

O ESTADO PORTUGUÊS NA ENCRUZILHADA: BENS PÚBLICOS, DIREITOS SOCIAIS, LIBERDADE E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

THE PORTUGUESE STATE AT A TURNING POINT: PUBLIC
GOODS, SOCIAL RIGHTS, FREEDOM
AND DEMOCRACY QUALITY

Maria Eduarda Gonçalves¹
João Pato²
António Carlos dos Santos³

Sumário

1. Introdução. 2. Evolução das funções do Estado. 2.1. De Estado produtor a Estado “predador”? 2.2. Bens públicos e papel do Estado. 3. Revalorizar o Estado de Direito. 3.1. Repor os direitos fundamentais na agenda política. 3.2. Reforço da segurança e da vigilância policial: as liberdades em risco? 4. Fundamentação e transparência das decisões públicas. 5. Considerações finais. Referências.

Summary

1. Introduction. 2. Evolution of state jobs. 2.1. From producer state to “predator” state? 2.2. Public goods and the role of state. 3. Revalue the rule of law. 3.1. Replace fundamental rights on the political agenda. 3.2. Security and police surveillance enhancement: freedom at risk? 4. Grounds and transparencies for public decisions. 5. Final remarks. References.

Resumo

As respostas à crise financeira que assola diferentes países europeus, incluindo Portugal, têm privilegiado as políticas de austeridade assentes em cortes de despesa pública e aumento de impostos. Em Portugal, a crise tem justificado inclusive “reformas estruturais” envolvendo privatizações em sectores estratégicos e desinvestimento nos sectores da educação e da saúde públicas, entre outros, pondo em risco direitos sociais e, em última

1 Professora catedrática do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa e catedrática convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora do DINAMIA'CET, ISCTE-IUL.

2 Sociólogo, investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) entre 2002 e 2012, visiting fellow na Netherlands Environmental Assessment Agency em 2011.

3 Professor da Universidade Autónoma de Lisboa, membro do IDEFF / Faculdade de Direito de Lisboa, do SOCIUS / Instituto Superior de Economia e Gestão, e do VAT Expert Group da Comissão Europeia.

análise, os princípios do Estado de direito democrático. O presente artigo discute estas tendências à luz da teoria dos bens públicos e da evolução histórica do papel do Estado na economia. Considerando que as funções do Estado destinadas a promover o desenvolvimento económico e o bem-estar social, representam um prolongamento da razão de ser do próprio Estado, como garante do bem comum, defendemos a importância de revalorizar os direitos fundamentais como imperativos éticos e pilares essenciais do Estado de direito, especialmente em contexto de crise. Nesta matéria, as responsabilidades do Estado devem, julgamos, expressar-se em deveres precisos, expondo não só politicamente, mas também juridicamente o Estado pelo seu não cumprimento. As circunstâncias atuais impõem inclusive uma maior exigência à fundamentação e à transparência das orientações fundamentais das políticas públicas.

Palavras-chave: Bens públicos. Papel do Estado na economia. Responsabilidades do Estado.

Abstract

The response to the financial crises that presently distress several European countries has favoured austerity policies relying on cuts of public expenditure and higher taxes. In Portugal, the current crisis has also justified the so-called “structural reforms” involving privatisations in strategic domains and disinvestment in the public educational and health sectors, among others, threatening social rights and eventually the rule of law and democracy. This article discusses some of these trends in the light of the theory of public goods and of the historical evolution of the economic role of state. Considering that the functions of state designed to promote economic development and society’s well-being ultimately represent a prolongation of the state reason for existing as a guardian of public good, we underline the importance of re-valuing fundamental rights as ethical imperatives and essential pillars of the rule of law, especially in a crisis context. Accordingly, state responsibilities should be defined in a more precise way, and its accomplishment rendered not only politically but also legally accountable. Likewise, current circumstances do require rather more accurate groundings and transparency of the fundamental choices underlying public policies.

Key words: Public goods. The role of state in the economy. State responsibilities.

1 Introdução

O Estado encontra-se no centro da atual crise financeira e económica, bem como das formas de a resolver⁴. Em Portugal, o governo presentemente em

⁴ A crise teve início nos Estados Unidos da América em 2007 como crise do sistema financeiro, alastrou-se como crise económica e social, converteu-se em crise das dívidas soberanas (e, conseqüentemente, em crise política). A União Europeia e os seus Estados membros não têm até agora encontrado solução para estas crises que fustigam de forma mais intensa a Grécia, a Irlanda, Portugal, Chipre, e, recentemente, também a Espanha, ameaçando a Itália e outros países. A bibliografia sobre esta crise é já vastíssima. Em português, é de salientar o recente livro de P. Krugman, *Acabem com esta Crise Já*, Lisboa: Presença, 2012, e os textos de autores portugueses como F. Louçã e M. Mortágua, *A Dividadura – Portugal na Crise do Euro*,

funções (um governo conservador, constituído por uma coligação entre o Partido Social Democrata - PSD e o Centro Democrático Social - CDS) tem apostado, para combater a crise, na realização de “reformas estruturais” envolvendo novas revisões da lei do trabalho, privatizações das empresas públicas que até agora se mantêm em sectores estratégicos (energia; serviços de águas e saneamento; comunicação social; transporte aéreo), desinvestimento nos serviços públicos de educação e de saúde e, em geral, uma intensificação do processo de liberalização económica e redução da despesa pública, acompanhadas de enormes aumentos de impostos e de cortes em remunerações de agentes do setor público e de reformados e pensionistas⁵. Deste modo, ameaça o *Estado democrático de direito e o Estado social* consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como as possibilidades de desenvolvimento económico e social do país.

Consideramos por isso essencial relançar o debate sobre o papel do Estado, questionando as tendências atuais e propondo outros caminhos para o futuro. O presente documento pretende oferecer alguns elementos de informação e reflexão nesse sentido.

