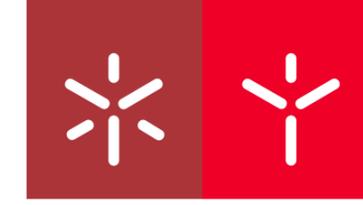


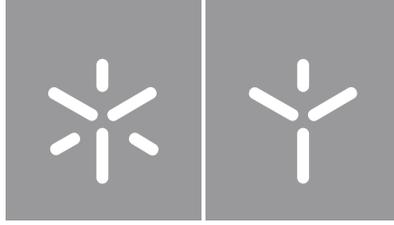


Guilherme Capa Araújo e Silva

**Neoliberalismo e Direitos Humanos à Luz da Intervenção da Troika em Portugal**

**Universidade do Minho**  
Escola de Direito





**Universidade do Minho**

Escola de Direito

Guilherme Capa Araújo e Silva

**Neoliberalismo e Direitos Humanos à Luz  
da Intervenção da Troika em Portugal**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direitos Humanos

Trabalho efetuado sob a orientação dos  
**Professores Doutores**  
**Benedita Mac Crorie**  
e **Paulo Jorge Reis Mourão**

## DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição  
CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## AGRADECIMENTOS

À minha coorientadora, a Professora Doutora Benedita Mac Crorie, pela inabalável paciência, disponibilidade e prontidão para ajudar ao longo de um período extenso e repleto de altos e baixos,

Ao meu coorientador, o Professor Doutor Paulo Reis Mourão, pelo entusiasmo e a crença no potencial desta dissertação desde o primeiro dia,

À minha madrinha, pela ajuda, serenidade, hospitalidade e pela fé em mim que demonstrou ao longo de todo este tempo,

À minha tia, pela sorridente porta aberta sempre que dela precisei,

À minha mãe, pelo carinho e apoio incondicionais que só uma Mãe sabe dar,

E um especial obrigado ao meu pai, sem cujas ideias, conhecimento, acompanhamento, persistência e injeções de confiança e motivação este trabalho não existiria.

## DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

## RESUMO

Ao longo da história, sempre foi manifesta a relação entre política económica e direito, sendo que mudanças num destes domínios têm repercussões no outro. A relação é evidente no regime dos direitos humanos que, enquanto elemento do sistema internacional estabelecido no pós-guerra, foi criado com base na interação entre duas ideologias políticas e económicas concorrentes: o liberalismo e o socialismo. Esta bipolaridade ideológica manifestou-se na inclusão quer de direitos civis e políticos, derivados da conceção liberal de direitos humanos, quer de direitos económicos, sociais e culturais, decorrentes da visão socialista dos mesmos. A Europa foi palco dessa tensão ideológica, em resposta à qual a adoção de componentes do modelo político-económico socialista por parte dos estados capitalistas europeus resultou na criação de um sistema que se veio a conhecer como Estado Providência. Contudo, uma nova doutrina, o neoliberalismo, veio a ganhar ímpeto nos anos 70 e atingiu predominância internacional após o final da Guerra Fria. Num sistema internacional em que essa doutrina tem vindo a pôr em causa o equilíbrio ideológico sobre o qual assenta o regime dos direitos humanos, esta dissertação tem como objeto analisar a relação entre neoliberalismo e direitos humanos.

Mediante o estudo do impacto das medidas de austeridade implementadas em Portugal no contexto da crise económica e financeira da última década, esta dissertação pluridisciplinar, utilizando ferramentas metodológicas de direito, mas também de economia e de ciência política, constata que a prescrição de políticas económicas neoliberais resultou em restrições significativas da dimensão económica, social e cultural do regime dos direitos humanos. O estudo de caso português é igualmente demonstrativo de que na Europa, o fenómeno da neoliberalização a nível partidário e das instituições europeias tem vindo a resultar na erosão do Estado Providência e na restrição de direitos económicos e sociais na União Europeia. Avizinhando-se, devido à atual pandemia, o que será previsivelmente uma das piores crises económicas de sempre, avaliar a relação entre políticas económicas neoliberais e direitos humanos, de forma a ser possível estimar os potenciais efeitos de eventuais futuras medidas neoliberais sobre os direitos económicos, sociais e culturais, afigura-se-nos importante.

**Palavras-chave:** direitos económicos, sociais e culturais; direitos humanos; Estado Providência; neoliberalismo; política económica

## ABSTRACT

Throughout history, the relationship between economic policy and law has always been visible, with changes on one side being felt by its counterpart. This relationship is evident in the human rights regime which, as a component of the international system built in the aftermath of World War II, was created based on the interaction of two competing political and economic ideologies: liberalism and socialism. This ideological bipolarity was made apparent in the inclusion of both civil and political rights, derived from the liberal conception of human rights, and economic, social, and cultural rights, stemming from their socialist formulation. Europe was also stage to this ideological tension, in which the espousal of elements of the socialist politico-economic model by capitalist European states resulted in the creation of a system which came to be known as Welfare State. However, a new doctrine, neoliberalism, started gaining momentum in the 1970s and achieved predominance in the aftermath of the Cold War. In an international system in which this doctrine has come to jeopardise the ideological balance upon which the human rights regime is anchored, this dissertation aims to analyse the relationship between neoliberalism and human rights.

By means of the study of the impact of the austerity measures implemented in Portugal in the context of last decade's economic and financial crisis, this multidisciplinary dissertation, employing methodological tools from law, but also from economics and political science, determines that the prescription of neoliberal economic policies has resulted in significant restrictions of the economic, social, and cultural side of the human rights regime. The Portuguese case study is likewise indicative that, in Europe, the phenomenon of neoliberalisation has been resulting in the erosion of the Welfare State and the restriction of economic and social rights in the European Union. Being, due to the current pandemic, on the brink of what will foreseeably be one of the worst economic crises of all time, we think it important to assess the relationship between neoliberal economic policies and human rights, so that one may be able to estimate the potential effects of possible future neoliberal measures on economic, social, and cultural rights.

**Keywords:** economic policy; economic, social and cultural rights; human rights; neoliberalism; Welfare State

## ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS .....	ii
AGRADECIMENTOS .....	iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE .....	iv
RESUMO .....	v
ABSTRACT .....	vi
ÍNDICE .....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	ix
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xi
INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO I - NEOLIBERALISMO.....	17
1. Liberalismo.....	17
1.1. Plano ideológico.....	17
1.2. Plano económico.....	20
2. Socialismo.....	24
3. Estado Providência e keynesianismo.....	30
3.1. Estado Providência.....	31
3.2. Keynesianismo.....	33
4. Neoliberalismo.....	37
4.1. Conceito de neoliberalismo .....	37
4.1.1. Plano ideológico.....	39
4.1.2. Plano económico.....	41
4.2. O neoliberalismo aplicado .....	43
4.2.1. Estados Unidos e Reino Unido .....	43
4.2.2. Aplicação internacional.....	45
4.3. A neoliberalização da Europa .....	49

4.5.1.	Neoliberalização partidária .....	49
4.5.2.	Neoliberalização institucional .....	58
CAPÍTULO II – NEOLIBERALISMO E DIREITOS HUMANOS: ESTADO DA ARTE.....		63
1.	Neoliberalismo: críticos e defensores .....	63
1.1.	Plano económico.....	63
1.2.	Plano político.....	67
2.	Neoliberalismo e direitos humanos .....	71
CAPÍTULO III - O CASO PORTUGUÊS: A TUTELA DA TROIKA.....		83
1.	Contexto da crise portuguesa .....	83
2.	O direito à educação.....	92
2.1.	Positivção internacional.....	92
2.2.	Positivção europeia .....	96
2.3.	Positivção estatal .....	98
2.3.1.	Constituição portuguesa .....	98
2.3.2.	Legislação nacional .....	103
2.4.	O direito à educação e a crise.....	106
3.	O direito à saúde.....	119
3.1.	Positivção internacional.....	119
3.2.	Positivção europeia .....	122
3.3.	Positivção estatal .....	123
3.3.1.	Constituição portuguesa .....	123
3.3.2.	Legislação nacional .....	125
3.4.	O direito à saúde e a crise.....	127
4.	O caso português: conclusões .....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....		145
BIBLIOGRAFIA/OBRAS CITADAS .....		155

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADSE- Instituto de Proteção e Defesa na Doença (antes Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado)

ASE- Ação Social Escolar

BCE- Banco Central Europeu

CDFUE- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CDS- Centro Democrático Social – Partido Popular

CITE- Classificação Internacional Tipo de Educação

DGEEC- Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

EUA- Estados Unidos da América

FMI- Fundo Monetário Internacional

GDP- Gross Domestic Product (PIB)

INE- Instituto Nacional de Estatística

IRC- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA- Imposto sobre o Valor Acrescentado

MECPE- Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

MoU- Memorandum of Understanding

MPEF- Memorando de Políticas Económicas e Financeiras

NHS- National Health Service

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS- Organização Mundial da Saúde

ONU- Organização das Nações Unidas

OPEC- Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAEF- Programa de Assistência Económica e Financeira

PEC- Programa de Estabilidade e Crescimento

PIB- Produto Interno Bruto

PIDESC- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PPP- Parcerias Público-Privadas

