Logo que eclodiu a crise que assola o mundo capitalista desde 2007/2008, ganhou expressão a tese segundo a qual na origem da crise estava o falhanço da regulação e da supervisão.

E a verdade é que os sinais exteriores da crise puseram em evidência a influência negativa da desregulamentação do setor financeiro, da absoluta liberdade de circulação do capital e de criação de ‘produtos financeiros’ derivados excessivamente complexos, inventados apenas

9 Cfr. *Le Monde*, 19.6.2003 [sublinhado meu. AN].

para alimentar os 'jogos de bolsa', bem como as deficiências ao nível da atuação das autoridades responsáveis pela regulação e pela supervisão do setor, atuação frouxa, pouco transparente e cúmplice dos interesses do grande capital financeiro.

Pessoalmente, não vejo razão para surpresas. Subtraída à soberania do estado a função reguladora, poderia esperar-se que ela tivesse êxito, uma vez confiada às *agências reguladoras ditas independentes*?

A verdade é que foi sob o seu olhar cúmplice que o império do capital financeiro impôs a desregulamentação de toda a economia e, em especial, do setor financeiro, e conseguiu o que queria: a entrega dos chamados 'mercados' aos especuladores e a entrega das *empresas produtivas* e dos próprios *estados nacionais* aos "mercados", i.é, aos especuladores, aos que constituem *a aids/sida da economia mundial* (Jacques Chirac *dixit*).

A verdade é que foi sob a 'autoridade' destas agências reguladoras que os bancos e o sistema financeiro em geral, libertos do controlo do estado, se lançaram no aventureirismo mais irresponsável (para usar linguagem diplomática), comprometendo nos 'jogos de casino' não só os interesses dos seus clientes, mas todas as atividades produtivas e criadoras de riqueza.

Criadas em pleno 'reinado' do neoliberalismo, estas agências e a sua 'independência' foram 'inventadas' porque todos sabem (a começar pelos seus 'inventores') que, libertas do *dever de prestar contas* perante os órgãos do poder político legitimados democraticamente e isentas do escrutínio político do povo soberano, essas agências ficam mais vulneráveis do que o estado à influência dos interesses económicos dominantes. Filhas do neoliberalismo, elas adotaram, naturalmente, o catecismo neoliberal. O destino desta *regulação amiga do mercado*, só poderia ser a *desregulação*. Está de acordo com a sua natureza. O estado (*regulador* ou *desregulador*) cumpriu o seu papel de deixar o campo aberto à *livre circulação de capitais*, à *livre criação de produtos financeiros derivados*, inventados com todo o carinho dos seus criadores para alimentar as apostas no casino em que transformaram o mundo.

8. Mas a lógica da *economia social de mercado*, que tem na *regulação* a sua chave mestra, falhou também, pelo menos no contexto euro-

peu, no que concerne à prossecução dos objetivos identificados com o *estado social*, justificando o ponto de vista segundo o qual “a Europa social é o parente pobre deste modo de construção europeia”.¹⁰

8.1. Nos anos 80 do século XX, o Presidente François Mitterrand, com o propósito de liquidar politicamente o Primeiro Ministro do seu Governo (Michel Rocard), proclamava que este se limitava a “privatizar e a enriquecer os capitalistas”. Mas é claro que o próprio Mitterrand era o maestro da orquestra que tocava esta música, tendo Rocard como solista. Na verdade, em 1983, Mitterrand confessava estar “dividido entre duas ambições, a da construção da Europa e a da justiça social”¹¹, reconhecendo, deste modo, que a *justiça social não tinha lugar na ‘Europa’* em construção desde 1957. E, como é sabido, ele optou pela construção da ‘Europa’, sacrificando a justiça social. Esta tem sido a opção dos partidos socialistas e sociais-democratas europeus construtores desta *Europa do capital*.

Alguns anos mais tarde, logo a seguir à queda do Muro de Berlim (9.11.1989), o mesmo Michel Rocard reconhecia, com grande frieza – seguindo, afinal, a lição de Mitterrand –, que “as regras do jogo do capitalismo internacional impedem qualquer política social audaciosa”.¹²

Confissões como esta vêm dizer-nos que, em boa verdade, ao longo dos últimos trinta anos, a social-democracia europeia vem relegando as ‘preocupações sociais’ para um plano secundário, acorrentada aos dogmas da *ideologia neoliberal dominante*, incapaz de pôr em causa as *regras do jogo do capitalismo internacional* e, por isso mesmo, incapaz de levar à prática políticas públicas de fortalecimento do *estado social*, de redução das injustiças e das desigualdades sociais.¹³

10 Cfr. A. LECHEVALIER e G. WASSERMAN, *ob. cit.*, 117/118.

11 *Apud* Jacques ATTALI, *ob. cit.*, 399.

12 Citado por S. HALIMI, “As promessas...”, *cit.*, 3.

13 Este entendimento – que corresponde à posição oficial do Partido Socialista Francês – justifica o desespero de vários ex-dirigentes deste Partido, que, durante o período de debate público que antecedeu o referendo sobre o projeto de ‘Constituição Europeia’, manifestaram as suas preocupações e as suas críticas a este respeito. Georges Sarre veio defender que “a Europa se transformou no *joker* de uma esquerda sem projeto nem reflexão”, uma “esquerda que não tem outro projeto para além da construção europeia, a *Europa*”, uma esquerda que, para ser credível e não assustar os mercados, defende e pratica “uma política ainda mais à direita do que a direita”. (cfr. J. SARRE, *ob. cit.*, 165-169).

Esta 'filosofia' marcou o discurso da candidata socialista à Presidência da República Francesa (2007), que apontou como chave das suas propostas de desenvolvimento económico esta ideia: "Relançaremos o crescimento económico porque reconciliaremos os interesses das empresas e os interesses dos assalariados".¹⁴

Talvez ingenuamente (quem sabe?...) Ségolène Royal repetia Adam Smith (e Friedrich Hayek): assegurado o crescimento económico, o resto vem por si, não sendo necessárias quaisquer *políticas ativas* para promover maior igualdade e maior justiça social. E como, para haver crescimento económico é necessário investimento privado e só haverá investimento privado se houver lucros fartos, ela lançou este repto (talvez patriótico!) aos empresários do seu país: "Façam lucros, aumentem os vossos rendimentos!".¹⁵ O velho Turgot disse o mesmo, há uns séculos atrás ("enrichissez-vous, par le travail et par l'épargne"); a Sr^a Thatcher e Tony Blair defenderam o mesmo, por palavras idênticas. A *mão invisível* de Adam Smith parece estar mais presente do que Keynes no ideário social-democrata europeu.

8.2. No Reino Unido, Tony Blair sempre se opôs às *políticas de redistribuição do rendimento*, com o argumento de que nada deverá estorvar a "criação de riqueza". E foi um dos seus governos (sendo Ministro das Finanças o futuro Primeiro Ministro Gordon Brown) que concretizou definitivamente e deu toda a amplitude a um velho projeto conservador, que abriu às empresas privadas os setores (o 'negócio', a 'indústria') da saúde e da educação, até então reservadas ao setor público. Seguiram-se as estradas, as prisões, as tecnologias de informação, o fomento da habitação social, as bibliotecas, a iluminação pública, etc. Este lucrativo negócio, financiado e pago com dinheiros públicos

J.-P. Chevènement – várias vezes ministro de governos socialistas – critica a "convergência de fundo da esquerda social-liberal com a direita liberal em matéria de política económica e social", caracterizando esta 'esquerda' como "uma mescla de 'realismo económico', de anticomunismo renovado e de espírito social cristão". (*Apud* S. HALIMI, "A esquerda governamental...", *cit.*, 8/9).

Um outro socialista que fez campanha pelo NÃO à *Constituição Europeia*, Jacques Généreux, não hesitou em escrever que se ela fosse aprovada, "só as políticas de direita e conformes à lógica liberal seriam constitucionais". Cfr. *Libération*, 9.10.2003.

14 Cfr. B. CASSEN, "Ressurreição...", *cit.*, 5.

15 *Apud* F. RUFFIN, *ob. cit.*

(que garantem taxas de lucro sem risco), foi mesmo além do que os conservadores tinham projetado, a ponto de estes (oportuniticamente, por certo) se terem dissociado dele, alegando que nunca o tinham pensado como um expediente para conseguir financiamentos públicos de negócios privados.

Dando sequência às políticas dos Governos Thatcher, Tony Blair e Gordon Brown passaram para plano secundário as políticas voltadas para a *justiça social*. E as *desigualdades sociais* não pararam de aumentar: os 1% mais ricos de entre os britânicos possuem 25% da riqueza nacional, cabendo 6% aos 50% mais pobres; onze dos 60 milhões de britânicos vivem na pobreza e a UNICEF coloca o RU no último lugar dos 21 países da OCDE no que toca ao bem-estar das crianças. É este o resultado das políticas sociais-democratas inspiradas na doutrina neoliberal dominante.

8.3. A análise do que se vem passando na Alemanha, país onde o Partido Social-Democrata (SPD) teve a responsabilidade do governo entre 1998 e 2005, conduz a conclusões idênticas.

