

# AS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO E O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÓMICOS E CULTURAIS

LISBOA  
**3 nov.**

**Saúde  
Segurança Social  
Educação  
Poder Local**

**ENCONTRO**  
**Sobre**  
**Estado,**  
**administração**  
**PÚBLICA**  
**e**  
**direitos**  
**SOCIAIS**



## AS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO E O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÓMICOS E CULTURAIS

*«Há crise de cidadania quando está em causa a dignidade igual para todos. Sem esta igualdade de dignidade e, conseqüentemente, de direitos, não é possível pensar e viver a democracia»<sup>1</sup>*

No século XIX o advento do Estado liberal trouxe consigo a consagração dos primeiros direitos fundamentais, chamados de direitos de liberdade, que exigem do Estado obrigações negativas, ou seja a abstenção estatal.

Nesta fase, prevalecem pois os direitos civis e políticos, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade e não há qualquer referência a direitos sociais, já que se entendia que todas as necessidades seriam satisfeitas pela “mão invisível do mercado”.

Porém, com o endeusamento do mercado, a corrida ao lucro e o crescimento económico desregrado, esta concepção conduziu rapidamente à concentração do capital – e dos direitos de liberdade – nas mãos de uma minoria, em detrimento de vastos grupos sociais marginalizados. A igualdade formal de direitos de liberdade escondia a desigualdade económica e social, que é uma desigualdade de facto.

Em consequência do reconhecimento desta crescente desigualdade, começou então a delinear-se, a par dos direitos individuais tradicionais ou direitos de liberdade, uma nova geração de direitos fundamentais, que transcendem os direitos individuais, complementando-os – os direitos sociais concebidos como direitos a prestações do Estado.

Neste quadro, o Estado deixa de ser o Estado liberal mínimo e não interventivo para passar a assumir-se como um Estado que intervém activamente na vida económica e social, o Estado social ou Estado providência ao qual se exige, não já uma conduta passiva, mas antes uma intervenção activa no sentido da concretização de uma justiça social redistributiva.

Nesta nova concepção o Estado social passa a ser encarado como o garante da justiça, da coesão e do bem-estar sociais, o Estado prestador, que desenvolve um conjunto de actividades, a fim de garantir a satisfação das necessidades colectivas, de acordo com princípios de universalidade, solidariedade e justiça social.

O Estado social – o nosso Estado de direito democrático – assenta assim numa complementaridade recíproca entre os direitos fundamentais individuais ou de liberdade, essencialmente de carácter civil e político, e os direitos sociais, uma vez que sem a intervenção activa do Estado no sentido de alcançar a justiça social e a igualdade de facto entre todos os cidadãos, os direitos civis e políticos não poderão ser plenamente garantidos.

A universalidade é uma das principais características de todos os direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais, porquanto eles se dirigem a todos os cidadãos e não apenas a uma classe ou grupo social específico.

---

<sup>1</sup> ANTÓNIO FERREIRA FERNANDES, *Formas e Mecanismos de Exclusão Social*, in *SOCIOLOGIA*, 1,9-66 (1991)

Por outro lado, o postulado da universalidade dos direitos sociais não pode deixar de ter em conta o objectivo essencial da consagração destes direitos que é atingir a igualdade de facto entre todos os cidadãos, sendo para isso necessário atender à desigual distribuição da riqueza.

Note-se que a universalidade dos direitos sociais não significa necessariamente uma igualdade formal no acesso a esses direitos. Os direitos sociais existem para colmatar as diferenças geradas pela igualdade formal, a fim de obter a igualdade de facto entre todos os cidadãos. Neste sentido, sem restringir a titularidade dos direitos sociais, a própria natureza destes direitos exige que concentremos esforços numa distribuição equitativa, de acordo com as reais necessidades de cada um.

De facto, os direitos sociais são equacionados a partir da ideia de justiça social e enquadram-se prevalentemente na necessidade de distribuição dos rendimentos, sob a lógica de princípios como a igualdade e a solidariedade.