PS- Partido Socialista

PSD- Partido Social Democrata

SNS- Serviço Nacional de Saúde

RSI- Rendimento Social de Inserção

TPP- Trans-Pacific Partnership

TTIP- Transatlantic Trade and Investment Partnership

UE- União Europeia

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

URSS- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Neoliberalismo nos partidos do centro do espectro político em 22 países da OCDE 1945-2004 (médias quinquenais ponderadas) Fonte: Mudge, 2011, p. 358 .....	53
Figura 2. Variação do neoliberalismo em partidos do centro do espectro político em 22 países da OCDE (desvio-padrão partidário ponderado em base quinquenal) Fonte: Mudge, 2011, p. 359.....	54
Figura 3. Neoliberalismo em partidos de centro-esquerda e centro-direita em 22 países da OCDE (médias quinquenais ponderadas, com partidos dos EUA para comparação) Fonte: Mudge, 2011, p. 360 .....	54
Figura 4. Neoliberalismo em países do centro do espectro político por regime, 1945-2004 (médias quinquenais ponderadas) Fonte: Mudge, 2011, p. 362 .....	55
Figura 5. Alunos matriculados/inscritos, por nível de ensino, 2005/06 a 2016/17 Fonte: DGEEC, 2018, p. 15.....	111
Figura 6. Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17 Fonte: DGEEC, 2018, p. 19.....	113
Figura 7. Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17 Fonte: DGEEC, 2018, p. 19.....	114
Figura 8. Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17 Fonte: DGEEC, 2018, p. 20 .....	115
Figura 9. Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17 Fonte: DGEEC, 2018, p. 20 .....	115
Figura 10. Vagas para cursos de formação inicial, por natureza do estabelecimento e tipo de ensino, em Portugal (2006/07 a 2017/18) Fonte: DGEEC, 2018.....	116
Figura 11. Inscritos, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2017/18) Fonte: DGEEC, 2018 .	117
Figura 12. Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2016/17) Fonte: DGEEC, 2018 .....	118
Figura 13. Evolução das taxas moderadoras em Portugal, 2003- 2013. Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 17 .....	129
Figura 14. Mudança de uma seleção de taxas moderadoras em Portugal, 2011-2013. Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 18.....	130
Figura 15. Variações nas despesas do SNS com medicamentos (cuidados ambulatoriais e hospitalares) como percentagem das do ano anterior, 2007-2012 Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 20 .....	133
Figura 16. Consultas médicas (N.º) nos centros de saúde Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 34.....	137
Figura 17. Consultas médicas nas consultas externas (N.º) nos hospitais oficiais públicos Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 34.....	137
Figura 18. Autoapreciação de necessidade não atendidas de exame médico Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 43 .....	138

## INTRODUÇÃO

O regime dos direitos humanos, enquanto força reguladora de proteção dos direitos humanos dos cidadãos do mundo, está, nos tempos que correm, a ser crescentemente posto à prova. Como elemento do sistema internacional criado pelos Aliados no final da Segunda Guerra Mundial, este regime viu na sua génese a difícil síntese de duas ideologias político-económicas opostas e concorrentes: o liberalismo e o socialismo. O liberalismo, defendido pelos Estados Unidos e pelos poderes da Europa Ocidental, atribuía primazia aos direitos civis e políticos e tinha como unidade de análise o indivíduo. O socialismo, promovido pela União Soviética, colocava a tónica particularmente nos direitos económicos, sociais e culturais, e tinha a sociedade como foco de análise. A estrutura deste regime viu, assim, gradualmente e através de extensiva negociação, a construção dos seus mecanismos documentais de proteção de direitos humanos com base nesse equilíbrio ideológico. A nível de política económica, as instituições financeiras internacionais também operaram com base nessa tensão ideológica. Prescreveram políticas que, ainda que de natureza capitalista, tinham em conta a proteção dos direitos económicos, sociais e culturais das populações a que eram aplicadas, numa era económica que seguiu preceitos como o planeamento central por parte do Estado e o investimento na infraestrutura pública e no bem-estar social. A Europa, no contexto da Guerra Fria, foi um palco para a competição entre o liberalismo e o socialismo. Os estados capitalistas europeus viam-se confrontados com uma grande instabilidade política e frações cada vez mais significativas das suas populações a manifestar comportamentos de desobediência civil de inspiração socialista. Perante o risco de subversão, optaram por adotar um funcionamento político-económico que tinha em maior consideração os direitos económicos e o bem-estar social dos seus cidadãos. Este compromisso ideológico veio a ser conhecido como o Estado Providência, ou Estado social-democrata, e foi com base nesta ideologia que foi construído o *modus operandi* das instituições que viriam a formar a União Europeia.

Contudo, nos anos 70, num contexto de crise económica internacional, uma nova doutrina começou a ganhar proeminência para, no final da Guerra Fria se impor como dominante no sistema internacional: o neoliberalismo. Esta doutrina advogava a não-intervenção estatal na economia, o *laisser-faire* económico, a privatização das empresas, cortes nas despesas sociais e o desmantelamento do poder sindical e, em suma, um afastamento da noção de bem-estar social como objetivo direto da política económica. Esta transformação ideológica a nível do sistema internacional verificou-se, nomeadamente, no novo tipo de

pacotes de assistência financeira atribuídos a países em situação de insolvência, agora submetidos a condicionalidades de política económica de austeridade, de desregulação do mercado, privatização de serviços, cortes nas despesas públicas e flexibilização do trabalho, entre outros.

Num sistema internacional no qual a hegemonia neoliberal tem vindo a substituir o dualismo ideológico original, quais são as implicações para o regime dos direitos humanos e o equilíbrio sobre o qual este assenta? Qual é a relação entre neoliberalismo e direitos humanos? Adicionalmente, quais são as implicações para o Estado Providência na Europa?

Em 2008, Portugal foi alvo dos efeitos da crise financeira que teve origem nos Estados Unidos e se tornou a maior crise económica desde a Grande Depressão. Os efeitos da crise em Portugal foram-se manifestando de forma cada vez mais grave até que, em 2011, após dois anos de aplicação de programas económicos a fim de o tentar evitar, o governo de então se viu forçado a efetuar um pedido de resgate. Este resgate veio na forma do Programa de Assistência Económica e Financeira, de um valor total de 78 mil milhões de EUR. Desse total, 52 mil milhões de EUR provieram da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu e 26 mil milhões de EUR do Fundo Monetário Internacional. As condicionalidades para o empréstimo por parte das instituições europeias foram determinadas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, enquanto o FMI apresentou o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras. Ambos os memorandos prescreveram medidas de austeridade, com vista à consolidação orçamental, à estabilidade do sistema financeiro e à transformação estrutural da economia portuguesa. Estas medidas consistiram, em particular, em cortes na área da educação e da saúde, cortes nas despesas com a função pública, no congelamento de salários e de pensões, na privatização de serviços, na flexibilização laboral e na reforma das prestações dos subsídios de desemprego. Para além destas medidas, o XIX Governo Constitucional, liderado por Pedro Passos Coelho, optou por ultrapassar as obrigações estipuladas nos memorandos, acrescentando medidas de austeridade complementares, com o objetivo de aumentar a competitividade económica portuguesa.

O estudo do caso das medidas implementadas em Portugal durante a crise económica tem vários objetivos. Em primeiro lugar, pretendemos averiguar se as políticas aplicadas durante a crise portuguesa, quer pelos órgãos da *Troika*, quer pelo XIX Governo Constitucional, foram efetivamente de caráter neoliberal, de forma a entender melhor esse período histórico politicamente e discursivamente polémico e as ideologias político-económicas então em jogo. Em segundo lugar, este estudo visa averiguar se, e nesse caso em que

medida, as políticas de austeridade resultaram numa restrição do gozo dos direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa. Em terceiro lugar, pretendemos servir-nos do carácter concentrado e de aplicação rápida dessas políticas para poder avaliar, através de uma lente mais direta e extirpada de fatores externos e temporais, a hipótese de que, globalmente, políticas neoliberais têm um impacto nocivo sobre os direitos económicos, sociais e culturais. No plano europeu, pretendemos determinar se (e se assim for, de que forma) o caso português é indicativo de um fenómeno de neoliberalização político-económica europeia. Se este fenómeno se confirmar, dispomo-nos a averiguar o seu significado para a integridade do Estado Providência europeu e dos direitos económicos, sociais e culturais da população europeia.

As questões às quais este trabalho visa responder são de natureza pluridisciplinar. A relação que será aqui avaliada encontra-se numa interseção entre três áreas de estudo: o direito, a ciência política e a economia. Consequentemente, julgamos que a forma simultaneamente mais adequada e mais estimulante de proceder é utilizar uma metodologia igualmente pluridisciplinar. Com essa finalidade, este trabalho compreenderá a contextualização da questão na cronologia dos movimentos económicos, o recurso empírico de análise de discurso político e a análise de literatura e debate académicos provenientes do meio da ciência política. A verificação do estudo de caso português será efetuada através da análise estatística de indicadores de concretização de direitos humanos, fundamentada no exame dos mecanismos de direito internacional, direito europeu, direito constitucional português e legislação nacional pertinentes a estes direitos. O recurso a estas ferramentas pluridisciplinares permitir-nos-á chegar a conclusões também elas multifacetadas.

O primeiro capítulo deste trabalho será dedicado à definição epistemológica e ontológica do neoliberalismo económico, no formato da sua contextualização e evolução histórica. Para o entender cronologicamente, começaremos por efetuar uma descrição em detalhe dos sistemas políticos seus antecessores, o liberalismo, o socialismo, o Estado Providência e o keynesianismo, quer no plano ideológico quer no plano económico. A segunda secção deste capítulo consistirá na análise detalhada da doutrina neoliberal. Esta análise contemplará a sua definição, a sua génese académica e os seus principais autores, a análise do seu plano ideológico e do seu plano económico, bem como o contexto da aplicação de políticas económicas neoliberais, tanto a nível nacional como a nível internacional. Concluiremos a secção com o triunfo desta doutrina e a sua predominância na atualidade. O capítulo será concluído com a análise do fenómeno de neoliberalização da Europa, primeiramente no plano partidário e, em segundo lugar, no plano institucional.

No segundo capítulo deste trabalho começaremos por nos debruçar sobre o principal debate académico existente relativo à doutrina neoliberal, em primeiro lugar de um ponto de vista económico, centrado principalmente na sua eficácia e, em seguida, de um ponto de vista político, com um foco particular nas suas motivações e efeitos. A segunda secção deste capítulo será dedicada à análise do estado da arte sobre a relação entre neoliberalismo e direitos humanos. Analisaremos variadas e divergentes posições académicas, sendo que alguns autores traçam esta relação sublinhando as origens ideológicas comuns, outros consideram que o neoliberalismo tem um impacto negativo sobre os direitos humanos, outros advogam o contrário e outros ainda encaram a relação entre ambos como a de uma simbiose falhada.