Durante este período, os governos de Gerhard Schroeder levaram a cabo um conjunto de ‘reformas estruturais’, no âmbito da chamada *Agenda 2010*. O Chanceler alemão e o SPD fizeram grande propaganda da sua política de *modernização* da Alemanha e de melhoria da sua *competitividade* internacional, procurando assim ganhar espaço político à direita. No Fórum Económico Mundial de Davos, em 2005, Schroeder vangloriava-se de ter criado “todo um setor do mercado de trabalho onde os salários são baixos” e de ter “modificado o sistema de subsídio de desemprego a fim de criar fortes incentivos ao trabalho”.

O conteúdo dessa ‘modernização’ é o habitual em todas as *reformas estruturais modernizadoras*: desregulação do mercado de trabalho; redução do poder de compra dos salários; redução dos direitos sociais; desmantelamento da *contratação coletiva* (substituída por *acordos de empresa*, forma hábil de dividir e isolar os trabalhadores e de reduzir a capacidade negocial dos sindicatos), por se saber – graças aos estudos da OIT – que a contratação coletiva tem sido muito mais eficiente do que as chamadas *políticas de redistribuição do rendimento* enquanto instrumento que tem permitido aos trabalhadores beneficiar de uma parte dos ganhos de produtividade.

Resultado:

- a Alemanha foi (com o Japão) o único país do mundo em que a despesa pública diminuiu entre 1998 e 2007, tendo conseguido este 'êxito' à custa da redução substancial dos impostos pagos pelas grandes empresas e pelos contribuintes ricos, da redução das transferências do estado em benefício do conjunto dos trabalhadores alemães e da redução dos salários reais dos trabalhadores da administração pública.
- de todos os países da OCDE, a Alemanha registou neste período o maior crescimento das desigualdades salariais e da pobreza, a par da diminuição da parte dos rendimentos do trabalho no rendimento nacional.

Não foi o caso de as coisas terem corrido mal: uma personalidade influente do SPD afirmava em 2009 que “o desenvolvimento de um setor de baixos e de muito baixos salários não é prova do fracasso da *Agenda 2010*, mas do seu sucesso”.

8.4. Conclusões do mesmo tipo poderiam extrair-se da análise das políticas seguidas em outros países da Europa, o que explica as desventuras do chamado *modelo social europeu*.

Encerrarei este apontamento dizendo que as grandes linhas de orientação da social-democracia europeia parecem assentar na ideia de que *o mercado tudo resolve* (para quem acredite em fadas, talvez ajudado pela *mão invisível* de Adam Smith...). Este é, de resto, o princípio que informa os Tratados estruturantes da UE. Basta recordar o parágrafo 3º do art. 151º do TSFUE, onde está dito com clareza que a *harmonização social* no seio da União há-de decorrer do “funcionamento do mercado interno”. As *políticas públicas* promotoras do progresso e da justiça social são coisas do passado... O famoso *slogan* da Srª Thatcher de que *não há alternativa* ao ‘governo do mercado’ continua a ecoar nos quatro cantos do mundo, soprado pelos centros produtores da ideologia dominante.

Numa *Petição para um Verdadeiro Tratado da Europa Social* divulgada pela internet¹⁶, durante o período de discussão pública da chamada constituição europeia, um grupo de personalidades europeias (entre as quais Jacques Delors, antigo Presidente da Comissão Europeia, e

16 Cfr. <http://www.europesociale.com/petition.php>.

António Guterres, antigo Primeiro Ministro de Portugal) defendeu, a este propósito, a inclusão no TECE de um artigo com esta redação:

“A construção da União não pode fazer-se apenas através do mercado. O interesse geral não pode ser a soma dos interesses privados que o mercado exprime. A longo prazo, o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos fundamentais, bem como a coesão dos territórios não podem ser assegurados de forma duradoura pelas regras da concorrência. Por isso a União reconhece, em igualdade com o princípio da concorrência, o princípio do interesse geral e a utilidade dos serviços públicos. A União vela pelo respeito pelo princípio da igualdade no acesso aos serviços de interesse geral para todos os cidadãos e residentes. Esforça-se, juntamente com os estados-membros, cada um no quadro das suas competências, por promover os serviços de interesse geral enquanto garante dos direitos fundamentais, elementos do modelo social europeu e vínculos de pertença à sociedade do conjunto de cidadãos, cidadãs e residentes. Cada estado-membro é chamado a assegurar o seu funcionamento e o seu financiamento. Uma lei-quadro europeia precisará estes princípios ao nível da União. A União vela para que se respeite o princípio da subsidiariedade e da livre administração das coletividades locais”.

Nesta Petição propõem ainda os seus autores o aditamento de um Título III à Parte II da CE, com esta introdução e estes dois primeiros artigos:

“Nós, povos unidos da Europa, não podemos aceitar por mais tempo que a precariedade, a pobreza e a exclusão diminuam a nossa coesão social e os próprios fundamentos das nossas democracias. A história do nosso continente mostra que a injustiça social pode provocar estragos consideráveis e pode inclusivamente dar lugar a épocas de horror. Diz-se que “as mesmas causas produzem os mesmos efeitos”... Nós rejeitamos que os nossos filhos sejam condenados a viver numa sociedade da precariedade. Nós não queremos que os nossos filhos conheçam o horror, no nosso território ou em outro lugar do planeta.

Artigo I – Em nome da dignidade humana, em nome dos valores que animavam aqueles que durante o século passado decidiram construir a paz, decidimos fazer juntos todo o possível para construir uma sociedade de bem-estar, uma sociedade de felicidade pessoal e de coesão social. Damo-nos dez anos para conseguir alcançar estes cinco objetivos:

- 1º *um emprego para todos: uma taxa de desemprego inferior a 5%;*
- 2º *uma sociedade solidária: uma taxa de pobreza inferior a 5%;*
- 3º *um teto para cada um: uma taxa de alojamentos inadequados não superior a 3%;*
- 4º *a igualdade de oportunidades: uma taxa de analfabetismo na idade de 10 anos inferior a 3%;*
- 5º *solidariedade com os povos do Sul: uma ajuda pública ao desenvolvimento superior a 1% do PIB.*

Aos Estados que não satisfaçam estes critérios sociais em 2015 aplicar-se-ão sanções comparáveis às destinadas aos países que não respeitam os critérios de Maastricht.

Artigo II – Para facilitar a consecução deste objetivo de coesão social, a política aplicada pelo Banco Central Europeu prossegue um duplo objetivo: lutar contra a inflação e sustentar o crescimento económico. Estes dois objetivos têm o mesmo grau de prioridade”.

Os subscritores da Petição eram pessoas favoráveis à ratificação da chamada Constituição Europeia. Mas não foram ouvidos, nem pelo grupo de trabalho presidido por Giscard D’Estaing nem pelos Chefes de Estado e de Governo que assinaram o texto da dita ‘constituição’. Mas o seu manifesto mostra que a Europa (e o mundo) não está condenada a sofrer fatalisticamente as consequências da globalização neoliberal. É possível, mesmo no quadro do capitalismo, construir na Europa uma *sociedade de bem-estar*, uma *sociedade de felicidade pessoal* e de *coesão social*. Os trabalhadores europeus não têm que ser condenados, em nome da competitividade, à *precariedade*, à *pobreza* e à *exclusão social*.

9. A envolvente estrutural claramente marcada pelo neoliberalismo – que continua a ser a matriz da ideologia dominante, apesar do seu descrédito no plano teórico – tem alimentado, por um lado, um excessivo ‘pragmatismo’ no domínio da ação política, que tende a identificar-se com o *apagamento das ideologias* e com a *morte da política*. E tem inspirado, por outro lado, um contagiante *pessimismo teórico*, que equivale à negação da nossa capacidade para construir alternativas ao neoliberalismo e à aceitação de que o fim do estado social é uma fatalidade do nosso tempo (um tempo – pasme-se! – em

que a produtividade do trabalho humano, graças aos efeitos exponenciais da revolução científica e tecnológica, atingiu níveis inimagináveis ainda há poucas décadas atrás).

Esta onda de pessimismo teórico, anunciadora da morte do estado social, vem marcando também, em Portugal e um pouco por toda a Europa, a produção acadêmica, em especial nas áreas das Ciências Económicas e do Direito Constitucional.

9.1. Tendo em vista países como o Brasil, invoca-se por vezes que a pretensão de pôr de pé o estado social, com base num “catálogo generoso dos direitos económicos, sociais e culturais”, não passa de “uma narrativa emancipadora ilusória” ou de mera sobrevivência de “uma leitura socialista dos direitos, hoje reconhecida e experimentalmente falhada”.¹⁷

Não posso acompanhar este pessimismo.

Tenho a clara consciência de que as constituições não substituem a vida (não substituem a luta de classes) e muito menos fazem revoluções. E penso que elas nem sequer garantem, por si próprias, a efetiva concretização dos direitos fundamentais nelas consagrados: elas não são a árvore do paraíso, a fonte milagrosa de onde jorra em abundância o leite e o mel.

