

ESTADO SOCIAL, CONSTITUIÇÃO E POBREZA

Programa de Doutorado em Direito Público

Sustentabilidade Política e Pós-democracia



Suzana Tavares da Silva

2015

Roteiro

A *sustentabilidade política* é a designação que escolhemos para caracterizar os desafios actuais enfrentados pelas formas de exercício legítimo do poder público num *contexto fragmentário e multi-referencial*, que nos impõe um abandono das lógicas dicotómicas platónicas (bem e mal) e das dicotomias cartesianas em que fomos instruídos como juristas e que cultivámos durante um século, em particular a divisão entre direito público e direito privado. Hoje as novas lógicas (*fuzzy*, modal, intuicionista, etc), muitas influenciadas pela computorização da nossa vida, tornam difícil compreender a realidade e realizar o direito no contexto de gradação valorativa que perpassa a Sociedade e a política.

1. O momento actual não pode ser reconduzido a uma “*big thing*” (Goodin, 2011) - não dispormos hoje de uma compreensão englobante da realidade político-social semelhante àquelas que nos permitiram tratar e compreender o passado (em particular, o modelo da “*escolha racional*”), reconduzindo a *questão social* a uma das quatro teorias clássicas (o conflito, a partilha de valores, a troca e a coordenação).
2. A *escolha racional* apresenta-se como um significante comum para um *patchwork* de diversas teorias que foram ganhando protagonismo nas diferentes áreas das ciências sociais, entre as quais merecem destaque: *i*) a “*teoria dos jogos*” no domínio das relações internacionais (Osborne, 2009), a noção de “*bens públicos*” (Olson, 1971) no domínio económico e, a seu modo, a “*teoria da justiça*” de Rawls.

Nesta fase de *optimismo racional* acreditava-se que era possível modelar a Sociedade a partir do Estado, algo que hoje foi substituído pelo divórcio entre o poder e a política, em resultado de ser muito difícil tentar dirigir políticas a nível local, quando os problemas são globais e a acção tem de ser coordenada.

A *escolha racional* tem uma relação próxima com o *modelo de desenvolvimento e organização* do Séc. XX, que deu origem ao surgimento de classes médias progressistas, para quem as preocupações com a reforma das instituições políticas se reconduziam à luta contra a corrupção e as clientelas políticas, o que acabou por reconduzir o debate político ao tema da *(re)forma da Administração*. A discussão política passou a centrar-se nas regras jurídicas e no seu papel entre os desafiadores e os detentores do poder, perdendo substancialidade.

3. Neste meio tempo surgiram algumas “*propostas intermédias*” para uma recompreensão dos modelos baseadas:

i) na revisitação da *biopolítica* (originariamente associada a Foucault) a partir das teorias do darwinismo social (Campbell, 2013);

ii) nos modelos de evolução cultural;

iii) nos modelos de organização em rede (Castells, 2006), fundamentados em canais de comunicação, reveladores da “força das ligações frágeis” – que em boa verdade sustentam a actual “*real world politics*”, e que contam entre os seus exemplos mais ilustres no plano europeu com o *princípio da subsidiariedade* (Bogdandy / Bast, 2011) e o *método aberto de coordenação social* para as políticas sociais (Barcevičius / Weishaupt / Zeitlin, 2014) – a conclusão final é a de que a rede e a Sociedade rede não conseguem recriar os institutos da solidariedade social (em particular a segurança que lhes está associada), os quais exigem uma comunidade territorial de referência.

4. A *fragmentaridade da contemporaneidade* tem contribuído para construções antagónicas de base horizontal com prejuízo para projectos globais de natureza vertical, como:
- i) o desenvolvimento de “fenómenos políticos parciais” e muitas vezes concorrentes entre si, entre os quais incluímos, o *feminismo*¹ (Whitworth, 2010), o *ambientalismo*, a *cultura popular*, a *mediatização* (Castells, 2005 e 2009), as *neurociências*, o *trans-humanismo*, e/ou
 - ii) para “teorias reactivas” que visam responder a problemas muito imediatos, entre as quais podemos incluir o “*Estado de excepção*” de Schmitt, “o “*juiz superhumano*” de Dworkin ou a “*hospitalidade*” de Derrida.
5. A *contemporaneidade* é também caracterizada pela volatilidade dos interesses, das escolhas, dos afectos, dos compromissos, a que se associa uma responsabilização do individuo pelas suas escolhas e a preferência pelos instrumentos flexíveis sobre a segurança das regras – contextos que promovem incerteza e vulnerabilidade (Bauman, 2007).

I. Constitucionalismo(s) e política

1. Revisitar criticamente os temas do *constitucionalismo* e da *política* pressupõe uma tarefa difícil para um jurista, pois exige, ainda que perfunctoriamente, uma viagem pelo “estado da arte” na história do pensamento político, nas relações internacionais, na sociologia, na antropologia, na economia, na psicologia social e cognitiva e na filosofia.

¹ Inicialmente baseado numa crítica ao *liberalismo*, por acentuar excessivamente o individualismo e, nessa medida, não atentar suficientemente nos direitos das mulheres, o pensamento feminista acabou por moderar estas críticas, mas ainda assim nunca apresentou um projecto englobante.

2. Com efeito, temas que surgem indubitavelmente associados ao estudo do *Direito* e em particular ao *direito público* são:
 1. a *Política*, que Lasswell definiu como a resposta a “saber quem obtém o quê, quando e como” e, nesta medida, a *política* pode designar todo o contexto do exercício do poder (*politeia*), apenas o seu núcleo mais visível (o *arkhê*), que na expressão de Duverger se reconduzia “à organização do poder social, às instituições de *command and control*”, ou ainda à dinâmica da liderança e da superação das dificuldades;
 2. o *Pensamento Político*, que busca a legitimação do poder pela combinação da igualdade e liberdade entre os Homens, acabando, nessa medida, por se reconduzir, maioritariamente, aos ideais da *democracia* que preocupam o Homem desde Platão e Tocqueville;
 3. a *Cidadania*, o estudo das formas de participação popular na determinação dos desígnios do interesse público (decisão colectiva), que serve de suporte legitimador ao exercício do poder e de que encontramos registos desde os escritos de Aristóteles e Sócrates; uma participação que só é válida se for informada², mas cujos fundamentos e procedimentos para a sua formação continuam a ser muito discutidos pela doutrina, em especial na actual era de sociedade de informação caracterizada, também, pelo declínio de uma cidadania democrática.
3. Durante a *modernidade*³ a política foi dominada pelo triunfo da democracia sobre as formas não-democráticas de governo e o seu

² Os autores defendem que em sociedades com uma formação cívica pouco sofisticada, a democracia ganha mais se as pessoas não se envolverem na acção política.

³ Expressão que utilizamos para designar o período que vai da superação da cultura clássica pelo racionalismo cartesiano, pela filosofia iluminista e pelo liberalismo político, no qual se assiste à institucionalização do poder em figuras que sustentaram a organização social até meados do Séc. XX (instituições políticas, o Estado, a família, os grupos de interesses) até à “diluição” destes postulados racionais nas perplexidades actuais, caracterizadas pelo individualismo e pela constante mobilidade e reinvenção de categorias, que não é capaz de estabilizar a organização social – o que Bauman caracteriza como “modernidade líquida” (Bauman, 2007).

desenvolvimento sustentado pelo estudo comparado dos diferentes regimes democráticos: em especial entre os modelos de cooperação política que caracterizam o Norte Europeu e os modelos de estratificação hierárquica do poder, que caracterizam o Sul.

