

# A abolição do humano?

*O Reino Unido aprovou recentemente uma nova Lei de Embriologia e Fertilização Humana, contemplando a ampliação das experiências científicas com embriões humanos e, inclusivamente, o fabrico de embriões híbridos (de animal e humano) para investigação. Essa lei — apresentada enfaticamente como a “entrada na era da medicina do século XXI” — constitui um degrau mais na escalada aparentemente imparável da manipulação genética e suscita profundas questões sobre a vida e dignidade humanas.*

Já não é razoável depositar muitas esperanças na eficácia do escrutínio político dessas experiências ou na sua contenção por efeito do mercado livre, e muito menos na sua auto-regulação pela comunidade científica<sup>1</sup>. O “gênio” biotecnológico já escapou da garrafa. Neste texto, procurarei apresentar algumas das manifestações do assalto contemporâneo ao valor específico da condição humana — nomeadamente, por parte do cientismo biotecnológico e de um certo vitalismo — sugerindo que essa vaga ideológica socava os fundamentos da democracia liberal.

Hoje, a nossa sociedade assiste impávida à destruição ou armazenamento de embriões e à sua instrumentalização, para benefício de terceiros. Não conseguimos evitar a impropriamente chamada *clonagem terapêutica* e a utilização de embriões como depósito de órgãos ou tecidos, matéria-prima humana ou recurso natural, a ser extraído, explorado e *mercadorizado*. Amanhã, por este caminho, não impediremos a clonagem humana e a reconstrução genética “à la carte”. Desvanecer-se-á a diferença entre procriação e produção, entre geração humana e fabrico. Os bebés passarão a ser produto do nosso projecto, desígnio e desenho, para satisfação dos nossos desejos e interesses, mas já não serão filhos: aquele ser único, combinação de amor, natureza e sorte. Perder-se-á a dimensão de “abertura ao gratuito” de que fala Michael Sandel<sup>2</sup>, substituindo-a por uma atitude de dominação e controle face ao mundo e ao outro.

Os velhos objectivos da Medicina eram preservar a vida, curar a doença e aliviar a dor. Agora, a corporeidade humana foi *desalmada* e assumida como matéria bruta e propriedade patenteável e transaccionável. Agora, como diz Leon Kass<sup>3</sup>, é a própria natureza humana que está prostrada na mesa de operações, disponível para *aperfeiçoamento* eugénico e neuro-psíquico, e paciente inerte para todas as fantasias da reengenharia huma-

na, num pacto fáustico com o cientismo<sup>4</sup> e com os interesses comerciais. De certo modo, trata-se de mais um episódio — o último? — da *hubris* racionalista e do projecto utópico de refazer a humanidade à sua própria imagem. Antes, considerávamos que o homem e a mulher foram criados por Deus à Sua imagem e semelhança. Depois, Feuerbach e mais tarde Freud, entre outros, anunciaram que tinha sido o Homem a criar deus à sua imagem e semelhança e que chegara a altura de pôr termo à alienação religiosa, assumindo que “o homem é para o homem o ser supremo”. Agora, por fim, o homem colhe o derradeiro fruto da *árvore da vida* e passa a ser criatura, imagem e produto de outro homem, o seu novo deus e autor.

Entretanto, difunde-se uma cultura sanitária e uma *ideologia de perfeição* que exclui qualquer esperança para os débeis, os anormais e os indefesos de qualquer tipo; pressiona-se a liberalização da eutanásia; sugere-se que os nascituros com algum tipo de deficiência têm o direito (!) de ser eliminados, até ao próprio momento do nascimento, convertendo o aborto dessas *wrongful lifes* num dever da sociedade; favorece-se a liquidação de neonatos vivos, fruto de aborto terapêutico na 22ª ou 23ª semana de gestação; arroga-se o poder de definir quais as vidas que não são dignas de ser vividas<sup>5</sup>. Não nos assalta o espectro do monte Taigeto?

De facto, o infanticídio nunca esteve tão perto. Quando, há já muitos anos, Peter Singer defendeu essa possibilidade foi justamente acolhido com horror. Já não é assim. As suas posições radicais são coerentes com a actual coisificação da natureza humana. Constituem o desenvolvimento e cristalização de premissas presentes na visão materialista do mundo, como ele próprio ilustra, aliás com uma certa elegância e desassombro.

Assim, a fronteira outrora infrangível entre a espécie humana e os outros viventes tende a esfumar-se. Com Peter Singer, considera-se que o *especismo* — a suposição da superioridade do homem sobre as outras espécies — é uma forma de racismo. A mesma ideia é propagada por zelosos profetas de um futuro post-humano e pelos crentes dos direitos da Terra. Para eles, a sacralidade da vida, o valor intrínseco da pessoa humana e os absolutos morais da tradição judaico-cristã e da civilização

*(...) do assalto contemporâneo ao valor específico da condição humana (...) socava os fundamentos da democracia liberal.*



ocidental devem ser descartados: a humanidade das pessoas é irrelevante do ponto de vista moral. Em vez disso propõem um misto de vitalismo iluminado e utilitarismo radical centrado numa *equivoca qualidade de vida* — racionalidade actual, auto-consciência, empatia, agência moral — passível de atribuição graduada entre os indivíduos das várias espécies animais.

