

Direitos sociais

Pierre Guibentif, Lisboa, ISCTE, 2003

Documento de trabalho; publicação definitiva **in: André-Jean ARNAUD, Eliane Botelho JUNQUEIRA (orgs), *Dicionário da Globalização. Direito, Ciência Política*, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2006.**

Conjunto dos direitos reconhecidos aos indivíduos no sentido de lhes garantir de condições materiais de existência compatíveis com a condição humana e a capacidade física e intelectual de participar activamente na vida social. A sua concretização exige uma actuação material por parte dos Estados ou, eventualmente, de outras entidades, cabendo sempre aos Estados, em princípio, a responsabilidade de intervir quando estas deixarem de poder desempenhar as suas funções. O leque deste direitos e os modos da sua concretização internacional tem variado no decorrer das últimas décadas.

O conjunto das medidas de promoção dos direitos sociais actualmente aplicadas ao nível mundial resulta de uma evolução complexa que se inicia durante a Segunda Guerra Mundial. Para entender as dinâmicas que as sustentam hoje em dia convém, pois, considerar esta evolução. Podem distinguir-se três processos que correspondem, em rigor, a três modalidades distintas do processo genérico que se pode qualificar de “globalização”.

(1) A recomposição da comunidade internacional

A seguir à Segunda Guerra Mundial, com o objectivo de reconstruir as regiões mais devastadas pela Guerra e de prevenir futuros conflitos, os governos dos Estados vencedores empenharam-se em reorganizar o mundo, dando-lhe como estrutura uma associação entre Estados, representados pelos seus Governos. Esta opção institucional decorria linearmente do próprio processo da Guerra, durante a qual Estados se tinham enfrentado a outros Estados. Houve, no entanto, uma particular preocupação em prevenir no futuro evoluções como as que tinham conduzido, antes da Guerra, à instalação de regimes totalitários, regimes responsáveis, internamente, de políticas repressivas de particular violência, e, internacionalmente, do rebentar do conflito mundial, ou seja: responsáveis de ofensas à própria humanidade sem precedente histórico. Para os Estados que iriam estruturar a comunidade internacional no pós-guerra, tratava-se, depois desta experiência histórica, de se comprometer, perante a humanidade, em não recair em semelhantes evoluções patológicas. Aqui reside o motivo central das medidas tomadas, nesse período, no domínio dos direitos humanos em geral, e, mais especificamente, no domínio dos direitos sociais.

Os Estados, organizados no seu conjunto no seio das Nações Unidas, responsabilizavam-se pela reconstrução do mundo através de políticas desenvolvimentistas, mas, simultaneamente, comprometiam-se, perante a opinião pública mundial, em levar a cabo esta reconstrução no respeito pelos direitos humanos. A fiscalização do cumprimento deste compromisso era cometida a instâncias internacionais criadas para este efeito, ou, no caso da Organização Internacional do Trabalho, criada depois da Primeira Guerra Mundial, reinvestida de uma nova legitimidade por uma declaração solene, a Declaração de Filadélfia, de 10 de Maio de 1944 (Leal, 1986).

Os direitos assim reconhecidos tinham duas funções. Por um lado, protegiam os indivíduos, enquanto seres humanos, contra possíveis abusos de terceiros ou dos próprios Estados. Por outro lado, e através desta protecção, pretendia-se garantir um exercício livre e esclarecido dos direitos políticos, para prevenir a tomada de decisões colectivas prejudiciais aos indivíduos. Assim, no plano individual, o direito à educação e as liberdades de consciência e de expressão são supostos proporcionar condições apropriadas para que uma pessoa se possa orientar no mundo e formar autonomamente os seus projectos de vida. A protecção nos campos da saúde e da segurança social deve preservá-la, na medida do possível, de uma existência que se reduza a suportar a dor ou procurar o mínimo necessário para sobreviver. Encontram-se assim favorecidas condições para conduzir uma existência livre e responsável. No plano político, medidas gerais de protecção na saúde e contra miséria poderão favorecer uma participação cidadã livre de constrangimentos materiais extremos. Os direitos à educação, e à livre consciência e expressão favorecem uma participação informada e um debate esclarecido entre os cidadãos na perspectiva de deliberações ou outros procedimentos de tomada colectiva de decisão.

