

DOSSIÉ . Nos 40 anos da Constituição: direito ao trabalho, à cidade, à habitação

A 2 de Abril de 1976, a Assembleia Constituinte aprovou a Constituição de República Portuguesa, que entraria em vigor a 25 de Abril desse ano. Passados 40 anos, reflectimos sobre o campo de possibilidades que ela traduziu e abriu. Plasmando correlações de forças políticas e sociais então existentes, o texto constitucional exprimi valores e princípios democráticos estreitamente vinculados aos objectivos de justiça social e económica. A crise de 2008 e a sociedade da austeridade

apoiaram-se na excepção não democrática para capturar estes valores e direitos, em particular os direitos económicos e sociais (trabalho, educação, saúde...). Mas outros são os direitos, como o direito à cidade e à habitação, que estão a ser fortemente atacados, por pressão mercantil e por uma persistente polarização social que desprotege as classes e sectores mais fragilizados, desde logo os trabalhadores pobres e os oriundos da imigração.

Pela Constituição democrática

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA *

As constituições traduzem a realidade sociológica de um país, não sendo «mera folha de papel» e não funcionando por si mesmas a partir do momento em que são adoptadas. Na comemoração dos 40 anos da Constituição da República Portuguesa vale a pena ter presente esta afirmação, dado a nossa vida constitucional evidenciar o facto de a conformação constitucional da realidade social não resultar de um acto de generosa vontade social, mas sim de possibilidades. Possibilidade, desde logo, face aos contextos e condições favoráveis, ou desfavoráveis, para a aplicação e realização dos direitos e valores constitucionais. Mas também, possibilidade dependente do afastamento das posições radicais daqueles que pretendem «ajustar contas» com o 25 de Abril e tornam a Constituição num permanente bode expiatório culpado das vicissitudes de Portugal.

Ultrapassados os entendimentos formalistas e positivistas da falsa neutralidade dos direitos fica-nos um entendimento da Constituição enquanto parte dos processos de estruturação das sociedades, como «consciência colectiva» e como campo de luta político-ideológica resultante da correlação de forças e disputas entre projectos e actores sociais. De uma forma manifesta, tal dinâmica encontra-se espelhada no momento constituinte, nos processos de revisão constitucional, nas influências do transconstitucionalismo ou, ainda, na capacidade de mobilização e interpretação do texto constitucional por movimentos, actores sociais e políticos, agentes económicos, parceiros sociais, etc.

À luz deste ponto de vista, a Constituição, enquanto «direito vivido» e protagonizado política e socialmente, é indicador dos conflitos estruturais existentes na sociedade portuguesa. Identifico três que me parecem particularmente relevantes. O primeiro, a propósito da política constitucional e da dimensão normativa da Constituição. Aqui, o que está em causa é o pacto político que dá forma às instituições constitucionais, relativizado

pelos que orientam os seus juízos morais pelo interesse e pelo cálculo instrumental pró-mercado, e os que defendem a Constituição Portuguesa como portadora de um princípio de justiça universal extensível e aplicável a todos (pré-convencionais os primeiros, e pós-convencionais os segundos, caso utilizemos os termos de Lawrence Kohlberg). O segundo, a propósito da efectividade das normas constitucionais. Neste caso, pressupõe-se a existência de actores sociais e de interesses, cujas práticas sociais podem contribuir para reduzir, ou não, a discrepância entre a *law in books* e a *law in action* constitucional. Finalmente, o terceiro, ligado ao reconhecimento do regime político-jurídico dos direitos de cidadania e direitos fundamentais económicos, sociais e culturais, conexos ao Estado social, os quais podem, ou não, ser «levados a sério».

A captura da Constituição pela sociedade da austeridade

A tradução política concreta destes conflitos cristaliza-se em torno da concorrência, em Portugal e na Europa, entre dois cenários constitucionais contrapostos: o dos que defendem a Constituição como referencial normal para uma sociedade mais justa e democrática, promovendo o Estado social e os direitos sociais; e o dos que, ao abrigo da emergência e da excepção instigadas pela crise, fazem uma leitura não democrática da Constituição, promovendo a sua captura pelas lógicas da austeridade, trivializando o desmantelamento da sua dimensão social. Este último cenário, segundo o qual a sociedade de austeridade capturou a Constituição, resulta num profundo revés para o projecto de um constitucionalismo «transformador» no quadro das sociedades democráticas.