O texto encontra-se estruturado em três secções: numa primeira secção, revisitam-se brevemente a história e a fundamentação teórica da intervenção do Estado na economia, procurando clarificar conceitos centrais como o de bens e serviços públicos e discutir a evolução das “fronteiras” entre o sector público e o sector privado; numa segunda secção, alarga-se o debate aos impactos das políticas de liberalização e privatização sobre princípios e direitos fundamentais; numa terceira secção, afirma-se a exigência de políticas públicas mais transparentes,

Lisboa: Bertrand, 2012; J. Reis e J. Rodrigues, *Portugal e a Europa em Crise – Para acabar com a economia de austeridade*, Lisboa: Actual, *Le Monde Diplomatique*, 2011; B. Sousa Santos, *Portugal – Ensaio contra a Autoflagelação*, Coimbra: Almedina, 2011; J. F. do Amaral et alii, *Financeirização da Economia. A Última Fase do Neoliberalismo*, Lisboa: Livre, 2010; J. M. Rolo, *Labirintos da Crise Financeira Internacional (2007-2010)*, Chamusca: Cosmos, 2010; J. Mota, L. Lopes e M. Antunes, *A Crise da Economia Global. Alguns Elementos de Análise*, Lisboa: Ana Paula Faria Editora, 2009.

5 O atual governo aposta, nas palavras do Primeiro Ministro, Passos Coelho, numa *estratégia de empobrecimento* do país, com políticas de austeridade muito duras. Estas medidas vão bem além das previstas nos *Memorandos de Entendimento sobre os Condicionamentos Específicos de Política Económica* (ME) acordados pelo governo anterior (do Partido Socialista - PS, então em funções de mera gestão): um, com a Comissão Europeia (CE) e o Banco Central Europeu (BCE), em 17 de maio de 2011, e o outro, com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 20 do mesmo mês, – vulgarmente conhecidos por acordos com a *troika* (CE, BCE e FMI). Estes acordos obrigam a um resultado de contenção do défice e da dívida pública dentro dos limites previstos no referido ME e têm em vista a promoção da competitividade, nomeadamente por meio de uma política de reduções salariais. Daqui decorre um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro para vigorar entre 2011 e 2014, como forma de acesso a um empréstimo de 78 mil milhões de euros, a conceder durante aquele período, e o acompanhamento permanente da *troika* para verificar se as medidas acordadas estão ou não a ser concretizadas. O ME com o FMI suscita, porém, muitas dúvidas no plano jurídico, analisadas por Eduardo Correia Baptista, “Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 71, n.º 2, 2011, p. 477 e ss., o qual conclui que esse acordo sofre de inconstitucionalidade orgânica e formal, razão pela qual não poderá ser aplicado por qualquer tribunal português (p. 486).

melhor fundamentadas, avaliadas e acompanhadas de procedimentos de responsabilização pela sua aplicação.

2 Evolução das funções do Estado

2.1 De Estado produtor a Estado “predador”?

O debate sobre o papel do Estado opõe tradicionalmente as concepções liberais às concepções socialistas e comunitárias. As primeiras defendem liberdades sem interferência estatal, enquanto as segundas tendem a propor uma intervenção mais ou menos alargada do Estado na vida social e económica, podendo este assumir, inclusivamente, o papel de proprietário e gestor de bens de produção e empresas.

Na realidade, por diversos meios e técnicas (legislativas, administrativas, financeiras), os Estados exercem hoje, de um modo geral, um conjunto de *funções económicas* que a teoria tem agrupado em três vertentes⁶: *afetação* de recursos à provisão de bens e serviços, em especial no caso de “falhas de mercado”⁷; *distribuição*, a fim de corrigir a ineficiência do mercado para operar uma mais justa distribuição de rendimento ou riqueza; e *estabilização*, a fim de promover o alcance de certas metas macroeconómicas (pleno emprego, estabilidade de preços, crescimento económico). Algumas novas necessidades (preservação do ambiente e valorização dos recursos naturais, coesão territorial e social, desenvolvimento) implicam a conjugação de todas as vertentes das funções do Estado.⁸

Nas últimas décadas, as funções produtivas, sociais e mesmo reguladoras do Estado têm, porém, vindo a ser diminuídas por força de um conjunto de fatores económicos (a mundialização e a concentração do poder financeiro), tecnológicos (as novas tecnologias de informação e da comunicação), ideológicos (a crença no mercado, a disseminação das correntes neoliberais), políticos (o fim da guerra fria, a implosão dos regimes do “socialismo real” e a crise dos partidos comunistas e social-democratas, uma certa promiscuidade entre o poder político e o poder económico) e financeiros (o ciberespaço financeiro, a “crise fiscal” do Estado⁹). No contexto da

6 A visão clássica das funções económicas do Estado parte de R. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959.

7 O conceito de “falhas de mercado” presume o ideal de um mercado de concorrência perfeita e de equilíbrio. O Estado é assim visto como um bombeiro que só deve intervir quando o mercado falha. Sobre o conceito, cfr., por todos, J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 3. ed. New York: Norton and Company, 2000.

8 O Estado assume hoje outras funções, como as de regulação normativa, de promoção do desenvolvimento, de coesão territorial, etc. que vão para além daquelas funções económicas clássicas.

9 Falar de crise fiscal do Estado significa falar de uma forma de Estado cujo suporte financeiro está essencialmente centrado nos impostos. A noção permite distinguir o Estado fiscal do Estado patrimonial, do Estado coletivista ou do Estado taxador. A sustentabilidade de um Estado assente em impostos tem limites, derivados de fenómenos de vária natureza (económicos, técnicos, políticos, psicológicos, de legitimação,

atual crise, esse movimento tem-se acentuado ainda mais em nome da consolidação orçamental e da estabilidade de preços, acabando as funções do Estado por se cingir, por vezes, na prática, à promoção da “competitividade” e da “produtividade”.

Assim, se subverte um modelo de intervenção pública construído ao longo do século XX, baseado nas políticas e nas despesas públicas como elementos mobilizadores do investimento e da redistribuição do rendimento. O Estado “keynesiano” foi configurado como promotor da estabilização macroeconómica e de redistribuição, tendência intensificada depois da Segunda Guerra mundial, não só reforçando a ação pública na provisão de bens e serviços associados a grandes infraestruturas (v.g. estradas, portos, barragens, água e eletricidade), mas também estendendo a provisão pública à educação, saúde, habitação, serviços sociais e mesmo a um sistema de prestações culturais e desportivas, que fundaram um novo contrato social.