4. Todavia, a *pós-modernidade* trouxe a necessidade e a utilidade de ampliar este estudo comparado aos regimes não-democráticos⁴, desde logo porque a actual relação entre *política* e *economia* impôs um repensar dos postulados, em razão, por um lado, do triunfo económico dos regimes políticos não democráticos, como a China, e, por outro, da emergência de uma “*nova aristocracia financeira*” nos regimes democráticos capitalistas, sustentada pela “*nova aristocracia política*” das instituições financeiras internacionais e supranacionais.
5. Intimamente associado a esta evolução surge uma instituição especialmente relevante: a *Constituição*. Para muitos a Constituição é vista como uma “*instituição revolucionária*”, mesmo na fase dos constitucionalismos monárquicos, quando se inicia um processo de adaptação das câmaras representativas a parlamentos ou quando os conselhos dos monarcas se transformam em gabinetes de Governo, dando assim expressão à ideia de continuidade entre monarquia e democracia (Beyme, 2008).
6. A grande *revolução constitucional* surgiria, contudo, com a encarnação subjectiva do poder no povo e com o instituto da *judicial review*, nas

⁴ Entre nós alguns cultores da ciência política sempre alertaram para as vantagens de não limitar este estudo comparado apenas aos regimes democráticos, seja porque a história da democracia já havia revelado que o seu triunfo justificara em certos momentos a imposição de “suspensões tirânicas” como forma de conquistar a supremacia face a regimes antidemocráticos (em especial a aristocracia), seja porque o pensamento político já havia revelado que entre a democracia e a monarquia havia mais continuidades e proximidades do que entre a democracia e a aristocracia (ou a oligarquia se quisermos utilizar as expressões de Aristóteles) – Morgado, 2008.

suas três cambiantes (a americana, a alemã e a republicana francesa) e com a juridicização e judicialização dos direitos humanos.

1. A limitação do poder e a separação de poderes perante a emergência do quarto poder

1. Uma das “conquista do constitucionalismo” havia sido a limitação do poder, no quadro de uma separação de poderes com controlos mútuos, da qual resultaram diversos submodelos organizatórios.
2. Todavia, a evolução do modelo económico – fortemente influenciado pelos institutos da privatização, desregulação e re-regulação económica – conduziu a um novo modelo de Estado, onde a separação de poderes em sentido tradicional é afectada – o *Estado Regulador*.
3. O *Estado Regulador* apresenta-se como o “novo Estado Social”, que sofre uma influência determinante do modelo norte-americano de “governança” da economia, apesar das adaptações que são impostas pelo direito europeu.
4. O Estado passa de prestador a garantidor dos serviços económicos essenciais, baseando-se o novo modelo social europeu em duas novas categorias jurídicas: os Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG), que são prestados por privados, mas subordinados a uma intensa regulação económica pública; e os Serviços de Interesse Geral (SIG), que pela relevância social que assumem, podem ser prestados pelo Estado, mas que hão-de ajustar-se a novos critérios de eficiência.

5. *A nova socialidade* reconduz-se ao instituto das *obrigações de serviço público* e às complicadas regras de financiamento das mesmas no âmbito das regras do direito europeu dos auxílios de Estado permitidos.
6. Neste novo contexto, surgem também novos actores: as *agências reguladoras* ou *autoridades reguladoras*. Entidades a quem os Estados “delegam” o poder de “governar” os “novos mercados”, que pelas suas debilidades estruturais (mercados de concorrência imperfeita, onde actuam empresas estratégicas para a economia nacional, que prestam serviços essenciais) necessitam de uma intervenção pública permanente, especializada e dedicada.
7. Às *autoridades reguladoras* são conferidos poderes regulamentares (muitas vezes fora do quadro tradicional das fontes de direito, atendendo à natureza técnica das suas normas), poderes exorbitantes típicos da actividade administrativa, poder sancionatório e poderes jurisdicionais. Regista-se, no domínio de actuação destas entidades, uma concentração de poderes que dificulta o controlo judicial da actividade desenvolvida por elas: têm legitimidade? Como se controla a legalidade da sua actividade normativa? Qual a natureza jurídica dos seus regulamentos? A impugnação das suas decisões de aplicação de sanções e de resolução de litígios há-de entender-se como um recurso judicial? Como se controla a discricionariedade técnica?
8. Deste universo importa contudo diferenciar duas questões: *i) a regulação horizontal* da concorrência, que sendo uma garantia geral do funcionamento do mercado co-existe com a regulação económica especializada; *ii) a auto-regulação financeira*, onde a densidade de intervenção das entidades reguladoras independentes era bastante menos intensa, pelo menos até à crise de 2008-2009, onde o princípio geral era o da confiança nos critérios de Basileia.

9. Uma das principais críticas que este modelo não consegue superar é o *deficit de legitimidade democrática* que é pretensamente substituído por uma legitimidade técnica ou tecnocrática especialmente exigente. Mas as questões práticas sucedem-se: a *crise financeira* veio revelar que é necessária regulação pública sobre o sector financeiro e a *crise energética* veio revelar que o mercado não neutraliza o poderio dos *lobbies* deste sector, aos quais se apontam diversas “falhas na regulação”.
10. Nesta fase, a *regulação* dissemina a ideia de que a *política* pode e deve ser trabalhada como uma ciência (quase exacta) que congrega conhecimentos de diversas áreas técnicas (como a economia, a gestão, a psicologia comportamental) para chegar a resultados cientificamente sustentados (corrigir as falhas de mercado, fazer uma gestão correcta dos riscos, corrigir as assimetrias informativas) e que essa fundamentação será o seu suporte legitimador, substituindo assim os ensinamentos clássicos da ciência política.

2. A separação de poderes revisitada: novas dimensões de concretização prática

1. O *Estado regulador*, a abertura dos sistemas jurídicos nacionais a outros ordenamentos e a exposição dos litígios à internormatividade gerada por essas aberturas, bem como a globalização económica, são responsáveis por uma profunda “*crise do constitucionalismo*”, na medida em que as Constituições deixam de proporcionar as respostas para os problemas tradicionais:
 - i) No *plano económico* é patente a incapacidade e a debilidade dos Estados perante as orientações da globalização económica (princípios do sistema de Bretton Woods, a liberdade de comércio imposta pela OMC, o dirigismo orçamental europeu);

ii) No *plano político* intensifica-se a concentração de poder em instituições internacionais (ONU, G20, Comissão Europeia);

iii) No *plano jurídico* o pluralismo normativo e a judicialização dos direitos humanos secundarizam o papel das Constituições e dos tribunais nacionais.

2. A *crise do constitucionalismo* que caracteriza o direito pós-moderno conduz a diversas propostas de “revitalização” do instituto:

i) O *constitucionalismo compensatório* ou *plural* (Anne Peters, 2006), que vê no sistema de direito internacional, particularmente no subsistema de protecção dos direitos humanos, um sucedâneo para a perda de efectividade do constitucionalismo;

ii) O *constitucionalismo societal* (Teubner, 2010), que corresponde à passagem do constitucionalismo da esfera estadual para a arena global e para a arena privada, onde existem hoje múltiplas constituições que resultam da constitucionalização dos subsistemas sociais autónomos, considerando estes autores que um constitucionalismo ainda centrado no Estado enfrenta um obstáculo epistemológico intransponível;

iii) O *constitucionalismo europeu* (Bogdandy / Bast, 2011), que pretende reconduzir o sistema europeu de Tratados a um projecto político de nível constitucional e estrutura federalista ou confederacional;

iv) O *constitucionalismo global* (Cassese, 2009; Möller, 2012), que centra a sua atenção na capacidade que hoje o direito global tem de afectar directamente as esferas jurídicas individuais, fazendo um *bypass* ao direito internacional tradicional, baseado nas relações entre os Estados, e que encontra um dos seus expoentes mais relevantes no direito do investimento estrangeiro;

v) O *constitucionalismo multi-nível* (Pernice, 2002 e 2009) e a *interconstitucionalidade* (Lucas Pires, 1997; Canotilho, 2006), que olham para as constituições como instrumentos fundamentais de um diálogo entre ordenamentos jurídicos de diferentes níveis;

vi) O *transconstitucionalismo* (Neves, 2009), que busca na Constituição um ponto de referência para o diálogo com outros ordenamentos (*pontes*), públicos ou privados, estaduais ou internacionais, formais ou consuetudinários, mas que não encontra critérios de decisão para litígios.