A efectivação dos direitos sociais implica que o Estado, e conseqüentemente toda a sociedade, assumam solidariamente um conjunto de encargos, a fim de sustentar a satisfação de necessidades sociais básicas, como a saúde, a protecção social, o ensino, etc., tendo sempre em atenção a protecção dos cidadãos mais vulneráveis.

A principal fonte de receita do Estado são os impostos – impostos que existem precisamente para gerar receitas que se destinam a ser utilizadas pelo Estado na satisfação das necessidades colectivas dos seus cidadãos.

Assim, compete ao Estado assegurar receitas fiscais a níveis adequados para proporcionar aos cidadãos a prestação de diversos serviços públicos, como a educação, a saúde e segurança social e sustentar políticas sociais, nomeadamente em matérias como a luta contra a pobreza, os transportes públicos e a habitação social.

Mas o sistema fiscal é também um instrumento para a obtenção de uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza, a fim de assegurar a diminuição das desigualdades geradas no processo produtivo e permitir uma divisão de encargos, conforme as capacidades de cada um, de modo a que quem mais tem contribua com uma parte maior para a solidariedade colectiva, ou seja para a concretização dos direitos sociais que assistem a todos os cidadãos sem excepção.

Se a finalidade essencial dos direitos sociais é a procura da igualdade de facto entre todos os cidadãos, a análise da universalidade destes direitos não pode deixar de ter em conta as desigualdades existentes e especialmente a desigual distribuição de riqueza que caracteriza as nossas sociedades. Porém, esta consideração não deve conduzir à restrição da titularidade dos direitos sociais, antes exigindo que se concentrem esforços numa distribuição equânime dos encargos conforme as capacidades de cada um. Ou seja, a função redistributiva não deve ser assegurada retirando direitos a quem mais tem, mas sim através do sistema fiscal, que deve garantir que quem mais tem, também contribui com mais para a solidariedade colectiva. Mas, precisamente porque contribui e com uma fatia maior proporcional aos seus rendimentos, não deve perder a titularidade dos direitos sociais, que são, por natureza, direitos universais.

Nos últimos anos, toda esta construção do Estado social que pretende garantir a universalidade de direitos e a igualdade real entre todos os cidadãos tem sido alvo de ofensivas sucessivas que visam a desmontagem economicista do Estado-providência, numa lógica marcadamente neoliberal.

De acordo com a doutrina neoliberal, o Estado providência tal como o conhecemos deve ser substituído por um novo paradigma, em que as tarefas do Estado são reduzidas de modo a que este deixe de ser o principal prestador de serviços essenciais para assumir o papel de mero regulador ou orientador, com capacidade para intervir apenas quando os serviços não forem completamente providenciados pelo sector privado.

Esta doutrina de cariz economicista funda-se ainda, e autojustifica-se, na escassez de recursos, nas alterações sociais e demográficas e, mais recentemente, na crise económica e financeira mundial que despoletou a crise das dívidas soberanas.

Neste sentido, tem-se imposto a ideia que os beneficiários devem passar a suportar uma parte dos custos dos serviços prestados pelo Estado, na medida das suas capacidades e de acordo com um princípio denominado de “utilizador-pagador”, que omite por completo a função financiadora e redistribuidora do sistema fiscal e obriga, assim, uma vasta fatia da população a contribuir duplamente para a efectivação dos seus direitos sociais, económicos e culturais.

Por outro lado, a mesma doutrina tem sido completada, sob a capa de uma pretensa humanização, através do desenvolvimento da teoria do direito fundamental a um mínimo indispensável à existência fundado no princípio da dignidade humana que, na realidade, tem servido para justificar a redução e o retrocesso de alguns direitos sociais.

Efectivamente, as principais limitações do princípio da universalidade dos direitos sociais têm sido feitas com base na ideia de que estes direitos só devem ser garantidos aos cidadãos mais carenciados, em ordem a assegurar-lhes o direito a um mínimo necessário a uma existência condigna.