A principal hipótese sobre a qual debruçaremos o trabalho no terceiro e último capítulo será a de que o neoliberalismo tem um impacto negativo sobre direitos humanos. A fim de avaliar essa hipótese, esse capítulo será dedicado ao estudo de caso do resgate financeiro a Portugal durante o período da crise económica e financeira e à análise das medidas de austeridade implementadas pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu (comumente apelidados de “Troika”) e pelo XIX Governo Constitucional. A primeira secção deste capítulo almejará enquadrar essa intervenção no contexto da crise económica e financeira mundial. Seguir-se-lhe-á uma breve observação dos Programas de Estabilidade e Crescimento introduzidos pelo XVIII Governo Constitucional na tentativa de evitar um resgate financeiro, seguidos pelo pedido desse resgate e pela eleição do XIX Governo Constitucional, passando por fim à análise detalhada do Programa de Assistência Económica e Financeira e dos inerentes memorandos de entendimento: o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, requerido pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu, e o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, exigido pelo Fundo Monetário Internacional.

Na segunda secção deste capítulo, serão selecionados dois direitos fundamentais, o direito à educação e o direito à saúde, respetivamente, como unidades de análise para averiguar de forma mensurável os impactos das políticas de austeridade implementadas em Portugal aquando do resgate. Começamos por enumerar, para cada um destes direitos, os principais mecanismos jurídicos de proteção, tanto a nível da sua positivação internacional, da sua positivação regional europeia, como da sua positivação nacional, mais concretamente na Constituição da República Portuguesa e da principal legislação nacional que lhe é pertinente. Após expor os principais mecanismos jurídicos de proteção destes direitos, concluiremos cada secção com a análise destes últimos à luz dos programas de austeridade aplicados durante a tutela da *Troika*. Recorreremos, com base em estudos e relatórios efetuados por organizações

nacionais, não-governamentais e intergovernamentais, num primeiro plano, à análise da forma como certos mecanismos de concretização (direta ou indireta) destes dois direitos fundamentais foram afetados pelas medidas aplicadas e, num segundo plano, ao exame de indicadores estatísticos da qualidade do sistema educativo e do sistema de saúde portugueses, de forma a poder apresentar factos empíricos e isentos de subjetividade política. Cimentaremos esta análise com a apresentação dos pareceres do Comité das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Parlamento Europeu relativamente à legitimidade e ao impacto das medidas ordenadas pelos Memorandos de Entendimento e pelo Estado português sobre os direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa.

As considerações finais serão destinadas a, primeiramente, averiguar se os objetivos deste trabalho foram cumpridos e, em segundo lugar, apresentar as nossas últimas reflexões sobre os fenómenos internacionais que o nosso estudo de caso visou pôr em evidência.

A situação de pandemia global em que nos encontramos nos tempos que correm dá a este trabalho uma relevância atual fortemente acrescida. Em primeiro lugar, o impacto de políticas de austeridade neoliberais de restrições e cortes no setor da saúde tem consequências diretas sobre a capacidade material e de recursos humanos de gestão da pandemia dos países que foram alvos dessas políticas em tempos de crise. Em segundo lugar, a estagnação económica que o isolamento decretado para conter a pandemia provocou está a resultar no que será previsivelmente a crise económica mais grave alguma vez observada em tempos de paz. Consequentemente, uma avaliação rigorosa da natureza da relação entre políticas neoliberais e direitos humanos e do impacto da implementação dessas políticas em tempos de crise proporciona-nos lições absolutamente vitais para uma perspetiva informada sobre como proceder face a uma nova crise potencialmente ainda mais devastadora.

## CAPÍTULO I - NEOLIBERALISMO

### 1. Liberalismo

Comecemos por uma breve descrição do antepassado do neoliberalismo, o liberalismo. Antes de mais, importa definir o liberalismo como uma teoria moral, política e económica que atribui o mais fundamental valor ao indivíduo.<sup>1</sup>

#### 1.1. Plano ideológico

Num plano ideológico e filosófico, John Locke é considerado por muitos como o fundador do liberalismo, e, num plano mais geral, o pai da filosofia ocidental no domínio dos direitos humanos, tendo desenvolvido os seus fundamentos de filosofia política muito antes dos demais filósofos desta área, já em 1690.

Nas palavras de José Maria Lassale, na sua obra intitulada *Locke, Liberalismo y Propiedad*, o que caracteriza Locke e o torna num dos mais famosos pensadores é o facto de poder ser considerado o verdadeiro pai fundador do liberalismo, pois estabeleceu as bases da fundamentação liberal do direito à propriedade, ainda que os seus fundamentos sobre a propriedade tenham sido utilizados pelas mais opostas correntes políticas, desde os trabalhistas aos liberais.<sup>2</sup>

Locke é considerado um dos principais filósofos do contrato social, que rege as relações entre o Estado e os seus cidadãos. Tal como Thomas Hobbes anteriormente, Locke recorre para a sua teoria à ferramenta fictícia do Estado de Natureza, a condição natural do ser humano se vivesse na ausência de Estado. Contrariamente a Hobbes, afirma que, no Estado de Natureza, o ser humano usufrui de uma total e natural liberdade, que não é algo proporcionado pelo Estado, mas sim algo de inerente à natureza humana. Para Locke, o ser humano nasce livre, é detentor de uma liberdade natural. “A *liberdade natural* do homem consiste em estar livre de qualquer poder superior sobre a Terra e em não estar submetido à vontade ou à autoridade legislativa do homem, mas ter por regra apenas a lei da natureza. A *liberdade do homem em sociedade* consiste em não estar submetido a nenhum outro poder legislativo senão àquele estabelecido

---

<sup>1</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, in *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt*, vol. 17, n.º 2, 2015, p. 141.

<sup>2</sup> Cf. José Maria LASSALE, *Locke, liberalismo y propiedad*, Madrid, Colegio de Registradores, 2003, p. 11.

num corpo político mediante consentimento nem sob o domínio de qualquer vontade ou sob a restrição de qualquer lei afora as que promulgar o legislativo, segundo o mandato a este confiado.”<sup>3</sup>

Essa liberdade natural confere inerentemente ao ser humano três direitos individuais básicos e inalienáveis: o direito à vida (direito esse que implica a existência de outros direitos dele derivados tais como o direito à inviolabilidade da integridade física, à segurança, etc.), o direito à liberdade (traduzido esse em direitos associados, tais como a liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de reunião, liberdade de associação, o direito à mobilidade, etc.) e o direito à propriedade (entendido, naquele contexto histórico, como o direito de guardar para si os frutos do seu trabalho individual sem interferência do Estado).

A lei que para Locke governa esse Estado de Natureza é a razão, que ensina que todos os seres humanos são iguais e independentes e não deverão interferir com a vida, a saúde, a liberdade e as posses de cada um.<sup>4</sup>

Na sua mais famosa obra de filosofia do contrato social, *Dois Tratados sobre o Governo*, publicada em 1689, Locke defendia que o Estado não podia retirar a qualquer homem parte da sua propriedade sem o seu consentimento; que a função do Estado era precisamente a preservação da propriedade, e que a utilização do poder estatal para qualquer outro fim seria de caráter tirânico. Na tradição liberal clássica, liberdade e direito de propriedade são inseparáveis; estão intrinsecamente interligados.<sup>5</sup> Nas palavras de Locke: “Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma *propriedade* em sua própria *pessoa*. A este ninguém tem direito algum além dele mesmo. O *trabalho* do seu corpo e a *obra* das suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele.”<sup>6</sup>

Dado que a filosofia liberal pressupõe que a não-existência do Estado resultaria teoricamente num estado utópico de total liberdade, os liberais defendem que aquele deve existir na forma mais restrita possível, limitando os seus poderes a um número muito reduzido e específico de domínios. “In order to safeguard negative rights government has to be limited. The link between negative rights and limited government was already well understood long before the term “human rights” gained currency.”<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Cf. John LOCKE, *Two Treatises of Government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus*, Cambridge, University Press, 1960, tradução brasileira Júlio Fischer, *Dois tratados sobre o governo*, São Paulo, Martins Fontes, 1998, texto disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115563/mod\\_resource/content/1/John%20Locke-Dois%20Tratados%20sobre%20o%20Governo-Martins%20Fontes.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115563/mod_resource/content/1/John%20Locke-Dois%20Tratados%20sobre%20o%20Governo-Martins%20Fontes.pdf) [27.03.18].

<sup>4</sup> Cf. John LOCKE, *op. cit.*

<sup>5</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, in *Cato Journal*, vol. 28, n.º 1, pp. 37-38.

<sup>6</sup> Cf. John LOCKE, *op. cit.*, pp. 407-408.

<sup>7</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, p. 37.

A filosofia de John Locke influenciou um grande número de académicos, entre os quais o economista austríaco Ludwig Von Mises. Quanto ao objetivo do liberalismo, Von Mises afirma ser errónea a suposição de muitos segundo a qual o liberalismo se distingue de outras tendências políticas no sentido em que visa só beneficiar certas classes, a dos possuidores, dos proprietários. Defende que o liberalismo sempre lutou pelo bem geral, e essa finalidade era professada pelos utilitaristas para os quais o objetivo de qualquer ação era garantir a máxima felicidade para o maior número possível de pessoas. De um ponto de vista histórico, acrescenta, o liberalismo foi o primeiro movimento político que visou promover o bem-estar de determinados grupos, senão o bem-estar geral. Segundo Mises, difere de outras correntes de economia política não no seu objetivo, mas sim nos métodos utilizados (a promoção do indivíduo como agente económico e do seu interesse próprio na crença que resultará no bem geral).<sup>8</sup>

Aquando da articulação de direitos humanos, a conceção liberal acabou por ser representada na formulação de direitos civis e políticos. A conceção do direito à propriedade de Locke, que esteve na génese do pensamento filosófico liberal, viria a influenciar uma miríade de correntes de filosofia política, seja a filosofia do contrato social (destacando-se entre as mais famosas figuras históricas subsequentes Jean Jaques Rousseau e Montesquieu), a corrente filosófica utilitarista (da qual Jeremy Bentham e John Stuart Mill são considerados os mais importantes defensores), ou uma pletera de correntes de economia política derivadas do liberalismo que viriam nutrir as bases político-filosóficas que cimentaram a Revolução Americana, culminando na Declaração de Independência, assinada em 1776<sup>9</sup>, e a Revolução Francesa, resultando na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada em 1789<sup>10</sup>. Em história contemporânea dos direitos humanos, a filosofia política liberal da qual John Locke foi fundador viria a ser um pilar sobre o qual assentaram os principais instrumentos de proteção de direitos humanos, principalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, assinado em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Em termos das bases filosóficas que viriam a formar a visão ocidental dos direitos humanos, a filosofia liberal defende direitos primariamente *negativos*, os quais se contrapõem aos direitos *positivos*.