Nestes termos, a incapacidade actual de ter experiências conscientes gratificantes e auto-determinantes — como no caso dos não nascidos ou das crianças recém-nascidas, dos adormecidos ou dos moribundos, dos dementes ou de algum modo deficientes — despoja a vida humana do seu valor (excepto se for *desejada* por outrem), comparando-a desfavoravelmente com a de qualquer chimpanzé adulto saudável e desperto, por exemplo. Contudo, a potencialidade não actualizada das funções pessoais não reduz alguém (um ser humano) a uma coisa (um algo), a um *vegetal humano*, na arrepiante expressão de Singer. Mantém-se a dignidade correspondente à sua natureza — residente no nível ontológico — dignidade que é expressiva da pessoa na medida em que esta comporta um *novum* no ser, irredutível ao universo físico e aos outros, essencialmente não disponível.

Mais. A afirmação da dignidade inviolável de qualquer ser humano — desejado ou imprevisível, saudável ou doente, brilhante ou mentecapto, no dealbar (e mesmo escondido no seio materno) ou no ocaso da vida — constituiu, até há pouco tempo, uma linha de demarcação entre a civilização e a barbárie. E a atitude da sociedade face à vulnerabilidade e finitude humanas manifestava e sinalizava o que era considerado mais precioso — a reverência à dignidade humana, oculta, ameaçada ou violada no sofrimento, no desfavor da natureza ou na injustiça — e fazia prova dos laços que unem a nossa humanidade comum. Porque grandeza e especificidade humanas não habitam apenas na dignidade de indivíduos autónomos (tal como é glorificada pelo vitalismo extremo), mas também na vida comumente vivida, encarnada, marcada pela carência, limitação e morte.

A profanação da humanidade deve ser rejeitada. Não por ignorância da ciência ou medo do novo e desconhecido. Não se trata certamente de demonizar a genética, porque pode proporcionar novos recursos para eliminar o sofrimento humano. Mas é impossível e imprudente ignorar o “poder apocalíptico”<sup>6</sup>, as ameaças e o nihilismo latentes no império do cientismo ideológico, sem restrições morais, em aliança com a degradação da dignidade humana. Eles minam os fundamentos da comunidade política e destroem a película fina que a protege. Rompem a solidariedade humana, espezinhando os direitos dos mais fracos, à mercê dos mais fortes e *autónomos*. Operam a erosão, talvez definitiva, da ideia de homem — do homem comum — como ser nobre, digno, valioso e (para alguns) imagem de Deus.

Huxley *previu* lucidamente como o imperativo biotecnológico esvaziaria de sentido a liberdade e a democracia, de tal modo

que no seu *mundo novo* não seria sequer necessário reprimir o pensamento independente, uma vez que nesse mundo admirável não valeria a pena pensar. Ao perseguir a segurança, a saúde e o bem-estar físico como os maiores bens humanos — e a sua satisfação como o único imperativo ético — acabamos inexoravelmente por sacrificar os bens morais e espirituais que dão sentido, razão e dignidade às nossas vidas.

Por seu turno, Chesterton descreve algures o comportamento contraditório de certos progressistas que, de manhã, protestam em comícios políticos porque os padrões tratam os seus operários como animais e, à tarde, num encontro científico, vêm defender que as pessoas não são senão animais.

Recentemente, na mesma linha, o *The Economist*<sup>7</sup> manifestava um certo desconforto com a erosão do valor da liberdade subjacente à interpretação materialista dos avanços da moderna neurociência. Na verdade, que sentido pode ter a exaltação política da liberdade individual — que constitui o programa ideológico dessa revista — quando, ao mesmo tempo, se sustenta cientificamente que o livre arbítrio ou a autodeterminação são afinal uma ilusão, e que o homem não tem, de facto, liberdade de escolha e não passa de um feixe de sinapses, mais ou menos evoluído?

Com efeito, a civilização assenta no reconhecimento da singularidade e dignidade específica da condição humana, distinta de todos os outros animais e organismos: radica na convicção de que o homem, por si mesmo, simplesmente por pertencer à espécie humana, é sujeito de direitos e a sua própria existência é portadora de valores e normas. É o igual valor e dignidade de cada pessoa humana que funda a exigência de uma esfera da liberdade inviolável, com validade moral absoluta. Essa dignidade — a da nossa natureza comum — é também a fonte da igualdade entre todas as pessoas e da unidade do género humano.

Neste contexto, há alguns anos já, Fukuyama<sup>8</sup> recordou que a natureza humana modela e delimita a natureza da política e destacou o nexo existente entre direitos humanos, natureza humana e dignidade humana, sugerindo em consequência que a transformação biotecnológica dos seres humanos teria consequências funestas para a democracia liberal.<sup>9</sup>