Deste modo, os direitos sociais são reduzidos ao mínimo considerado essencial a garantir o direito, apaga-se o imperativo da sua realização progressiva com fundamento na escassez de recursos e justifica-se mesmo o seu retrocesso.

Pelo caminho fica a verdadeira essência do Estado social e os objectivos da consagração de um conjunto de direitos fundamentais a prestações positivas do Estado no sentido de obter a igualdade material, real, entre todos os cidadãos.

O que os defensores desta doutrina pretendem é o regresso ao Estado liberal e ao princípio da igualdade meramente formal, com o princípio do assistencialismo, que é exercido junto das pessoas e famílias mais vulneráveis, a substituir o princípio da universalidade de direitos de todos os cidadãos, em tudo o mais entregues à mão invisível do mercado para satisfação das suas necessidades.

Duvidamos, porém, que o nosso quadro constitucional permita de facto, sem ofensa dos seus princípios fundamentais, a entronização desta nova concepção neoliberal de Estado defendida pelo actual Governo.

Com efeito, a nossa Constituição da República assume, de modo claro e pleno, a concepção do Estado social de direito.

Nos termos do artigo 2º da Constituição, o Estado de direito democrático tem como objectivo a «*realização da democracia económica, social e cultural (...)*», o que significa que a democracia

económica e social constitui elemento essencial do conceito global de Estado de direito democrático; por outro lado, o conceito de democracia económica, social e cultural corresponde ao conceito de «estado social», que se traduz essencialmente na responsabilidade pública pela promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, na satisfação de níveis básicos de prestações sociais para todos e na correcção das desigualdades sociais.

A ideia de democracia social em particular aponta directamente para a garantia de acesso de todos os cidadãos, em condições de igualdade, às prestações sociais, designadamente à saúde, à segurança social, à educação, à habitação.

Este princípio do Estado social encontra-se depois (vd. Artigo 9º, al.d) CRP) transformado em tarefa fundamental do Estado e concretizado em várias tarefas específicas: o aumento do bem-estar e da qualidade de vida, a igualdade real entre os cidadãos, a efectivação dos direitos fundamentais de carácter económico, social e cultural, a transformação e modernização das estruturas económicas. Tarefas que, por sua vez, se concretizam em obrigações concretas do Estado aos diferentes níveis – por exemplo: segurança social (artigo 63º); saúde (artigo 64º); habitação (artigo 65º); ambiente (artigo 66º); ensino (artigo 74º).

De notar que, em particular no âmbito da segurança social e sobretudo da saúde, a Constituição, embora permita a existência de operadores privados desde que sujeitos a controlo estatal, impõe a criação e existência de sistemas públicos universais, que garantam a prestação destes serviços a todos os cidadãos em condições de igualdade e acessibilidade.

Assim, é lícito que questionemos o cabimento constitucional do desmantelamento ou mesmo da mera redução dos sistemas públicos existentes e os amplos projectos de liberalização e privatização nestes domínios.

Finalmente, não podemos deixar de referenciar que, de acordo com a nossa concepção constitucional, os direitos sociais são de realização progressiva em função dos recursos existentes e da sua forma de redistribuição, mas existe sempre um conteúdo mínimo essencial do direito que não pode ser atingido. Por outro lado, independentemente da escassez dos recursos, o legislador ordinário não pode introduzir reformas que voltem atrás nos progressos alcançados na efectivação de um direito social – é o chamado princípio da proibição do retrocesso, segundo o qual «as *normas constitucionais que reconhecem direitos económicos, sociais e culturais de carácter positivo têm pelo menos uma função de garantia dos graus de realização, atingidos em cada momento, por esses direitos*»<sup>2</sup>.

É então à luz de todas estas considerações e pressupostos que devemos reflectir sobre o papel e as funções do Estado e qual a concepção de Estado que melhor protege e garante a todos os cidadãos a plenitude dos seus direitos, a construção de uma igualdade real entre todos e a manutenção da coesão social.

Novembro 2011

---

<sup>2</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1978