Em vários países da Europa ocidental, no pós-guerra, depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, em Portugal, as nacionalizações de empresas deram testemunho de orientações favoráveis à intervenção direta do Estado, mesmo em “economias de mercado”, como meio de controlar empresas em sectores estratégicos e de conter os preços de bens essenciais, assim como de promoção da justiça social pela via dos impostos (progressividade na tributação) e da despesa pública. No entanto, a partir dos anos 1980, as políticas de privatização reconfiguraram, consideravelmente, o papel do Estado¹⁰. Apoiadas na ideologia neoliberal, as privatizações estenderam-se das empresas aos próprios serviços públicos.¹¹

O Estado afirmou-se como regulador, mas também como contratante com o sector privado. Instituíram-se agências reguladoras com estatuto de autonomia ou independência em relação ao Estado, traduzindo um novo tipo de

etc.). Existe crise sempre que a despesa pública (cuja tendência histórica tem sido no sentido do crescimento) mostra dificuldades para ser financiada pelos impostos. O tema tem sido analisado, sob ópticas diferentes, por vários autores, com destaque para J. Schumpeter, em 1918 (“La crise de l’État fiscal” in *Impérialisme et Classes Sociales*, Paris: Flammarion, 1984, p. 229-282) e J. O’Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St Martin’s Press, 1973. Entre nós, sobre o tema, cfr. Casalta Nabais, “Da sustentabilidade do Estado fiscal”, in J. C. Nabais e S. T. da Silva (coord.), *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 11-59.

10 Vide, entre outros, A. C. Santos, M. E. Gonçalves, M. M. L. Marques, *Direito Económico*, 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 129 e ss.

11 Neoliberalismo é uma expressão que sintetiza um conglomerado de teorias económicas de inspiração neoclássica (teorias do monetarismo, da eficiência dos mercados financeiros, do princípio da equivalência ricardiana, das expectativas racionais, dos ciclos reais, da ordem espontânea) ou de natureza mais interdisciplinar (teoria da escolha pública) que se opuseram ao keynesianismo, ao marxismo e à economia institucional. É este conglomerado que domina o atual pensamento económico (por isso designado “pensamento único”) e se arvora em norma de transformação da realidade. Neste sentido, o neoliberalismo não é contra a intervenção do Estado em geral, mas defende um Estado mínimo que alargue os pressupostos da esfera do mercado à generalidade do tecido económico e social. Uma excelente crítica aos pressupostos da teoria neoliberal pode ler-se in Há-Joon Chang, *23 Things They Don’t Tell You About Capitalism*, London: Allen Lane, Penguin Books, 2010.

descentralização institucional contendo em si o gérmen do primado da tecnocracia sobre a decisão política democrática. A criação destas agências teve alegadamente em vista libertar as decisões económicas e financeiras da influência política (i.e., dos parlamentos e governos democráticos); mas estas agências têm levantado não raro a suspeita da sua “captura” pelos interesses privados.

Também as parcerias público-privadas (PPP), que tomaram em parte o lugar das tradicionais concessões de obras e serviços públicos, suscitam desconfianças quanto à justeza da repartição dos riscos envolvidos entre as partes pública e privada, em detrimento da primeira.

Será caso para perguntar: estaremos perante o “Estado predador” de que fala James Galbraith, decorrente da “*sistemática exploração das instituições públicas para o benefício privado de alguns*”?¹²

Em suma, a governação atual tem sido de facto orientada para a transferência crescente de funções públicas para o sector privado em moldes que deixam sérias dúvidas quanto às suas consequências na satisfação do interesse geral.

Curiosamente, a crise desencadeada em 2007 gerou inicialmente, com o beneplácito da União Europeia (UE), a crença num “retorno” do Estado, o qual acudiu rapidamente a bancos em dificuldades, acreditando-se que viria aí, pelo menos, um reforço e maior transparência dos mecanismos de regulação do sector financeiro.¹³

Casos como, em Portugal, o do Banco Português de Negócios – BPN ilustraram, contudo, a distorção de sentido da figura da nacionalização nos novos tempos e, de um modo mais geral, a lógica prevalecente de privatização de lucros e socialização de custos, justificada, aliás, naquela instância, por um indemonstrado risco sistémico.

2.2 Bens públicos e papel do Estado

Um dos fundamentos em que assentou historicamente o papel do Estado residiu no reconhecimento da existência de “bens públicos”, i.e. bens, por natureza, não rivais e não exclusivos, ou seja, que são susceptíveis de serem utilizados ou consumidos por toda uma população e insusceptíveis de apropriação privada.

12 James Galbraith, *L'Etat Prédateur: Comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris: Seuil, 2009.

13 Cfr., entre outros, A. C. dos Santos, “A crise financeira e a resposta da União Europeia: Que papel para a fiscalidade?”, in: S. Monteiro, S. Costa e L. Pereira, *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*, Porto: Vida Económica, 2011, p. 19- 40 e “Crise financeira e auxílios de Estado - Risco sistémico ou risco moral?” in *C &R, Revista de Concorrência e Regulação*, Ano I, n.º 3, 2010, p. 209-234.

A sua produção implica assim um custo idêntico ao que teria no caso de serem usufruídos por um único indivíduo.¹⁴

Os bens públicos são por isso suportados por impostos (e não por taxas) e, conseqüentemente, pela globalidade dos contribuintes. Cabe, nessa noção, um conjunto de bens ou recursos naturais (“bens do domínio público”, como as águas territoriais, lagos, lagoas, rios, o espaço aéreo, os recursos naturais, as águas minerais extraídas do solo, estradas e linhas férreas – cf. Art. 84.º da CRP), assim como as funções clássicas do Estado (exército, diplomacia, polícia, iluminação pública etc.).

Há, além disso, bens ou serviços que são “públicos” não por natureza, mas por opção política e imposição constitucional (saúde, educação, habitação, segurança social etc.). São estes bens públicos constitucionais ligados à ideia de Estado Social – e garantidos como direitos fundamentais dos cidadãos – que são objeto do fogo cerrado das teses neoliberais.

No entanto, um bem público não é necessariamente um bem provido diretamente pelo Estado e sem encargos para o utente. A crise do Estado fiscal, que se exprime na insuficiente arrecadação de impostos para cobrir a despesa pública e, conseqüentemente, na persistência de défices, gerou a procura de outras fontes de receita além dos impostos (taxas, como propinas, taxas moderadoras, rendas, contribuições especiais, tributos atípicos, receitas parafiscais etc.) ou de não despesa (“cortes” em remunerações, incluindo subsídios de agentes públicos e reformados) e conduziu mesmo a uma privatização maior ou menor desses bens públicos jurídicos por meio das parcerias público-privadas, seguros de doença, etc. A dimensão desta privatização, bem como as condições de regulação dessa atividade são objeto de controvérsia política.