---

<sup>8</sup> Cf. Ludwig von MISES, *The Free and Prosperous Commonwealth. An exposition of the ideas of classical liberalism...*, Princeton, N.J., D. Van Nostrand Co, 1962, tradução espanhola de Joaquín Reig Albiol, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1995, p.25.

<sup>9</sup> Cf. *Declaração de Independência dos Estados Unidos da América*, texto disponível em <https://qrqo.page.link/VP8ja>.

<sup>10</sup> Cf. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*, texto disponível em <https://qrqo.page.link/5NTCK>.

“One may distinguish between two kinds of human rights. On the one hand, there are negative or protective rights. On the other hand, there are positive rights or entitlements.”<sup>11</sup> Através do breve sumário da filosofia Lockeana e da análise da sua literatura, podemos claramente ver que a filosofia liberal defende como inalienáveis direitos *negativos*: ou seja, direitos em relação aos quais o Estado ou outrem não têm o direito de interferir, sob forma de coação ou violência, por exemplo. O direito à vida, o direito à liberdade, o direito à propriedade, todos eles são direitos individuais que visam proteger o indivíduo na pressuposição de uma não-interferência externa.

As principais críticas à filosofia política liberal são formuladas na corrente do socialismo. Dado que desenvolveremos amplamente o tema do socialismo enquanto movimento de reação ao liberalismo, deixaremos as críticas ao liberalismo para a secção que lhe é destinada.

## 1.2. Plano económico

No século XVIII, as teorias de economia política liberais vieram desafiar o mercantilismo (a política económica praticada pelos Estados absolutistas europeus) com base no facto de este promover os privilégios, a corrupção e a ineficácia. Os economistas liberais defendiam que mercados livres para a produção e consumo de bens e serviços aumentariam a produtividade das economias desses Estados. Os liberais partem do princípio de que os indivíduos estão mais bem posicionados do que o Estado para determinar de que bens e serviços necessitam. O segundo pilar ideológico do liberalismo económico é a convicção de que o interesse próprio constitui a maior motivação para uma forte produção económica e para ir ao encontro das necessidades dos consumidores.<sup>12</sup>

Uma das escolas de pensamento fundadoras do liberalismo clássico enquanto crítica ao mercantilismo é a fisiocracia, desenvolvida por economistas franceses no século XVIII e liderada por François Quesnay (1694- 1774). Vemos nas obras de Quesnay e dos fisiocratas a introdução do conceito de *laissez-faire* económico, baseado nos princípios lockeanos de direito natural, como uma crítica ao controlo estatal da economia do período mercantilista em que se encontravam.<sup>13</sup> O principal conceito introduzido pelos fisiocratas é o de trabalho produtivo como fonte de riqueza nacional. Contrariamente ao mercantilismo, que considerava que o valor de um bem era determinado aquando da venda deste, o conceito que os fisiocratas

---

<sup>11</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, p. 36.

<sup>12</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 143.

<sup>13</sup> Cf. Ernesto SCREPANTI e Stefano ZAMAGNI, *Profilo di storia del pensiero economico*, Roma, Carocci, 2004, tradução inglesa de David Field e Lynn Kirby, *An Outline of the History of Economic Thought*, Oxford, Clarendon Press, 2005, p.45.

introduziram foi o de que era o *trabalho* aplicado a um bem que determinava o valor deste último. Numa era pré-industrial em que a economia era quase inteiramente agrária, os fisiocratas viam no trabalho agrícola a única verdadeira fonte de riqueza, dado que só este permitia a produção de excedentes. No trabalho *Tableau Économique*, escrito em 1758, Quesnay estabelece um modelo “input-output” de capital que dita que o valor de um bem é determinado pela diferença entre a produção económica anual total de um bem agrícola e os custos de produção e os salários pagos aos trabalhadores rurais (e as sementes para o ano seguinte).<sup>14</sup>

Ademais, os fisiocratas dividiam a economia nacional em três classes: a classe produtiva, isto é, os agricultores (pois eram vistos como os únicos capazes de produzir excedentes sobre os custos de produção); a classe improdutiva, ou classe industrial, cuja manufatura para eles não criava valor que excedesse os custos de produção (viam a produção económica como sendo igual aos custos de produção e portanto o valor nulo), e era portanto “economicamente estéril”; e a classe distributiva, ou seja, a classe dos proprietários, cuja função era consumir os excedentes e fazer circular os bens agrícolas em questão pela economia nacional.<sup>15</sup> Para Quesnay, o funcionamento deste modelo económico implicava, em primeiro lugar, a não-obstrução do seu fluir automático pelas autoridades políticas, deixando-o funcionar sozinho (i.e., *laissez-faire*), e em segundo lugar, a eliminação de todo o tipo de tributação desnecessária pelas autoridades centrais, herdada da Idade Média, e que só prejudicava a livre circulação de bens.<sup>16</sup>

O economista britânico Adam Smith é reconhecido geralmente como tendo sido o criador do liberalismo económico. Na sua obra *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, publicada em 1776, opunha-se às teorias de Quesnay e dos fisiocratas de que a prosperidade económica seria determinada pela atividade agrícola.

Quanto à afetação de recursos, Smith introduz o conceito de “procura e oferta”, através do qual é determinado o valor de um bem. O “preço natural” de um bem é igual à totalidade dos custos envolvidos na sua produção (incluindo o lucro normal das ações envolvidas).<sup>17</sup> O “preço de mercado” é regulado pela diferença entre a quantidade fornecida desse bem e o que chama “procura efetiva”, a quantidade que seria procurada ao preço natural. Se a oferta exceder a procura, o preço de mercado estará abaixo do normal, e

---

<sup>14</sup> Cf. Jürg NIEHANS, *A history of economic theory: Classical contributions 1720-1980*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 37-38.

<sup>15</sup> Cf. Ernesto SCREPANTI e Stefano ZAMAGNI, *op. cit.*, p. 45.

<sup>16</sup> Cf. Ernesto SCREPANTI e Stefano ZAMAGNI, *op. cit.*, pp. 45-47.

<sup>17</sup> Cf. Adam SMITH, *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, 1776, Volume 2, p. 72. London: Strahan & Cadell

vice-versa.<sup>18</sup> A diferença entre o preço de mercado e o preço natural é o que controla os ajustamentos nos fatores de produção, e, conseqüentemente, o preço de um bem gravitará sempre para o seu preço natural através de mecanismos de ajustamento automáticos sob a forma de expansão ou redução dos fatores de produção, regulando-se instintivamente consoante os fatores determinantes. A isso Adam Smith chama “a mão invisível do mercado”, guiada pelo interesse próprio dos indivíduos de uma sociedade enquanto agentes económicos.<sup>19</sup> Para Adam Smith, este equilíbrio natural só seria, contudo, possível, em mercados competitivos ditos livres e sem interferência externa, pois tal interferência (na forma de, entre outros, monopólios e intervenção estatal) resultaria numa disrupção desse equilíbrio. Este pode ser considerado o conceito basilar da teoria económica liberal, e é ainda hoje um dos pilares operativos do nosso sistema económico internacional.

Outro aspeto fundamental do liberalismo económico é a divisão do trabalho. Para economistas liberais como Adam Smith, dado que o lucro é determinado pela diferença entre os custos de produção de um bem e o seu valor de mercado, o aumento do lucro na produção de um bem seria possível através do aumento da eficiência dos fatores de produção desse bem; e a principal forma de o fazer, para além da inovação tecnológica, seria a especialização, obtida pela divisão do trabalho dentro da economia nacional. A produtividade da produção era, assim, conseguida através da especialização dos trabalhadores na produção em massa de bens específicos e, através de livre comércio dentro dessa economia, todos os bens do mercado estariam disponíveis em maior escala com custos de produção mais baixos, resultando assim em margens de lucro maiores.<sup>20</sup>

O economista britânico David Ricardo aplicou, em 1817, essa teoria da especialização ao mercado internacional na sua teoria da “Vantagem Comparativa”. Segundo o mesmo prisma, os países, ainda que tivessem vantagem absoluta em vários setores de produção (e utilizando como exemplo Portugal e Inglaterra com a produção de vinho e têxteis, sendo Portugal naquela época mais forte em termos absolutos na produção de ambos), David Ricardo defendia que tinham interesse em concentrar as suas economias na produção do setor de bens em que detinham vantagem comparativa. Isto é, deveriam especializar as suas economias na produção de um setor de bens unicamente, aumentando a sua eficiência e reduzindo assim os seus custos de produção, e delegar a produção de outros setores de bens a outros países que neles se

---

<sup>18</sup> Cf. Jürg NIEHANS, *op. cit.*, p. 63.

<sup>19</sup> Cf. Jürg NIEHANS, *op. cit.*, p. 63.

