

## II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social (CIAIS)

### Direitos Sociais e Exclusão

*Carlos Coelho*

*Deputado ao Parlamento Europeu*

O tema “**Direitos Sociais e Exclusão**” não podia ser mais actual e oportuno. Ambos os conceitos derivam da consideração da **dignidade da pessoa humana como valor fundamental da nossa civilização**. Ao longo de mais de dois séculos e meio, basearam-se no reconhecimento de que ao indivíduo assistem direitos humanos de cariz social, de cuja exclusão resulta a impossibilidade da realização integral da Pessoa.

Os **direitos sociais** e os **fenómenos de exclusão** são realidades dinâmicas que conhecem, em cada momento histórico, diferentes configurações. Esta “adaptabilidade” dos direitos sociais é natural: cada geração de cidadãos enfrenta desafios distintos, aspira a conquistas diversas e reivindica a legitimidade de definir os grandes objectivos da sua comunidade. Por outro lado, a exclusão social encontra também causas diferentes em cada tempo, embora tenha na sua origem **fenómenos de desigualdade de oportunidades** que, ainda hoje, determinam o afastamento de demasiadas pessoas de uma vida verdadeiramente digna.

O mundo em que vivemos hoje coloca desafios de primeira importância para a comunidade internacional, para actores regionais como a União Europeia, para países como Portugal e para os cidadãos. A globalização ligou o mundo inteiro e tornou-o “mais pequeno”, sobretudo através das novas tecnologias de informação e comunicação. O tempo histórico que vivemos mostra-nos um mundo multipolar nos poderes políticos, uma economia fortemente interdependente e a emergência de problemas verdadeiramente globais, como o combate às alterações climáticas, a gestão dos fluxos migratórios ou a resolução de conflitos armados e a luta contra o tráfico de armas, droga e seres humanos.

**Vivemos hoje uma “aceleração da mudança”** que nos expõe a alterações radicais e exponencialmente mais disruptivas na nossa educação, nos nossos trabalhos e mesmo na nossa vida em sociedade. **Com estas mudanças surgem novas desigualdades e novos fenómenos de exclusão social** que exigem respostas que já não são apenas nacionais, mas devem ser transnacionais e, no nosso caso, europeias. Isto para que o elenco de direitos sociais que nos orgulhamos de ter construído ao longo de gerações, tenha respaldo na realidade da vida das pessoas e não se resuma a um rol de disposições programáticas, mas inconsequentes.

Para isso, é preciso partir de uma aceção clara do que são direitos sociais, qual a sua natureza e que lugar têm no nosso caminho histórico como país ou União. E temos de

reconhecer que há novas formas de exclusão que merecem a nossa resposta colectiva que resultam da inovação tecnológica, da globalização dos mercados e da competitividade de um mundo em mudança constante. Também por isso, **não podemos esquecer a dimensão europeia** se queremos promover a dignidade da Pessoa humana e a plena realização dos cidadãos. Na minha opinião, **uma Europa dos Cidadãos não pode deixar de ser uma Europa Social.**

### **I. Ponto de Partida: Direitos Sociais são Direitos Fundamentais**

O nosso conceito de direitos fundamentais surge, historicamente, com a **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, de 1789, desenhada na Revolução Francesa. Este momento marca uma viragem fundamental. Bastaria a primeira parte do primeiro dos artigos, que declara que “*os homens nascem e são livres e iguais em direitos*”, para demonstrar o carácter verdadeiramente revolucionário deste documento marcante para o constitucionalismo mundial e, em particular, para a concepção humanista das Constituições da Europa continental. Surgem os **direitos fundamentais de primeira geração**, como direitos civis e políticos associados às liberdades do cidadão.

Com a revolução industrial surgem as preocupações com a **dignidade dos trabalhadores** e com a sua **condição social**. No final do séc. XIX, os cidadãos estão já mobilizados na exigência de um novo “contrato social” que compreendesse as suas condições sociais, nomeadamente no plano laboral. Uma preocupação que conduziu à Encíclica ***Rerum Novarum***, de 1891, que ainda hoje é tomada como exemplo paradigmático e é documento estruturante na Doutrina Social da Igreja. No plano constitucional, por outro lado, assistimos a um movimento de positivação de “novos direitos” nos textos fundamentais. A Constituição mexicana de 1917 ou a Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), por exemplo, já compreendem disposições de carácter social. Contudo, é na segunda metade do séc. XX, no período que se segue à II Guerra Mundial, que assistimos a uma conversão qualitativa do Estado: **passamos do Estado liberal**, cujos poderes são limitados para não ferir o espaço de liberdade dos cidadãos, **para um Estado Social** a que são conferidas “missões” para a plena realização da dignidade de pessoa humana. A aprovação, em 10 de Dezembro de 1948, da **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, é o mais eloquente exemplo desse movimento que, no plano jurídico-político, levou à constitucionalização do “**Estado Social de Direito**”, de Heller. Assistimos, portanto à emergência dos **direitos fundamentais de segunda geração: os direitos sociais**.