Mas esta consciência de que as constituições não são varinhas mágicas, nem são *o motor da história* não pode negar a importância, no plano jurídico, no plano político e no plano civilizacional, da consagração daqueles direitos nas constituições dos países em referência. Esta consagração significa, desde logo, que o povo soberano quer que aqueles direitos sejam tratados como *direitos fundamentais* e significa, por outro lado, que os órgãos do poder político democrático devem sentir-se política e juridicamente vinculados a atuar no sentido da sua efetiva concretização.

9.2. Considerando, por outro lado, os países (em regra países europeus) onde o estado social foi levado mais longe, argumenta-se que ele “é vítima do seu próprio sucesso”, justificando-se o seu esgotamento e a sua inviabilidade com a invocação da “crise de governação”, do “fla-

17 Assim, Gomes Canotilho, numa conferência proferida no Recife em 1996. Cfr. *Estudos...*, cit.

gelo do bem”, do “fim da igualdade”, da “bancarrota do estado”, para concluir que a “cidadania social” não pode alcançar-se através da ação do estado providência, mas apenas “através da civilização da política.”

O estado providência deve ceder o lugar a um outro tipo de estado, um estado meramente *tutelar, supervisor* ou *precetor*.¹⁸

Se entendermos que a expressão *civilização da política* significa a entrega da política à chamada *sociedade civil*, esta proposta de “civilização da política” só pode assentar no pressuposto de que a *sociedade civil* (enquanto *ordem económica natural*) é capaz de garantir, por si própria, *sem necessidade de quaisquer políticas públicas*, a ordem social e a justiça social, ou então assentar na convicção de que, nas atuais condições do capitalismo, estas preocupações com a *ordem social* e a *justiça social* não fazem qualquer sentido e podem deitar-se para trás das costas.

A expressão “civilização da política” equivalerá à rejeição do *princípio da responsabilidade social coletiva* enquanto princípio basilar do estado-providência, princípio que Milton Friedman considerou “uma doutrina essencialmente subversiva”? Significará a afirmação do princípio liberal de que cabe a cada cidadão proteger-se dos riscos do presente e das incertezas do futuro?

Se assim for – e eu não vejo que outro significado possa atribuir-se a esta expressão –, esta *civilização da política* é apenas uma outra face da *morte da política económica* e da *morte da política social*, ou da *morte da política*, sem mais. Como defendem os monetaristas mais radicais.

9.3. A inviabilidade do estado social é também por vezes sustentada com base neste argumento aparentemente definitivo: “A ideia de *uma política social constitucionalizada* pressupõe, ainda, um Estado soberano quando já não existe Estado soberano”.¹⁹

Por minha parte, entendo que, enquanto houver capitalismo, ele não pode dispensar o seu estado, o *estado capitalista*, como instrumento indispensável à manutenção das estruturas económicas e sociais em que assenta o próprio capitalismo.

18 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “O tom...”, cit., 122/123.

19 Cfr. G. CANOTILHO, “O tom...”, cit., 131.

E o neoliberalismo não é um fruto exótico que nasceu nos terrenos do capitalismo, nem é o produto inventado por uns quantos ‘filósofos’ que não têm mais nada em que pensar.

O neoliberalismo não existe fora do capitalismo. O neoliberalismo é o capitalismo na sua essência de sistema assente na exploração do trabalho assalariado, na maximização do lucro, no agravamento das desigualdades.

O neoliberalismo é o reencontro do capitalismo consigo mesmo, depois de limpar os cremes das máscaras que foi construindo para se disfarçar. O neoliberalismo é o capitalismo puro e duro do século XVIII, mais uma vez convencido da sua eternidade, e convencido de que pode permitir ao capital todas as liberdades, incluindo as que matam as liberdades dos que vivem do rendimento do seu trabalho.

O neoliberalismo é a expressão ideológica da hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo. E esta hegemonia tem sido construída e consolidada com base na ação do estado capitalista, porque, ao contrário de uma certa leitura que dele se faz, o neoliberalismo exige um *forte estado de classe* ao serviço dos objetivos do setor dominante das classes dominantes, o capital financeiro.

Quem tem acompanhado o desenrolar da presente crise do capitalismo só pode ter concluído que o estado capitalista permanece no seu posto, disposto a fazer o que for necessário fazer para cumprir a sua missão de sempre: defender “os interesses dos ricos contra os pobres, os interesses dos que têm alguma coisa contra os que não têm coisa nenhuma” (Adam Smith). E, como em vários outros momentos da sua história, ele aí está, cada vez mais autoritário e repressivo, a proteger determinados (e bem visíveis) interesses de classe, à custa do sacrifício impiedoso dos interesses (e até da dignidade) dos que vivem do seu trabalho.

Poucas vezes na história do capitalismo a *natureza de classe do estado* terá sido tão nítida como nos tempos que correm: o *estado capitalista* é hoje, sem disfarce, a *ditadura do grande capital financeiro*. O estado capitalista aí está, pois, a anunciar que a notícia da sua morte terá sido um tanto exagerada.

O que acontece é que, como sempre, alguns estados são mais soberanos do que outros... O que acontece é que, nas condições atuais, os

interesses dominantes entendem que o estado capitalista não necessita de comportar-se como *estado social*, solução de compromisso que tiveram de aceitar, quando a correlação de forças era diferente, no plano das relações internas de cada estado e no plano das relações internacionais.

10. É por demais sabido que dura pouco tempo a glória efêmera dos falsos heróis. É o que está a acontecer com o *estado regulador*, criticado hoje por alguns dos seus defensores de ontem, que o acusam de “excessiva ingerência na vida das empresas e no mercado” e de “impedir o funcionamento do mercado” e sustentam que as necessidades da hora presente exigem *mais desregulação*, exigem o *fim do estado regulador*.²⁰

A solução apontada reside no *estado incentivador do mercado*, *estado orientador de comportamentos*, *estado garantidor do bem-estar*, ou seja, reside na *incentivação do mercado*, na *orientação de comportamentos*, na *garantia dos direitos sociais* por obra e graça do *estado garantidor* (ou *estado garantia*, como outros preferem).²¹

É este o último traje inventado para *vestir* um estado que se quer cada vez mais *despido* das suas funções sociais, enterrando definitivamente o que resta da soberania económica do estado e da sua capacidade para intervir em áreas vitais da *política económica* (apostada na subordinação do poder económico ao poder político democrático) e da *política social* (promotora da solidariedade e da justiça social, em nome do referido *princípio da responsabilidade social coletiva*, que subjaz ao estado social de matriz keynesiana).

Em Portugal, deve-se a Gomes Canotilho a primeira apresentação da problemática envolvida por este novo figurino do estado capitalista, o *estado garantidor*.²²

O Autor começa por salientar que este conceito surgiu no seio da social-democracia europeia, nomeadamente por obra da corrente que ficou conhecida por *terceira via*, da qual são figuras de proa, no plano

20 Cfr. S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 68, 432 e 442.

21 Ver S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.* e F. A. FONSECA, *ob. cit.*

22 Cfr. “O Estado garantidor...”, *cit.*. Em certa medida, esta problemática está já pressuposta em outro estudo do Autor, tornado público também em 2008: «“Bypass” social...», *cit.*

teórico, Anthony Giddens (*The Third Day. The Renewal of Social Democracy*, 1998) e, no campo da ação política, Tony Blair.

Em termos gerais, o *estado garantidor* é definido, por um lado, como “um Estado ‘desconstrutor’ de serviços encarregados de prestações essenciais do cidadão”, e, por outro lado, como “um Estado ‘fiador’ e ‘controlador’ de prestações dos serviços de interesse geral por parte de entidades privadas”.

No plano teórico, Canotilho aponta várias *ambiguidades* (é a expressão por ele utilizada) ao conceito de *estado garantidor*:

a) ele é frequentemente “um conceito descritivo das transformações do estado”: o estado garantidor afasta a responsabilidade de produzir determinados serviços públicos e de prosseguir activamente determinadas tarefas estaduais, pretendendo “assumir apenas a responsabilidade pelo cumprimento das mesmas através de outras estruturas, a maior parte das vezes privadas”, correndo o risco de se transformar em uma “terra de ninguém jurídica”, sem um recorte rigoroso da sua dimensão normativa (não se sabe muito bem qual a responsabilidade deste estado garantidor, nem o que ele garante);

b) este estado garantidor tem *alma de ‘estado social’* e *corpo de empresa* (ou ao contrário: tem *corpo de ‘estado social’* e *alma de empresa*): “pretende ainda garantir a socialidade, ou seja, os serviços sociais essenciais – desde a saúde, as telecomunicações, energia, transportes, água – mas confia a serviços privados ou de gestão privada a prossecução direta desses serviços”;

c) perante esta equação, o estado garantidor só pode “garantir” aos *cidadãos* (agora considerados *utentes*, *consumidores* ou *clientes*²³) a prestação pelos privados daqueles serviços sociais essenciais se, como “Estado ativador”, “apoiar activamente a economia e a saúde económica das empresas encarregadas de produzir os serviços e os bens indispensáveis à efetivação da socialidade”;

23 No quadro do *estado social*, as prestações sociais a cargo do estado são consideradas *bens públicos*. Segundo a perspectiva neoliberal, o novo conceito de *serviços de interesse económico geral* “é uma fórmula de manutenção do acesso a bens essenciais (...), não já na qualidade de *cidadão social*, mas na qualidade de *utente* ou *consumidor*” (J. J. Gomes CANOTILHO, «”Bypass...», cit., 248).