<sup>20</sup> Cf. Harry LANDRETH e David C. COLANDER, *History of economic thought*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, pp. 77-79.

especializassem, o que resultaria, através do comércio desses bens num mercado livre, numa situação vantajosa para todos.<sup>21</sup>

Voltando a Adam Smith, muito importante era também a sua teoria sobre a distribuição dos rendimentos entre as classes sociais: “The theory of income distribution among the *social classes* plays a fundamental role in Smith’s theory of growth. In fact, the three basic classes, capitalist, workers, and landlords, are distinguished both by the productive resources they hold – capital, labour and land – and by the way in which they spend profits, wages, and rents, their respective incomes.”<sup>22</sup>. Os proprietários, que não possuem capital produtivo, não têm interesse no seu crescimento e não têm propensão para poupar. Os trabalhadores só possuem o seu trabalho como fonte de rendimento, e são incapazes de poupar quantidades significativas de dinheiro dado que os seus salários são sempre mantidos a níveis de subsistência, devido ao facto de a capacidade das coligações capitalistas influenciarem o governo, juntamente com as forças competitivas do mercado, servirem para bloquear o aumento real destes salários. Finalmente, os capitalistas possuem o capital produtivo e visam aumentá-lo, e têm, portanto, uma alta propensão para poupar. Consequentemente, segundo Smith, quanto mais alta a proporção do rendimento nacional for para o lucro, mais alta será a riqueza do país, sendo o interesse geral da nação coincidente com o interesse da classe capitalista.<sup>23</sup>

Contudo, a maior parte dos defensores do liberalismo económico reconhecem que o mercado livre derivado dessa doutrina resulta num nível de desigualdade de riqueza substancial. Os seus críticos contemporâneos e atuais, tais como Martin Freeman, defendem que, para que uma economia de mercado livre seja sustentável, tem que funcionar de forma legítima para com a fração da sociedade que menos beneficia dela: os pobres. Os críticos afirmam que uma economia de mercado livre movida pelo interesse próprio não deterá nenhuma legitimidade moral intrínseca.<sup>24</sup>

Noam Chomsky, na sua obra *Neoliberalismo e a Ordem Global: Crítica do Lucro*, recorda que o próprio Adam Smith, cuja preocupação incidia na riqueza das nações, compreendeu que o interesse nacional é em grande parte uma ilusão: na própria nação existem fortes conflitos de interesses e para que a política

---

<sup>21</sup> *Ricardo, David (1817), On the Principles of Political Economy and Taxation (1 ed.), London: John Murray*

<sup>22</sup> Cf. Ernesto SCREPANTI e Stefano ZAMAGNI, *op. cit.*, p. 57.

<sup>23</sup> Cf. Ernesto SCREPANTI e Stefano ZAMAGNI, *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>24</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 144.

seja compreendida, bem como os seus efeitos, é necessário procurar saber onde reside o poder e como é exercido, procedendo ao que viria mais tarde a ser designado como análise de classes.<sup>25</sup>

Alguns economistas liberais inspirados pelos ensinamentos de John Locke, tal como Ludwig Von Mises, afirmam que o liberalismo é uma teoria que se interessa exclusivamente pela atuação terrena do homem, procurando, em última instância, o progresso do bem-estar material humano. Não se preocupa com as suas necessidades metafísicas ou espirituais, nem promete felicidade nem satisfação, mas simplesmente a satisfação dos desejos que podem ser satisfeitos através do mundo externo.<sup>26</sup>

## 2. Socialismo<sup>27</sup>

O socialismo enquanto filosofia de vida e modelo para a organização da sociedade é, segundo Roy C. Macridis e Mark L. Hulliung, tão antigo (senão mais antigo ainda) quanto a democracia ou qualquer outro tipo de organização política, económica ou social, sendo por alguns considerado como o modelo prevalecente nas sociedades primitivas, nas quais tem sido sugerido existir propriedade coletiva das terras.<sup>28</sup>

Contudo, o termo “socialismo” surge pela primeira vez, segundo afirma André Piettre, em Inglaterra, em 1822 e, logo a seguir, em França, em 1831<sup>29</sup>. Segundo, entre outros, Gian Mario Bravo, os dois grandes acontecimentos históricos dos quais a corrente socialista não pode ser dissociada são a Revolução Industrial e a Revolução Francesa.<sup>30</sup> A Revolução Industrial e a consequente expansão do mercado global traduziram-se numa crescente divisão do trabalho e aperfeiçoamento das técnicas de produção, introduzindo assim um sistema económico de acumulação de capital (ou seja, capitalismo). Este tornou-se cada vez mais incompatível com o sistema económico feudal (dividido entre os senhores, proprietários de terras, e os servos, que trabalhavam as terras e pagavam impostos). Este processo culminou na Revolução Francesa de 1789, que substituiu o sistema político feudal pela democracia liberal e o sistema económico feudal pelo mercado capitalista.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *Neoliberalismo e a Ordem Global: Crítica do lucro*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 20.

<sup>26</sup> Cf. Ludwig von MISES, *op. cit.*, p. 23.

<sup>27</sup> Antes de iniciar esta secção, julgamos necessário referir que não seguiremos a divisão entre os planos ideológico e económico empregada para o liberalismo. Isto é devido ao facto que, segundo a ideologia socialista, a doutrina e organização políticas são determinadas pelas suas homólogas económicas. Deste modo, esta a organização desta secção refletirá a fusão entre o económico e o político inerente ao socialismo.

<sup>28</sup> Cf. Roy C. MACRIDIS e Mark L. HULLIUNG, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*, New York, HarperCollins, 1996, p. 55.

<sup>29</sup> Cf. André PIETTRE, *Pensée économique et théories contemporaines*, 4<sup>a</sup> ed., Paris, Dalloz, 1966, p. 160.

<sup>30</sup> Cf. Gian Mario BRAVO, *El Primer Socialismo: Temas, Corrientes y Autores*, Madrid, Ediciones Akal, 1998, p.11.

<sup>31</sup> Cf. Gian Mario BRAVO, *op. cit.*, p.12.

Enquanto teoria moderna, existem múltiplas variações do socialismo, e como tal, o conceito é difícil de definir. Diogo Freitas do Amaral afirma que para definir objetivamente o conceito de socialismo com base na corrente que surgiu no século XIX, é necessário reunir estes cinco pontos fundamentais: “ a subordinação da análise política à análise económica; a rejeição do tipo de sociedade em que se tem vivido no mundo ocidental, desde o século XIX, e a exigência de uma nova ordem económica e social; o ataque à propriedade privada, tida por principal causa de todos os males; a defesa da apropriação coletiva dos principais meios de produção (v.g., nacionalização de empresas industriais e expropriação de terras agrícolas); e a proposta de atribuição ao Estado de extensas funções na economia, quer empresariais (empresas públicas), quer de direção central (planeamento)”<sup>32</sup>.

Quanto ao foco de uma filosofia política, podemos ver sempre latente uma oposição de forças entre dois conceitos de base: liberdade e igualdade. Enquanto o liberalismo se focava no indivíduo e na liberdade como unidade de análise político-económico-filosófica, o socialismo focava-se no coletivo e na igualdade: “It has often been said that one of the great debates in political theory is between proponents of liberty and of equality. Now, since liberals place liberty in a supreme position, relegating equality to a secondary status, it may seem that as standard bearers of equality, socialists would simply reverse this priority, upholding equality over liberty.”<sup>33</sup>

A principal corrente fundadora do pensamento socialista moderno veio a ser conhecida como socialismo utópico. O socialismo utópico era muito abrangente, podendo incluir até vários filósofos anteriores ao movimento filosófico, mas que haviam contribuído para a sua génese, como Thomas More (1478-1535) com a obra *Utopia*, de 1516, ou ainda Tommaso Campanella (1568-1639), com *La Città del Sole*, de 1602. Em termos contemporâneos ao movimento, os filósofos considerados mais importantes são Robert Owen (1771-1858) em Inglaterra, e Charles Fourier (1772-1837), Étienne Cabet (1788-1856), Claude Henri de Saint-Simon (1760- 1825) e Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) em França.<sup>34</sup>

Ainda que a corrente filosófica fosse vasta e incluísse divergências substantivas, todos os pensadores que integrava partilhavam certas ideias comuns. Em primeiro lugar, eram adversos à propriedade privada e à exploração dos pobres pelos detentores da riqueza, fosse ela sob a forma de terras,

---

<sup>32</sup> Cf. Diogo Freitas do AMARAL, *História das Ideias Políticas (Apontamentos)*, vol. II, Lisboa, Dislivro, 1997, p. 120.

<sup>33</sup> Cf. Gerald F. GAUS, *Political concepts and political theories*, Boulder, Westview Press, 2000, pp. 49-50.

<sup>34</sup> Cf. Michael CURTIS, *The Great Political Theories: A comprehensive selection of the crucial ideas in Political Philosophy*, vol. II, New York, Avon Books, 1981, p. 130.

comércio ou indústria. Já dizia o socialista francês Pierre-Joseph Proudhon: “Propriedade é roubo”.<sup>35</sup> Foram os próprios utopistas que inventaram o termo “capitalismo”.<sup>36</sup> Em segundo lugar, eram veementemente a favor do coletivismo, isto é, da propriedade comum da riqueza, com base em ideias de cooperação mútua e solidariedade social. O socialismo era, assim, uma forma de eliminar egoísmo e conflitos. Os utopistas defendiam esse coletivismo não só numa ótica económica, mas também numa ótica social, enfatizando a interdependência e solidariedade da vida social, com base na natureza social do ser humano, contrariamente aos preceitos de ética individualista e utilitarista a que aderiam os filósofos liberais. O comunitarismo era o valor supremo: individualismo, competição e interesse próprio eram detestados.<sup>37</sup>

As visões utopistas sobre o modo de pôr em prática esse socialismo é que divergiam. Alguns consideravam a violência e a revolução como a solução, outros a persuasão e o exemplo. O socialista britânico Robert Owen (1771-1856), por exemplo, organizou uma fábrica têxtil segundo o modelo socialista, na qual as boas condições laborais e salariais, bem como a participação dos trabalhadores nos lucros, mostrariam a outros empresários o interesse em seguir o mesmo padrão. A maior parte dos socialistas utópicos acreditavam na educação como instrumento. Se os cidadãos fossem devidamente educados, optariam pelo socialismo, de modo que era a responsabilidade dos intelectuais proporcionar esse tipo de educação.<sup>38</sup> Contudo, a maior parte dos socialistas utópicos não eram democratas, defendendo que os princípios económicos e políticos liberais não permitiriam uma nova ordem social justa. A nova ideologia teria de ser primeiro imposta através da educação pela elite (os filósofos e intelectuais).<sup>39</sup>

Karl Marx (1818- 1883) é reconhecido universalmente como o maior nome do socialismo. Juntamente com Friedrich Engels (1820- 1895), criou a filosofia político-económica designada por “socialismo científico”. Deram-lhe a designação primariamente para se distinguirem do socialismo utópico. Afirmavam que era científica na sua análise de causas e acontecimentos históricos, assim como na análise de tendências inevitáveis. Marx proclamava que o que estava a fazer era o estudo da ordem económica e social e do seu desenvolvimento histórico, pelo que, à partida, a teoria marxista não era uma teoria prescritiva, mas sim descritiva. A revolução que seguiu o seu trabalho foi, segundo, entre outros, Michael

---

<sup>35</sup> Cf. Iain McKAY (ed.), *Property is theft!: a Pierre-Joseph Proudhon anthology*, Edinburgh, AK Press, 2011.