3. Desta *crise do constitucionalismo*, em parte associada a um reforço da eficácia da judicialização dos direitos e das políticas, resultou uma refundação do princípio da separação de poderes, da sua essencialidade e do seu valor intrínseco para o equilíbrio de um sistema jurídico-político, o que está na origem de novas propostas:

i) A *weak judicial review* (Tushnet, 2008), que se traduz essencialmente na devolução da última palavra ao poder legislativo através da possibilidade de superação de algumas decisões judiciais de inconstitucionalidade;

ii) O *constitucionalismo precaucional* (Vermeule, 2013), baseado numa nova “transacção constitucional” que tome em consideração os novos riscos políticos e o avanço do conhecimento em áreas como a economia social, a teoria da decisão, a ciência política e a teoria dos jogos – no essencial, trata-se de conceber o constitucionalismo como um meio de gestão de riscos (optimizando os seus valores e princípios), incluindo neste conceito o poder militar e punitivo do Estado, a agressão a minorias sociais, a corrupção e o excesso de tecnocracia;

iii) O *constitucionalismo comparado* (Tushnet, 2014; Sunstein, 2009; Rosenfeld & Sajó *ed.*, 2012), enquanto instrumento de (re)interpretação da Constituição no contexto global e de (re)centração da importância da regulação do político no combate aos efeitos perversos da globalização na arena política, em especial o avanço dos nacionalismos e dos populismos, do capitalismo regulatório, particularmente, o clientelismo partidário e a captura dos reguladores.

4. Todas estas transformações, inseridas no seu contexto pós-moderno, acabam por estar inevitavelmente associadas a uma aparente hegemonia dos

princípios sobre as regras e dos modelos menos formais e menos positivados como o “*constitucionalismo da Commonwealth*” (UK, Canadá, África do Sul e Israel) sobre os modelos inspirados no dirigismo constitucional, seja de base normativa, como o alemão, seja de base ideológico-económica, como o português nas décadas de 70’ 80’.

3. Os novos títulos e titulares do poder: *government, governance e guidance*

1. O exercício da *actividade de Governo (government)* tem hoje novos títulos e novos titulares, perdendo o sentido de uma decisão política primária, legitimada pela representação democrática que a suporta e que se destina a ser implementada pelas vias tradicionais do direito administrativo, entendido, maioritariamente, como domínio de actuação secundário, subordinado à lei e de concretização desta.
2. Mais importante hoje do que discutir a autonomia e a insindicabilidade dos *actos políticos* no domínio das *políticas públicas* ou de encontrar a arrumação sistémica adequada para as formas atípicas ou as novas formas típicas de actuação das entidades públicas, como os planos, as estratégias, as parcerias institucionais, os contratos-programa, os orçamentos participativos, os contratos de implementação, os contratos de gestão por objectivos, etc... é atentar nas novas titularidades de exercício do poder de direcção das políticas públicas.

3.1. *Governance*

4. *Governance* é um conceito polissémico, popularizado a partir da década de 80’, originário do termo grego *kybernan* (direcção, pilotagem) e traduzido para o

latim como *gubernare*, que caracteriza algumas das actuais formas de exercício e controlo de poder não só pelo Estado, mas também dentro e fora dele e através dele – trata-se, na óptica da ciência política, de um “produto do neo-institucionalismo” (Levi-Faur, 2012).

5. O interesse da doutrina pela *governance* deve-se, fundamentalmente, à sua associação a uma nova forma de *government* nas políticas públicas e, tal como aquele, também está associado a uma *estrutura* (em regra a uma estrutura complexa, com dimensões formais e informais, multi-nível e não hierárquica), um *processo de decisão* (neste caso o processo de decisão sobrepõe-se à estrutura), um *mecanismo* (enquanto mecanismo faz apelo das cinco dimensões possíveis: *i) instrumentos de mercado* baseados na troca; *ii) instrumentos de perequação* sem mercado; *iii) ordens e comandos*; *iv) instrumento de persuasão*; *v) instrumentos de cooperação ou solidariedade*) e uma *estratégia* (baseada na descentralização do poder, típica do modelo Toyota, e na instituição de sistemas de tipo colaborativo, como as redes e os métodos abertos de coordenação) – as dimensões mais valorizadas são o processo, uma vez que a *governance* assume uma feição mais dinâmica, e a estratégia (Levi-Faur ed, 2012).
6. No plano da *teoria do Estado*, a *governance* é um conceito mais ajustado ao contexto actual de gestão de políticas públicas, na medida em que abre os processos de decisão à coordenação trans-estatal e público-privada. Para muitos, pode até ser entendido como um conceito que prescinde do Estado ou que pelo menos ganha uma autonomia significativa relativamente a este – *governance without the State* – embora se reconheça que a solução mais equilibrada é trabalhar com a centralidade do Estado nos processos dinâmicos – “*State-centered (multi-level) governance*” (Levi-Faur ed, 2012).
7. Na *governance* trabalhamos com três tipos de instituições: *i) o Estado* (uma instituição típica de formação de decisões, que hoje utiliza diversos

instrumentos de inter-relação e coordenação política); *ii*) o *Mercado* (uma realidade que tende a auto-organizar-se, mas que precisa, muitas vezes, de regras públicas para surgir e para ser limitado); e *iii*) a *Sociedade Civil* (que inclui novos actores, como as ONG) (Kooiman, 2003).

8. A *governance* reconduz-se, em regra, a três modos distintos: *i*) *auto-governance* em que a interferência externa é muito limitada; *ii*) a *co-governance*, baseada em processos colaborativos, comunicativos, participativos e de rede; e a *iii*) *governance hierárquica*, que mantendo a estrutura tradicional modifica a sua forma de abordagem das políticas – das ordens à regulação, da aquisição e fornecimento à habilitação e facilitação; da substituição à activação (Kooiman, 2003).

9. A *governance* é uma designação que substitui no nosso léxico tradicional a dupla Governo/Administração e que assume as novas orientações no plano das ciências sociais para as políticas públicas, sendo possível identificar várias tendências: *i*) a *network governance*, originária de sistemas políticos onde a institucionalização dos *lobbies* é uma forma de gestão de políticas públicas baseadas na participação e na interacção dos representantes de interesses (sem correspondente nacional, à excepção das matérias submetidas à concertação social); *ii*) a *meta-governance*, associada ao modelo de governo instituído no Reino Unido por Tony Blair, de cariz menos dirigista, no qual se entrecruzavam dimensões verticais e horizontais na estrutura dos serviços, bem como novos princípios para o emprego em funções públicas; e *iii*) a *governance interpretativa*, que procura ajustar os processos de decisão à narrativa da transformação do Estado (Rohdes, 2012).