d) estas tarefas de *garantir* e *ativar* constituem “uma operação de charme destinada a sugerir que, por um lado, o *Estado garantidor* é um *Estado social* e, a sugerir, por outro lado, que é uma *tarefa pública social* o dever do estado de “garantir a capacidade de prestação das empresas [privadas] fornecedoras de serviços de interesse geral” [deixam de ser *serviços públicos essenciais* para se transformarem em *serviços de interesse geral*];

e) “o charme desta operação é tanto maior – acrescenta Canotilho – quando se insinua tratar-se (...) de uma situação de *win-win* entre Estado e sujeitos privados”; mas – observa o Autor – a atuação de um estado que pretende garantir, simultaneamente, “a socialidade a favor dos utentes dos serviços” e “o equilíbrio económico das empresas” pode não conduzir a uma situação de *win-win*, isto é, a uma situação em que há ganhos para o estado (para os cidadãos) e para as empresas privadas (daí que, nestas situações, se assista ao aumento das tarifas dos serviços públicos ou ao pagamento de compensações aos privados por parte do estado);

f) ao *estado garantidor-ativador* é confiada a responsabilidade de garantir a prestação efetiva dos serviços de interesse geral, mas também a responsabilidade pela garantia da “lógica económica do mercado”, o que significa que *só o estado assume responsabilidades, não cabendo nenhuma aos privados*.

11. Ficamos com uma ideia do que é o *estado garantidor*. Só que, na minha opinião, estas *ambiguidades* são, verdadeiramente, as características essenciais inscritas no seu código genético.

A meu ver, este estado não tem corpo nem alma de estado social, antes pretende transformar em mercado lucrativo (com lucros garantidos pelo estado ‘garantidor!’) os serviços públicos antes prestados pelo *estado social*, de acordo com princípios que os colocavam à *margem do mercado*. Ele não configura uma *operação de charme*, é antes a ponta de lança de uma operação de *publicidade enganosa*.

Em países como Portugal (e o mesmo valeria para o Brasil, à luz da Constituição de 1988) esta transformação contrária abertamente o *programa político* plasmado na Constituição, ao isentar o estado da responsabilidade pela prestação de serviços públicos essenciais, quer à efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais, quer à garantia de respeito pelos próprios direitos, liberdades e garantias.

Este *estado incentivador-garantidor* coloca-se ao nível dos agentes privados (assumindo-se como uma espécie de *primus inter pares*) e subordina-se às regras do *direito privado*, para, deste modo, garantir a prossecução do interesse geral. Como realça um dos seus defensores, “o estado incentivador é, fundamentalmente, aquele que *adota a roupage privada e prossegue o interesse público a partir do mercado*”.²⁴

Mas, sendo assim, é claro que a garantia da prestação dos serviços públicos essenciais implica a necessidade de garantir a saúde económica das empresas que operam nestes setores. E a solução está na “adoção preferencial de instrumentos de contratualização e de negociação” e na “auto-regulação privada”, cabendo ao estado tão só proporcionar as condições para a “otimização do mercado”, conceção curiosa, para uma teoria que considera o mercado, na sua essência, como um *meccanismo de otimização* que funcionaria por si, automaticamente, sem necessidade de qualquer intervenção do estado.

Para alcançar aquela *otimização do mercado* o estado deve limitar-se a “adoptar comandos específicos de *corporate governance e responsabilidade social* no direito das sociedades”, de modo a assegurar que “as empresas são geridas de forma adequada, que contam com os administradores adequados cujas tarefas estão bem definidas e que estes atuam no mais rigoroso respeito pela lei e pelas boas práticas empresariais”.²⁵

À maneira do século XVIII, o mercado (o *mercado otimizado*, seja ele o que for) fica senhor absoluto da economia, afastando dela o estado, ‘matando’ o *estado económico* e o *estado social*. O mercado substitui o estado nas tarefas de ‘governo’ da economia e de redistribuição do rendimento. Em contrapartida, o estado ‘paga’ às (grandes) empresas prestadoras de ‘serviços públicos’ o desempenho daquelas tarefas, garantindo-lhes os lucros que o mercado não poderia garantir-lhes.

Em benefício da transparência, o *estado regulador* deixa de fazer de conta que regula. Porque a ‘regulação’, apesar de levada a cabo por entidades independentes (e não pelo estado) e apesar de se proclamar *politicamente neutra e tecnicamente competente*, só complica a vida ao

24 Cfr. S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 59 e 67 [sublinhados meus. AN].

25 Ver as referências em S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 438/439.

mercado, impedindo, segundo a lógica liberal, o progresso e a melhoria do bem-estar para todos.

Talvez para evitar 'roturas revolucionárias', os defensores do mercado apontam para uma solução de continuidade, insistindo nas vantagens de uma "regulação inteligente", uma *regulação de diálogo e de garantia*, que funcione como *instrumento de participação dos interessados na produção das normas de comando* (em última instância: uma regulação que seja *auto-regulação*, abertamente levada a cabo pelas grandes empresas monopolistas, que, verdadeiramente, são 'donas do mercado').

Segundo os seus defensores, este *estado garantidor* surge como um "estado orientado para a garantia dos direitos (dos *utentes*, mas também dos *atores do mercado*)", levando a cabo uma *regulação de garantia* "orientada para a *proteção da liberdade de iniciativa económica e de garantia das posições jurídico-patrimoniais das empresas*, as quais, desenvolvendo a sua atividade em *plena liberdade (sem as ineficiências geradas pela regulação)* não-de convergir na promoção do interesse público".²⁶

Partindo do ponto de vista de que não tem qualquer relevância o facto de os serviços públicos essenciais serem produzidos pelo estado e por ele fornecidos às populações, a solução do *estado incentivador-orientador-garantidor* (cometendo a produção e a prestação dos serviços públicos a empresas privadas) assume-se como "o modelo *mais eficiente, sustentável e socialmente justo* de garantia da efetiva prestação desses serviços à população".²⁷

Em síntese, a ideia é esta: o estado (o estado capitalista) não tem que ser (não pode ser) um *estado-empresário*, nem sequer um *estado-prestador-de-serviços*, mesmo dos *serviços públicos* (ou *serviços de utilidade pública*), apesar da sua longa tradição neste domínio, ao menos na Europa. O estado tem apenas de *garantir* que estes serviços sejam colocados à disposição dos utentes (*clientes*). Que sejam empresas públicas (ou serviços públicos) ou empresas privadas a fazê-lo é, a esta luz, perfeitamente indiferente.

26 Cfr. S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 431/432 [quase todos os sublinhados são meus. AN]

27 Cfr. S. TAVARES DA SILVA, *ob. cit.*, 3.

Levando o raciocínio até ao fim, o que se pretende, em boa verdade, é que, para evitar as *ineficiências geradas pela regulação*, o estado não faça regulação nenhuma, confiando a vida e o bem-estar das pessoas à *eficiência do mercado*. Segundo esta lógica, um pequeno passo basta para se isentar o *estado garantidor* do dever de organizar e manter um serviço público geral e universal de educação (nomeadamente no que toca ao ensino obrigatório e gratuito) que a todos garanta a liberdade de aprender e de ensinar, sem distinção de credos ou ideologias. O mesmo poderá admitir-se quanto ao serviço nacional de saúde, aos serviços de segurança social (as seguradoras privadas estão desejosas de os prestar), aos serviços de água e de saneamento básico, aos serviços prisionais, até aos serviços de segurança (não há por aí importantes multinacionais que já prestam estes serviços, incluindo serviços militares, em palcos de guerra?).

Os fiéis mais radicais das teses (neo)liberais não deixam que outros concluam por eles: proclamam abertamente que o seu *estado garantia* assenta na “aceitação do papel fundamental e insubstituível do mercado e da propriedade privada na organização económica e social”, e afirmam, como verdade absoluta, que *só o mercado livre garante a concorrência*, que *só a concorrência garante a eficiência económica* e que *só esta assegura o bem-estar* de cada um e de todos. E não escondem que a função essencial do *estado garantia* é, a seu ver, a de *fomentar a concorrência*, i.é, a de *deixar funcionar o mercado*, passando de uma *lógica da oferta* para uma *lógica da procura*.²⁸ É a saudade incurável do que nunca existiu: os mercados de concorrência pura e perfeita.