Mas como ocorre este processo de captura da Constituição? Como e por que meios? Desde logo, através da apropria-

ção, mobilização e interpretação da Constituição pela configuração da excepção austeritária não democrática, a qual assenta em múltiplas interdependências entre agentes públicos e privados, tanto da sociedade civil como da esfera da governação, ao nível nacional e supranacional. A sua acção produz um apagamento da memória social da Constituição e a desqualificação dos objectivos democráticos desejáveis que consigna. Ela dá prioridade absoluta à racionalização dos meios e à redução das despesas públicas, de modo a adoptar uma racionalidade gestonária do direito constitucional. Faz, ainda, a afirmação de uma política constitucional dual que preconiza a prioridade dada à economia e aos mercados financeiros. Em qualquer dos casos, criam-se dispositivos que filtram os bens e os princípios constitucionalmente consagrados, com o fim de otimizar o funcionamento dos mercados financeiros.

O constitucionalismo não democrático tem quatro especificidades. A primeira delas é a que contrapõe o tempo normal da Constituição ao tempo de excepção, subjacente às lógicas da emergência e da necessidade marcadas pela crise que constroem a força normativa da Constituição e lhe retira a capacidade de transmitir a temporalidade da esperança e da promessa democráticas. A segunda, a que contrapõe o poder constituinte democrático do poder eleito ao «poder constituinte não democrático» do poder dos não eleitos (troikas, bancos centrais, agências de notação [rating], Fundo Monetário Internacional [FMI], etc.). Este fenómeno coloca em evidência como, nas sociedades democráticas, a esfera do económico-financeiro menoriza o poder dos eleitos, ou os coopta, produzindo narrativas de interpretação da lei constitucional que a tornam politicamente irrelevante. A terceira, a da afirmação da lógica da excepção e dos seus mecanismos político-jurídicos, os quais enfraquecem a força vinculativa da Constituição, na medida em que subs-

tituem o normal referencial democrático por um referencial de excepção caracterizado pela governação neoliberal e austeritária da crise. A quarta corresponde à contraposição entre as dinâmicas sociais expectáveis e as que são colocadas em acção pela sociedade de austeridade. Desta última, emerge um modelo de sociabilidade punitivo relativamente aos indivíduos e grupos sociais, a antropomorfização dos mercados como valor superior ao valor da dignidade humana, e as políticas de legitimação através do medo social e individual, que desqualificam a segurança e o bem-estar social.

A Constituição contribui para a organização do social sendo possível observá-la como reflexo das dinâmicas de evolução em vários níveis de processos histórico-funcionais. Daqui decorre que, no actual contexto marcado pela sociedade de austeridade e pelas lógicas da excepção, a Constituição seja por elas afectada. Está-se, com efeito, perante um momento de ruptura ou, pelo menos, de descontinuidade introduzido pela crise de 2008, e pelo respectivo processo de institucionalização de um novo sistema de medidas e de pesos éticos, políticos e jurídicos, orientador dos processos de produção e reprodução social. Trata-se, no essencial, de reconhecer que a austeridade e a excepção se assumem como paradigma de organização da sociedade diferente dos anteriores. Nesta medida, o referente social da Constituição tende a alterar-se.

Um dos debates que se coloca actualmente é o da antinomia entre os problemas emergentes da complexidade social e os problemas oriundos da busca por uma sociedade mais justa. A ideia em causa é a de que as sociedades se têm tornado, em diversos sentidos, mais complexas, sendo essa complexidade prioritária face aos temas da justiça social, na medida em que importa preservar o equilíbrio e a ordem da realidade social complexa. Assim se procura afastar a defesa da dignidade da pessoa e daquilo que se considera ser



Espaço MIRA · GINA COSTA · Espaço MIRA, Porto, entre 30 de Abril e 11 de Junho

uma vida que está à altura dessa mesma dignidade. Os defensores do constitucionalismo não democrático concordarão com a troca entre justiça social e complexidade. Na sua perspectiva, o acréscimo das desigualdades e da exclusão social correspondem a danos colaterais. A gestão de riscos requer peritos, técnicos, *expertise* e não debate político, intervenção pública e contestação social.