10. No plano europeu, a *governance* tem duas dimensões de concretização prática: *i*) a *comitologia*, que se reconduz a um procedimento de implementação do direito europeu, o qual há-de ter lugar o mais próximo possível dos cidadãos, sob “vigilância” das instituições europeias, que, para perceber se as soluções

adoptadas no nível nacional são as mais adequadas, são assessoradas por “comitês” (instâncias de debate) representativos dos Estados-membros; e *ii*) o *direito a uma boa administração*, consagrado no artigo 41.º da Carta de Direitos Fundamentais, que, para além das dimensões textuais do *due procedure*, abrange também as dimensões da *good governance* (anticorrupção, *rule of law* e participação democrática).

11. Actualmente, a *governance* continua a ser um conceito em construção, que se vem traduzindo no plano jurídico por algumas expressões mais relevantes: *i*) *participação de agentes não estaduais nos processos de decisão* (uma nova vertente da consulta pública e de outras formas de cidadania activa, como a acção popular); *ii*) *colaboração público-privada* (parcerias público-privadas); *iii*) *diversidade e concorrência nos mercados* (contratação pública, ajudas de Estado e novos mercados, como os energéticos e os ambientais); *iv*) *descentralização* (regiões europeias transnacionais, territorialização de políticas públicas, associativismo municipal); *v*) *integração entre domínios políticos* (ex. ambiente-energia e clima; biodiversidade-defesa-economia do mar); *vi*) *soft law* (instruções, recomendações e *standards*, como os *standards do Codex Alimentarius*); *vii*) *adaptabilidade e aprendizagem constante* (processo de Bolonha, requalificação dos trabalhadores em funções públicas, inovação na ligação empresas-universidades); *viii*) *coordenação* (cooperação policial no plano europeu e internacional, troca de informações, execução de sentenças estrangeiras, cuidados de saúde transfronteiriços no espaço europeu).

3.2 *Guidance*

12. Os processos de decisão fazem hoje uso, também, de instrumentos de orientação de comportamentos para lá do formalismo legal e regulamentar – referimo-nos à *guidance* enquanto forma de actuação colaborativa (Senn, 2011).

13. A *guidance* pretende conformar o comportamento dos privados através de recomendações e ou padronização de comportamentos, o que não sendo uma forma típica de actuação administrativa, não deixa de ter relevância jurídica. Estas orientações não são necessariamente públicas e muitas têm mesmo origem em esquemas de avaliação de natureza privada (por exemplo, é normal antes de adquirir um automóvel procurar revisões críticas especializadas, antes de escolher um hotel no *booking* ler os comentários e as avaliações de hóspedes anteriores ou mesmo antes de comprar um livro ver a avaliação dos leitores).
14. A *guidance* constitui um instrumento relevante na regulação económica, ou seja, na interacção entre regulador, regulados e consumidores de bens e serviços, na medida em que permite uma gestão das incorrecções do mercado com menores custos de transacção e de forma responsiva, isto é, flexível o suficiente para ir modificando as orientações (e com isso o comportamento dos regulados), em função dos resultados alcançados na resposta a estímulos anteriores. Um resultado *tão eficaz como* o que resulta da lei e *mais eficiente*, pois as alterações não carecem de procedimentos formais de alteração.
15. Em segundo lugar, acresce às vantagens apontadas à *guidance* o facto de este ser um instrumento mais ajustado à sociedade actual, que por um lado é mais fragmentária (Bauman, 1995) e por isso com objectivos e interesses mais difíceis de agregar, o que explica a maior dificuldade em obter consenso, mas por outro mais fácil de conduzir e pilotar, por estar mais receptiva a estímulos (Thaler / Sunstein, 2008).
16. Por último, a *guidance* é também um instrumento de *simplificação de procedimentos*, permitindo aos administrados escolher uma das duas vias: i) a *simplificada*, em que o exercício de uma actividade regulada é livre se forem observadas certas regras pré-determinadas (licenciamento zero, autorizações

padronizadas, auxílios de estado *de minimis*); ou ii) a *regulada segundo modo tradicional* com a morosidade típica dos procedimentos de avaliação prévia.

4. O desenvolvimento económico e a democracia numa perspectiva comparada: os sistemas liberais, os sistemas sociais de mercado, o capitalismo regulatório e o capitalismo autoritário

L'idéologie du progrès a mal tourné. Les inégalités planétaires actuelles auraient fait rougir de honte les concepteurs du projet moderne, Bacon, Descartes ou Hegel. A l'époque des Lumières, il n'existait aucune région du monde, en dehors des peuples vernaculaires, où la richesse moyenne par habitant aurait été le double d'une autre. Aujourd'hui, le ratio atteint 1 à 428 (entre le Zimbabwe et le Qatar).

Michel Roncard | Dominique Bourg | Floran Augagner, *Le Monde*, 3.4.2011

1. O *liberalismo* nasce como expressão da libertação do indivíduo perante as estruturas tradicionais de domínio (classes nobiliárquicas e Igreja), estando associado à emergência da separação entre poder político e Igreja.
2. Mais tarde, a burguesia consegue transformar o capital em estrutura de domínio, o que dá origem a uma divisão no seio do *liberalismo*, colocando de um lado os que entendem que é necessário regular o poder económico em função de valores e objectivos sociais, o que está na origem da *social-democracia*, e os que continuam fieis à ideia de separação entre Estado e Economia, temendo que a democracia se transforme num instrumento de domínio do poder económico pelos que não dispõem de capital.
3. Após a crise de 1920, as orientações ideológicas sobre a intervenção do Estado na economia dividem-se, essencialmente, em três correntes:

- i) o *socialismo/comunismo*, que defende a colectivização da propriedade e que é implementado na URSS e, mais tarde, na China (apesar de este modelo ter conseguido, posteriormente, com o denominado *consenso de Pequim*, ajustar-se a alguns desígnios do capitalismo – Hsu / Wu / Zhao ed., 2011)⁵;
- ii) o *fascismo*, que assenta em modos de poder autoritários suportados por grandes empresas; e
- iii) um *regime de social-democracia*, que combina a liberdade económica com os valores do Estado social, dividindo-se em dois modelos distintos, o dos EUA (um regime mais preocupado com a intervenção pública para a regulação da concorrência) e o da península escandinava (um regime mais preocupado com universalização de serviços sociais e um nível de bem-estar).

4. Após a Segunda Guerra Mundial II, com o fim do *fascismo*, a social-democracia ganha protagonismo, apresentando-se como um modelo equilibrado entre o mercado e a garantia de valores e bens sociais. O grande desafio nesta época passa a ser a *combinação entre democracia e propriedade* no contexto de uma sociedade massificada, proletarizada (modelo fordista da economia⁶) e organizada em sindicatos. Se em países como os escandinavos esta combinação permitiu construir modelos socioeconómicos estáveis, assentes em elevados índices de bem-estar, no Sul Europeu essa harmonia não foi tão clara e os regimes autoritários em países como Portugal e Espanha prolongaram-se muito no tempo.

⁵ A discussão entre o “modelo Chinês” e o modelo norte-americano centra-se hoje na fórmula de sucesso para o desenvolvimento de um modelo de sociedade meritocrático – Daniel Bell, [What America's flawed democracy could learn from China's one-party rule](#).

⁶ A inovação na organização e o rompimento com os modelos hierárquicos e burocratizados viria, nos anos 90', do Japão, ficando conhecido como *modelo Toyota*, onde a decisão era aproximada do trabalhador final, o único que segundo este modelo se acreditava ser capaz de adicionar valor ao produto.