Com efeito, os direitos sociais surgem, historicamente, já como direitos fundamentais dos cidadãos. Desta vez, já não como direitos civis e políticos que limitam a intervenção do

Estado mas que lhe atribuem novas obrigações na prossecução da política económica e social.

Pretendo com esta brevíssima resenha histórica demonstrar que a construção jurídico-política dos direitos sociais como direitos fundamentais é um processo recente e que tem uma dinâmica própria. Isto é, não só o elenco de direitos sociais está em constante mutação, como está também a própria natureza dos direitos. Um exemplo: o direito de acesso à educação hoje não é o mesmo que há cinquenta anos e basta olhar para a escolaridade mínima obrigatória de hoje e a de então para perceber que a nossa percepção colectiva da importância deste direito tem vindo a mudar e que, inclusivamente, tende a continuar a alterar-se com o surgimento de novos desafios educativos ligados à emergência de novas tecnologias. Mas também pretendo alertar para o facto do elenco de direitos sociais que temos hoje não ser um adquirido absoluto. Significa isto que, a cada momento histórico, por força da escassez natural de recursos, o Estado pode não estar em condições de cumprir a sua missão social como outrora. Não quero abrir o debate - interessante mas não pertinente para o efeito - sobre o chamado **princípio do não retrocesso social**, mas creio que é uma evidência que, circunstancialmente, podemos depararmo-nos com situações potenciadores de prejuízo para os direitos sociais.

Aqui chegados, importa olhar para Portugal. A sede, por excelência, da consagração dos direitos fundamentais e, em particular, dos direitos fundamentais sociais é a Constituição da República Portuguesa (CRP). No nosso caso, o legislador constituinte adoptou um conceito amplo na construção da “Constituição social” que, desde logo, é integrada na primeira parte do texto fundamental. Com efeito, a CRP dedica todo o terceiro título da sua primeira parte (“Direitos e Deveres Fundamentais”) ao catálogo de direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Este elenco, já de si extenso, é aberto e amplo, uma vez que aos cidadãos portugueses assistem direitos previstos noutras partes do texto constitucional e noutras fontes extra-constitucionais (desde logo, supra-constitucionais, como o Direito primário da União Europeia). Este **espectro largo de direitos sociais**, entendidos neste sentido amplo e aberto, **é motivo de orgulho para todos nós**, mas levanta a problemática da força jurídica destes direitos. Assim, importa olhar para as normas constitucionais como disposições de natureza programática, dirigidas ao Estado. Neste sentido, cumpre ao Estado cumprir as missões a que está obrigado por força da Constituição por via da função legislativa e da acção administrativa, uma vez que os direitos sociais (ao contrário dos direitos fundamentais na acepção de direitos, liberdades e garantias, de primeira geração) não gozam de aplicabilidade directa.

Um debate sério e construtivo nesta matéria implica também considerar as fontes supra-constitucionais de direitos fundamentais de carácter social. E a mais importante dessas fontes é o Direito da União Europeia, em concreto o Direito Primário: os Tratados. Na sua

versão original e em sucessivas revisões, os tratados não continham qualquer disposição nesta matéria. E isso decorria não apenas do facto da integração seguir um caminho eminentemente económico mas também porque já existia um instrumento de protecção europeia dos direitos fundamentais e respectiva autoridade de controlo (Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, respectivamente). Isso **deixou espaço para uma construção jurisprudencial em matéria de direitos fundamentais**. Com efeito, foi o **Tribunal de Justiça da União Europeia** (TJUE) que, assente em três dimensões historicamente sucessivas, construiu as bases da “União de Direito” que temos hoje. Em primeiro lugar, ao considerar os direitos fundamentais como princípios gerais de Direito que devem ser respeitados pela União e pelos Estados-Membros (os acórdãos *Stauder* e *Internationale Handelsgesellschaft* são claros neste sentido); em segundo lugar, ao considerar que a União deve respeitar instrumentos internacionais de protecção dos direitos fundamentais, como a CEDH (jurisprudência assente no acórdão *Nold* e desenvolvida no acórdão *Hauer*); em terceiro lugar, ao considerar as tradições constitucionais dos Estados-Membros e, mais tarde, a própria letra dos tratados. Foi este labor jurisprudencial do TJUE que criou as condições para a redacção da **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (CDFUE) que, desde 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tem força vinculativa. Temos hoje, portanto, um instrumento de Direito da União Europeia, com força vinculativa e equivalente aos tratados, que consagra um elenco de direitos fundamentais que compreende, naturalmente, direitos sociais.