Como acabámos de ver, este capitalismo é tudo menos *economia de mercado*, porque – ao contrário do que ensinam os manuais da *mainstream economics* – ele não funciona segundo as *leis naturais* do mercado: no mercado há riscos e são possíveis as falências, malefícios de que o estado garantidor libertou o grande *capital financeiro* que manda nos ‘mercados’ e no estado que dita as regras segundo as quais “os mercados” funcionam. No entanto, o ‘mago’ da finança, Alan Greenspan, garante que a *mão invisível* smithiana continua viva e bem viva: “Na minha visão – escreve ele –, de 1995 em diante, os mercados globais, em grande parte não-regulamentados, com algumas notáveis exceções, parecem avançar com tranquilidade de um

28 Cfr. A. A. ALVES, *ob. cit.*

para outro estado de equilíbrio. A mão invisível de Adam Smith está presente em escala global. (...) A aparente estabilidade do comércio e do sistema financeiro globais é a reafirmação de um princípio simples, consagrado pelo tempo, que foi promulgado por Adam Smith em 1776: os indivíduos que comerciam livremente uns com os outros, seguindo seus interesses próprios, geram uma economia estável e crescente. O modelo de mercado perfeito, típico de livro-texto, realmente funciona, se suas premissas básicas forem observadas: as pessoas devem ter liberdade para agir em busca de seus interesses individuais, sem as restrições de choques externos ou de políticas económicas. (...) Mesmo durante as crises, as economias sempre parecem corrigir-se a si mesmas (embora o processo às vezes demore um pouco)".²⁹

Afinal o 'paraíso terrestre' existe. Só precisamos de *ter fé na mão invisível* (agora presente à escala global...) e no *mercado perfeito* (que não é apenas coisa de livros de texto...). A nós resta-nos ser bons devotos, acreditando piamente na bondade da *mão invisível*. Se não acreditarmos, tanto pior para nós, porque, como as bruxas, a *mão invisível* existe, ainda que nós não acreditemos nela...

12. Para além de ser uma capa para encobrir a tentativa de fazer recuar duzentos anos o relógio da história, o *estado garantidor* (ou *estado garantia*) tem outra face, a sua face oculta (embora cada vez mais visível, qual *rabo de fora com gato escondido...*), aquela que, na minha opinião, revela o seu verdadeiro sentido e alcance.

Pretende-se que o estado capitalista deixe de prestar ele próprio os serviços de utilidade pública, mas defende-se que ele não poderá alhear-se da sua efetiva produção, o que significa que tem o dever de *garantir* ao capital privado as condições para que ele possa produzir esses serviços (o mesmo é que dizer: possa desenvolver o seu *negócio*) sem solução de continuidade, i.é., à margem das incertezas da vida económica, que podem conduzir à falência das empresas.

Por isso é que o *estado garantidor* foi concebido para assumir a função de garantir lucros certos e bastantes às empresas que exploram serviços públicos entretanto privatizados, uma vez que essas empresas não podem falir (porque não podem deixar de ser fornecidos os

29 Cfr. A. GREENSPAN, *A Era...*, cit., 354/355.

‘serviços públicos’ que elas exploram). É a vez de o *estado capitalista* se substituir ao mercado, garantindo ao grande capital lucros elevados *sem risco e sem falências* (coisa que o mercado, evidentemente, não poderia garantir-lhe).

O *estado capitalista* deste tempo do *capitalismo sem risco* e do *capitalismo sem falências* (ao menos para o capital financeiro), configura uma verdadeira *privatização do estado*, ou, se quisermos, uma *feudalização do estado*. Com efeito, o *estado garantidor* comporta-se como um *super-estado feudal*, assegurando verdadeiras *rendas feudais* à nova aristocracia do capital financeiro.

No feudalismo, os servos pagavam rendas pelo uso da terra (vários dias de trabalho não pago nas terras do senhor) e pelo uso dos moinhos, dos fornos ou dos lagares (rendas pagas em espécie).

O *estado garantidor*, em vez de conceder terras aos ‘senhores’, concede-lhes direitos de exploração de bens e serviços públicos (auto-estradas, pontes, hospitais, centrais de produção de energia eólica ou solar), obrigando os ‘súbditos’ a pagar, através das taxas cobradas pela utilização daqueles bens e serviços, as ‘rendas feudais’ correspondentes ao seu estatuto.

Se as ‘rendas’ pagas diretamente pelos ‘súbditos-consumidores’ aos parceiros privados nas *parcerias público-privadas* (PPP) não atingirem o montante contratado entre o parceiro público e os parceiros privados, o *estado garantidor* compromete-se a pagar ele próprio (com o dinheiro dos impostos cobrados aos ‘súbditos’ que os pagam³⁰) a importância que faltar para perfazer as ‘rendas’ milionárias contratadas.

Garantido o *lucro sem risco*, fica sem utilidade a teoria ‘legitimadora’ do lucro como *compensação do risco* (que vem desde Adam Smith), mas a ‘justificação’ teórica deste estado garantidor não passa de uma máscara mais, das muitas que o estado capitalista tem utilizado ao lon-

30 É pertinente esta reserva, porque, como nos estados de *ancien régime*, em Portugal (e em outros países...) só o ‘terceiro estado’ (os trabalhadores por conta de outrem) paga impostos. O ‘clero’ e a ‘nobreza’ ou estão isentos ou fogem aos impostos (estão nesta situação os rendimentos do capital, a banca e os serviços financeiros, os rendimentos do trabalho de muitos profissionais liberais, os rendimentos da *economia paralela* – à roda de ¼ do rendimento nacional –, os capitais que buscam refúgio nos paraísos fiscais, os rendimentos das empresas, das quais cerca de 2/3 não pagam IRC).

go dos tempos para se afirmar como *estado acima das classes* e para disfarçar a sua natureza de *estado de classe*, que o próprio Adam Smith deixou tão claramente definida.

Na sequência da crise aberta em 2007/2008, o *capitalismo sem falências* foi já assumido 'oficialmente' como o regime de vida dos bancos, nomeadamente se eles forem "too big to fail". Alega-se que os bancos não podem falir, porque a saúde do sistema financeiro, nomeadamente do sistema bancário, é essencial à saúde da economia e à salvaguarda da coesão social e, no limite, à defesa da soberania nacional (evitando a bancarrota do estado). Por isso é que, quando os banqueiros comprometem nos jogos de bolsa as poupanças que a comunidade lhes confia, o interesse público (pois claro!) obriga os estados a intervir para os salvar da falência, gastando milhares de milhões de euros, patrioticamente 'roubados' a quem trabalha e paga honradamente os seus impostos; porque, como alguns defendem, a *estabilidade do sistema financeiro* é um *bem público*.

Muito bem. Mas então, se isto é verdade, a única conclusão que se me afigura lógica é a de que deve caber ao estado a propriedade e a gestão do sistema financeiro, a gestão da poupança nacional, a definição das prioridades do investimento a realizar com ela, a responsabilidade pela 'produção' daquele *bem público*, chamando a si o controlo dos operadores financeiros, para acabar com os 'jogos de casino' e para garantir que os operadores financeiros levem a sério "o seu papel de financiador das necessidades da economia real", não pondo em risco a saúde da economia, a coesão social e, muito menos, a soberania nacional.

Em finais de 2009, a OCDE calculou que cada habitante do nosso planeta já tinha pago 1476 dólares para cobrir as *dívidas de jogo* dos bancos que jogaram nas bolsas-casino e em outros jogos de azar (alguns fraudulentos) as poupanças das famílias e das empresas. De então para cá já pagámos muito mais: são muitos milhões de milhões de dólares oferecidos à banca e confiados aos mesmos que nos arrastaram para a bancarrota.

No entanto, no *grande teatro do mundo*, os encenadores do 'espetáculo' despem o estado capitalista das suas vestes 'antiquadas' de *estado*

económico e de *estado social* e enfeitam-no com tantos adornos (estado regulador, estado ativo ou ativador, estado precetor, estado tutelar, estado incentivador, estado orientador, estado supervisor e estratega, estado supervisionador, estado fiador, estado contratualizador, estado garantidor, estado garantia...), que, em vez de o disfarçarem, põem a nu o seu propósito de o paralisar e asfixiar, provocando a *morte da política* e confiando o ‘governo’ do mundo aos chamados *mercados*, i.é., ao grande capital financeiro e ao estado que garante os seus privilégios e as estruturas que os tornam possíveis.

13. À boa maneira de Milton Friedman, a *liberdade de escolha* – axioma segundo o qual cada indivíduo é o melhor juiz dos seus interesses e da melhor forma de os prosseguir, com vista à maximização do seu bem-estar – é proclamada como a pedra de toque do ‘novíssimo’ *estado garantia*, ao qual se confia a missão de “garantir a liberdade de escolha a todos os cidadãos”.³¹ Para compreendermos até onde vai a lógica deste “estado social do século XXI” em matéria de salvaguarda dos direitos sociais, tomemos o direito à educação.

Parece inequívoco que a cartilha neoliberal pretende transformar o sistema público de ensino numa “empresa educacional”, “centrada em problemas da utilização racional dos recursos e da gestão da qualidade”, sacrificando o princípio fundamental da escola pública que é a *liberdade de aprender e de ensinar* a uma outra compreensão finalística, que reduz o *direito à escola* ao “direito à aprendizagem das *leges artis* de uma profissão inserida no mercado de trabalho”.³²

Considerando como *serviço público* o ensino ministrado em todos os estabelecimentos de ensino, as escolas públicas e as escolas privadas pertenceriam, em pé de igualdade, à mesma *rede integrada de estabelecimentos de ensino*, relegando o papel do estado e da escola pública para uma *posição subsidiária*, sujeitando o sistema público de ensino às *regras da concorrência no mercado de ensino* e transformando as famílias em “árbitros do *mercado de ensino*, através do exercício do *direito à escolha de escola*”, direito a que acresceria, naturalmente, o direito de exigir do estado o pagamento das despesas resultantes da opção pela escola privada.