O ataque aos direitos económico-sociais, em particular ao trabalho

A austeridade é, inequivocamente, um momento de confronto e desafio à Constituição, nomeadamente em matéria social. A comprová-lo está a identificação da severidade com que os direitos fundamentais económico-sociais têm sido afectados. Por exemplo, de acordo com o relatório publicado pelo Parlamento Europeu, *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU – Comparative analysis* (2015), a situação portuguesa é retratada de forma dramática. Em áreas como o direito à educação, que põs em

causa a qualidade das escolas públicas, o direito à saúde, com a desqualificação do Serviço Nacional de Saúde, os cortes sofridos em medidas de protecção social como o direito às pensões e o direito à Segurança Social, e o direito ao trabalho, que foi «provavelmente o mais afectado pelas medidas de austeridade». Este último merece um particular destaque, considerando-se as fortes alterações introduzidas que corresponderam a um recuo dos direitos fundamentais do trabalho em matérias como a negociação colectiva, a protecção do despedimento e a organização do tempo de trabalho. O referencial constitucional em matéria laboral vacilou perante a erosão dos direitos sociais e laborais do que resultou a redução da protecção dos trabalhadores, uma transferência de poder entre o capital e o trabalho com a desqualificação do papel dos sindicatos, e uma transferência de rendimentos entre capital e trabalho, por via da aplicação da legislação laboral da austeridade.

Sob o signo das reformas estruturais, têm-se efectivamente descaracterizado elementos fundamentais das aspirações inscritas nas sociedades democráticas. Mas importa realçar que é um abuso de

linguagem designar por projectos de reforma medidas que apenas fazem apelo à desregulamentação, flexibilização, privatização e degradação do Estado social.

Se o leitor me acompanhou até aqui, tem presente o tom deliberadamente pessimista adoptado quanto à afirmação dos conteúdos democráticos da Constituição Portuguesa. Foi-o como forma de realçar os perigos e ameaças que se continuam a colocar à Lei Fundamental do país. Não obstante, devem registar-se as manifestações de defesa da Constituição como referencial democrático e de promoção do Estado social e dos direitos sociais. Esta defesa da Constituição democrática tem sido protagonizada e afirmada por diferentes actores sociais, políticos e institucionais. O Tribunal Constitucional, apesar das flutuações jurisprudenciais, tem contrariado o constitucionalismo de excepionalidade, dando resposta à incapacidade dos dispositivos da democracia representativa para balizarem o poder das nebulosas de parceria estratégicas entre o poder dos eleitos e dos não eleitos. A jurisdição constitucional em contexto de austeridade e de excepção tem sido, deste modo, um mecanismo de com-

pensação face à debilidade do poder regulatório das instituições democráticas.

Acresce que, da mesma forma em que há uma configuração de acção não democrática, existe uma configuração de acção democrática. A sua actuação tem permitido afirmar os valores do Estado social de Direito democrático e dos princípios político-constitucionais da segurança, da confiança e da promessa democrática. Ela tem sido protagonizada por partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, e por todos aqueles para quem a Constituição é, como já afirmei, portadora de um princípio de justiça social universal que tem de ser protegido. Nestes termos, há que contrapor ao pretensão reformismo da austeridade e da excepção, um verdadeiro reformismo que assenta no controlo político democrático suportado pela defesa de um mundo mais livre, mais igual e mais justo. ■

* Sociólogo. Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do CES - Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Autor, entre outras obras, de *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade* (Vida Económica, 2014); e de *Sociedade da Austeridade e direito do trabalho de excepção* (Vida Económica, 2012).