Fica assim claro que, quer no plano nacional quer no europeu, os **direitos sociais são reconhecidos como direitos fundamentais**.

Esta visão implica recordar o entendimento de que, constituindo-se os direitos sociais como obrigações activas do Estado, o seu cumprimento exige um escrutínio democrático que deve ultrapassar os parlamentos (que têm papel fundamental, mas não exclusivo). A sociedade, entendida neste aspecto como a comunidade cidadã, tem de assumir o seu tríplice papel: como **escrutinadora** (em eleições, mas também na vida democrática quotidiana), como **colaboradora** (nomeadamente com o trabalho das organizações não governamentais e das instituições particulares de solidariedade social) e como **idealizadora** (em particular, com o contributo da Academia).

## **II. Combate à Exclusão: os novos desafios**

O conceito de **exclusão social é difícil de determinar**. Além de ser uma definição relativamente recente na Europa (creio que a primeira referência será a de René Lenoir, no livro *Les Exclus*) e, em particular, em Portugal (sobretudo a partir dos anos 80), trata-se de

uma ideia que tem interpretações diferentes no plano científico (sobretudo na sociologia) e no plano político (os diferentes actores abordam o conceito conforme o objectivo político imediato, normalmente). O debate, por interessante que seja, nomeadamente na sua relação com o conceito de pobreza, não cabe nestas linhas. Permito-me, por isso, fazer uma interpretação ampla, do ponto de vista não científico e tentando afastar-me dos circunstancialismos políticos.

O Estado tem, por natureza, recursos limitados para cumprir o seu desiderato social. O mesmo é dizer que tem falta de recursos suficientes para assegurar a totalidade do elenco de direitos sociais que perspectiva para os seus cidadãos. A **desigualdade de oportunidades** e de acesso a determinados direitos por cidadãos ou por segmentos da população é um fenómeno que, ainda que infeliz, é uma realidade indesmentível. Entendo que ocorre uma situação de exclusão social quando, em virtude do agudizar dessas situações de desigualdade, uma pessoa é afastada do modo “normal” de vida da nossa sociedade. Considero, ainda, que no centro desse debate estão duas dimensões transversais: a **educação** e o **trabalho**. De resto, **é da desigualdade no acesso à educação e a um trabalho digno que resulta a maioria das situações de exclusão**, no sentido que lhe dou.

Assim, antes de qualquer outra reflexão, importa perceber qual a dimensão do problema com que lidamos. Infelizmente, **em Portugal, os números são impressionantes**. O Instituto Nacional de Estatística (INE) aponta que, em 2017, dois milhões e quatrocentos mil portugueses estavam em risco de pobreza ou exclusão social. Esta cifra equivale a **23,6% da população portuguesa**. Quando falamos de quase um quarto da população portuguesa, estamos a falar de um problema estrutural da nossa sociedade e de uma urgência com poucos paralelos nas demais prioridades políticas. Aliás, quando desconstruímos números, o problema torna-se ainda mais claro: 18% destas pessoas são jovens com menos de 18 anos que têm o seu futuro parcialmente hipotecado pela situação de risco que vivem; e 18,8% são pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, que se veem privados do essencial para uma vida plenamente digna nos seus últimos anos. Acrescente-se o número lamentável de 708 mil pessoas em situação de privação material severa. Estas estatísticas são tanto ou mais graves quando olhamos para os números absolutos e percebemos que um em cada quatro de nós está em risco de se ver excluído. Neste “campeonato” estamos sempre (tristemente) na primeira metade da tabela quando nos comparamos com os outros países europeus, sempre acima da média da União.

A pobreza, a falta de recursos financeiros para realizar plenamente as legítimas ambições das pessoas, obriga a fazer escolhas. Ditadas pela necessidade, essas escolhas (demasiadas vezes) excluem a escola e a educação para os mais jovens e a formação para os menos jovens. A pobreza é o “berço” da exclusão porque é a engrenagem do ciclo vicioso que alimenta a falta de competências adquiridas na escola, a falta de oportunidades de

trabalho, a falta de recursos para financiar a educação e por aí em diante. Por isso, torna-se fundamental construir uma verdadeira estratégia nacional contra a pobreza e a exclusão social.