É certo que, numa perspectiva democrática liberal, a justificação dos direitos e liberdades fundamentais se apoia em argumentos de razão pública e em valores essencialmente políticos (mais do que metafísicos e do que em pretensões de *verdade*), cujas instâncias de legitimação são as regras democráticas e a justeza processual. Mas, mesmo atendendo ao facto, inegável, da pluralidade de visões morais rivais presente na sociedade, o constitucionalismo democrático liberal não subsume a verdade e a justiça na factualidade da lei positiva, ainda que validada pela maioria, nem é inteiramente neutra, em termos morais e ideológicos. Remete para o valor da pessoa humana. Está ancorado em determinados pressupostos antropológicos, éticos e religiosos que o suportam<sup>10</sup>. Do mesmo modo, o liberalismo clássico supõe o reconhecimento de algumas verdades básicas sobre a pessoa humana, a sociedade e o poder do Estado soberano. Tem as suas raízes em premissas cognitivas e está embebido em tradições culturais que não podem ser entendidas com independência da história do ocidente cristão e do seu contexto bíblico, grego e romano<sup>11</sup>. Enfim, teríamos que voltar a enfrentar o famoso (de 1967) *dictum* de Böckenförde: o Estado liberal secular

*A afirmação da dignidade inviolável de qualquer ser humano (...) constituiu, até há pouco tempo, uma linha de demarcação entre a civilização e a barbárie.*

vive de recursos morais que não pode criar ou garantir por si próprio; necessita de pressupostos normativos não contratuais e pré-políticos, que não são fruto do processo de deliberação democrática mas que o tornam possível. A liberdade, o direito a instituições políticas liberais, bem como a autonomia individual, o pluralismo ou a tolerância são alimentados por antigas e fortes convicções e visões *compreensivas*.

Em sentido contrário, Habermas argumentou nesse debate a favor da (auto)suficiência do processo democrático, no âmbito do seu peculiar republicanismo kantiano. A concepção procedimental inspirada pelo filósofo de Königsberg proporcionaria uma justificação autónoma e auto-referencial dos direitos fun-

— morais e cognitivas — de que tem vivido o projecto iluminista. O *descarrilamento* parece óbvio. Reforçadas pelo avanço da ideologia cientista e da banalização do nihilismo, subsistem as dúvidas sobre se um deontologismo silencioso sobre os fins do homem e sobre o conteúdo das suas acções é garantia suficiente da liberdade e do direito, e se a *política sem Deus* consente o mínimo ético comum necessário para sustentar uma sociedade livre, vigorosa e hospitaleira.

É neste quadro que se insere a *provocação* de Joseph Ratzinger<sup>15</sup>, inspirada em Pascal e Kant: para fundar as bases da vida pública seria preciso inverter o axioma dos teorizadores do direito natural racional e agir veluti si *Deus daretur*, como se Deus existisse. Em suma, “agirmos livres e iguais como se

fôssemos todos filhos de Deus; respeitarmo-nos uns aos outros como se fôssemos feitos à imagem de Deus”<sup>16</sup>. Que podemos dizer de semelhante proposta? Ela pode ser entendida como eco de uma das vozes históricas da grande conversação da teoria política ocidental; ou como uma forma de respeito crítico pela tradição, caro ao pensamento liberal clássico, reconhecendo também que o Estado secular é historicamente um fruto maduro — embora talvez tardio — da civilização cristã. Numa perspectiva diversa, mas não divergente, Habermas advoga a conveniência do diálogo entre a “consciência iluminada da modernidade” e as tradições religiosas, no seio de uma sociedade *post-secular*<sup>17</sup>, com vista a confortar a viabilidade — ao nível motivacional e fenomenico — do seu liberalis-



damentais, supostamente aceitável por todos os cidadãos razoáveis, dispensando o recurso a “crenças éticas pré-políticas”<sup>12</sup>.

Pode dizer-se que esta posição culmina um longo percurso iniciado nos alvares da Ilustração. No âmbito da emancipação do direito e da moral, e com o fito de proteger a convivência política de controvérsias teológicas e metafísicas, Hugo Grócio e Pufendorf, entre outros, tentaram fundar racionalmente as normas morais essenciais, que seriam universalmente válidas *etsi Deus non daretur*, mesmo que Deus não existisse<sup>13</sup>. Essa experiência moderna — prosseguida através de esforços estrénuos de pensadores ilustrados — terá caducado<sup>14</sup>. Ela foi possível enquanto o cristianismo nutria ainda as convicções morais fundamentais dos cidadãos. Já não parece alcançável o consenso básico ou a certeza partilhada nos princípios essenciais, não já sobre a *vida boa* mas sobre o bem comum ou sobre o *justo*. Aparentemente, estão a esgotar-se as reservas ecológicas

mo político, vulnerável a perigos de descarrilamento (como no caso das manipulações genéticas, de que é um severo crítico<sup>18</sup>).

Contudo, a aceitação da hipótese de viver como se Deus existisse não é provável. Mesmo ignorando o carácter adversarial e voltairiano do iluminismo continental, essa proposta contraria a tese imperante de que o ateísmo hipotético ou o agnosticismo devem ser considerados como a posição *default* no discurso público de um Estado secular<sup>19</sup>. Mesmo assim, vale a pena — para aqueles que recusam a abolição do humano — aceitar de bom grado o repto da secularização bem entendida. Precisamente pela primazia política prática do processo democrático, da liberdade e do pluralismo sobre a metafísica, a consciência da relação entre a verdade sobre o homem e a liberdade deve ser reforçada e cultivada no plano pré-político: familiar, educativo, mediático, cultural<sup>20</sup>. Trata-se de contribuir para a formação do sistema de valores da sociedade, per-



meando-os de substância moral, nomeadamente ao nível regulado pela lei natural; não consentir na profanidade absoluta do espaço público e no encerramento do fenómeno religioso num gueto de subjectividade; e resistir à tentação do *exílio interno*<sup>21</sup> e à lógica do enquistamento defensivo.