31 Cfr. F. A. FONSECA, *ob. cit.*

32 Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO, «”Bypass...», *cit.*, 245-250.

Os liberais mais 'ortodoxos' não deixam lugar a quaisquer dúvidas: defendem que a escola pública deve ser considerada como *supletiva*; proclamam que o *direito à educação* deve ser entendido como *liberdade de escolha na educação*; e sustentam que o conceito de *estado garantia* contém, como seu elemento caracterizador, a *liberdade de escolha da escola*.³³

Ora este "direito à escolha de escola" não está consagrado na Constituição portuguesa (e creio que o mesmo se passa com a Constituição brasileira), que obriga o estado a criar "uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população", constituído por escolas livres, iguais e laicas, onde todos, sem distinção, podem aprender e ensinar com inteira liberdade (arts. 43º, nº 1 e 75º, nº 1 CRP).³⁴

Assim sendo, o estado só deve apoiar financeiramente as escolas privadas (em montantes idênticos aos fundos concedidos às escolas públicas equivalentes) naquelas localidades em que – em razão do não cumprimento do referido preceito constitucional – não exista ainda escola pública. Trata-se, nestes casos, de garantir o *direito à educação* e não de garantir um inexistente *direito à escolha de escola*.

Por maioria de razão, entendo que a *matriz republicana da escola pública* retira também qualquer base ao argumento dos que, dentro da lógica do 'mercado', venham alegar razões de *eficiência* e de *racionalidade* para considerar injustificáveis a criação ou a manutenção de estabelecimentos públicos onde já existirem estabelecimentos privados. A existência de escolas privadas não pode impedir o cumprimento cabal do preceito constitucional que atrás referi.

33 Cfr. F. V. SOUSA, *ob. cit.*

34 Desenvolve-se hoje em Portugal uma luta política no sentido de fazer aceitar a ideia de que o ensino fornecido pelas escolas privadas deve ser considerado *serviço público* e, por isso mesmo, financiado pelo estado. Entre as entidades interessadas nesta cruzada está a Igreja Católica, que considera as suas escolas como "escolas públicas não estatais". A verdade, porém, é que no sítio da Agência Ecclesia na internet pode ler-se que a missão de tais escolas é "a evangelização junto da juventude e das suas famílias". Exatamente o que a Constituição portuguesa proíbe, ao estabelecer que "o ensino público não será confessional" (art. 43º, nº 3). Algumas destas escolas impõem mesmo aos seus professores o dever de "participar na oração comunitária da manhã na Capela" (*Jornal de Notícias*, 1.2.2011).

A *matriz republicana da escola pública* não me parece também compatível com a aceitação de que a escola serve apenas para preparar profissionalmente os trabalhadores exigidos pelo mercado de trabalho, menosprezando a concepção da educação como fator essencial de desenvolvimento e valorização da personalidade humana e de libertação do homem. Seria reduzir o sistema público de ensino a um puro mecanismo de reprodução das estruturas capitalistas de produção e da estratificação social que lhes é inerente.

14. As propostas associadas ao novo conceito de estado garantidor configuram, a meu ver, um regresso festivo – ainda que às vezes negado – ao *laissez-faire*, uma vez que, na minha leitura, o *estado garantia* não passa de uma reinvenção do estado liberal dos séculos XVIII e XIX, com alguns condimentos provenientes da doutrina social da igreja (como o *princípio da subsidiariedade*, defendido em 1931 pelo Papa Pio XI na encíclica *Quadragesimo Anno*). Ele é a insistência na tecla gasta da *soberania do consumidor*, como se alguém pudesse acreditar que, ao escolher o que quer, no exercício da sua *liberdade de escolha*, é o consumidor que determina, também no que toca aos *serviços públicos* que satisfazem direitos fundamentais (educação, saúde, segurança social, justiça), *o que se produz, como se produz e para quem se produz*.

De acordo com os cânones, os defensores do *estado garantia* proclamam que “não há liberdade sem concorrência”. Embora não haja nenhum monopólio do estado (porque, de acordo com a Constituição portuguesa, há escolas privadas, há hospitais privados e há planos de saúde privados e fundos de pensões privados), clamam pela “desmonopolização racionalizadora das *grandes máquinas estatais* do ‘estado social’” e pela “igualdade na oferta dos concorrentes privados”.³⁵ E, para garantirem a *liberdade de escolha*, defendem que deve haver “concorrência livre e saudável na prestação de serviços e bens” [incluindo os *serviços públicos*, é claro]. E alegam que “a concorrência tem de ser leal e saudável” e daqui concluem que, por isso mesmo, o *estado garantia* deve apenas “estabelecer as regras do jogo e agir quando estas não são cumpridas”, porque o estado “não deve ser jogador e árbitro ao mesmo tempo”.³⁶

35 Cfr. F. A. FONSECA, *ob. cit.* e M. PINTO, “Estado arbitrário...”, *cit.*

36 Cfr. F. A. FONSECA, *ob. cit.*

Esta dogmática nega aprioristicamente a existência de *classes sociais* e, portanto, a existência de um *estado de classe*, pelo que o estado só pode ser um *estado acima das classes*, vocacionado para ser um *árbitro neutral*, zelador do *bem comum*. Na melhor das hipóteses, admite-se que o estado intervenha *supletivamente*, como *estado subsidiário*, ao qual caberia apenas *complementar a iniciativa privada*, estimular e apoiar a *sociedade civil* e os “corpos sociais intermédios” nela existentes: por exemplo, só deve criar escolas públicas onde não houver escolas privadas e onde não se conseguir estimular a *sociedade civil* a criá-las.³⁷ Este *estado social subsidiário* perfila-se, afinal, como o *estado social impedido de o ser*, por simples dedução dos axiomas ideológicos do neoliberalismo.

15. Como se diz acima, os puristas do neoliberalismo pretendem que o *estado garantia* é o *estado social do século XXI*, “uma bússola que nos ajuda a saber onde está o norte, o sul, o oeste e o leste”. Esconjuram o estado social, mas, à cautela – porque tal é ainda politicamente correto –, continuam a falar de *estado social*, que chamam *estado social subsidiário*, para o pôr em confronto com o *estado providência* de matriz keynesiana, que chamam *estado social-burocrático*, assim ‘baptizado’ porque os seus padrinhos sabem bem que a burocracia suscita a aversão de toda a gente.

Mas o *estado social* que se quer substituir pelo *estado social subsidiário* tem outros defeitos, além de ser burocrático. Ele é também um “estado arbitrário”, um estado que “mata a inovação e o progresso”, um “estado social-burocrático de direção central, gratuito e universal”.³⁸ É muita coisa.

37 Em *Capitalism and Freedom*, Milton Friedman – o grande defensor da *liberdade de escolha* na segunda metade do século XX – defende abertamente que o estado não deve ocupar-se com a oferta de um serviço público de educação, porque o mercado pode perfeitamente oferecê-lo. Na mesma onda (quase provocatória), defende que deveriam ser privatizados os parques nacionais de *Yellowston* e de *Grand Canyon*, com este argumento: “Se o público deseja este tipo de atividade o suficiente para aceitar pagar por ele, as empresas privadas terão todos os incentivos para oferecer tais parques”. Salve-se a franqueza brutal com que diz o que pensa, ‘virtude’ que não ostentam os seus seguidores destes tempos de crise, tempos sempre propícios aos pescadores de águas turvas...

38 Cfr. M. PINTO, “O peso...”, cit. Outros chamam ao *estado garantia* “estado social regulador”, por oposição ao “estado social prestador”, a mais perigosa espécie do perigoso estado social, aquela em que o estado, em sentido lato, se assume como prestador de *serviços públicos à margem do mercado*. Cfr. F. V. SOUSA, *ob. cit.*, 15.

Vejam só: além de ser um estado de *direção central* (!), ele é – talvez o pior de tudo – “gratuito e universal”.

Chegámos ao que importa, porque o que os adversários do estado social não querem é precisamente um estado que ofereça um serviço nacional de saúde universal e gratuito para todos os que procuram os seus serviços e um sistema público de ensino universal e gratuito, argumentando, ‘dogmaticamente’, que este *estado social*, além de ser *burocrático*, *totalitário* e *anti-social*, *desresponsabiliza os cidadãos* e *mata a liberdade de escolha, condição sine qua non da dignidade humana*.

Outro ‘crime’ do estado providência é o que se traduz no enfraquecimento dos chamados “corpos sociais intermédios”. As lágrimas derramadas a este respeito parecem anunciar a saudade dos tempos em que, à falta de *direitos sociais*, a *caridade* era a única forma de assistência aos *pobrezinhos*.

Milton Friedman não esconde isto mesmo quando defende que entre “os custos maiores da extensão das *governmental welfare activities*” está “o correspondente declínio das atividades privadas de caridade”, que proliferaram no Reino Unido e nos EUA no período áureo do *laissez-faire*. Este é um ponto de vista que só podemos compreender se tivermos presente que, para Friedman, “a caridade privada dirigida para ajudar os menos afortunados” é “o mais desejável” de todos os meios para aliviar a pobreza e é “um exemplo do uso correto da liberdade”.³⁹

É claro que o ilustre laureado com o Prémio Nobel da Economia está a pensar na liberdade daqueles que *fazem a caridade*. Mas menospreza a liberdade dos que se vêm na necessidade de *estender a mão à caridade*. No entanto, estes são, justamente, os que mais se vêm privados da sua *dignidade* e da sua *liberdade* como pessoas, os mais elevados dos valores a proteger, segundo o ideário liberal.