**A pobreza, como “coluna vertebral” da exclusão, é o desafio mais exigente** que temos pela frente na defesa dos direitos sociais e do cumprimento integral do nosso Estado Social de Direito Democrático. Permito-me, no entanto, destacar três dimensões que considero ser da maior relevância para o futuro debate em matéria de exclusão, por motivos diferentes.

**A primeira dimensão é a do bom exemplo: a integração das pessoas com deficiência.** Bem sei que há um longo caminho a percorrer até à integração social integral de todos os nossos concidadãos que têm algum tipo de deficiência, mas chamo este bom exemplo, no sentido do compromisso da sociedade. Existe hoje um amplo consenso, transversal a todos os cidadãos, empresas e instituições, sobre a necessidade de promover oportunidades de trabalho para a plena realização de pessoas com deficiência. De resto, o Estado reconheceu-o ao impor uma quota de 5% de funcionários portadores de deficiência, embora me pareça que uma estratégia de verdadeira integração tenha de ser mais compreensiva que uma questão de quotas. Falo, também, da adaptação de infraestruturas (incluindo acessibilidades) e de funções. Creio que estamos longe de ter uma sociedade igual para estas pessoas, mas aqui os primeiros passos estão a ser dados. Falta-nos, isso sim, aprofundar práticas de integração para que sejam apreendidas pela comunidade, destruindo preconceitos que afastam pessoas, tantas vezes brilhantes, que se sentem impedidas de dar o seu contributo para um país melhor.

**A segunda dimensão é a do mau exemplo:** os jovens que não estudam, não trabalham e não frequentam qualquer tipo de formação, os chamados **jovens “nem-nem”** ou NEET (*Not in Employment, in Education or Training*). Estima-se que 160 mil jovens portugueses estejam nesta circunstância e, ao olharmos para a realidade europeia, a cifra passa para uns impressionantes 17 milhões de jovens entre os 20 e os 34 anos. Este afastamento dos sistemas de ensino, de qualquer actividade profissional que promova aprendizagens e de acções de formação prejudica gravemente a afirmação da pessoa, porque a mergulha, de novo, num ciclo vicioso em que não consegue encontrar trabalho por falta de competências que, infelizmente, não vai adquirir por falta de oportunidades gerada pelas condições económicas adversas.

**A terceira dimensão é a do desafio: a emergência do acesso à tecnologia como factor de exclusão.** Aqui, creio que estamos perante uma verdadeira emergência para os nossos sistemas educativos e de formação profissional. Por um lado, a digitalização da economia e da sociedade expõe-nos a realidades cada vez mais digitais, sofisticadas e complexas; por outro lado, esse processo não chega a todos os cidadãos e potencia que

muitos de nós, por falta de ferramentas digitais, possamos estar excluídos de cada vez mais produtos, serviços e (mais grave) oportunidades de trabalho. No caso do trabalho, nunca é demais recordar que o Fórum Económico Mundial estima que 65% das crianças que estão a entrar na escola neste momento terão profissões que, hoje, ainda não existem. E ainda que, até 2020, mais de 7 milhões de empregos sejam substituídos por trabalho robótico, sendo que apenas 2 milhões de novos empregos serão criados, associados à robótica. O que significa isto? Que **as nossas escolas têm de preparar os nossos jovens para a competitividade de um mundo digital** para combater novos fenómenos de exclusão ligados à falta de competências associadas às inovações tecnológicas e, em particular, às tecnologias de informação e comunicação.

As **diferenças no acesso à tecnologia têm cada vez mais consequência nas desigualdades no acesso ao Poder**. Quer na construção da opinião pública, quer na interacção com os poderes públicos, o uso da Net é crescente e desconsidera os que estão mais afastados dessas tecnologias. O facto da cidadania europeia requerer (até por razões de distância geográfica) o acesso a essas redes reforça a sua relevância sobretudo num contexto em que **muitos do que estão em situação de pobreza e de exclusão social têm igualmente menor acesso a essas tecnologias**.

### **III. A urgência de uma Europa Social**

Aqui chegados, a conclusão da actualidade do debate sobre direitos sociais e exclusão é pacífica. Questão diferente é o caminho que devemos trilhar para a plena realização destes direitos e para a construção de uma estratégia de combate à exclusão e promoção de uma verdadeira inclusão ou integração social. No meu entendimento, o essencial desse compromisso está na partilha de esforços. Se atrás abordei esta partilha na lógica Estado-Cidadão, aqui falo da lógica Portugal-Europa, ou melhor, Estado Português - União Europeia. Parece-me claro que a digitalização das sociedades e economias, a globalização dos mercados e o esbatimento das fronteiras físicas (inexistentes no espaço Schengen), leva-nos à inevitabilidade de trilhar esse caminho em conjunto.