Os direitos humanos, no seu conjunto, isto é : incluindo os direitos sociais, eram assim considerados como condição de possibilidade de uma autêntica vida democrática. Esta concepção resulta, em particular, da avaliação do sucedido nos Estados autoritários antes da Guerra. Partidos políticos com programas abertamente anti-democráticos tinham conseguido votos por vias democráticas porque prometiam bem-estar a quem sofria as consequências da crise económica e porque souberam manipular uma opinião pública insuficientemente informada. Regimes políticos não democráticos, corporativistas e fascistas, tinham conseguido legitimidade exibindo medidas sociais que, alegadamente, os distinguiam tanto dos regimes colectivistas (apenas preocupados na manutenção do poder de Estado) como dos regimes liberais (que se desinteressariam completamente das pessoas). Esta análise mereceu reconhecimento político na Carta do Atlântico, de 14 de Agosto de 1941 e um fundamento científico através do Relatório Beveridge (Novembro de 1942 ; Roseira, 1974). Mais tarde, constituiu o motivo central na adopção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 10 de Dezembro de 1948, e na subsequente elaboração de instrumentos normativos de promoção dos direitos humanos. Foram estes, como é sabido, no âmbito das Nações Unidas, os Pactos internacionais relativos aos direitos económicos, sociais e culturais, e aos direitos civis e políticos, de 16 de Dezembro de 1966, e as grandes convenções da OIT em matéria de segurança social, principalmente a Convenção nº 102, de 28 de Junho de 1952 ; ao nível europeu, três instrumentos elaborados no seio do Conselho da Europa : a Convenção

Europeia dos Direitos do Homem, de 4 de Novembro de 1950, a Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, e o Código Europeu de Segurança Social de 16 de Abril de 1964.

O leque de direitos sociais consagrados nos instrumentos mencionados inclui, principalmente, o direito ao trabalho, o direito a condições justas de trabalho, em termos nomeadamente de remuneração, de segurança e de tempos livres, a liberdade sindical e o direito em aderir a um sindicato, o direito à segurança social, a garantia de uma protecção especial às famílias, às mães, às crianças e aos adolescentes, o direito a um nível de vida suficiente, o direito à saúde, o direito à educação. Por sua vez, o direito à segurança social inclui a garantia de cuidados médicos, a protecção na doença, no desemprego, na velhice, em caso de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais, em caso de maternidade, de invalidez e de morte da pessoa que sustenta a família, bem como a garantia de prestações familiares.

As características paradigmáticas desta época, resumidamente, são as seguintes : – a promoção dos direitos do homem é, a par com a preservação da paz mundial, uma das duas missões da colectividade dos Estados. – Este compromisso é assumido pela colectividade dos Estados perante a “Humanidade”, entidade abstracta e imaginária no seu conjunto mas concretizada nos indivíduos reconhecidos como titulares de direitos garantidos pelos Estados. – Existe uma noção “desenvolvimentista” da realização destes direitos, que se materializa, em particular, na diferença de nível entre as exigências normativas elevadas aplicáveis no âmbito europeu e as, mais modestas, aplicáveis no resto do mundo. – As políticas de promoção destes direitos são do âmbito nacional, cabendo à comunidade internacional, através das organizações de âmbito universal ou regional, a fiscalização destas políticas, nomeadamente pelo meio de relatórios nacionais elaborados internamente e apreciados internacionalmente.