Ao defender que a única igualdade a que os homens têm direito é “o seu igual direito à liberdade”, o liberalismo, escudado nesta liberdade e igualdade *formais*, não pode garantir a todos os homens a liberdade e a dignidade a que cada um tem direito. É uma proposta de regresso

39 Cfr. M. e R. FRIEDMAN, *ob. cit.*, 172-1178.

ao passado, que não contém a promessa de nenhum 'paraíso', mas contém a ameaça de nos fazer regressar ao 'inferno perdido' do apogeu do *laissez-faire*.

O *Ayathola de Chicago* fez discípulos. Um deles (Ronald Reagan) chegou a Presidente dos EUA e, nesta qualidade, defendeu que “os programas sociais comportam a longo prazo o risco de frustrar os americanos na sua grande generosidade e espírito de caridade, que fazem parte da sua herança”.⁴⁰ Tudo lógico: para não frustrar os americanos ricos que têm no seu ADN (DNA) de classe o gosto de fazer caridade, não se pode acabar com os pobres, objetivo ímpio do estado social. Era o que faltava! Invertendo um dito corrente no século XVIII (*a abundância dos ricos faz a felicidade dos pobres*), poderíamos dizer que *a abundância de pobres faz a felicidade dos ricos* na terra e permite-lhes ganhar um lugar no céu, como recompensa da sua “grande generosidade e espírito de caridade”.

É esta visão do mundo que alimenta as teses dos que criticam o estado social porque ele, como “instituição burocrática” que é, “não pode assegurar o essencial do que o homem sofredor – todo o homem – tem necessidade: a amorosa dedicação pessoal”. Estou a citar a encíclica *Deus caritas est*, do Papa Bento XVI (25.12.2005), na interpretação que dela faz o atual bispo do Porto: “o Papa – escreve ele – refere-se aqui especialmente às atividades sócio-caritativas”.⁴¹

Ao defenderem o *estado garantia* (travestido de *estado de direito subsidiário*), apoiados no velho mito individualista de que cabe a cada indivíduo (como seu *direito* e como seu *dever*) organizar a sua vida de modo a poder assumir, por si só, o *risco da existência* (o *risco da vida*) e acautelar o seu próprio futuro, os liberais dos nossos dias voltam as costas à cultura democrática e igualitária da época contemporânea, caracterizada não só pela afirmação da *igualdade civil e política* para todos, mas também pela busca da *redução das desigualdades* entre os indivíduos no plano económico e social, no âmbito de um objetivo mais amplo de libertar a sociedade e os seus membros da *necessidade* e do *risco*, objetivo que está na base dos sistemas públicos de segurança social.

40 Citação colhida em H. ALLEG, *ob. cit.*, 107.

41 Cfr. Manuel CLEMENTE, *ob. cit.*, 42.

É isto que está em causa. Quando critico as soluções que assentam nas actividades assistenciais e na caridade não estou a criticar (não tenho o direito de o fazer) as pessoas ou as instituições que praticam a caridade. O que critico é o *projeto político* que pretende destruir um estado que garante a *todos os cidadãos* o direito à saúde, à educação e à segurança social, em nome do *princípio da responsabilidade social coletiva*, para o substituir por um qualquer tipo de *estado assistencial* ou *estado caritativo*, em que a caridade seja considerada “o mais desejável” de todos os meios para aliviar a pobreza e para preservar a liberdade e a dignidade das pessoas.

Este último projeto de sociedade representa, a meu ver, um *retrocesso civilizacional* inadmissível nos nossos dias.

16. As políticas ditas de combate à crise têm aproveitado a maré para acentuar tudo aquilo que, nos últimos anos, tem vindo a pôr em causa direitos conquistados, um a um, pelos trabalhadores, direitos que o estado-providência foi acolhendo e que os neoliberais atacaram abertamente desde o início da “contra-revolução monetarista”.

Simultaneamente, os arautos da ideologia dominante trabalham diariamente para convencer o mundo de que não é possível manter os ‘privilégios’ do estado-providência, nomeadamente os sistemas públicos de segurança social e o direito a um sistema público de saúde e a um sistema público de educação, universais e gratuitos. Todos os dias os *media* se esforçam por nos convencer de que os sistemas públicos de segurança social não são sustentáveis porque o dinheiro não chega para tudo e porque as pessoas idosas são cada vez em maior número. Como se os trabalhadores não criassem hoje mais riqueza do que em qualquer período anterior na história. Como se o aumento da esperança de vida, em vez de um ganho civilizacional, fosse uma condenação para a humanidade.

Se os descontos patronais para a segurança social forem feitos segundo o volume de negócios (ou a massa dos lucros) e não segundo o número de trabalhadores empregados, a situação mudará radicalmente. A solução séria é esta, não a diminuição do valor das pensões e o aumento do número de anos de desconto por parte dos trabalhadores.

Os ganhos de produtividade têm servido, historicamente, para ajudar a libertar o homem trabalhador. Nesta nossa sociedade do co-

nhecimento, da ciência e da técnica não faz sentido que os enormes ganhos da produtividade do trabalho sirvam apenas para alimentar os lucros do capital, degradando ao mesmo tempo a qualidade de vida das pessoas. É uma questão de inteligência.

Até porque a história do capitalismo maduro mostra que o capitalismo tem funcionado melhor, tem crescido mais e tem sofrido menos crises quando os salários dos trabalhadores acompanham o crescimento da produtividade.

Até porque a história do capitalismo adulto mostra que o aumento do poder de compra dos trabalhadores (que constituem a grande maioria da população) acompanhou sempre os períodos de crescimento económico e de progresso social. Isto quer dizer que a subida dos salários reais, em resultado da luta das organizações dos trabalhadores, tem constituído, historicamente, um fator de desenvolvimento pelo menos tão importante como o desenvolvimento científico e tecnológico (e o consequente aumento da produtividade), as exportações e o investimento direto estrangeiro.

O grande mérito de Keynes poderá ter residido na sua capacidade de compreender isto mesmo. E, preocupado, acima de tudo, em salvar o capitalismo, fez propostas que estão na base do estado social e do estado-providência.

Mas, com a implosão da URSS e da comunidade socialista europeia, a *contra-revolução monetarista* ganhou novo fôlego, o *pensamento único* conquistou mais adeptos, a *ideologia neoliberal* acentuou o seu domínio, e os 'donos' do mundo acreditaram que não havia razão para medos e que, como os vampiros, poderiam *comer tudo e não deixar nada*.

Sempre tem sido assim: quando as condições objetivas permitem alimentar o sonho de que o capitalismo tem garantida a eternidade, ganha força a tentação reacionária de regressar ao século XVIII e à violência das relações industriais que marcou os primeiros tempos do capitalismo.

Este o sentido das políticas neoliberais – prosseguidas por conservadores, socialistas ou sociais-democratas – que rejeitaram ou esqueceram a lição de Keynes, e apostaram na baixa dos salários reais e na partilha dos ganhos de produtividade em benefício do capital. Estas políticas garantem lucros (e muitos) a curto prazo aos

que “vivem do lucro” (para usar a expressão de Adam Smith), mas agravam as contradições dentro do capitalismo como um todo e acentuam os riscos de ocorrência de crises cíclicas. Em obediência aos dogmas do neoliberalismo, semearam ventos; os povos sofrem agora as tempestades.

Não admira, por isso mesmo, que o referido empobrecimento dos trabalhadores tenha conduzido a mais uma *crise de sobreprodução* (uma *crise de realização da mais-valia*), pondo em causa o processo de reprodução do capital e ‘destruindo’ o capital em excesso (equipamentos, edifícios, recursos materiais, conhecimento, trabalhadores ‘condenados’ ao desemprego em massa).

17. Os perigos desta ideologia ‘libertária’ projetam-se ainda, dramaticamente, em outros planos. Considerando a *liberdade de escolha* “um instrumento essencial quer à prossecução do bem individual de cada um quer à prossecução do bem comum da sociedade”, os defensores do *estado garantia* dão mais um passo e concluem que “ser contra a liberdade de escolha é ser contra o bem de todos os cidadãos, é ser contra a *verdadeira democracia*”. [eu é que sublinho. AN.]

Este é um dos ‘crimes’ do *estado social* e dos que não querem que as políticas neoliberais matem o estado social. Talvez valha a pena recordar que foi este mesmo espírito de sobrançeria e de intolerância que levou a considerar criminosos todos os que se atreviam a pôr em causa os *dogmas da verdade verdadeira* (indiscutível porque *dogmática*) e a criar a *Inquisição* (que obrigou Galileu a renegar a sua ‘verdade’) e as *fogueiras da Inquisição* (onde morreu Giordano Bruno, que se recusou a renegar a sua ‘verdade’).