<sup>36</sup> Cf. Michael CURTIS, *op. cit.*, p. 130.

<sup>37</sup> Cf. Roy C. MACRIDIS e Mark L. HULLIUNG, *op. cit.*, p. 55.

<sup>38</sup> Cf. Roy C. MACRIDIS e Mark L. HULLIUNG, *op. cit.*, p. 56.

<sup>39</sup> Cf. Roy C. MACRIDIS e Mark L. HULLIUNG, *op. cit.*, p. 56.

Curtis, não incitada por ele devido a uma crença sentimental na intolerabilidade da ordem social existente, mas antes graças à sua convicção de que as leis do desenvolvimento histórico levariam a uma revolução.<sup>40</sup>

A ótica através da qual Marx efetuou a sua análise da sociedade e da sua evolução histórica chamou-se “materialismo histórico”. O materialismo histórico é uma teoria que afirma que a história de todas as sociedades que até então existiram e das suas infraestruturas económicas, sociais e políticas é uma história de conflitos entre classes. “Free man and slave, patrician and plebeian, lord and serf, guild master and journeyman, in a word, oppressor and oppressed, stood in constant opposition to one another, carried on an uninterrupted, now hidden, now open fight, a fight that each time ended either in a revolutionary reconstitution of society at large or in the common ruin of the contending classes.”<sup>41</sup> Como o diz José Félix Tezeanos, o materialismo histórico pressupõe que, em primeiro lugar, são as condições de produção de bens, a atividade económica de uma sociedade, que explicam e determinam outros aspetos da vida social, tais como as ideologias, as formas de organização política, o direito, a cultura, etc. Consequentemente, a história é explicada a partir da dinâmica económica de uma sociedade, e não o contrário. Em segundo lugar, o que chamamos a estrutura económica de uma sociedade é caracterizada pelo seu modo de produzir, ou seja, pela forma específica como nessa sociedade se organizam os fatores de propriedade sobre os meios de produção.<sup>42</sup> A organização das sociedades e de todos os seus setores é, portanto, determinada por e em favor de quem controla os meios de produção.

Um dos documentos políticos mais importantes do século XX é o “Manifesto Comunista”, ou *Manifesto do Partido Comunista*, redigido por Marx e Engels em 1848, no qual são sumarizadas as suas teorias relativas à natureza da sociedade e da política. No prefácio da edição de 1888 do Manifesto Comunista, escrito por Engels, este expõe a premissa fundamental do materialismo histórico. [Nele, defende que, em cada época histórica, o modo de produção e intercâmbio económicos, e a organização social que dele necessariamente deriva, constituem a base sobre a qual a história política e intelectual dessa época é construída. Por conseguinte, segundo o Manifesto: “the whole history of mankind (since the dissolution of primitive tribal society, holding land in common ownership) has been a history of class struggles . . . that the history of these class struggles forms a series of evolutions in which, nowadays, a stage has been reached where the exploited and oppressed class – the proletariat – cannot attain its emancipation from the sway of

---

<sup>40</sup> Cf. Michael CURTIS, *op. cit.*, p. 155.

<sup>41</sup> Cf. Michael CURTIS, *op. cit.*, p. 159.

<sup>42</sup> Cf. José Félix TEZEANOS, *Teoría política del socialismo*, Madrid, Editorial Sistema, 1993, p. 121.

the exploiting and ruling class –the bourgeoisie – without, at the same time, and once and for all, emancipating society at large from all exploitation, oppression, class distinctions and class struggles."<sup>43</sup>

Para Marx e Engels, a sociedade capitalista, a sucessora da sociedade feudal, resultado da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, estava, portanto, dividida em duas classes: a burguesia e o proletariado. A burguesia, ou classe capitalista, controlava os meios de produção da sociedade, que consistiam nas terras, fábricas, máquinas e capital necessários para produzir bens, que eram depois vendidos e resultavam em lucro. O proletariado, ou a classe trabalhadora, era a fração maioritária da sociedade, que só se conseguia sustentar sendo empregue pela burguesia para a produção desses bens.<sup>44</sup>

Anos depois, Marx escreveu *O Capital*<sup>45</sup>, em que desenvolveu as suas teorias sobre os modos de produção capitalistas que abordara no Manifesto Comunista. Defendia que a burguesia criava e aumentava a sua riqueza através da exploração do proletariado, pois o salário que os capitalistas pagavam aos trabalhadores para a produção dos bens era sempre inferior ao preço de mercado desses bens. A diferença entre o preço de mercado de um bem e o valor pago aos trabalhadores para a respetiva produção chama-se “valor excedente”, e, portanto, para Marx, os capitalistas extraíam esse valor excedente, ou “mais-valia”, dos trabalhadores. Graças à extração do valor excedente do trabalho, o capitalista só era capaz de enriquecer à custa do trabalhador. Consequentemente, para Marx, o lucro resultava da exploração do proletariado na sociedade capitalista, sendo, portanto, o sistema capitalista fundamentalmente injusto dado que aqueles que realmente fazem o trabalho não são adequadamente remunerados por ele.<sup>46</sup>

Por conseguinte, os interesses da classe capitalista estão em conflito com os interesses do proletariado e esse conflito de interesses, na sua perspetiva, resultará inevitavelmente numa revolução socialista e com ela a derrota da classe capitalista pelo proletariado. Na sequência desta revolução seria, pois, instaurado um sistema político-económico em que, muito sumariamente, a propriedade privada seria abolida e os meios de produção e a riqueza por eles gerada seriam propriedade comum de todos os cidadãos. Todos alcançariam assim a igualdade de direitos económicos.

---

<sup>43</sup> Cf. Karl MARX e Frederick ENGELS, “Manifesto of the Communist Party”, s/d, texto disponível em <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Manifesto.pdf> [12.07.2018], p.8.

<sup>44</sup> Cf. Karl MARX e Frederick ENGELS, *op. cit.*, p. 14-21.

<sup>45</sup> Em três volumes: O primeiro foi publicado quando era vivo em 1867, e os outros dois foram publicados postumamente por Engels em 1885 e 1894, respetivamente.

<sup>46</sup> Cf. Karl MARX, *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*, Hamburg, Verlag von Otto Meissner, 1867, tradução brasileira de Reginaldo Santana, *O Capital: Crítica da Economia Política*, 6.ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, pp. 224-236.

A primeira tentativa de implementação de um sistema político dito de orientação socialista veio com a Revolução Russa de 1917, que derrubou a monarquia russa e deu origem à criação da União Soviética. Numa ótica do que se viria a caracterizar como direitos humanos, a União Soviética (ou URSS) atribuía a primazia aos direitos económicos e sociais, e considerava a sociedade, o coletivo, como unidade de análise correta. “[...] Soviet legal theory holds that it is the collective, society generally, that is the ultimate beneficiary of human rights”.<sup>47</sup> Em termos conceituais, a URSS também encarava os direitos de forma diferente da conceção liberal, não enquanto direitos negativos, isto é, setores da vida dos indivíduos em que a não-interferência do Estado era assegurada, mas sim positivos, no sentido em que a sociedade era beneficiária de direitos recebidos do Estado, na forma de atribuição de garantias.<sup>48</sup> Albert Szymanski explica a noção soviética dos direitos da mesma forma: “[...] as a positive concept: freedom for each individual to be able to achieve satisfaction of their basic wants and needs; that is, *substantive* freedom”<sup>49</sup>. Erich Weede também sublinha essa distinção, referindo que direitos positivos, ou *entitlements*, responsabilizam o Estado por levar a cabo certos tipos de ações, tais como a garantia de certas condições mínimas de bem-estar material.<sup>50</sup> “Genuine civil and political rights were strictly limited. [...] Freedom of religion was circumscribed and official atheism enforced. Kremlin propaganda championed the Soviet system’s guarantee of economic and social rights, which it portrayed as a hallmark of a socialist society”<sup>51</sup>.

Sentimos, contudo, a necessidade de fazer uma distinção da mais alta importância. A maior parte dos teóricos socialistas que precederam a Revolução Russa, e inclusivamente a maior parte dos marxistas que se seguiram à Revolução, não consideraram que o socialismo tal como enunciado por Marx e Engels tivesse alguma vez sido posto em prática. Como o afirma, por exemplo, Richard D. Wolff, um economista marxista contemporâneo, o derrube do Estado capitalista era um meio para alcançar o socialismo, não a sua finalidade<sup>52</sup>. O socialismo tal como foi teorizado defendia que a tomada de poder pelos trabalhadores seria um instrumento para se proceder à transformação da economia capitalista numa economia socialista, na qual os trabalhadores receberiam o valor total do seu trabalho, sem a exploração por parte dos capitalistas através da extração da mais-valia. Nessa nova organização económica, os trabalhadores seriam assim os acionistas das indústrias em que trabalhavam. Isto era a natureza de uma economia socialista, resultando

---

<sup>47</sup> Cf. Doriane Lambelet COLEMAN, “The contradiction between Soviet and American Human Rights doctrine: Reconciliation through Perestroika and Pragmatism”, in *Boston University International Law Journal*, n.º 7, 1989, p. 66.

<sup>48</sup> Cf. Bertrand PATENAUDE, “Regional Perspectives on Human Rights”, in *SPICE Digest*, 2012, texto disponível em <https://qrqo.page.link/DTkVy> [15.07.2016].

<sup>49</sup> Cf. Albert SZYMANSKI, *Human Rights in the Soviet Union*, London, Zed Books, 1984, p. 2.