Não se pode entender os desenvolvimentos que se verificaram entre os anos 50 a 70 sem ter em conta a guerra fria. Esta teve um efeito ambivalente. Por um lado, travou seriamente os esforços de implementação dos instrumentos internacionais, ao pôr fim a uma dinâmica de cooperação efectiva que tinha prevalecido por um período breve depois da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, favoreceu a manutenção das organizações internacionais e os seus esforços em particular no domínio social, na medida em que os dois blocos necessitavam destas como instância de contacto diplomático. Mais especificamente, os governos dos dois lados continuavam sujeitos a alguma pressão por parte das suas opiniões públicas em manifestarem esforços em favor da paz – em particular contribuindo para a manutenção das organizações internacionais – e em competir na prossecução de um nível de bem-estar mais elevado, o que correspondia ao domínio no qual os dois sistemas políticos se encontravam em directa competição pacífica – em particular participando na elaboração de instrumentos normativos incentivando esta competição.

(II) *A globalização económica*

Nos primeiros anos que se seguem à Segunda Guerra Mundial, as evoluções internacionais são estruturadas pela acção de governos ; estes, por sua vez, orientados em particular por uma certa noção de “opinião pública mundial”. Mais tarde, no entanto, as empresas empenhadas na actividade de reconstrução e desenvolvimento vão adquirir cada vez mais importância. Progressivamente, são estas que se vão impor, através dos seus *lobbies*, como interlocutores concretos dos governos, retirando progressivamente significado à referência abstracta à “humanidade” na lógica da acção internacional.

À medida que ganham em capacidade de intervenção, as empresas procuram orientar as políticas dos governos num sentido que lhes garante, internamente, condições mais favoráveis de actuação, e, internacionalmente, a abertura de mercados mais vastos. Um processo sustentado por esta dinâmica é o *Uruguay Round* que culminou na Acta Final de Marraquexe, de Arbil de 1994, que estabelecendo a Organização Mundial do Comércio. No espaço europeu, uma dinâmica regional similar deu a sua impulsão às políticas que levaram à implementação do Mercado Único, em 1992.

Durante anos, esta dinâmica de abertura de mercados e de melhoria interna das condições de actuação das empresas manteve com as políticas internacionais de promoção dos direitos humanos uma relação ou de ignorância ou puramente negativa. Assim, foi necessária, por parte da Oficina Internacional do Trabalho (BIT), uma campanha intensiva de sensibilização dos políticos e das opiniões, ao nível internacional, para que seja considerado, em Marakesh, o seu papel em matéria de garantia de *standards* sociais mínimos susceptíveis de limitar estratégias de *dumping* social. Por sua vez, o Banco Mundial iniciou uma reflexão sobre os regimes de pensões que entrou em competição com a actividade do BIT neste domínio (World Bank, 1994).

Desde o início dos anos 80, assistiu-se, em parte em organizações internacionais como a OCDE, mas principalmente pela via da comunicação social, à promoção de um amplo debate sobre a “Crise do Estado Providência”, também este travado em arenas que não eram já as organizações internacionais vocacionadas para a formulação e promoção dos direitos humanos. Estas, aliás, encontravam-se sujeitas a pressões crescentes no sentido de reduzirem os seus custos, à medida que se revelava a sua suposta inutilidade para o comércio mundial, e que tinha deixado de existir um consenso internacional inquestionável em favor dos direitos humanos no sentido amplo, isto é, incluindo os direitos sociais.

Enquanto estava em curso a evolução que se acaba de evocar, assistiu-se, em 89-90, à dislocação do Bloco Soviético, o que veio alterar profundamente as condições de funcionamento das organizações internacionais. Perderam, em particular, a sua função de mediadoras óbvias entre os dois blocos. E, no que diz respeito às organizações vocacionadas para os direitos sociais, deixavam de se poder apoiar na competição social entre os dois blocos. Certas análises do processo histórico que se acabava de viver passaram a sugerir uma assimilação entre políticas sociais e socialismo de Estado, funcionando o fracasso do segundo como demonstração da inadequação histórica das primeiras.