Uma nota final, do ponto de vista cristão. Tocqueville percebeu e preveniu os riscos de despotismo e degradação que pendiam sobre as sociedades democráticas se e quando a ética (e a religião) fossem abandonadas. O cristianismo americano parecia-lhe ser o que dava consistência à frágil construção de uma comunidade de indivíduos livres num ordenamento democrático e livre. Contudo, não será talvez possível evitar

no projecto biotecnológico utilitarista se pode derivar não só da perspectiva da corrupção da dignidade dos indivíduos das gerações vindouras que dele resultaria, mas também no aviltamento da nossa própria dignidade já e agora. “A abolição do homem não é algo que nós fazemos aos outros, mas – perversamente, mesmo se inconscientemente – algo que fazemos a nós próprios.” Cf. Guerra, Marc D., *The Abolition of Man?*, *First Things*, October 2002.

<sup>10</sup> Cf. Rhonheimer, Martin, *Christian Secularity and the Culture of Human Rights*, in: *Symposium “A Growing Gap – Living and Forgotten Christian Roots in Europe and the United States”*, 2006, pp. 5-6.

<sup>11</sup> Cf. Rhonheimer, Martin, *The Political Ethos of Constitutional Democracy and the Place of Natural Law in Public Reason: Rawls’ “Political Liberalism” Revisited* (Notre Dame Law School, Natural Law Lecture 2005), in *The American Journal of Jurisprudence*, 50, 2005, pp. 5-7.

<sup>12</sup> Cf. Ratzinger, Joseph e Habermas, Junger, *Dialéctica de la Secularización*, Ediciones Encuentro, 2006, pp. 27-30.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 60-61. Aliás, foi muitas vezes sugerido que a peculiaridade da modernidade consistiria na secularização da fé bíblica. Conforme notaram pensadores políticos muito diversos, como Tocqueville ou Nietzsche, a secularização seria uma tentativa de preservação (ou tradução, na expressão de Habermas) dos pensamentos, sentimentos e moral de origem judaico-cristã, depois da perda ou atrofia do seu fundamento transcendente, ou após a “morte de Deus”. Tratar-se-ia ainda, nos casos extremos, da substituição da esperança sobrenatural no paraíso celeste pelo estabelecimento de um paraíso terrestre, com meios exclusivamente humanos. Ver, por exemplo, Strauss, Leo, *An Introduction to Political Philosophy*, Wayne State University Press, 1989, pp. 82 e 83.

<sup>14</sup> Cf. Ratzinger, Joseph, *A Europa de Bento na Crise das Culturas*, Alêtheia Editores, 2005, p. 39.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 39 e 40.

<sup>16</sup> *Ibidem*, do prólogo de Marcello Pera, p.15.

<sup>17</sup> Cf. Ratzinger, Joseph e Habermas, Junger, *Dialéctica de la Secularización*, Ediciones Encuentro, 2006, pp. 66-67. No mesmo contexto, Ratzinger adverte para a coexistência de patologias quer da religião quer da razão, carecendo ambas – a razão e a religião – uma da outra, para purificação e regeneração recíprocas. Ver também, Pinto, Mário, *O Estado de Direito Democrático Secular* – entre a impotência e a exorbitância, *Nova Cidadania*, Janeiro-Março de 2008, p.24.

<sup>18</sup> Cf. Habermas, Jürgen, *El futuro de la naturaleza humana*, Paidós, 2002.

<sup>19</sup> Todavia, essa ideia carece de demonstração. Ver Finnis, John, *Economy or Explication? Telling the Truth about God and Man in a Pluralist Society*, 2004, pp. 3-4. <http://web.princeton.edu/sites/jmadison/calendar/conferences/1004%20Conf-Finnis%20paper.pdf> <http://web.princeton.edu/sites/jmadison/calendar/conferences/1004%20Conf-Finnis%20paper.pdf>.

<sup>20</sup> Cf. Rhonheimer, Martin, *Christian Secularity and the Culture of Human Rights*, in: *Symposium “A Growing Gap – Living and Forgotten Christian Roots in Europe and the United States”*, 2006, p. 7.

<sup>21</sup> Cf. Himmelfarb, Gertrude, *Democratic remedies for democratic disorders*, Public Interest, Spring, 1998, p. 9.



esses perigos se e quando o cristianismo for instrumentalizado e reduzido a convenção protectora ou lubrificante do corpo social, moralismo político, religião civil ou ficção útil, em vez de proposto e procurado (livremente) em si mesmo como verdade salvadora e plenitude humana. ●

<sup>1</sup> Para o lobby cientista, aquilo que a ciência pode fazer, deve fazer.

<sup>2</sup> Cf. Sandel, Michael, *The Case against Perfection: Ethics in the Age of Genetic Engineering*, Harvard University Press, 2007.

<sup>3</sup> Cf. Kass, Leon R., *Brave New Biology, The Challenge for Human Dignity*, *The Institute of United State Studies*, University of London, 2002.