Com a dominância das teses neoliberais conjugada com a evolução tecnológica e os constrangimentos orçamentais inerentes à já mencionada crise do Estado fiscal reforçou-se em maior ou menor grau, conforme os países, a tendência para delegar uma parte importante das referidas funções públicas em entes privados, inclusive as funções inerentes ao próprio Estado soberano (mercenários ou corpos militares profissionais após o fim do serviço militar universal, segurança privada, cobrança tributária privada, privatização da função penitenciária etc.).

Portugal tem acompanhado este movimento sem uma efetiva transparência e avaliação dos impactos da privatização e da desintervenção no equilíbrio das contas públicas e na qualidade dos serviços ou mesmo nos preços dos bens e serviços, que, em diversos sectores, têm vindo visivelmente a subir.¹⁵

14 Deve-se a P. A. Samuelson a primeira teorização do tema em “The pure theory of public expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, 1954, vol. 36, p. 387-389.

15 Estudos europeus recentes têm posto em evidência que a liberalização de serviços como o fornecimento de energia elétrica não se tem repercutido numa diminuição do preço ao utilizador, nem mesmo numa maior

De facto, muitas das privatizações deram-se – e continuam a dar-se... – por razões orçamentais, outras por razões ideológicas vertidas em ideias feitas, do tipo “o privado é sempre melhor gerido que o público”¹⁶. A criação de empresas públicas tende a ficar assim reduzida a casos de desorçamentação ou a domínios em que o capital privado não tem interesse em investir (por exemplo, em domínios como o transporte ferroviário ou outros promovidos, em áreas não rentáveis, por empresas municipais).

As privatizações equacionadas no âmbito da “troika” – em rigor, não necessárias para a consolidação orçamental¹⁷ – abrangem inclusive bens públicos (e.g. a privatização das empresas públicas de serviços de águas e saneamento) ou empresas de referência (como a TAP - Transportes Aéreos Portugueses) relativamente às quais existem fortes motivos para mantê-las sob mão pública. Por pressão de banqueiros privados, tem sido inclusive encarada a possibilidade de alienação ao sector privado do agora único banco público, a Caixa Geral de Depósitos. A polémica gerada ultimamente à volta da proposta de privatização da RTP - Rádio e Televisão Portuguesa, seja por meio de venda, seja de concessão da sua exploração a entidade privada, é exemplar de quão longe se está a caminhar nesta senda privatizadora, atingindo um serviço público cujas exigências transcendem a garantia da qualidade e equidade na prestação, envolvendo a área sensível da liberdade de expressão e do pluralismo e o património de valor incalculável relativo à história da televisão em Portugal.

Por último, não deve ser ignorada a influência da UE nestes processos de liberalização e privatização. É verdade que a UE conceptualizou os serviços públicos como “serviços de interesse geral”, abrindo caminho a uma mais forte presença do sector privado na sua exploração e prestação. Mas também é verdade que o direito europeu deixa considerável margem de autonomia aos Estados Membros quanto aos limites da propriedade pública e razoável autonomia quanto à gestão pública (razoável, pois, em sede de auxílios de Estado, o critério do investidor privado acaba por obrigar as empresas públicas a serem geridas de acordo com os mesmos critérios de gestão das privadas).

eficiência do sistema. Cfr. Hughes Belin, “French study: Electricity liberalisation has failed to deliver benefits to households”, 24 de novembro de 2011, <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3373>.

16 Esta é uma das ideias feitas que não resiste nem a uma análise teórica (não sendo o Estado uma empresa, a gestão estatal tem constrangimentos jurídicos que a gestão privada não conhece; no campo empresarial, os preços da gestão privada comportam uma componente lucrativa que não tem de existir no sector público, etc.), nem a uma análise empírica (v.g. parte substancial da inovação tecnológica provém do sector público). Se a gestão pública tem, entre nós, problemas, a questão central talvez esteja no facto de serem normalmente as mesmas pessoas que passam, pela porta giratória, do sector público para o privado e vice-versa e que, por razões que a razão desconhece, são mais competentes na gestão privada do que na pública... Sobre o mesmo fenómeno (a *corporatocracia*) nos EUA cfr. J. Sachs, *El precio de la civilización*, Barcelona: Galaxia de Gutenberg, 2012, p. 131 e ss.

17 O produto das privatizações não chegará para cobrir 3% da dívida pública.

Por exemplo, a alegada imposição europeia da supressão das “*golden shares*” do Estado em empresas como a Eletricidade de Portugal - EDP ou a GALP deixou no ar a suspeição de que outras poderiam ter sido as opções do governo português (i.e., manter essa presença do Estado naquelas empresas), igualmente compatíveis com o direito da UE (como ocorre em outros Estados Membros). É o caso, entre outros, da Alemanha (onde se mantem uma *golden share* do Estado da Baixa Saxónia na Volkswagen, correspondente a 20% do capital) e do Reino Unido (onde o Estado conserva *golden shares*, designadamente, na BAE Systems e na Rolls Royce, ambas no sector da defesa).

3 Revalorizar o Estado de Direito

3.1 Repor os direitos fundamentais na agenda política

As funções do Estado, tendo em vista promover o desenvolvimento económico e o bem-estar social, representam um prolongamento da sua razão de ser essencial como garante do bem comum e dos direitos dos cidadãos.

Causa, assim, perplexidade a desconsideração dos direitos sociais fundamentais que acompanha atualmente o desenho das políticas financeiras e orçamentais portuguesas e europeias, erigindo em suprema prioridade o controlo do défice e da dívida, “custe o que custar” (como afirmou o Primeiro Ministro português) ... As políticas de austeridade têm implicado limitações a direitos constitucionalmente consagrados e a princípios em que assenta o modelo social europeu, desde logo nos planos do trabalho e das condições de emprego, mas também na saúde, na educação, na segurança social.¹⁸

Parece gritante a contradição entre estes desenvolvimentos e a evolução do discurso político nas instituições europeias ao longo da última década, um discurso que tem colocado a ênfase nos valores e direitos humanos (cf. Carta dos Direitos Fundamentais da UE, em vigor com força obrigatória desde Dezembro de 2009)¹⁹, e no apego aos direitos sociais fundamentais, definidos na Carta Social Europeia (1961) e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989).