Estas evoluções não podiam deixar de ter efeitos substanciais no próprio discurso internacional sobre os direitos sociais. Uma das mais significativas talvez seja o progressivo reconhecimento de uma hierarquia, inexistente nos discursos do imediato pós-guerra, entre os direitos sociais fundamentais e os outros. Neste sentido, a própria Organização Internacional do Trabalho passou a dar particular realce aos direitos fundamentais do trabalho : liberdade de associação e negociação colectiva, eliminação do trabalho forçado, abolição efectiva do trabalho infantil, eliminação das discriminações no emprego. Colocava-se, desta maneira, implicitamente, em lugar subalterno direitos tradicionalmente colocados em pé de igualdade com estes, entre os quais, nomeadamente, o direito à segurança social (Von Maydell, “Préface” in Humblet / Silva, 2002).

De maneira mais difusa, assiste-se nessa fase a uma perda de influência da OIT em matéria conceptual. Sabe-se que o conceito de “segurança social” tinha alcançado uma definição técnica muito precisa com a adopção da Convenção nº 102 daquela organização. Este conceito vai deixar de ser uma referência central nos debates, sendo progressivamente substituído, tanto na literatura especializada como nos textos generalistas de opinião na comunicação social, e sem que esta substituição desse lugar a debate, pelo conceito mais vago de “protecção social”.

De notar finalmente a importância que adquirem os debates sobre os dispositivos de garantia de recursos (Eardley *et al.*, 1996). Debates que não significam apenas a identificação de um novo ramo nos sistemas de protecção social, mas a incorporação, no discurso sobre estes, do argumento dos seus efeitos perversos : trata-se de lutar contra fenómenos de exclusão social que, em parte – e neste ponto não se deixa de insistir – são devidos ao funcionamento dos próprios sistemas de protecção social.

(III) O regresso da questão social mundial

Vários processos e acontecimentos vão condicionar profundamente a duas dinâmicas de que se acaba de dar conta e a articulação entre estas.

Em primeira linha, toma-se progressivamente consciência, nos Estados e nas organizações internacionais (Stiglitz, 2002), da gravidade dos problemas sociais que subsistem, apesar tanto das políticas desenvolvimentistas e providencialistas dos anos 60-70, como das políticas monetaristas dos anos oitenta. Nos países mais desenvolvidos, constata-se principalmente o desemprego e a progressiva marginalização de uma proporção significativa da população; nos países menos desenvolvidos, um agravamento das desigualdades sociais, situações de pobreza extrema, e um agravamento das diferenças com os países mais desenvolvidos (Van Ginneken, 1999).

Face a estas fenómenos, a experiência dos anos anteriores suscita nomeadamente duas preocupações. Por um lado, trata-se de articular melhor as políticas económicas, destinadas a fomentar uma actividade empresarial privada dinâmica, criadora de riqueza e de empregos, e as políticas sociais, necessárias para garantir a esta actividade empresarial um entorno de paz social e uma mão de obra motivada. E esta articulação

deve verificar-se no plano interno, mas também no plano internacional, onde se deve traduzir na cooperação entre as organizações internacionais de vocação económica e as de vocação social (Queisser, 2000; BIT, 2002). Esta reorientação manifestou-se com particular visibilidade no caso do Banco Mundial, que passou a dar muito mais relevância aos critérios sociais e ecológicos na apreciação dos projectos financiados. Também se nota nos discursos mais recentes do BIT, nos quais se insiste na necessidade, para a própria actividade económica e para as empresas, de medidas sociais bem concebidas, que garantam o nível de formação e motivação dos trabalhadores.

Por outro lado, adquiriu-se a convicção que cada contexto nacional tem as suas particularidades e pode facilitar a invenção de medidas próprias. Nestas circunstâncias, é fundamental comparar cuidadosamente as situações nacionais e as medidas adoptadas, no intuito de elaborar um conhecimento internacional de "boas práticas", que tome devidamente em conta os contextos que as favorecem e lhes dão as melhores condições de êxito. É esta a lógica subjacente ao "Método aberto de coordenação" introduzido na União Europeia. Um procedimento semelhante, embora mais modesto nos objectivos de comparação entre políticas nacionais, foi recentemente introduzido na OIT, com o lançamento da campanha "segurança social para todos".