<sup>4</sup> Cf. Ferrara, Giuliano, comunicação na apresentação em Madrid da iniciativa *Moratória sobre o Aborto*, em 25 de Fevereiro de 2008.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Cf. Jonas, Hans, *Técnica, Medicina e Ética*, Paidós, 1997.

<sup>7</sup> Cf. *The Economist*, *Free to choose?*, December 23<sup>rd</sup> 2006.

<sup>8</sup> Fukuyama Francis, *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnological Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, 2002.

<sup>9</sup> Todavia, importa recordar que a recusa da dissolução do humano presente

## Renascença. Música e informação, dia a dia.

Bom jornalismo a olhos vistos: é isso o que fazemos, todos os dias, na rádio. As palavras que interessam. As opiniões que fazem a diferença. As notícias que contam. O mundo dá muitas voltas; mas, na Renascença, fica sempre a saber por onde ele anda.



**Renascença**  
A boa onda da rádio.

Ogilvy

Hã várias formas de ver o mundo.  
Para ouvir, basta uma: Renascença.



# O Papel da Regulação no Estado Garantia

*O Estado majorado que existe em Portugal necessita de se reconverter num Estado mais eficaz e mais eficiente. As modernas teorias neste domínio convergem na noção de que o modelo clássico que assentava numa administração vertical está, pelo menos em parte, esgotado.*

**A**ssim, assistiu-se ao longo dos últimos anos a uma tendência dupla. Por um lado, à privatização de alguns sectores da actividade económica, com inegável importância social, entendendo-se que podiam ser geridos com mais eficiência pelo sector privado. É o caso das *utilities*, tal como a energia ou as telecomunicações. Por outro, assistiu-se, em sectores nos quais o Estado tem ainda maiores responsabilidades sociais, à emergência de novos modelos de gestão empresarial pública e sobretudo à introdução de mecanismos de mercado concorrencial entre os operadores — nos quais se inclui o Estado no sentido tradicional do termo. É o caso da saúde.

Porém, deve ter-se em consideração que nos países Europeus a protecção de determinados direitos básicos foi uma importante conquista civilizacional. Para a concretização plena destes direitos foram implementados, ao longo das últimas décadas, diferentes modelos de protecção social (Nunes e Rego, 2002). A equidade no acesso e a universalidade na cobertura têm sido os vectores para a concretização deste padrão de interacção social.

Contudo, e apesar de uma melhoria apreciável dos indicadores de desenvolvimento socioeconómico da população Portuguesa ao longo das últimas três décadas, torna-se necessário proceder à contenção das despesas públicas em diversos sectores de actividade. A saúde e a educação são exemplos paradigmáticos. De facto, a sustentabilidade das finanças públicas implica uma profunda reformulação do modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*), sendo esta uma das principais tarefas a alcançar nos próximos anos (Cadilhe, 2005).

Por outro lado, deve-se tentar determinar em que medida a existência de falhas de governo na provisão de bens essenciais — tal como as listas de espera na saúde, a falta de saneamento básico numa grande parte do território nacional, ou mesmo o deficiente desempenho a nível educacional — questiona a capacidade dos operadores públicos responderem com eficácia às preferências dos cidadãos. Deduz-se mesmo que a *responsive-*

*ness* deveria ser considerada como um elemento fulcral de uma nova plataforma ideológica do Novo Estado Social. De facto, as falhas de governo são particularmente difíceis de aceitar nas democracias liberais devido ao elevado índice de exigência da sociedade e ao escrutínio sistemático dos diversos actores sociais.

Na tentativa de controlar o aumento dos custos com a provisão de prestações sociais tem sido implementada, ao longo dos últimos anos, uma reforma significativa em diversos sectores da nossa sociedade. O principal motor da reforma é o aumento da eficiência na utilização dos recursos para controlar eficazmente as despesas públicas. Ou seja, o princípio básico é o de que a sustentabilidade financeira depende mais de uma boa gestão do que de um aumento absoluto dos recursos financeiros. Ainda que nos anos mais recentes múltiplas propostas de reforma tenham sido sugeridas, em minha opinião a essência de uma reforma verdadeiramente estrutural passa, necessariamente, por uma mudança da filosofia interna no plano organizacional. Na expectativa de que uma alteração do modelo de administração produza paralelamente uma alteração da cultura predominante na administração pública. Ou seja, aquilo que se designa conceptualmente pela Nova Gestão Pública.

Neste sentido, o choque necessário é verdadeiramente um choque de gestão e de administração. A configuração interna dos sistemas de protecção social deve ser reequacionada de modo a aproximar os decisores dos cidadãos e abrindo o sector público aos operadores que melhor sirvam os interesses da sociedade. Deste modo os recursos que os portugueses afectam às prestações sociais serão melhor utilizados e o desperdício será reduzido para níveis residuais.

A Nova Gestão Pública remete necessariamente, ainda que não se esgote, na Teoria da Escolha Pública. Como sugeria, já em 1979, o prémio Nobel da Economia James Buchanan esta teoria — sendo um domínio que se encontra a meia distância entre a economia e a ciência política — refere-se na realidade a uma “*theory of governmental failure*”, no sentido de que o governo, ou, *lato sensu*, a organização política, falha na satisfação de critérios ideais de eficiência e equidade (Rego, 2008).