<sup>50</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>51</sup> Cf. Bertrand PATENAUDE, “Regional Perspectives on Human Rights”, *op. cit.*

<sup>52</sup> Cf. Stephen A. RESNICK e Richard D. WOLFF, *Knowledge and Class: A Marxian Critique of Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

na sua apoteose, o comunismo, sociedade de total igualdade na qual uma autoridade reguladora e distributiva como o Estado era vista como irrelevante e até desnecessária. Ora, esta transformação nunca ocorreu. O governo soviético apropriou-se do Estado e dos meios de produção, mas não transformou os mecanismos de acumulação de riqueza capitalista, limitando-se a substituir a classe capitalista. Como o afirmou Vladimir Lenine, o que se conseguiu com a revolução foi “capitalismo de Estado”, isto é, a exploração das classes trabalhadoras pelo Estado em vez da burguesia. Lenine considerara o derrube do Estado como a tomada do poder necessário para efetuar essa transformação. A substituição da classe capitalista pelo Estado dentro do mesmo sistema tributário de classes (doravante o partido e o proletariado) foi, para Wolff, uma farsa e uma afronta ao socialismo, sendo que um sistema económico socialista na realidade nunca existiu.<sup>53</sup>

Na prática, os governos ditos socialistas da URSS e dos demais Estados que lhe seguiram o exemplo (tal como a China maoísta, Cuba e a Coreia do Norte, nomeadamente) caracterizaram as suas estruturas económicas pelo planeamento central da economia, controlo dos meios de seleção, produção e distribuição de bens por parte do Estado, por políticas ditas visar não o lucro privado mas sim o bem-estar da população através da alocação de garantias económicas como rendimento mínimo, direito ao alojamento e alimentação, bem como pela inexistência de desemprego (conceito inerente a uma economia de mercado capitalista).

### 3. Estado Providência e keynesianismo

O sistema económico de qualquer período histórico e o foco do regime dos direitos humanos estarão sempre intrinsecamente ligados ao clima político desse período. Como já pudemos observar nas duas doutrinas previamente analisadas, é virtualmente impossível falar de uma teoria económica sem falar de uma teoria política, e uma teoria política será sempre moldada pelo contexto político do período histórico em que foi produzida. Ora, esta sequência lógica é muito evidente no sistema político, económico e de direitos humanos que apareceu durante o período da Guerra Fria e que assume no âmbito deste trabalho a mais alta importância: o Estado Providência, também por vezes apelidado Estado Social-democrata.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Cf. Stephen A. RESNICK e Richard D. WOLFF, *Knowledge and Class: A Marxian Critique of Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

<sup>54</sup> Pensa-se que termo “Estado Providência” foi pela primeira vez utilizado em 1941 pelo bispo britânico William Temple na sua diferenciação entre a Alemanha Nacional Socialista (a “Warfare State”) e a sociedade britânica (a “Welfare State”). Cf. Stephen SPENCER, “William Temple and the Welfare State: A Study of Christian Social Prophecy”, in *Political Theology*, vol. 3, n.º 1, 2001, texto disponível em DOI: 10.1558/poth.v3i1.92 [10-09-2018].

### 3.1. Estado Providência

O período da Guerra Fria foi caracterizado por um sistema internacional de natureza bipolar, que opunha não só duas fações militares, mas também as duas ideologias antagónicas previamente expostas: o liberalismo (no formato geral de capitalismo) e o socialismo (referido simplisticamente como comunismo). Foi nessa atmosfera internacional delicada que surgiu o regime atual dos direitos humanos, ontológica e substantivamente moldado por essa oposição de ideologias. A institucionalização dos direitos humanos representou, em termos do seu conteúdo, o estabelecimento de um certo equilíbrio entre essas duas ideologias, envolvendo compromissos por parte de cada bloco. “When the United Nations adopted the Universal Declaration of Human Rights in 1948, it included not only liberal civil and political rights but also social-democratic economic and social rights.”<sup>55</sup>

Como vimos anteriormente, os EUA, país cuja fundação tinha como alicerces filosofias liberais, davam primazia aos direitos civis e políticos, e tinham como unidade de análise o indivíduo, enquanto a União Soviética, regendo-se por uma ideologia socialista, concedia inversamente prioridade a direitos económicos, sociais e culturais, e atribuía importância não ao indivíduo, mas ao coletivo.<sup>56</sup>

Ambas as fações viram, gradualmente e através de extensivas negociações, a inclusão (ainda que não equitativa) das visões de direitos humanos que preconizavam, pelo que pode afirmar-se que o equilíbrio do regime dos direitos humanos como um todo resultou dessa oposição de forças. Foi nesse contexto político que se assistiu a uma «fusão» entre as duas doutrinas, em primeiro lugar no sistema internacional e nas suas instituições (nomeadamente as Nações Unidas) e, em segundo lugar, na arena mais disputada entre as duas superpotências: a Europa. A Europa era o palco da competição entre os dois modelos, quer a nível geográfico, quer a nível populacional. Os dois blocos visavam a predominância do seu modelo ideológico, através da «sedução» das populações dos países Europeus.

O Estado dito Social-democrata, cujo aparelho jurídico previa uma percentagem significativa de direitos económicos e sociais, era de carácter claramente mais socialista do que o seu antecessor, puramente capitalista liberal. Essa evolução explica-se pelo facto de se ter começado a sentir uma forte instabilidade política e de estarem a germinar pela Europa fora movimentos organizados de desobediência civil de cariz ideológico comunista, culminando inclusivamente em insurreições e revoltas, e o poder dos

---

<sup>55</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 147.

<sup>56</sup> Cf. Doriane Lambelet COLEMAN, “The contradiction between Soviet and American Human Rights doctrine...”, *op. cit.*, p. 61-83.

partidos comunistas estar a crescer consideravelmente em vários países influentes (tais como a França, a Alemanha e a Itália). A social-democracia foi, por conseguinte, considerada pelos governos europeus capitalistas como comportando as concessões económicas e políticas necessárias para aliciar as suas populações de forma a evitar a migração ideológica para as políticas socialistas, que se revelavam manifestamente atraentes para a classe trabalhadora (ou proletariado), bem como a consequente expansão do comunismo na Europa e o resultante colapso dos Estados liberais e capitalistas europeus. Herbert Oninger e Carina Schmitt desenvolvem a ideia da influência do conflito bipolar da Guerra Fria na criação do sistema de providência social mediante o conceito de “warfare induced welfare”, afirmando que a competição entre os dois blocos não era só militar e ideológica, mas também económica e social. A ambição de superar o bloco rival em termos de desempenho económico e providência social e de ostentar as suas realizações era motivada pelos interesses das elites políticas, que consideravam a existência de populações conformadas e a legitimidade política como requisitos para a estabilidade doméstica necessária para vencerem este conflito.<sup>57</sup>

A social-democracia acabava por agradar quer às classes operárias, pelo facto de lhes oferecer benefícios tangíveis, quer às classes capitalistas, uma vez que lhes proporcionava estabilidade e lhes permitia manter as suas posições privilegiadas. Nas palavras de David Harvey: “To ensure domestic peace and tranquillity, some sort of class compromise between capital and labour had to be constructed”.<sup>58</sup> A social-democracia visou, em suma, combinar uma forma de economia estatal socialista com democracia política e uma conceptualização de liberdade liberal. Essa sociedade social-democrata veio a ser conhecida como o Estado Providência.<sup>59</sup>

O Estado Social-democrata opunha-se ao autoritarismo da União Soviética, mas favorecia a regulação estatal da economia em benefício do desenvolvimento económico e a fim de garantir níveis mínimos de bem-estar a todos os seus cidadãos.<sup>60</sup> Era atraente para os líderes políticos das democracias capitalistas dado que, através da atribuição de assistência social mínima às classes trabalhadoras, conseguia prevenir o tipo de revolução que ocorrera na Rússia.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Cf. Herbert OBINGER e Carina SCHMITT, “GUNS AND BUTTER? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War”, in *World Politics*, vol. 63, n.º 2, 2011, pp. 246-270, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/23018786> [10.09.2018].

<sup>58</sup> Cf. David HARVEY, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 10.

<sup>59</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 145.

<sup>60</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 145.

<sup>61</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 146.

### 3.2. Keynesianismo

Passemos à abordagem económica da génese do Estado Providência. Antes de mais, um fator causal de extrema importância foi a Grande Depressão dos anos 30. A Grande Depressão teve o seu início nos Estados Unidos, em setembro de 1929, com a súbita e intensa queda de preços no mercado de valores, que culminou no colapso da Bolsa de Nova Iorque no dia 29 de outubro do mesmo ano, dia que passaria a ser conhecido como “Black Tuesday”. O colapso do mercado bolsista americano gerou uma reação em cadeia que acabou por se fazer sentir nas economias dos quatro cantos do planeta (à exceção da União Soviética, cujo funcionamento económico não seguia os mesmos parâmetros que o mercado internacional capitalista), resultando na maior depressão económica mundial até então registada. O nível de desemprego à escala mundial bateu todos os recordes (o Produto Interno Bruto mundial caiu 15%) e as classes trabalhadoras pelo mundo fora ficaram devastadas. Muitas indústrias foram paralisadas, os preços do mercado caíram a pique, os salários foram drasticamente reduzidos e a economia mundial virtualmente estagnou. Entre o pico e o final da crise, a produção industrial nos EUA diminuiu 47%, o Produto Interno Bruto (PIB) real caiu 30% e a taxa de desemprego excedeu os 24%. Esta estatística é mais reveladora quando contrastada com a crise de 2007, em que o PIB real dos Estados Unidos caiu 4,3% e a taxa de desemprego não chegou aos 10%. Nos anos trinta, a produção industrial na Alemanha diminuiu 41,8%, no Canadá 42,4 %, na Polónia 46,6%, nos Países Baixos 37,4%, em Itália 33% e em França 31,3%.<sup>62</sup> As falhas inerentes a um sistema económico liberal de livre mercado sem regulação tornaram-se evidentes.<sup>63</sup> “A Grande Depressão veio a deitar por terra os mitos liberais e a pôr a claro as limitações da política monetária. Os mais otimistas passaram a defender que a política monetária poderia talvez sustentar a inflação, mas não poderia parar a depressão.”<sup>64</sup>

Foi nesse contexto de crise económica que as teorias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) começaram a ganhar influência. Na sua obra emblemática, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, publicada em 1936, Keynes criticou o pressuposto liberal segundo o qual uma economia de mercado sem interferências seria capaz de proporcionar pleno emprego, mesmo em

---

<sup>62</sup> Cf. Christina D. ROMER e Richard H. PELLIS, “Great Depression”, in *Encyclopædia Britannica*, 2018, texto disponível em <https://www.britannica.com/event/Great-Depression> [10.09.2018].