Acresce que a perspectiva de perdas adicionais de autonomia dos Estados no que respeita à condução das suas políticas públicas, quer financeiras e orçamentais (v. a chamada “regra de ouro”, recentemente adotada²⁰, impondo

18 Sobre o divórcio entre a economia e os direitos humanos, cfr. Manuel Couret Branco, *Economia Política dos Direitos Humanos: os direitos humanos na era dos mercados*, Lisboa: Sílabo, 2012.

19 Cfr. Ana Riquito et al, *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

20 Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governo na União Económica e Monetária, disponível em: http://european-council.europa.eu/media/639122/16 - tscg_pt_12.pdf.

limites adicionais, de natureza constitucional ou para-constitucional, ao défice e à dívida públicos), quer económicas e sociais, permite antecipar riscos acrescidos de erosão (ou desconstrução) do Estado social, especialmente nos países mais frágeis como Portugal.

Sucedem-se os cortes cegos na despesa, os aumentos indiscriminados de impostos e taxas, o aumento do desemprego e o empobrecimento do país, a par da adoção de um modelo económico baseado em baixos salários e no aumento das desigualdades sociais, sem que se vislumbre, ao mesmo tempo, qualquer movimento sério no sentido de se criarem condições de uma política de desenvolvimento económico e de reforço dos mecanismos de regulação pública de atividades privadas, designadamente as financeiras e as decorrentes de privatizações.

Não se desconhece que a teoria dos direitos fundamentais tem por vezes invocado o carácter programático dos direitos sociais e económicos para justificar o abrandamento da sua realização em tempos de crise e de dificuldades financeiras. Do mesmo modo, a Constituição portuguesa recuperou a dicotomia entre direitos, liberdades e garantias (onde inclui os direitos pessoais e de participação política e os direitos dos trabalhadores)²¹, por um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, por outro lado, reconhecendo tão-só aos primeiros (e aos direitos equivalentes) a força vinculativa direta de entidades públicas e privadas (Art.º 18.º). Esta opção tem-se refletido, muitas vezes com deficiente fundamentação, na jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC), que tem concedido efetivamente uma ampla margem de decisão ao legislador ordinário na conformação dos direitos sociais.²²

Foi assim que, num primeiro momento (acórdão n.º 396/2011, de 21 de setembro, de 2010), o TC invocou a margem de decisão do legislador, a eficácia da medida e o seu carácter temporário e não excessivo, num contexto de emergência financeira para não declarar a inconstitucionalidade dos cortes salariais na função pública, sem ter verificado a sua necessidade e proporcionalidade em face de medidas alternativas com idênticos resultados. Mas nesse mesmo acórdão ficaram avisos claros de que a invocação política do estado de emergência financeira teria limites.²³

Não surpreendeu assim que, no seu acórdão n.º 353/2012, de 5 de julho, o TC tenha declarado a inconstitucionalidade dos cortes dos subsídios de férias

21 São direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores os relacionados com a segurança no emprego, as comissões de trabalhadores, a liberdade sindical, os direitos das associações sindicais e contratação coletiva e o direito à greve, assim como a proibição *do lock-out*.

22 Para uma crítica certa da hierarquização dentro dos direitos fundamentais e da pretensa superioridade natural dos direitos, liberdades e garantias, cfr. J. Reis Novais, *Direitos Sociais, teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra: Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010.

23 Ver um comentário a este acórdão in A. C. dos Santos, “A nova para-fiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas”, *Revista do Ministério Público*, n.º 129, jan-abr. 2012, p. 49-61.

e de Natal de funcionários, aposentados e reformados, reconhecendo, em nome do princípio da igualdade proporcional na repartição dos sacrifícios nos encargos públicos, que há limites para os sacrifícios impostos aos rendimentos do trabalho.

A ideia, muitas vezes repetida, de que “vivemos acima das nossas possibilidades”, para além de diluir num fictício “nós” quem de facto vive acima das suas possibilidades, escamoteia o imperativo de avaliar que meios efetivamente existem para financiar a despesa pública (e pagar a dívida pública) e de que modo são aplicados ou distribuídos. Aliás, de acordo com as orientações da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (instituída em 2007), os impactos das políticas e medidas de contenção deverão ser objecto de avaliação prévia que permita ponderar opções que, sem deixarem de contribuir para a resolução dos problemas financeiros, possam revelar-se menos gravosas para os indivíduos e as famílias. Trata-se, no fundo, de uma exigência do princípio da proporcionalidade que, no caso português (e não só...) tem estado longe de ser devidamente considerado.

Por tudo isto parece-nos crucial repor os direitos fundamentais na agenda política, “levar os direitos a sério” (Ronald Dworkin), revalorizando-os como imperativos éticos e pilares essenciais do Estado de Direito. As responsabilidades do Estado nesta matéria devem expressar-se em deveres precisos que permitam a tradução daqueles direitos no espaço social, implicando políticas e meios adequados e expondo não só politicamente, mas também juridicamente, o Estado pelo seu não-cumprimento.

Vale a pena sublinhar, a propósito, o exemplo de países como a África do Sul (Constituição de 1976) e a Finlândia (Constituição de 1999), que reconhecem hoje aos tribunais o poder de verificarem a razoabilidade das políticas públicas em função dos meios disponíveis à luz de uma combinação de critérios humanos, tecnológicos, de disponibilidade e acessibilidade social, aceitabilidade ética e cultural e qualidade.²⁴

Uma outra novidade da moderna teoria dos direitos fundamentais reside na configuração destes direitos como padrões de referência quer da produção político-legislativa, quer mesmo da ação das instituições públicas e até privadas. Um corolário desta visão é a defesa da oponibilidade dos direitos económicos e sociais não só aos poderes públicos, mas também aos centros de poder económico.