5. Acresce, também, que o *compromisso keynesiano* (baseado no controlo da economia a partir da despesa pública) se prolongou no tempo até que acabou comprometido pelo *monetarismo* (baseado no controlo da economia a partir do volume de moeda e dos preços), que se apresentou como o novo compromisso económico global e que estaria depois na origem do *neoliberalismo*, caracterizado pela subordinação do trabalho ao domínio financeiro, que tem no Chile de Pinochet o seu expoente máximo.

6. As instituições da política económica global, até aí orientadas pelos princípios keynesianos, passaram a adoptar os princípios do monetarismo, especialmente visíveis na flexibilização do mercado de trabalho, na organização dos serviços públicos à semelhança das empresas (*new public management*) e na partilha de responsabilidades com os privados em matéria de infra-estruturas e serviços públicos (*public private partnership*).

Embora, não se deva esquecer que o declínio da social-democracia é também o resultado do *neokeynesianismo*, baseado no endividamento privado.

7. Trata-se de um modelo económico direccionado para o crescimento, que ainda hoje “governa” as políticas e as orientações de instituições como a OCDE, desconhecendo os “vícios” e os “riscos” que Stuart Mill já antes apontara ao “Estado estacionário”. Aliás, para muitos, a crise surge precisamente na sequência do “novo capitalismo”, cujo intuito era estimular os mercados quando o endividamento privado conduziu a uma estagnação no consumo – um capitalismo baseado na “socialização dos investimentos”, assentes em “boa dívida pública” (Crouch, 2011).

8. Este modelo económico assentava também nas *virtudes do individualismo*, ou seja, na crença de que a comunidade no seu conjunto também poderia

beneficiar do sucesso económico de cada sujeito, mas o resultado que hoje se tornou patente é que o sucesso económico dos indivíduos não beneficia a comunidade no seu todo (Bauman, 2013). Pelo contrário, o *stock* de riqueza actual tornou patente em diversos estudos empíricos que os ricos, pelo simples facto de terem acumulado riqueza, enriquecem, e que os pobres, incapazes de aceder a capital que lhes permita investir ou privados de garantias laborais empobrecem, fenómeno que se alastra também à classe média, hoje fortemente precarizada.

9. Este estado de coisas resulta, em grande medida, do *endividamento público e privado para consumo de bens e serviços desmaterializados*, o que aumentou exponencialmente os rendimentos do sector financeiro não convencional, ou seja, dos *hedge funds* e dos gestores de produtos *financeiros (securitização)*.
10. Estes factores contribuíram para um dos problemas mais marcantes da actualidade: a “*economia das desigualdades*”, que se agravou com a crise financeira de 2008, dando origem ao fenómeno político-económico-social hoje conhecido como a *elite dos 1%* (Firebaugh, 2003; Bourguignon, 2012; Dorling, 2011 e 2014; Stiglitz, 2012, Bauman, 2014; Piketty, 2008 e 2013).
11. O *capitalismo regulatório* é acusado de ser o modelo (baseado em medidas *anti-trust*, regras de contratação pública e regimes regulação prudencial) que permitiu e potenciou a constituição das grandes empresas multinacionais (Crouch, 2011), as mesmas que hoje desafiam o poder dos Estados no plano regulatório (*dogma to big to fail*) e fiscal (relatório *BEPS* da OCDE⁷), destruindo as PME (Braithwaite, 2008) e, com elas, uma parte da economia social de mercado.

⁷ A *erosão da base tributável dos Estados* é um fenómeno global, que a OCDE no seu [relatório/plano de acção](#) atribui, fundamentalmente, aos preços de transferência, aos instrumentos financeiros híbridos, ao *treaty shopping* das Convenções para eliminação da dupla tributação e às práticas concorrenciais entre os Estados que os desviaram do “[direito fiscal do século XXI](#)”.

12. Uma parte do problema aparece associada a um perturbação no balanceamento clássico entre poder público e privado em sectores nevrálgicos para a economia – quer os sectores infra-estruturais, quer os sectores sociais – decorrente das privatizações, onde o papel do público regulador não consegue manter os níveis de bem-estar do público prestador, o que se deve, em parte, ao facto de o sector económico que acede a estes activos não ser distribuidor de riqueza, limitando substancialmente a subcontratação de bens e serviços a PME's (Crouch, 2013).
13. O *capitalismo regulatório* corresponde a uma forma de globalização do *capitalismo norte-americano* sob a égide quatro instrumentos dinamizadores: *i)* as autoridades da concorrência, trazidas para a Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial; *ii)* o regime de fusões e aquisições “exportados” pelos escritórios de advogados e consultoras; *iii)* expansão dos modelos económicos asiáticos constituídos a partir dos tratados bilaterais com os EUA em matéria de investimento e neutralização da dupla tributação; *iv)* o auxílio aos países em desenvolvimento a partir do Banco Mundial de Investimento e sob “a cartilha” das políticas financeiras e orçamentais do FMI.
14. Entre os problemas do *capitalismo tardio* que temos vindo a assinalar, conta-se não só *i)* a *espiral económica do capitalismo regulatório*, em que o aumento de regulação gera maior concentração de poder económico e este, por seu turno, uma ameaça maior ao poder político; mas também *ii)* uma *depreciação geral dos valores democráticos*, em primeiro lugar porque o poder público perde capacidade de redistribuição do rendimento e de garantia dos níveis de bem-estar e qualidade de vida da população, o que explica o alheamento da população face aos valores da cidadania democrática; em segundo lugar porque o estudo comparado tem revelado

algumas virtudes dos regimes não democráticos para lidar com esta forma de capitalismo, como sucede com a China.

15. Com efeito, alguns autores apontam virtudes ao *capitalismo autoritário de mão pública* (*Asian Values approach to governance*), que consegue elevar os níveis de bem-estar das populações, em especial em domínios estruturais como a educação, ao mesmo tempo que lida com instrumentos aparentemente mais eficientes com os gigantes económicos multinacionais, alcançando o que os líderes asiáticos qualificam como um reequilíbrio da ordem mundial (Kissinger, 2014; Wilke, 2014).

II. Sustentabilidade política

1. A pós-democracia

1. A *democracia* é um instrumento de controlo público do exercício do poder de governação.
2. O Estado transformou-se num dogma nas sociedades ocidentais (Hobbes e Bodin), mas a sua essência, o seu poder (a soberania), radicava na autoridade externa, na força coactiva que podia legitimamente exercer sobre os cidadãos e não propriamente num valor a assimilar por estes em comunhão e partilha. Por isso o Estado se comportou como uma entidade assimiladora dos poderes privados (ex. o investimento estrangeiro dependia da criação de uma empresa nacional, os contratos dependiam do reconhecimento das cláusulas pelo direito nacional, o risco da propriedade privada de certos bens era mitigado pelo domínio público, e até as relações familiares dependiam das leis estaduais civis).
3. Esta dimensão autoritária não é reproduzível em níveis superiores de integração política. A criação de instituições de base nacional requer, em regra, uma identidade cultural de suporte, e é precisamente isso que falta à UE, que se preocupa em constituir instituições aptas a assimilar a diversidade de identidades, não obstante alguns entenderem que é possível, a partir desta dinâmica, instituir uma identidade cívica europeia pós-nacional (Habermas, 2009).