A História da integração europeia mostra-nos a dificuldade de aprofundar a integração em matérias sociais. A verdade é que o **essencial das políticas sociais mantém-se na esfera de competências dos Estados-Membros**, sendo o espectro de competências da União muito reservado a questões específicas ou pontuais. Ainda assim, fenómenos em particular têm sido apontados como exemplo da necessidade de uma regulação europeia mais eficaz. Dois exemplos paradigmáticos são os casos dos **trabalhadores em mobilidade** e, em particular, o caso dos **trabalhadores destacados**. Numa Europa com livre circulação

de pessoas, serviços, bens e capitais, não faz sentido multiplicar regimes que, não comunicando, prejudicam sistemas fiscais, laborais ou de segurança social.

A integração europeia tem sido feita de pequenos passos e à medida que Estados têm reconhecido a mais-valia na partilha de esforços. Estou convencido que o plano social, que já mereceu iniciativas emblemáticas (recorde-se a **Carta Social Europeia**), será um dos campos em que a integração terá necessariamente de ser aprofundada. Aliás, a actualidade do debate levou-nos ao **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** que, no fundo, é uma revalorização do elenco de direitos sociais que a União já compreende no seu Direito (e, mais importante, nos seus valores), com a pretensão de tornar instrumentos de coordenação vinculativos e consequentes.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais está dividido em três categorias de princípios: Igualdade de Oportunidades e Acesso ao Mercado de Trabalho, Condições de Trabalho Justas e Protecção e Inclusão Sociais. No rol de objectivos programáticos e da enunciação de direitos sociais, este Pilar é ambicioso e útil para o lançamento do debate. Na minha opinião e com a experiência de mais de duas décadas de trabalho no Parlamento Europeu, creio que o **debate não será fácil entre os Estados-Membros** e, por isso, **convoco os agentes sociais para uma participação activa e intensa**.

Como escrevi atrás, estou convencido de que o futuro da integração passa por um aprofundamento das matérias de cumprimento dos direitos sociais e de prossecução de políticas activas de inclusão social, mas como tem sempre acontecido na Europa, a mudança tem de começar pela base. Temos de partir de estratégias nacionais de combate à pobreza e à exclusão social, mas precisamos, acima de tudo, concertá-las.

A **Europa está a viver um tempo de profundas mudanças**, desde políticas e geoestratégicas (com a saída do Reino Unido da União e com a emergência dos nacionalismos e isolacionismos no mundo) a económicas (com a adaptação do seu sistema de recursos e do seu orçamento aos desafios de hoje), passando por situações de emergência como a crise dos migrantes. Neste cenário, esquecemos muitas vezes que a origem do projecto europeu está na “**solidariedade de facto**” anunciada por Schuman. Esta solidariedade tem uma dimensão europeia e transversal, mas tem de ter exemplo nos seus Estados-Membros e nos seus cidadãos. E tem de se transformar numa verdadeira base para uma Europa social, que é urgente construir. É urgente para resgatar os jovens que estão excluídos do ensino, do trabalho e da formação; para garantir o acesso dos cidadãos a empregos adaptados aos dias de hoje, assentes em trabalho digno; e para garantir a todos os nossos cidadãos o direito a um fim de vida conforme as expectativas que criaram ao longo da vida e para as quais trabalharam.

Por tudo isto, considero que o importante **debate sobre direitos sociais e exclusão não pode desconsiderar, em momento algum, a sua dimensão europeia**. Aliás, também



no plano social, grande parte do nosso futuro como país e como comunidade passa pela Europa. Seguramente por uma Europa diferente, mas garantidamente por uma Europa unida na diversidade que faz da UE o projecto bem sucedido que é.

\*\*\*

**O II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social é organizado em boa hora e o tema escolhido não podia ser mais importante e actual.** Nenhum país tem futuro sem defender os direitos dos seus cidadãos, sem trabalhar para incluir os menos afortunados e sem perspectivar um futuro melhor nos espaços em que se pode afirmar. Estou certo de que esta publicação contribuirá, decisivamente, para o importante debate sobre a missão de Portugal e da União Europeia na **construção de uma Europa Social que tem de ser sempre uma Europa dos Cidadãos.**