Mas o estado social é também acusado de “amordaçar a liberdade de escolha” e de se “apoderar da liberdade de escolha dos cidadãos”, de ser “anti-social”, de ser um “estado totalitário”, gerador de uma “sociedade de escravos”. A conclusão de tal juízo só pode ser a de Milton Friedman e de todos os neoliberais: “derrubar definitivamente o estado providência”, destruir, custe o que custar, o estado social prestador de serviços públicos à margem do mercado.

Em outro plano, a *condenação impiedosa* dos que não seguem o *catecismo neoliberal* é fatal, porque “ser-se contra o estado garan-

tia é ser-se inimigo da liberdade”.⁴² A ameaça totalitária do discurso neoliberal surge a cada passo, inevitavelmente. Se o estado social é o “caminho da servidão” (Hayek, 1944), se ele é um *estado totalitário, inimigo da liberdade*, parece lógico que, acompanhando Milton Friedman, se considerem no mesmo plano dos *inimigos externos*, os *inimigos internos*, entre os quais “os homens de boa vontade que desejam reformar a sociedade (...) e obter grandes transformações sociais”. A ameaça que representam é a de pretenderem reformar a sociedade, sustentando que o estado deve ser um agente de transformações sociais, através de *políticas públicas* que promovam uma sociedade mais justa e mais igualitária.

Restaurado o conceito de *inimigo interno* (sobre o qual toda a repressão é justificada), faz sentido invocar os perigos reais do “fascismo amigável” e do “fascismo de mercado” a que se referiam, nos anos de 1970, autores tão insuspeitos de subversivos como Bertram Gross e Paul Samuelson.⁴³

18. A presente crise tem mostrado à evidência que o neoliberalismo não dispensa um *estado forte*. Talvez mais do que em qualquer outro período da história do capitalismo, o *estado capitalista* tem afirmado com vigor a sua natureza de *estado de classe*, defendendo com unhas e dentes os interesses do grande capital financeiro, à custa dos salários, do emprego e dos direitos e da própria dignidade dos trabalhadores, cada vez mais à custa da própria democracia.

Os teorizadores deste *estado garantidor* bem se esforçam para o apresentar como *estado acima das classes* (a grande ambição de sempre do estado capitalista), mas o seu perfil e o seu comportamento não permitem quaisquer dúvidas: este *estado capitalista* é, claramente, um *estado de classe*, ao serviço da pequena elite do *capital financeiro*.

A substituição do estado social pelo *estado garantidor* (ou *estado garantia*) é hoje o projeto político dos grandes grupos económico-financeiros, apoiado pelos poderosos aparelhos produtores da ideologia domi-

42 Cito, mais uma vez, F. A. FONSECA, *ob. cit.*

43 Sobre a redescoberta do *inimigo interno* e os perigos do “friendly fascism” e do “fascismo de mercado”, ver o meu *Neoliberalismo e Direitos Humanos*, nomeadamente o cap. VI.

nante, que eles controlam em absoluto. Todos sabemos que não é fácil combater os interesses e o poder do capital financeiro, bem como a *ideologia dominante* que os representa e os serve, a ideologia que vem anunciando o fim inevitável do estado social, do sistema público de segurança social, do sistema público de saúde, do sistema público de educação, e que quer privatizar os serviços de água e de saneamento básico, e os correios, e as telecomunicações, os portos e os aeroportos, as florestas e as prisões.

Num artigo publicado já em 2009, Joseph Stiglitz sustenta que “este sucedâneo de capitalismo, no qual se socializam as perdas e privatizam os lucros, está condenado ao fracasso”.⁴⁴

Acompanho-o neste voto/previsão. Mas todos sabemos que, apesar de não faltarem razões para deitar fora os catecismos neoliberais, (o neoliberalismo está completamente desacreditado no plano teórico, e os resultados das políticas neoliberais são consabidamente desastrosos), a verdade é que o neoliberalismo não saiu de cena: os pontos deste ‘teatro do mundo’ continuam a soprar aos atores em palco os mesmos textos... E os governantes de turno não conhecem outra cartilha.

Nestas condições, creio que, como cidadãos universitários, não podemos desertar do nosso: temos o dever de resistir, no terreno do *trabalho teórico* (que nos ajuda a compreender a realidade) e no terreno da *luta ideológica* (que nos ajuda a combater os interesses estabelecidos e as ideias feitas), porque a luta ideológica é, hoje mais do que nunca, um fator essencial do combate político e das lutas sociais.

As dificuldades do nosso trabalho não podem desmobilizar os que acreditam, como Xico Buarque, que, se trabalharmos bem e juntos, uma flor há-de nascer do “impossível chão”. E não há tempo a perder. Porque – como diz uma outra canção do Xico – “quem espera nunca alcança”.

Referências Bibliográficas

ALLEG, Henri – *SOS América*, trad. port. Editorial Caminho, Lisboa, 1987.

ALVES, André Azevedo – “Estado garantia e solidariedade social”, em *Nova Cidadania*, nº 32, abril-junho/2007, 20-25.

44 Cfr. *Diário Económico*, 15.6.2009.

ATTALI, Jacques – *Verbatim I*, Paris, Fayard, 1993.

AVELÃS NUNES, António José - “Nota sobre a independência dos bancos centrais”, em *Ensaios de Homenagem a Manuel Jacinto Nunes*, ISEG-UTL, Lisboa, 1996 (também publicado em *Estudos Jurídicos*, Revista da PUC/PR, Vol. IV, nº 1, agosto/1997, 51-70);

— “A institucionalização da União Económica e Monetária e os Estatutos do Banco de Portugal”, em *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XLV-A (especial), Coimbra, FDUC, 2002, 65-98;

— “Algumas incidências constitucionais da institucionalização da União Económica e Monetária”, em *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Económico e Financeiro*, Ano XLII (Nova Série), nº 129, jan-março/2003, 7-29;

— *Neoliberalismo e Direitos Humanos*, Lisboa, Editorial Caminho, 2003 e Rio de Janeiro – São Paulo, Renovar, 2003

— *A Constituição Europeia – A constitucionalização do neoliberalismo*, Coimbra Editora/Editora Revista dos Tribunais, Coimbra/São Paulo, 2006/2007;

— *As Voltas que o Mundo Dá – Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social*, Lisboa, Edições Avante, 2010 e Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes – *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008;

— “O tom e o dom na teoria jurídico-constitucional dos direitos fundamentais”, em *Estudos...*, *ob. cit.*, 115-136;

— «“Bypass” social e o núcleo essencial de prestações sociais», em *Estudos...*, *cit.*, 243-268;

— “O Estado Garantidor. Claros-Escuros de um conceito”, em A. J. AVELÃS NUNES e J. N. MIRANDA COUTINHO (Orgs.), *O Direito e o Futuro. O Futuro do Direito*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, 571-576.

CARDOSO, José Lucas – *Autoridades Administrativas Independente e Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

CASSEN, Bernard - “Ressurreição da ‘Constituição’ Europeia”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Dez/2007, 5.

CASSIDY, John – *How Markets Fail – The Logic of Economic Calamities*, Londres, Allen Lane/Penguin Books, 2009.

CLEMENTE, Manuel – “Um Estado social subsidiário”, em *Nova Cidadania*, Ano VIII, nº 31, jan-março/2007, 41.43.

FONSECA, Fernando Adão da – “Estado Garantia: o Estado Social do Século XXI”, em *Nova Cidadania*, nº 31, jan-março/2007, 24-29.

FRIEDMAN, Milton e Rose – *Liberdade para escolher*, trad. port., Europa-América, Lisboa, s/d (1ª ed. americana, 1979).

GONÇALVES, Pedro – “Direito Administrativo da Regulação”, em *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, 535-573.

GREENSPAN, Alan – *A Era da Turbulência – Aventuras em um novo mundo*, trad. bras., Elsevier editora/Campus, São Paulo, 2008.

HALIMI, Serge – “As promessas do NÃO”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Junho/2005, 1-3;

— “A esquerda governamental conta a sua história”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), nº 6/II Série, Abril de 2007, 8/9.

LECHEVALIER, A. e WASSERMANN, G. – *La Constitution Européenne – Dix Clés pour comprendre*, Paris, La Découverte, 2005.

MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda – *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

MORTON, A. L. e George TATE: *O movimento operário britânico*, trad. port., Seara Nova, Lisboa, 1968.

PINTO, Mário – “O peso do estado”, em *Público*, 3.1.2005;

— “Estado arbitrário ou estado subsidiário”, em *Nova Cidadania*, novembro/2010.

RUFFIN, François – “Não há dinheiro para os salários?”, em *Le Monde Diplomatique* (ed. port.), Janeiro/2008, 6.

- SARRE, Georges – *L'Europe contre la Gauche*, Paris, Eyrolles, 2005.
- SILVA, Augusto Santos – *Os Valores da Esquerda Democrática – Vinte Teses Oferecidas ao Escrutínio Crítico*, Coimbra, Edições Almedina, 2010.
- SOUSA, Francisco Vieira – “Estado, liberdade e educação”, em *Nova Cidadania*, abril-junho/2007, 13-19.
- TAVARES DA SILVA, Suzana Maria Calvo Loureiro – *O setor elétrico perante o Estado Incentivador, Orientador e Garantidor*, Tese de Doutoramento, Coimbra, 2008.