Paralelamente a esta tomada de consciência nos meios governamentais especializados, assiste-se, no plano mundial – e isto é um dado radicalmente novo –, ao despertar de um movimento social global. Um momento determinante, neste sentido, corresponde às manifestações de Seattle, na ocasião da assembleia da Organização Mundial do Comércio convocada naquela cidade em Fevereiro de 1999. Foi então que se revelou a capacidade de um conjunto heterogéneo de movimentos, com objectivos e bases sociais diferentes, em convergir numa actuação comum de grande impacto sobre a comunicação social e sobre os processos de tomada de decisões das organizações internacionais.

Os efeitos da emergência deste movimento social mundial, que nestes anos se estabiliza na ocasião de "Foruns sociais" mundiais, em Porto Alegre, e regionais (Florença, 2002) tem efeitos múltiplos: – reforça, nas organizações interenacionais, os sectores que advogam um incremento das políticas no domínio social; – altera a composição do leque de actores não-governamentais, até agora dominado pelos sindicatos, e que passa agora a incluir agrupamentos muito mais diversificados, representando já não, prioritariamente, os trabalhadores num sentido um tanto abstracto, mas categorias mais concretas e diversas (mulheres, gays, grupos étnicos, redes intelectuais, etc.); revela um peso crescente dos intervenientes não europeus; politicamente, obriga a novas articulações, nomeadamente entre os temas sociais, de género e ecológicos; num plano teórico, dá uma impulsão enérgica ao conceito de cidadania, que adquire um lugar crucial na reflexão sobre os direitos humanos em geral e sociais em particular. O Estado, como devedor dos direitos humanos, e, sobretudo, dos direitos sociais, que exigem prestações por parte de colectividade, deixa de ser a referência fundamental. Esta é agora fornecida pela noção de "cidadania" que exprime a experiência da capacidade de mobilização, de investimento institucional e de solidariedade susceptível de se actualizar em qualquer colectividade humana.

Contemplada a partir do momento presente, o período actual apresenta desta maneira, uma ambiguidade e um contraste. A ambiguidade reside, precisamente, na invocação do

conceito de cidadania. Este adquire uma nova relevância com o novo protagonismo dos movimentos sociais mas também é invocada pelos que procuram retirar aos Estados competências no domínio social e vêm na responsabilização individual a solução para os problemas sociais. O contraste verifica-se entre a mobilização crescente de movimentos sociais e o aumento da sua capacidade de informação, por um lado, e, por outro lado, a crescente opacidade das medidas internacionais em matéria social, assente muito mais agora em cooperação ao nível de especialistas altamente especializados do que na afirmação de compromissos públicos de fácil legibilidade (pense-se nesta matéria na complexidade do novo "método de coordenação aberta" no âmbito da União Europeia).

Não se pode deixar de evocar, aqui, o impacto do 11 de Setembro de 2001. Por um lado, deu uma visibilidade particularmente aguda às tensões entre regiões favorecidas e regiões desfavorecidas, o que poderia ter suscitado uma reacção semelhante à que se manifestou, há meio século, na Carta do Atlântico, e um reforço das medidas mundiais de redução das desigualdades. Mas por outro lado, motivou uma violentíssima reacção repressiva, nomeadamente no terreno ideológico – negligenciado por uns anos desde o fim da Guerra Fria – que levou à qualificação de cumplicidade objectiva com o terrorismo qualquer análise dos acontecimentos que pretendesse não se limitar à denúncia dos comportamentos terroristas individuais e colectivos. Afigura-se urgente, nestas circunstâncias, a demonstração da pertinência destas análises, evidenciando os efeitos de situações colectivas de miséria extrema num contexto em que todos os modos de vida se podem comparar imediatamente pelo efeito da comunicação social, e demonstrando, logo, a necessidade de recriar compromissos mundiais de solidariedade.