Neste contexto reformista a contenção de custos nas prestações sociais tem sido efectuada sobretudo através da implementação de estratégias que visam a obtenção de ganhos de eficiência, nomeadamente através da separação funcional, e porventura orgânica, entre o financiamento, a prestação e a regulação da produção de bens sociais. Ou seja, o essencial é garantir o acesso do cidadão a serviços e prestações sociais, com qualidade e em tempo útil, sendo irrelevante a natureza jurídica do operador.

Uma abertura substancial ao mercado concorrencial com distintos operadores a competirem entre si é fonte geradora de eficiência e de combate ao desperdício. Poderá ainda clarificar melhor as relações nem sempre transparentes entre os sectores





# THE CHURCHILL CENTRE AND SOCIETIES

UNITED STATES | UNITED KINGDOM | CANADA | PORTUGAL | AUSTRALIA

*Fundado em 1968 para fomentar a liderança, o sentido de Estado, visão e coragem entre os povos democráticos e amantes da liberdade, através do pensamento, trabalho e obra de Winston Spencer Churchill.*

## INTERNATIONAL CHURCHILL SOCIETY OF PORTUGAL



**Ao tornar-se membro da International Churchill Society of Portugal beneficiará das seguintes condições:** Revista *Finest Hour* (trimestral) | Desconto nos livros adquiridos através de The Churchill Centre and Societies | Informação sobre e acesso a eventos em todas as secções nacionais de The Churchill Centre and Societies (incluindo EUA, Reino Unido, Canadá, Portugal e Austrália).

### MEMBROS HONORÁRIOS

PATRON The Lady Soames, D.B.E.  
The Lord Black of Crossharbour, OC PC (C)  
Winston S. Churchill  
Sir Martin Gilbert CBE  
The Lord Deedes KBE MC PC DL  
Robert Hardy CBE  
William Manchester  
The Duke of Marlborough JP DL  
Sir Anthony Montague Browne KCMG CBE DFC Elizabeth Nel  
Colin L. Powell KCB  
Wendy Russell Reves  
Ambassador Paul H. Robinson, Jr.  
The Lady Thatcher LG OM PC FRS  
The Hon. Caspar W. Weinberger GBE

### PORTUGAL: CORPOS DIRECTIVOS

#### ASSEMBLEIA GERAL

Presidente: Mário Pinto  
José Manuel Fernandes  
Miguel Monjardino

#### CONSELHO FISCAL

Presidente: José Luís Nogueira de Brito  
João Pereira Coutinho  
Mariana Ramos de Magalhães

#### DIRECÇÃO

Presidente: João Carlos Espada  
Secretária: Rita Seabra Brito  
José Tomaz Castello Branco  
Ivone Moreira  
Livia Franco  
Vicente Paiva Brandão



## FICHA DE INSCRIÇÃO

**Cheque à ordem de 'International Churchill Society - Portugal', enviar para:**

**International Churchill Society of Portugal Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa**, Palma de Cima, 1649-023 Lisboa | Tel +351-21-7214138 | Fax +351-21-7271836

### QUOTA ANUAL 2007

- ☐ Sócio € 67,5
- ☐ Família € 71,25
- ☐ Benfeitor € 82,50
- ☐ Empresa € 150
- ☐ Estudante com menos de 18 anos € 30

Sócio Proponente \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_ Localidade \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ Telefone \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_ Tm \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_ Profissão \_\_\_\_\_ Idade (opcional) \_\_\_\_\_

(caso não conheça nenhum sócio, submeta-nos a sua candidatura)



público, privado e social. Por outro lado, deve ser claramente assumido o princípio da liberdade de escolha do utilizador devendo ser possível cada cidadão eleger o serviço que melhor corresponde às suas expectativas. No plano operacional está em causa o desenvolvimento da contratualização de serviços (*government by contract*). O estabelecimento de contratos/programa tem sido paulatinamente implementado a nível da saúde, do ensino superior e até na administração da justiça (penitenciárias), através do estabelecimento de parcerias público/privado.

Este novo paradigma conceptual tem em consideração que o cidadão deve poder satisfazer as suas necessidades ao menor custo possível. Reinventar a administração pública implica ter esta meta no horizonte. Isto é, os meios são instrumentais para atingir o objectivo final. Pelo que se deduz que o Estado não tem que ser prestador no sentido etimológico do termo, mas antes “garantidor” do acesso dos cidadãos a bens essenciais.

Neste quadro reformista percebe-se também que os sistemas de regulação devem tornar-se mais robustos (Selznick, 1985) dado que o mercado concorrencial e a iniciativa privada, sendo fontes geradoras de eficiência, não têm particular sensibilidade para a equidade no acesso a bens fundamentais. Surgiu, assim, em toda a Europa o conceito de Entidades Reguladoras Independentes, específicas e dedicadas a cada sector de actividade. Independência não significa arbitrariedade dado que existem importantes mecanismos de prestação de contas, nomeadamente à Assembleia da República, e instrumentos eficazes de governação interna que impedem abusos por parte do regulador (Nunes, Rego e Brandão, 2007).

Assim, paralelamente à discussão sobre os modelos e as fontes de financiamento devia-se continuar a estimular o debate em torno da translação de um modelo de Estado-Prestador para um modelo de Estado-Regulador (Majone, 1994, 1997) — um verdadeiro Estado Garantia — no qual a introdução de mecanismos de mercado concorrencial regulado entre operadores públicos, privados e sociais permitisse utilizar melhor os recursos de que dispomos. Esta perspectiva, inevitável a meu ver, exige uma disciplina ideológica que permita assegurar os valores nucleares da nossa sociedade sem comprometer o rigor necessário na utilização dos dinheiros públicos.