4. As democracias consolidadas buscam hoje formas de aprofundar a *participação cívica* no processo político (através de formas políticas não convencionais), o que, apesar dos avanços da tecnologia, está longe de ser uma tarefa fácil de concretizar.
5. O declínio do “momento democrático” ou a “entropia da democracia” deve-se, fundamentalmente, à emergência da globalização financeira, que retirou capacidade de acção política aos Estados, e à mudança na comunicação de massas, que assimilou as técnicas de *marketing*, transmutando os programas partidários em produtos publicitários baseados em *sound bites* e “personalizando” a política em indivíduos com características de *pop star* (Tony Blair, Berlusconi, Sarkosy e Obama).
6. Mas o declínio do “momento democrático” deve-se igualmente à institucionalização do que Colin Crouch (2004) denomina como “*modelo da firma*”, em que os Estados passam a gerir o interesse e os serviços públicos sob uma lógica económica (eficiência), perdendo a confiança popular, ao mesmo tempo que, num exercício comparado com o sector privado, revelam sob estas vestes de actuação incapacidade de liderança nos processos, falta de competência e de inovação.
7. Outro ponto caracterizador da pós-democracia é o *fim das classes sociais*, que traz consigo a perda de relevância e suporte de estruturas importantes da social-democracia, como os sindicatos. Para o declínio das classes sociais não contribui apenas a transformação do tecido empresarial em sectores de serviços, mas também o fim das carreiras na função pública (médicas, docentes, técnicas, etc.), a proletarização das ordens profissionais - numa expressão englobante: “a transmutação do emprego em mercado de trabalho”.

8. Também o declínio dos *partidos políticos* como estruturas representativas de ideologias, defensoras de ideias e ideais e congregadoras de elites cultas e tecnicamente apetrechadas dá lugar a estruturas burocráticas, representativas de interesses pessoais ou colectivos, suportadas por grupos económicos, e altamente corruptas. A este declínio dos partidos tradicionais soma-se o surgimento de novos partidos, populistas (Syriza na Grécia e o Podemos em Espanha) e nacionalistas (veja-se o caso da Catalunha em Espanha).

9. Por último, a pós-democracia é ainda determinada pela transmutação da *cidadania*, que adquire um cunho quase comercial, com os países a fazerem ofertas para captar pessoas físicas e jurídicas com elevado potencial económico ou com potencial valor acrescentado; utilizando para este efeito os sistemas fiscais (em Portugal com o [regime fiscal do residente não habitual](#)) e a atribuição de regimes especiais de residência (em Portugal com as [autorizações de residência para actividades de investimento, conhecidas como “vistos gold”](#)).

2. As insuficiências e os riscos da democracia directa e da democracia electrónica

1. É normal as pessoas quererem participar das decisões que interferem com a sua vida, mas é também essencial que possuam capacidade para poderem ser politicamente activos e a combinação destes dois desígnios é difícil de concretizar. Esta que parece ser hoje uma questão fácil, atendendo à forma como o avanço tecnológico modificou a relação entre

populares e elites em favor dos segundos, é na verdade um problema mais acentuado em face da crise do capitalismo (Kersting, 2012).

2. A *cyber-democracia* imaginada pelos “netziens” não produziu os resultados imaginados na década de 90’ e a blogosfera, as redes sociais e a imprensa on-line não desafiaram os grupos políticos dominantes e não produziram no plano político uma revolução equivalente àquela que teve lugar no plano económico; não obstante a riqueza cívica que pode e deve ser atribuída a experiências comunitárias/colaborativas cybernéticas como a Wikipedia.

Com efeito, as estruturas dominantes controlaram também elas a *cyber-democracia*, o que se explica em boa medida pela circunstância de no plano político as pessoas serem um elemento fundamental (o *real world* é incontornável) e por isso o espaço virtual acabou por ser apenas um reduto privilegiado para *comunidades minoritárias desviantes*, que não têm capacidade de desenvolvimento na arena real (terroristas, xenófobos, racistas...) e não têm dimensão política no sentido rigoroso do termo.



3. A Internet é um instrumento capaz de facilitar e agilizar financiamentos de causas, petições públicas, organizar manifestações e *flash-mobs* com motivações políticas, mas os impactos destas acções na vida real são muito limitados, pois nenhuma delas visa essencialmente desafiar o *status quo* dominante, ou quando visa não tem a densidade suficiente para alcançar um tal propósito.

Prova disso é o insucesso dos movimentos de “indignados” na Europa e do “Occupy Wall Street”, que se resumiram a fenómenos sociais pífios (não obstante o protagonismo e a popularidade que a imprensa lhes prestou), incapazes de construir qualquer alternativa e sobretudo muito aquém de qualquer “reconstrução da esquerda” com que sonhava Stéphane Hessel quando lançou os motes “Indignai-vos” (2010) e “Não vos rendais” (2013).

4. A *cyber-democracia* pode representar um avanço em matéria de transparência e de *accountability* para os políticos, mas não é uma nova forma de processo político.
5. O *e-government* pode ser um instrumento de cidadania activa e informada, mas pode também transmutar-se em instrumento opressor de governos executivos, “apetrechados” com muita informação sobre os cidadãos.
6. A simples utilização da Internet é um acto que transforma cidadãos em consumidores, pois a Internet é sustentada por uma máquina empresarial que grava as preferências dos cibernautas (registo de IP’s e páginas visitadas, instalação de *cookies*, inscrição em *mailing lists*) e os sujeita a uma exposição a publicidade mais intensa do que os tradicionais anúncios de televisão. Ora a informação não tem apenas valor comercial; ela tem também valor político e é utilizada para esse efeito. Ao navegar na Internet os cidadãos não sofrem apenas estímulos para o consumo de bens

económicos, eles são também estimulados a aderir e a comungar de certos interesses políticos.

7. Por último, a *democracia directa* não é nem nunca foi uma alternativa válida e tem sido diabolizada pela história e pelas diversas correntes da ciência política, estando associada a diversas experiências autoritárias – os cidadãos são bons a julgar retroactivamente uma acção política, mas são péssimos em juízos prospectivos (Tierney, 2014). Neste ponto expressamos o nosso cepticismo pelas expressões da democracia directa, seja as clássicas como o referendo, o veto popular ou a iniciativa legislativa popular, seja as mais recentes como o orçamento participativo.

3. Dimensões e concretizações da *accountability*

1. *Accountability* é um conceito originário da ciência da gestão e significa, de forma simples e mais corrente, “prestar contas” perante outrem no âmbito de uma *relação agente* (pessoa ou entidade que actua)-*principal* (aquele por conta de quem a acção é desenvolvida). Aplicado às entidades públicas, traduz-se na obrigação de estas explicitarem perante os eleitores e, de modo mais próximo, perante os administrados, a forma como é desempenhada a sua missão, incluindo o respeito por parâmetros de *eficiência* (maximização de recursos na relação *inputs/outputs*) e *eficácia* (coerência com os objectivos da actuação pública e correspondência com a satisfação das necessidades da colectividade) – na dimensão mais actual, a *accountability* é identificada com uma avaliação de *performance* do sector público.
2. Trata-se, contudo, de um conceito que é também utilizado na *ciência política* como significado de um determinado tipo de controlo sobre o funcionamento do sistema democrático – acepção em que se aproxima do