3.2 Reforço da segurança e da vigilância policial: as liberdades em risco?

É igualmente preocupante que o recuo do Estado social e a limitação de direitos a que se assiste presentemente venham a par de uma intensificação das

²⁴ A Constituição finlandesa trata os “*basic rights*”, quer civis e políticos, quer sociais e económicos, de acordo com os mesmos princípios (Capítulo 2), cometendo às autoridades públicas o dever de garantir a observância desse conjunto de direitos básicos (Secção 23).

políticas de segurança na Europa, manifesta na ampliação dos mecanismos de vigilância e controlo policial dos cidadãos, na expansão dos sistemas de informação contendo cada vez mais categorias de dados pessoais (biométricos, genéticos, etc.), em obrigações impostas aos operadores de telecomunicações de retenção dos dados dos utilizadores, entre outras.²⁵

Impulsionadas pela luta contra o terrorismo global que se acentuou após o 11/9, estas tendências têm sido também justificadas por um alegado recrudescimento da criminalidade decorrente da crise social, sem que todavia os dados disponíveis o confirmem.²⁶

Na União Europeia, foi aprovado, em abril de 2012, mais um acordo com os EUA relativo à transmissão ao Department of Homeland Security dos EUA dos dados de passageiros aéreos (Passenger Name Records - PNR) viajando para aquele país, reforçando inclusive a interconexão entre bases de dados de natureza comercial e policial. Este acordo foi aprovado por uma maioria estreita no Civil Liberties Committee do Parlamento Europeu (31 contra 23 deputados e 1 abstenção), e também com forte oposição no Plenário do Parlamento, o que é indicativo da controvérsia que continua a marcar esta matéria²⁷. Inicialmente interdita a não ser que os países de destino dessem garantias de proteção equivalentes às que constam da legislação europeia, a transferência de dados pessoais sensíveis é hoje admitida para países como os EUA, onde essas garantias manifestamente não existem, com reconheceu o Supervisor Europeu da Proteção de Dados, em parecer de dezembro de 2011.²⁸

Portugal tem acompanhado esse movimento, uma vez mais, sem verdadeiro debate público. O governo português foi, aliás, dos que se apressou a aceitar o referido acordo com os EUA, antes mesmo da sua aprovação pela UE. A revisão da legislação sobre videovigilância (Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro),

25 Cfr. M. Eduarda Gonçalves e M. Inês Gameiro, "Security, privacy and freedom and the EU legal and policy framework for biometrics", *Computer Law & Security Review* 28 (2012), p. 320-327, disponível em: www.sciencedirect.com.

26 Sobre o tema, cfr., entre outros, Michel Walzer, *A guerra em debate*, Lisboa: Livros Cotovia, 2004; Eric Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo*, Lisboa: Presença, 2008; C. Romani e F. Garcia, *Terrorismo e derechos humanos: una aproximación desde el derecho internacional*, Madrid: Dykinson, 2005 e A. C. dos Santos, "Guerra contra o terrorismo e direitos fundamentais: o fio da navalha", in *Galileu, Revista de Economia e Direito*, vol. XIII, n.º 2, 2008, p. 11-24

27 O EU-US Passenger Name Record (PNR) Agreement foi adoptado com 409 votos favoráveis, 226 contra, e 33 abstenções. Uma minoria significativa de membros do Parlamento Europeu votou contra o acordo, incluindo a relatora Sophie in 't Veld (ALDE, NL), que retirou o seu nome do relatório. Foi recusada a proposta de remeter o acordo para o Tribunal de Justiça. Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120419IPR43404/html/Parliament-gives-green-light-to-air-passenger-data-deal-with-the-US>.

28 Cfr. Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision on the conclusion of the Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of Passenger Name Records to the United States Department of Homeland Security http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-12-09_US_PNR_EN.pdf.

permitindo a instalação de câmaras em locais públicos por mera decisão do Ministro da Administração Interna e retirando à Comissão Nacional de Proteção de Dados o poder de emitir parecer prévio vinculativo, representa outro sinal perturbador na perspectiva das liberdades públicas. Tudo isto acontece a par de restrições progressivas aos princípios e direitos constantes da legislação relativa à proteção de dados pessoais.

E não é apenas a lógica da segurança (alargada a muitas outras esferas da vida quotidiana, mas não à segurança social) que explica esta deriva. O mercado das tecnologias e serviços de segurança é dos que mais cresce hoje em dia, não obstante a crise, estimulado por investimentos privados e públicos, incluindo da UE (v. Programa Horizon 2020, relativo às prioridades da investigação e desenvolvimento do próximo programa-quadro).

Esta evolução não tem sido imune a críticas por parte das próprias autoridades europeias por, em nome do combate ao crime, se estar concedendo às autoridades policiais e judiciais acesso a dados de indivíduos insuspeitos.

A verdade é que, apesar das manifestas limitações que vêm sendo impostas a direitos e liberdades dos cidadãos, o discurso político que acompanha as políticas e medidas securitárias hoje em dia, quer no plano europeu, quer em Portugal, tem adotado um tom conciliatório: as medidas de segurança não serão mais, afinal, do que condições da realização dos direitos humanos. Assim, se veicula para a opinião pública a noção de que segurança e liberdade, segurança e privacidade são não só compatíveis como se fortalecem mutuamente... É um discurso perigoso e que importa desmontar, sublinhando antes o conflito entre a expansão das formas de controlo social, por um lado, e as liberdades e democracia, por outro.

4 Fundamentação e transparência das decisões públicas

As circunstâncias atuais impõem especiais exigências à fundamentação e à transparência do debate político acerca do papel do Estado e das orientações fundamentais de políticas públicas, assim como à participação dos cidadãos nesse debate.

A definição do papel do Estado, as formas de provisão de bens públicos e a relação entre entidades públicas e privadas são questões estruturantes do processo democrático que não podem estar dependentes de ciclos eleitorais, nem tão pouco de discussões fechadas, tecno-burocráticas ou mal fundamentadas.²⁹

Neste sentido, é essencial que se caminhe para uma nova ética de governação capaz de abandonar velhos paradigmas e formas de estar e fazer política, de identificar novas orientações na relação entre processos de tomada

29 Para exemplificação do tema, cfr. João Pato, “Conhecimento e informação para as políticas públicas da água em Portugal”, in L. Veiga da Cunha, et al (eds.), *Reflexos da Água*. Lisboa: Associação Portuguesa de Recursos Hídricos, 2007.

de decisão e produção de conhecimento e de estruturar essa relação em função dos distintos intervenientes, públicos e privados.

A fundamentação e transparência de decisões políticas não podem deixar de ser vistas como pressupostos essenciais, não só da melhoria dos processos democráticos, mas também da melhoria qualitativa das decisões políticas.

Na prática, trata-se de uma mudança cuja concretização depende de quatro condições essenciais: ética política; disponibilidade extensiva de informação de qualidade para consulta pública ou investigação científica; vocação, disponibilidade e independência do sistema científico na análise de políticas públicas; e participação dos cidadãos³⁰. Assim se criariam condições para um reforço da responsabilização de decisores e executantes de políticas públicas por más decisões ou execuções.