Sintetizando os efeitos destas recentes evoluções no plano dos direitos sociais, tal como entendidos ao nível mundial, são de realçar os seguintes traços : – um regresso a um certo equilíbrio entre os direitos, depois de uma fase de mais acentuada hierarquização; – um esforço de consolidação técnica, ligado à mais intensiva cooperação entre organizações internacionais (Pizarro, 1999); – um papel mais relevante, na medida da efectividade destes direitos, de análises levadas a cabo pelas ciências sociais; – uma maior relevância de conceitos amplos, na fronteira entre direito e ciências sociais, entre o social e o económico, e entre debates públicos e debates de especialistas, tais como os conceitos de "cidadania", de "dignidade", de "trabalho decente". Estas evoluções conceptuais acompanham uma complexa reconfiguração das áreas de reflexão e debates. Longe da diade imaginária Estados-Humanidade, e longe da oposição simplista Estados-Mercados, uma complexa constelação de Estados e organizações internacionais encontra-se envolvida no trabalho de redefinição e implementação dos direitos sociais numa complexa negociação com um leque heterogéneo de intervenientes, empresas, sindicatos, movimentos sociais, redes organizadas e opiniões mais difusas, com a força, reduzida mas real, que lhes dá a comunicação social.

Bibliografia : BEVERIDGE, William, *Social Insurance and Allied Services* (A Report by – presented to Parliament by Command of His Majesty), Londres, Novembro de 1942; BUREAU INTERNATIONAL DO TRAVAIL, *Mondialisation et travail décent dans les Amériques*, Genebra, BIT, 2002; EARDLEY, Tony, BRADSHAW, Jonathan, DITCH, John, GOUGH, Ian, WHITEFORD, Peter, *Social Assistance in OECD*

Countries (2 vols.), Londres, HMSO, 1996; GUIBENTIF, Pierre, “Internacionalização do direito da segurança social ou Globalização do risco social ? Reflexões a partir do caso de Portugal”, in *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social Recuar Mais?*, HESPANHA, Pedro, CARAPINHEIRO, Graça (eds.), Porto: Afrontamento, 2002, pp. 227-263; HUMBLET, Martine, SILVA, Rosinda, *Sécurité sociale. Des normes pour le XXIe siècle*, Genebra, BIT, 2002 ; LEAL, António da Silva (1986), «Organização internacional do Trabalho», in: *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisbonne / São Paulo: Verbo, vol. 4, pp. 868-877; MISHRA, Ramesh, “Para além do Estado-Nação: A Política Social na Era da Globalização”, *Cadernos de Política Social*, nº 1, 1999, pp. 165-192; PERRIN, Guy, *La sécurité sociale dans la perspective du Marché intérieur unique de la Communauté économique européenne (CEE)*, Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social, 1990; PIZARRO, Sebastião, «Relations between European, multilateral and bilateral treaties», in *Coordination of social security schemes in connection with the accession of Central and Eastern European States «The Riga Conference»*, JORENS, Yves, SCHULTE, Bernd (eds), Bruxelas, 1999, pp. 141-163; QUEISSER, Monika, “Pension Reform and International Organizations : From Conflict to Convergence”, *International Social Security Review*, 2000, 53-2, pp. 31-45; ROSEIRA, Mário, “Segurança Social”, in *Enciclopédia Verbo*, Lisboa / São Paulo, Verbo, 1974; STIGLITZ, Joseph E., *Globalization and its Discontent*, W.W. Norton, 2002; TORRES, Raymond, *Hacia una economía mundial socialmente sostenible. Un análisis de los pilares sociales de la globalización*, Madrid, Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales (Colección Informes OIT), 2002; TREUTNER, Erhard (1999/2000), “Globalisierung und Regulierung im Bereich der Sozialpolitik”, in *Globalisierung des Rechts (Schriften zur Rechtspolitik Bd. 9)*, VOIGT, Rüdiger (ed.), Baden-Baden: Nomos, 321-339; VAN GINNEKEN, Wouter, *Social Security for the Excluded Majority*, Genebra, BIT, 1999; WORLD BANK, *Adverting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Corolário : Direitos humanos, Estado, Sindicatos, Sociedade Civil, Trabalho