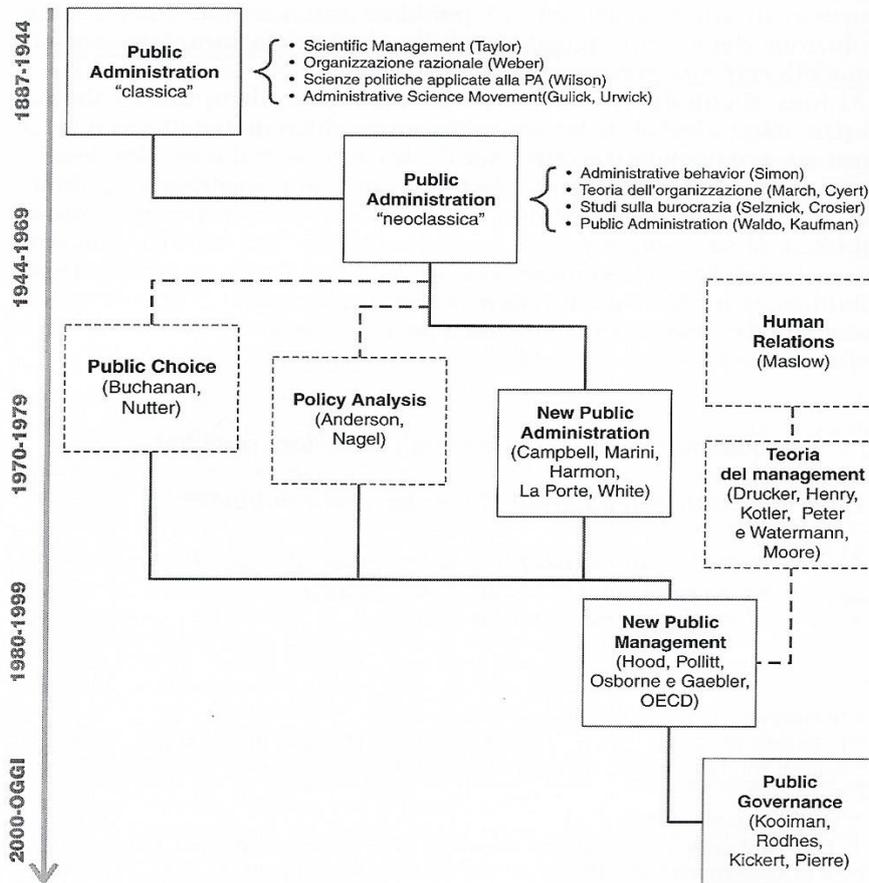
conceito de *responsividade*, utilizado para designar o dever de cuidado perante os cidadãos em matéria de necessidades sociais, em especial perante os grupos mais vulneráveis, um dever que deve informar as políticas públicas sociais e que constitui parâmetro de avaliação das mesmas. É preciso contudo não esquecer que a protecção das minorias (sobretudo através das *affirmative actions*, que são instrumentos de igualdade em perspectiva histórica) carece da devida ponderação na sua aplicação aos momentos actuais.

3. No plano da Administração Pública, a *accountability* acompanha hoje a passagem de um modelo de *Administração Pública* clássica – inspirada no modelo de organização racional dos sistemas de Weber e no *management* científico de Taylor, assente na separação entre política e administração, que deu origem ao surgimento de uma burocracia qualificada – para um modelo de “*Public Governance*”, de entre cujos cultores destacamos Kooiman.

4. Pelo meio, como podemos ver no esquema *infra* proposto por Monteduro (2012), a transição incluiu ainda a influência dos modelos da *Administração Pública* neoclássica – uma revisitação da burocracia enquanto sistema de organização racional ao qual se alia a convicção nos benefícios da planificação centralizada da acção (Simon) – da “*New Public Administration*” – modelo proposto por Campbell, fortemente inspirado pela teoria da “*public choice*” de Buchanan, que começa a questionar as vantagens da superação da dicotomia entre política e administração, propondo uma nova concepção da actuação das entidades administrativas em moldes estratégicos e semelhantes ao do sector económico privado, baseado em orçamentos sectoriais, objectivos concretos, direcção, *performance*, planificação estratégica – e do “*New Public Management*” – um modelo que tem entre os seus principais difusores a OCDE e que colhe os

contributos das novas propostas em matéria de organização administrativa, bem como da teoria da gestão empresarial e das relações humanas.

Figura 1 – L'evoluzione degli studi sulle amministrazioni pubbliche



Fonte: elaborazione dell'autore sulla base di G. Rebora, *op. cit.*, 1983; M. Meneguzzo, *op. cit.*, 1990; G. Gruening, *op. cit.*, 1998

5. A *Public Governance* apresenta uma visão da administração pública muito diferente dos modelos antecedentes, pois baseia-se na passagem de um modelo de otimização da gestão de estruturas para um modelo de gestão das políticas públicas (e não apenas da sua implementação) em rede, multinível, transnacional e assente na cooperação entre público privado.

5. A transparência e a simplificação

5.1. *Transparência*

1. Os contributos da *transparência* são ou podem ser contraditórios, pois ela hoje aparece associada aos valores da *rule of law*, da *participação democrática*, do *combate à corrupção*, dos *direitos humanos*, da *eficiência económica*, da *protecção ambiental* e da *promoção do crescimento, do comércio e do investimento*, mas também da *legitimação do poder burocrático e tecnocrático*, assim como das estratégias de muitas empresas multinacionais (Hood / Heald *ed* 2006).
2. A *transparência* pode ser um sucedâneo da *confiança pública*?
3. O Estado é uma organização político-económica, um corpo instrumental, tal como as empresas em forma de sociedades por acções... será que é essa a razão pela qual a *transparência* é mais importante nas democracias ocidentais? Veja-se que no Islão se admitem apenas organizações de pessoas, o que suscita menos problemas de opacidade...
4. A *transparência* pode ser um novo limite funcional da *discricionariedade*?
5. Quais os contributos da *transparência* para a democracia, a regulação e a eficiência?
6. A opacidade e o segredo são fontes de poder (no sector privado empresarial e no sector público) e a forma como se gere a *transparência* no momento actual é crucial - ver os regimes especiais de troca de informações em matéria de combate ao terrorismo, de combate ao crime económico, de divulgação da informação ambiental, informação de mercado (Hood / Heald *ed* 2006).
7. Há uma associação da *transparência* a modificações na organização das instituições públicas (vidro nas construções, o que suscita problemas - *v.* o caso do novo tribunal de instrução criminal português) e no seu

funcionamento (a preferência pelos *open spaces* que dificultam a privacidade dos funcionários).

8. O balanço da experiência no *acesso à informação em matéria ambiental* (princípio com origem na Convenção de Aarhus, assimilado pelo direito europeu e transposto para o direito nacional), para muitos reconduzido a uma dimensão essencial da democracia ambiental e da *good governance ambiental*, não é especialmente positivo e não parece ter contribuído decisivamente para o desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, este regime jurídico tem suscitado diversas dúvidas quanto ao uso moralmente correcto do direito à informação, quer quando as empresas solicitam informações a entidades públicas para obter vantagens económicas no domínio da concorrência, quer quando grupos de interesse procuram apenas questionar opções de entidades públicas.

5.2. Simplificação

9. Uma das chaves do sucesso para os futuros Governos é o combate à burocracia e a simplificação dos procedimentos de modo a transformar as estruturas de governo em instrumento *user-friendly* – em Portugal, um dos programas mais bem-sucedidos até hoje foi o “programa Simplex”.
10. Sunstein, após terminar a sua colaboração com o Governo Obama, publicou um livro sobre as virtudes da simplificação e da desburocratização – *Simpler: The future of Government* – onde relata as conquistas e os desafios do gabinete *White House Office of Information and Regulatory Affairs*, desde a sua criação, em 1980, pela *Paperwork Reduction Act*, mas sobretudo no período em que assumiu a respectiva direcção, de 2009 a 2012.
11. A *simplificação* envolve, entre outras coisas: *i)* sumários não técnicos para as legislações; *ii)* redução de formalismos nos recursos de actos do poder

público; *iii*) a ligação entre serviços (a Administração interliga-se o cidadão tem apenas um ponto de contacto) e a oferta de uma janela única ao utente; *iv*) as conferências de serviço e as conferências procedimentais; *iv*) a *informatização* dos procedimentos e dos serviços...