Se a primeira condição depende de uma ética de governação – partindo do princípio que qualquer decisor assume sempre o interesse público e a sua missão de serviço público como valores que se sobrepõem a quaisquer outros no exercício das suas funções –, a segunda surge como sua condição material – sem informação e conhecimento não é possível governar, gerir ou melhorar as condições de base dos processos de escolha democrática; a terceira apresenta-se como sistema de regulação – o sistema científico e técnico é, provavelmente, aquele que está melhor equipado para avaliar a qualidade, eficácia e impacto da ação pública; e a quarta como condição essencial para evitar que o debate público se cinja a grupos restritos de interesse político e económico, designadamente.

Em Portugal, a concretização de qualquer uma destas condições confronta-se com obstáculos significativos. No que diz respeito à primeira (orientação ética), para além da inexistência de um enquadramento jurídico realmente dissuasor de situações de corrupção política ativa ou passiva e capaz de responsabilizar os agentes políticos em casos de violação óbvia do interesse público, assiste-se à banalização e relativização extremas das afirmações políticas: o que é associado ao interesse público pode deixar de o ser passadas poucas semanas, observando-se situações idênticas relativamente a distintas afirmações ou opções políticas e de políticas públicas. A ética governativa é hoje residual relativamente a interesses privados, partidários e eleitoralistas, económicos, pessoais até, e raramente se assiste a uma fundamentação técnica, lógica ou científica, transparente e escrutinada, das decisões, preferindo-se a maior parte das vezes uma argumentação de qualidade duvidosa, quando não sobretudo ideológica, como se indicou mais acima a respeito da privatização de empresas e serviços públicos.

30 Sobre estes temas, cfr., entre outros, J. Mozzicafreddo, J. Salis Gomes e J. S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta, 2003; S. Rose-Ackerman, *Corrupção e governo*, Lisboa: Prefácio, 1999, M. Eduarda Gonçalves (org.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras: Celta, 2000.

No que diz respeito à informação necessária ao controlo democrático da atividade política, observam-se igualmente problemas estruturantes. A monitorização quantitativa da atividade governativa é praticamente inexistente, os dados dos sistemas de informação são de difícil consulta e manuseamento, além de incompletos: confunde-se informação em “estado bruto” com sistemas de indicadores; há lacunas significativas de informação relativa a tantos outros domínios de governação; são raras as bases de dados integradas, havendo duplicação de esforços e recursos gastos na sua construção e atualização; raramente são privilegiadas abordagens longitudinais que permitam observar o desenvolvimento de uma determinada linha de atuação governativa.

A terceira confronta-se com dificuldades de compatibilização entre os critérios de avaliação dos sistemas científicos e as lógicas de produção do conhecimento científico, por um lado, e as necessidades de monitorização e fundamentação inerentes ao desenvolvimento da atividade e das decisões políticas. Excessivamente fechada em si própria, a comunidade científica continua a revelar dificuldades em comunicar os resultados das suas investigações de forma corrente para públicos não científicos; em simultâneo, não se assiste a um verdadeiro investimento em investigação aplicada em políticas públicas, persistindo uma visão tradicional do papel das ciências sociais neste campo de investigação particular.

A quarta afirma-se na dificuldade de se constituir entre nós a agora³¹, uma opinião pública informada e uma cultura cívica crítica e construtiva. As condições para o alargamento da capacidade interventiva dos cidadãos continuam por concretizar, reduzindo-se tantas vezes o exercício da cidadania ao voto, a ações de protesto ou ações de natureza pontual. Na generalidade dos casos, as formas de protesto e manifestação de desacordo relativamente a decisões políticas são desadequadas e ineficazes, cingindo-se a ritos – manifestações de rua, manifestos, abaixo-assinados, movimentos de opinião – sem impacto significativo do ponto de vista da construção de soluções alternativas e, mais ainda, sem possibilidade de co-responsabilização entre distintos agentes públicos e privados. Na verdade, a transição de sistemas de democracia representativa para sistemas de democracia deliberativa assume ainda uma natureza residual³². Não só porque implica uma mudança de mentalidades, mas também porque representa uma forma clara de redistribuição e “democratização” do poder político, excessivamente concentrado na atividade partidária.

Quando combinados, estes condicionalismos criam problemas ao desenvolvimento dos processos democráticos, abrindo caminho a discussões e

31 Sobre o tema, Zygmunt Bauman, *La Solitudine del Cittadino Globale*, Milano: Feltrinelli, 2008.

32 Sobre o tema da democracia deliberativa, cfr. entre outros, A. S. Estanqueiro Rocha, “Democracia deliberativa”, in J. Cardoso Rosas (org.), *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 129-175 e J. M. Leite Viegas, Susana Santos e Sérgio Faria (org.), *A qualidade da democracia em debate*. deliberação, representação e participação políticas em Portugal e na Espanha, Lisboa: Mundos Sociais, 2010.

escolhas políticas não participadas e não validadas cientificamente, de natureza meramente ideológica, doutrinária ou corporativa, constringendo, de forma significativa, as possibilidades de inovação e o desenvolvimento de cenários alternativos para o futuro, como os que se afiguram necessários no contexto atual.

5 Considerações finais

O debate sobre o papel do Estado reganhou atualidade no contexto da crise que se abate neste momento sobre diferentes países europeus. Por más ou boas razões, a crise oferece a oportunidade de repensar as missões do Estado enquanto prestador de bens e serviços públicos e eventualmente até de aprofundar o funcionamento dos sistemas democráticos.

Para responder aos problemas de ordem financeira, a União Europeia tem, porém, privilegiado as políticas e medidas de carácter restritivo conducentes a limitar as funções económicas e sociais do Estado consolidadas ao longo do século XX. Na realidade, as orientações atuais vêm na linha das políticas de privatização e de liberalização lançadas desde os anos 80, que reconfiguraram gradualmente o papel e a estrutura do Estado, uma evolução que suscita, contudo, fundadas dúvidas quanto ao seu impacto na satisfação do interesse geral. As orientações políticas atuais fazem, por seu lado, perigar direitos sociais e eventualmente até os princípios democráticos. A coincidência entre a erosão do Estado Social e o fortalecimento, em nome da segurança, dos mecanismos de vigilância e do controlo dos cidadãos acentua os receios de uma deriva do Estado de direito.