Assim, sou de opinião que a regulação deve ser perspectivada, fundamentalmente, como um instrumento de melhoria do desempenho. Porém, sendo este o objectivo nuclear, a regulação cumpre, também, importantes objectivos secundários, tais como a protecção da concorrência, ou a promoção da liberdade de escolha, da transparência e da *accountability* (Baldwin e Cave, 1999). Mais ainda, é importante a clivagem conceptual entre regulação económica e regulação social, sendo por vezes difícil separar estes dois domínios, dado que se encontram algumas semelhanças na sua génese. Contudo, a distinção entre estes

dois conceitos torna-se mais notória quando, no quadro dos sistemas públicos de protecção social, se pretende introduzir algumas regras do mercado concorrencial no sentido de gerar ganhos de eficiência na utilização dos recursos. Por maioria de razão, essa separação é visível quando a introdução de novos modelos de gestão implica o estabelecimento de uma relação contratual entre o financiador e o prestador. As relações económicas implícitas (hierarquia tradicional) tornam-se explícitas, pelo que a arbitragem do diferendo que possa existir entre ambas as partes deve ser resolvido por uma entidade externa, que conheça em profundidade e acompanhe a actividade desenvolvida no sector.

Mas, no plano teórico, a razão principal para a emergência da regulação económica relaciona-se com as falhas do mercado (Boyer e Saillard, 2002). Se aceitarmos que o mercado concorrencial gera eficiência — e portanto aumenta o bem-estar social — deduz-se que a ineficiência, verificada num determinado sector da actividade económica, se deve ao facto de que a estrutura de mercado existente não funciona. A saúde, a título exemplificativo, é por excelência o domínio onde surgem todas (ou quase todas) as falhas de mercado. Ou seja, existindo uma distorção no mercado (falhas de mercado), introduz-se outro vector — a regulação — para tentar assim gerar eficiência, embora não deixe, nunca, de ser um *second best*. De facto, a liberdade de funcionamento do mercado pode não ser suficiente para se atingirem os níveis de eficiência adequados e desejados, pelo que é fundamental a introdução de mecanismos regulatórios que se substituam ao próprio mercado no alcance dessa mesma exigência.

Na maioria das democracias liberais a intervenção do Estado, nas actividades económicas, pretende por um lado definir (e fazer cumprir) as regras do jogo concorrencial e, por outro, determinar a política fiscal. Estando em causa sectores económicos estratégicos para o desenvolvimento do país admite-se uma intervenção directa ou indirecta do Estado visando a salvaguarda dos bens essenciais em causa. Ou seja, mesmo admitindo alguma desregulamentação em sectores estratégicos, esta deve acompanhar-se da implementação de mecanismos de auto-regulação ou de regulação externa (designadamente nas *utilities*).

Classicamente, as falhas de mercado eram supridas através da intervenção directa do Estado enquanto produtor. A saúde é um bom exemplo. Desde a criação do Serviço Nacional de Saúde em 1979, a impossibilidade do mercado por si só providenciar este bem essencial implicou que a produção fosse maioritariamente proveniente de serviços estatais, existindo uma simbiose importante entre financiamento, produção e controlo do sistema. Ou seja, o Estado regulava-se a ele próprio. As telecomunicações ou o sector eléctrico são outros exemplos paradigmáticos. Isto é, e genericamente falando, da “produção auto-regulada” entramos no domínio da “regulação distanciada” em que a concorrência se torna um factor decisivo para garantir a eficiência dos mercados (Ayres e Braithwaite, 1992).

Em suma, o objectivo da regulação económica de um determinado sector de actividade é corrigir as falhas deste mercado, tendo em atenção a especificidade do bem em causa. A intervenção económica através do mercado concorrencial é legítima na exacta medida em que pretende a correcção das falhas

*Ou seja, o essencial é garantir o acesso do cidadão a serviços e prestações sociais, com qualidade e em tempo útil, sendo irrelevante a natureza jurídica do operador.*

de governo dada a ineficiência da gestão estatal dos serviços públicos. Pretende-se, com a regulação económica, limitar o livre funcionamento do mercado e restringir as actividades nele desenvolvidas. Gera-se, então, um delicado equilíbrio sendo fundamental uma visão estratégica e a determinação dos instrumentos de intervenção verdadeiramente efectivos.

E, em termos gerais, a criação de autoridades reguladoras independentes (*Independent Regulatory Agencies* - IRA) é a característica distintiva — eu afirmaria mesmo, a marca genética — da emergência do Estado Garantia. Na óptica de Fabrizio Gilardi (2004), ainda que se trate de “instituições não-maioritárias”, ou seja, “organizações públicas com poderes regulatórios que não são nem directamente eleitas pelo povo nem directamente geridas pelos eleitos”, ao não dependerem do voto popular, não estão legitimadas, no quadro de uma democracia representativa, pela maioria da sociedade. Mas, apesar disso tiveram uma ampla difusão nas democracias liberais pelo modo como promovem o Estado Garantia.