12. Mas a *simplificação* também é fonte de riscos: *i*) elimina trâmites procedimentais de controlo prévio que podem ser importantes para evitar lesões irreversíveis ou de difícil reversão (por exemplo na avaliação de impacte ambiental); *ii*) reduz prazos, o que pode dificultar o acesso ao direito; *iii*) exclui alguns sectores sociais quando os serviços são informatizados, em particular os mais velhos, os menos instruídos e os mais pobres...

to be continued...

Bibliografia:

- ASCANI, Anna, 2014, *Accountability. La virtù della politica democratica*, Città Nuova
- BARCEVIČIUS, Egidijus / WEISHAUPT, Timo / ZEITLIN, Jonathan, 2014, *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Palgrave Macmillan, Hampshire
- BOGDANDY, Armin von / BAST, Juergen, 2011, *Principles of European Constitutional Law*, Beck/Hart Publishing, London
- BEYME, Klaus von, 2008, «Political Institutions - Old and New», *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, pp. 743ss.
- BAUMAN, Zygmunt, 2013, *Does the Richness of the Few Benefit Us All?*, Polity Press
 - 2007, *Liquid Times. Living In An Age Of Uncertainty*, Polity Press, London
 - 1995, *Live in Fragments. Essays in Postmodern Morality*, Blackwell Publishers, London
- BOURGUIGNON, François, 2012, *La mondialisation de l'inégalité (La république des idées)*, Seuil
- BRAITHWAITE, John, 2009, «The Regulatory State?», in Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, pp. 216-238
 - 2008, *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better*, Edward Elgar, Cheltenham
- BROWN, Nathan, 2002, *Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*, State University of New York, Albany
- CAMPBELL, Timothy, 2013, *Biopolitic: a reader*, Duke University Press
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2006, *“Brançosos” e interconstitucionalidade itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucionalidade*, Almedina, Coimbra
- CASSESE, Sabino, 2009, *Il Diritto Globale. Giustizia e Democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino
- CASTELLS, Manuel, 2012, *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*, Editorial Alianza
 - 2009, *Comunicación y poder*, Editorial Alianza
 - 2006, *La sociedad red: una visión global*, Editorial Alianza

- 2005, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol I. La sociedad red*, Editorial Alianza
- CRAIG, Paul / TOMKINS, Adam, 2005, *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective*, Oxford University Press.
 - CROUCH, Colin, 2013, *Making Capitalism Fit for Society*, Polity Press, Cambridge
 - 2011, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge
 - 2004, *Post-democracy*, Polity Press, Cambridge
 - DAVIES, *Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract*, Oxford Socio-Legal Studies, 2001
 - DERRIDA, Jacques / DUFOURMANTELLE, Anne / BOWLBY, Rachel, 2000, *Of Hospitality (Cultural Memory in the Present Series)*, Stanford University Press
 - DORLING, Daniel, 2014, *Inequality and the 1%*, Verso Books
 - 2011, *Injustice: Why Social Inequality Persists*, Policy Press
 - FIREBAUGH, Glenn, 2003, *The New Geography of Global Income Inequality*, Harvard University Press
 - GOODIN, Robert, in Goodin (ed.), 2009, «The State of the Discipline, the Discipline of the State», *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, pp. 3-57
 - HABERMAS, Jürgen, 2009, *Europe. The Faltering Project*, Polity Press
 - HOOD, Christopher / HEALD, David, 2006, *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford University Press
 - Hessel, Stéphane, 2013, *Não Vos Rendais*, Objectiva, 2013
 - 2010, *Indignai-vos*, Objectiva
 - HSU / WU / ZHAO (ed), 2011, *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus*, Routledge
 - HÜBNER MENDES, Conrado, 2013, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford University Press
 - KERSTING, Norbert, 2012, *Electronic Democracy: The World of Political Science*, Budrich
 - KISSINGER, Henry, 2014, *A Ordem Mundial, D. Quixote*
 - KOOIMAN, Jan, 2003, *Governing as Governance*, Sage Publications, London
 - LEVI-FAUR, David, 2012, «From "Big Government" to "Big Governance?"», David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 3-18
 - Levi-Faur, David (ed.), 2012, *The Oxford Handbook of Governance*

- LUCAS PIRES, Francisco, 1997, *Introdução ao direito constitucional europeu*, Almedina, Coimbra
- MÖLLER, Kai, 2012, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford University Press
- MÖLLERS, Christoph, 2013, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford University Press
- MONTEDURO, Fabio, 2012, *Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, CISPA - Centro Interdip. studi pubbl. Amminist
- MORGADO, Miguel, 2008, *A Aristocracia e os seus Críticos*, Edições 70
- NEVES, Marcelo, 2009, *Transconstitucionalismo*, WMF Martins Fonte,
- OLSON, Marcur, 1971, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Second printing with new preface and appendix, Harvard University Press
- OSBORNE, Martin, 2009, *Introduction to Game Theory*, Oxford University Press
- PERNICE, Ingolf, «Multilevel Constitutionalism in the European Union», *WHI*, N.º 5/02, Berlin (recurso on-line)
 - «The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action», *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3/2009, p. 349-407
- PETERS, Anne, 2006, «Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures», *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, pp. 579-610
- PIKETTY, Thomas, 2013, *Le capital au xxi^e siècle*, Seuil, Paris
 - 2008, *L'économie des inégalités*, 6.^a ed., La Découverte, Paris
- RHODES, R. A., 2012, «Waves of Governance», David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 3-18
- RHODES / BINDER / ROCKMAN, 2008, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press
- ROSENFELD / SAJÓ (ed.), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press
- SENN, Myriam, 2011, *Non-State Regulatory Regimes. Understanding Institutional Transformation*, Springer
- STIGLITZ, Joseph E., 2012, *The Price of Inequality*, Penguin
- SUNSTEIN, Cass, 2013, *Simpler. The Future of Government*, Simon & Schuster, New York
 - 2009, *A Constitution of Many Minds. Why the Founding Document Doesn't Mean What It Meant Before*, Princeton University Press

- THALER / SUNSTEIN, 2008, *Nudge*, Penguin Books
 - TAVITS, Margit, 2013, *Post-Communist Democracies and Party Organization*, Cambridge University Press
 - TEUBNER, Gunther, 2010, « Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism beyond the Nation State», Dobner / Loughlin (ed.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press
 - TIERNEY, Stephen, 2014, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press
 - TUSHNET, Mark, 2014, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham
- 2009, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press
- VERMEULE, Adrian, 2013, *The Constitution of Risk*, Cambridge University Press
 - WHITWORTH, Sandra, 2010, «Feminism», in Reus-Smit / Snidal ed., *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press
 - WILKE, Helmut, 2014, *Demokratie in Zeiten der Konfusion*, Suhrkamp

Índice

I. Constitucionalismo(s) e política	3
1. A limitação do poder e a separação de poderes perante a emergência do quarto poder.....	6
2. A separação de poderes revisitada: novas dimensões de concretização prática	8
3. Os novos títulos e titulares do poder: <i>government</i> , <i>governance</i> e <i>guidance</i>	11
4. O desenvolvimento económico e a democracia numa perspectiva comparada: os sistemas liberais, os sistemas sociais de mercado, o capitalismo regulatório e o capitalismo autoritário	16
II. Sustentabilidade política.....	22
1. A pós-democracia.....	22
2. As insuficiências e os riscos da democracia directa e da democracia electrónica	24
3. Dimensões e concretizações da <i>accountability</i>	27
5. A transparência e a simplificação.....	30