Perante isto, consideramos especialmente importante revisitar os fundamentos da ação do Estado na provisão de bens e serviços públicos, em particular, à luz do exemplo de Portugal.

A nosso ver, as funções económicas e sociais do Estado devem ser encaradas, antes de mais, na óptica das responsabilidades deste como garante do bem comum. Neste sentido, a crise, pela sua própria natureza e consequências, apela não à restrição mas antes à revalorização dos direitos fundamentais dos cidadãos, em particular, dos direitos sociais, como imperativos éticos e pilares essenciais do Estado de direito.

Perguntámo-nos, assim: não será o momento para propor uma revisão do quadro constitucional em Portugal no sentido de valorizar os direitos económicos, sociais e culturais, reforçando a sua força jurídica e aplicabilidade? E deveremos continuar a encarar o Estado como o único responsável pela realização dos direitos sociais?

As circunstâncias atuais exigem inclusive, julgamos, um reforço da transparência e da fundamentação das políticas públicas assim como de responsabilização dos poderes públicos pelas opções tomadas. Do mesmo passo, é a prática democrática junto com a participação do cidadão interessado na avaliação

da ação pública que importa procurar promover, tendo em vista a melhoria da qualidade da democracia.

Referências bibliográficas

- AMARAL, J. F. do et al. *Financeirização da economia: a última fase do neoliberalismo*. Lisboa: Livre, 2010.
- BAPTISTA, E. C. Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia, *Revista da Ordem dos Advogados*, 71, n.º 2, 2011.
- BAUMAN, Z. *La Solitudine del Cittadino Globale*. Milano: Feltrinelli, 2008.
- BELIN, Hughes. “French study: Electricity liberalisation has failed to deliver benefits to households”, 24 de novembro de 2011, disponível em: <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3373>.
- BRANCO, M. C. *Economia Política dos Direitos Humanos: os direitos humanos na era dos mercados*. Lisboa: Sílabo, 2012.
- CHANG, J. *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. London: Allen Lane, Penguin Books, 2010.
- GALBRAITH, J. *L'Etat Prédateur: comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*. Paris: Seuil, 2009.
- GONÇALVES, M. Eduarda; GAMEIRO, M. Inês. “Security, privacy and freedom and the EU legal and policy framework for biometrics”, *Computer Law & Security Review* 28, 2012, p. 320-327, disponível em: www.sciencedirect.com.
- GONÇALVES, M. Eduarda (org.). *Cultura científica e participação pública*. Oeiras: Celta, 2000.
- HOBBSBAWN, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. Lisboa: Presença, 2008.
- KRUGMAN, P. *Acabem com esta crise já*. Lisboa: Presença, 2012.
- LOUÇÃ, F.; MORTÁGUA, M. *A Dividadura: Portugal na crise do euro*. Lisboa: Bertrand, 2012.
- MOTA, J.; LOPES, L.; ANTUNES, M. *A crise da economia global: alguns elementos de análise*, Lisboa: Ana Paula Faria Editora, 2009.
- MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. SALIS; BATISTA, J. S. (org.). *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos*. Oeiras: Celta, 2003.
- MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- NABAIS, CASALTA J. Da sustentabilidade do Estado fiscal, in: NABAIS, J.; SILVA, S. T. da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.
- NOVAIS, J. Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010.
- O'CONNOR, J. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press, 1973.

PATO, João, “Conhecimento e informação para as políticas públicas da água em Portugal”, in: CUNHA, L. Veiga da et al. (eds.). *Reflexos da água*. Lisboa: Associação Portuguesa de Recursos Hídricos, 2007.

REIS, J. ; RODRIGUES, J. *Portugal e a europa em crise: para acabar com a economia de austeridade*. Lisboa: Actual, Le Monde Diplomatique, 2011.

RIQUITO, Ana et al. *Carta dos direitos fundamentais da união europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

ROCHA, A. S. Estanqueiro, “Democracia deliberativa”, in: ROSAS, J. Cardoso (org.). *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 129-175.

ROMANI, C.; GARCIA, F. J. *Terrorismo e derechos humanos: una aproximación desde el derecho internacional*. Madrid: Dykinson, 2005.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corrupção e governo*. Lisboa: Prefácio, 1999.

ROLO, J. M. *Labirintos da crise financeira internacional (2007-2010)*. Chamusca: Cosmos, 2010.

SACHS, J. *El Precio de la civilización*. Barcelona: Galáxia de Gutemberg, 2012.

SAMUELSON, P. A. “The pure theory of public expenditure”. *Review of Economics and Statistics*, 1954, vol. 36, p. 387-389.

SANTOS, A. C. DOS; GONÇALVES, M. E.; MARQUES, M.M. L. *Direito económico*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. “A crise financeira e a resposta da União Europeia: Que papel para a fiscalidade?”, in: MONTEIRO, S.; COSTA, S. ; PEREIRA L. *A fiscalidade como instrumento de recuperação económica*. Porto: Vida Económica, 2011. p. 19- 40.

_____. “Crise financeira e auxílios de Estado - Risco sistémico ou risco moral?” *C & R, Revista de Concorrência e Regulação*, Ano I, n.º 3, pp. 209-234, 2010.

_____. “A nova parafiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas”. *Revista do Ministério Público*, n.º 129, pp. 49-6, jan-abr 2012.

_____. “Guerra contra o terrorismo e direitos fundamentais: o fio da navalha”. *Galileu, Revista de Economia e Direito*, vol. XIII, n.º 2, pp. 11-24, 2008.

SCHUMPETER, J. “La crise de l’État fiscal” (1918). *Impérialisme et classes sociales*. Paris: Flammarion, 1984.

SANTOS, B. S. *Portugal: Ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina, 2011.

STIEGLITZ, J. *Economics of the Public Sector*. 3. ed. New York: Norton and Company, 2000.

WALZER, M. *A Guerra em Debate*, Lisboa: Livros Cotovia, 2004.

VIEGAS, J. M. L., SANTOS, S.; FARIA, S. (org.). *A qualidade da democracia em debate: deliberação, representação e participação políticas em Portugal e na Espanha*. Lisboa: Mundos Sociais, 2010.

Recebido em 15/02/2012

Aceito para publicação em 15/09/2012