Por exemplo, no caso da saúde, o sistema público era tradicionalmente administrado verticalmente pelo Estado (administração directa e indirecta) — o monopólio público da saúde era alvo de um modelo regulatório diferente. A regulação era altamente previsível, quase um “contrato tacitamente administrado” na linguagem de Michael Crew (Crew, 1999). No entanto, este modelo tradicional, no qual o regulador ministra implicitamente uma relação contratual no universo da administração pública, não corresponde ao conceito de regulação independente. Contudo, este modelo mantém a sua importância se tivermos em consideração que a lógica reformista em curso pretende contratualizar a produção com operadores públicos, privados, cooperativos e sociais. Alguma regulação desta natureza ter-se-á que verificar sempre, no quadro das competências específicas do governo.

Nesta trajectória, e com alguma inovação, Portugal dispõe ao longo da última década de um modelo de regulação independente de determinados sectores da actividade económica e social, distanciado do modelo tradicional de supervisão da administração pública, classicamente efectuado através da administração directa (directões-gerais) ou indirecta (institutos públicos) do Estado. A regulação independente, amplamente utilizada em diversos sectores da actividade económica, tem como paradigma de actuação a sua independência financeira, orgânica e funcional (Nunes, 2005).

Mais ainda, no sentido de gerar alguma uniformidade de actuação prevê-se no curto prazo que o nosso ordenamento jurídico venha a dispor de uma lei-quadro que regule a actuação das diversas autoridades reguladoras, nomeadamente a Entidade Reguladora do Sector Energético (ERSE), a Entidade Reguladora da Saúde, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), o ICP-ANACOM (regulador das telecomunicações), e mesmo a Autoridade da Concorrência.

Trata-se de uma nova visão para toda a administração pública portuguesa. E também para as complexas inter-relações entre o Estado e os restantes sectores da economia portuguesa. Ou seja, repensar os sistemas de protecção social implica reinventar a sua arquitectura interna sem qualquer preconceito de natureza ideológica. Note-se que se a dinâmica interna destes sistemas não mudar atempadamente — sendo o exemplo da saúde o mais elucidativo —, o debate público irá resvalar necessariamente

para o modelo de financiamento e para novas modalidades de comparticipação directa dos cidadãos nas despesas globais (utilizador/pagador).

Em síntese, para o mercado funcionar com transparência na provisão de bens sociais, como a saúde, os transportes ou a energia, devem existir reguladores independentes do Governo e dos operadores de modo a que os diversos interesses em jogo sejam devidamente ponderados. Qualquer reforma a este nível poderá não evitar falhas de mercado e de governo pelo que estas devem ser monitorizadas impondo-se um reforço do sistema regulador e de supervisão de modo a garantir a equidade e a acessibilidade. O Estado vertical deverá dar então origem a um verdadeiro “Estado Garantia”, de proximidade, mais preocupado com os cidadãos e menos com as estruturas que prestam os serviços públicos.

Então, o que efectivamente está em causa é a consagração de um Estado pós-intervencionista mas que assegure aquilo que convencionalmente se entende, na nossa sociedade, por serviço público. Surge, assim, um quadro de “intervencionismo regulatório” em que a interferência do Estado na economia não deixa de ser elevada, ainda que exercida de forma indirecta. O aumento substancial da dívida pública e dos impostos reflectem este imperativo.

É necessário, assim, o reforço desta onda reformista de modo a garantir as funções nucleares, irredutíveis, do Estado Social. Esta reforma é instrumental não apenas para garantir a sustentabilidade económica e financeira mas também para adequar o Estado Social a novos valores culturais. De facto, o Novo Estado Social terá que ser moderno e sustentável. Deverá respeitar os valores nucleares das democracias plurais não esquecendo o impacto da globalização económica e cultural nos níveis de rendimento e de bem-estar dos cidadãos. ●

- 
- Ayres I, Braithwaite J: *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, Oxford, 1992.
  - Baldwin R, Cave M: *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
  - Boyer R, Saillard Y: *Régulation Theory. The State of the Art*. Routledge, London, 2002.
  - Crew M: *Regulation under Increasing Competition*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1999.
  - Cadilhe M. O *sobrepeso do Estado em Portugal. Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Fubu Editores, Porto, 2005.
  - Gilardi F: *Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms*. In Jordana J, Levi-Faur D: *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance. The CRC Series on Competition, Regulation and Development*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2004.
  - Majone G: *The Rise of the Regulatory State in Europe*. West European Politics 17 (3); 1994: 77-101.
  - Majone G: *From the Positive to the Regulatory State*, Journal of Public Policy 17 (2): 1997: 139-167.
  - Nunes R, Rego G: *Prioridades na Saúde*, McGraw-Hill, Lisboa, 2002.
  - Nunes R: *Regulação da Saúde*. Vida Económica, Porto, 2005.
  - Nunes R, Rego G, Brandão C: *The rise of independent regulation in health care*. Health Care Analysis, 15; 3, 2007: 169-177.
  - Rego G: *Gestão Empresarial dos Serviços Públicos. Uma Aplicação ao Sector da Saúde*. Vida Económica, Porto, 2008.
  - Selznick P: *Focusing Organisational Research on Regulation*. In Noll R (Editor) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. University of California Press, Berkeley, 1985.