<sup>63</sup> Importa, contudo, notar que os liberais ainda defendiam que a crise era o resultado de erros em matéria de política económica, e que, sem ação humana, as forças de mercado poderiam conviver com ciclos económicos, nos quais as recessões seriam naturalmente revertidas por mecanismos automáticos, mas não produziriam depressões persistentes como a Grande Depressão. Cf. Flavio LIMONCIC e Francisco Carlos Palomanes MARTINHO, Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*, 2009, p. 17.

<sup>64</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, “Neoliberalismo e Direitos Humanos”, s/d, p. 424, texto disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67596/70206> [17.07.2016].

equilíbrio. Pelo contrário, postulou que ocorreriam inevitavelmente períodos de expansão e de recessão económica cíclicos. Defendeu, nomeadamente, que em situações de crise económica, a forma de relançar a economia seria através de regulação fiscal e monetária por parte do Estado, bem como de políticas de despesa pública e de endividamento do Estado com vista a estimular a procura. A fim de combater as referidas tendências cíclicas, considerou necessária uma coordenação estatal da economia.<sup>65</sup> “Keynes mostrou que a Grande Depressão não se podia explicar em termos monetários, defendendo que são as *forças reais da economia* (os planos do governo, dos empresários e dos consumidores), e não a *oferta de moeda*, os fatores determinantes do nível de preços.”<sup>66</sup>

Para explicar situações de *desemprego involuntário* (ou seja, uma taxa de desemprego superior ao que um Estado considere aceitável para limitar os níveis de inflação na economia nacional), o que Keynes considerava ser o mais grave problema das economias capitalistas, introduz o conceito de *procura efetiva*. A procura efetiva é a totalidade de despesas que se espera que a população de um país faça; a atividade económica dos consumidores possibilitada pela respetiva *capacidade para financiar* consumo e investimento novos. Se esta procura efetiva não for suficiente para absorver toda a produção, haverá um excesso, ou desemprego, de recursos produtivos. De forma a combater a insuficiência dessa procura efetiva e, conseqüentemente, combater o desemprego, Keynes advogava uma intervenção mais ampla e coordenada do Estado, uma política orçamental baseada no controlo das receitas e despesas estatais. Esta era considerada o mais importante instrumento para estabilizar as flutuações económicas, promover o crescimento e perseguir os objetivos de pleno emprego, de estabilidade de preços e do equilíbrio da balança de pagamentos, juntamente com a redistribuição do rendimento em favor dos mais pobres.<sup>67</sup>

Keynes era liberal, não socialista, mas acreditava que a solução para as crises capitalistas era a regulação estatal da economia através da estimulação da procura de bens e serviços, reanimando assim a produção e restaurando os níveis de riqueza. Na sua opinião, mercados não regulados conduziam a recessões periódicas cuja única solução era a intervenção do Estado de forma a estimular a recuperação económica<sup>68</sup> Advogou a necessidade de uma coordenação estatal da poupança e do investimento de toda a comunidade, porque, primeiramente, as questões relacionadas com a distribuição da poupança não deviam ser deixadas totalmente à mercê do interesse e lucro privados, e, em segundo lugar, porque não se podia

---

<sup>65</sup> Cf. John Maynard KEYNES, *The general theory of employment, interest, and money*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1964.

<sup>66</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 424.

<sup>67</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 424

<sup>68</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 146.

sem inconvenientes deixar a regulação do investimento ao critério privado. Como tal, era necessária uma expansão das funções do Estado, a existência de órgãos centrais de direção e de uma certa “socialização do investimento”.<sup>69</sup> Dado que as crises e os seus efeitos nefastos se fazem sentir a curto prazo, Keynes veio defender que a política económica tem de adotar uma perspetiva de curto prazo. Como escreveu em 1923, na obra *A Tract on Monetary Reform*: “this long run is a misleading guide to current affairs. In the long run we are all dead. Economists set themselves too easy, too useless a task, if in tempestuous seasons they can only tell us, that when the storm is long past, the ocean is flat again.”<sup>70</sup>

A corrente de pensamento keynesiana, após ter sido aplicada com sucesso como resposta à Grande Depressão em múltiplos países (até os Estados Unidos implementaram uma forma de keynesianismo sob a tutela do presidente Roosevelt, através de políticas de investimento em obras públicas intituladas *New Deal*, de forma a limitar o desemprego e relançar a atividade económica dos consumidores), revolucionou o comportamento macroeconómico mundial durante as décadas seguintes. Na Europa, que é para nós mais relevante, o Estado Providência baseou-se em grande parte, de um ponto de vista económico e até ideológico, nas teorias económicas de Keynes. Integrou assim políticas de intervenção económica, de redistribuição de riqueza e do rendimento, de regulamentação das relações sociais, do reconhecimento de direitos económicos e sociais aos trabalhadores e de implantação de sistemas públicos de segurança social. Foram implementadas políticas orçamentais e monetárias para amortecer os ciclos económicos e para garantir uma taxa de emprego razoável. Os Estados passaram a intervir nas políticas industriais e a determinar padrões para um salário social mínimo, através da elaboração de uma variedade de sistemas de proteção social em áreas como a saúde, a educação, etc.<sup>71</sup>

O êxito deste novo formato de política económica conduziu, após a Segunda Guerra Mundial, à emergência de uma variedade de Estados Sociais-democratas, Democratas-Cristãos e dirigistas pela Europa fora<sup>72</sup>. Todos eles tinham como ponto comum a convicção de que o Estado se devia focar na obtenção do pleno emprego, no crescimento económico e na prosperidade dos seus cidadãos e que o poder estatal deveria ser utilizado conjuntamente com os mecanismos do mercado ou, se necessário, que o Estado

---

<sup>69</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 425.

<sup>70</sup> Cf. John Maynard KEYNES, *A tract on monetary reform*, Amherst, Prometheus Books, 2000, p. 80.

<sup>71</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>72</sup> Os três tipos de Estados funcionam de forma semelhante, com certas distinções. O Estado social-democrata é caracterizado por políticas de intervenção estatal para promover o bem-estar social numa democracia capitalista. O Estado cristão-democrata baseia as suas políticas de justiça social e providência social (através de intervencionismo económico se necessário) nos ensinamentos da igreja cristã. Um Estado dirigista caracteriza-se por uma forte influência diretiva na economia, principalmente através de incentivos a ‘boas práticas’.

deveria intervir ou até substituir esses mesmos mecanismos para a concretização dos referidos objetivos.<sup>73</sup> Predominantemente na Europa, a política keynesiana resultou nos *trinta anos gloriosos* (1945-1975), caracterizados por bons ritmos de crescimento económico sem grandes oscilações da atividade económica, taxas de inflação razoáveis e reduzidas taxas de desemprego. Alguns economistas como Arthur Okun chegaram mesmo a lançar o conceito da “obsolescência dos ciclos económicos”.<sup>74</sup> Foi também possível observar uma inovação tecnológica contínua, um aumento do poder de compra e o desenvolvimento de instituições de apoio social, não só na Europa mas também noutros países como o Canadá, o Japão e até nos Estados Unidos até certo ponto.<sup>75</sup> Nos países capitalistas desenvolvidos, durante os anos 50 e 60, políticas redistributivas (incluindo um certo grau de integração política do poder sindical das classes trabalhadoras e o apoio à negociação coletiva), a regulação da livre circulação do capital (e um certo nível de repressão financeira através de controlos de capital em particular), a despesa pública mais alargada, o intervencionismo ativo na economia e o planeamento do desenvolvimento estavam de mãos dadas com níveis de crescimento significativos. Adicionalmente, as instituições das classes trabalhadoras como uniões sindicais e partidos políticos de esquerda detinham uma influência tangível dentro do aparelho estatal.<sup>76</sup>

A nível de instituições internacionais, em 1944, assistiu-se à criação das duas instituições essenciais para a reconstrução da Europa no pós-guerra e a estabilização do sistema financeiro internacional, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Durante os trinta anos gloriosos, pudemos ver claramente que o sistema internacional que representavam era influenciado pelo princípio keynesiano segundo o qual os governos tinham de regular as economias capitalistas de forma a garantir a estabilidade necessária para a recuperação da crise e o relançamento do desenvolvimento. Essas instituições internacionais contribuíam para estabilizar a economia internacional de forma a subir o nível de vida para todos.<sup>77</sup> Esta política económica internacional veio a ser conhecida como *embedded liberalism*, ou liberalismo integrado<sup>78</sup>.

Porém, no final dos anos 60 tudo mudou, e o sistema económico internacional viu-se confrontado com crescentes dificuldades. A sustentabilidade do Estado Providência foi posta em causa devido a um período de estagflação económica, caracterizado por uma produtividade reduzida, altos níveis de inflação,

---

<sup>73</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 10.

<sup>74</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 426.

<sup>75</sup> Cf. Gérard DUMÉNIL e Dominique LEVY, “The neoliberal (counter-) revolution. Neoliberalism: A Critical Reader”, 2005, p. 1, texto disponível em [https://www.researchgate.net/publication/228979308\\_The\\_neoliberal\\_counter\\_revolution](https://www.researchgate.net/publication/228979308_The_neoliberal_counter_revolution) [05.05.2017].

<sup>76</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>77</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, pp. 146-147.

<sup>78</sup> O liberalismo integrado é um conjunto de políticas económicas mundiais que combinavam comércio livre com intervenção do Estado na economia para assegurar o bem-estar e reduzir o desemprego. Este termo foi cunhado inicialmente pelo cientista político dos Estados Unidos John Ruggie, em 1982. Cf. John Gerard RUGGIE, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, in *International Organization*, vol. 36, n.º 2, 1982. pp. 379-415.

uma economia em estagnação e níveis de desemprego crescentes.<sup>79</sup> A situação agravou-se durante os anos 70, na sequência de um aumento significativo dos custos energéticos provocado por fatores geopolíticos, que se traduziu numa diminuição acelerada da margem de lucro e conduziu a economia mundial a um período de “crise estrutural”, com uma acentuação de todos os fatores críticos mencionados previamente.<sup>80</sup>

As políticas de liberalismo integrado começaram a revelar as suas limitações, tanto a nível internacional como a nível interno. Os sinais de uma grave crise em termos de acumulação de capital manifestavam-se agora em todo o mundo. Essa doutrina económica que permitira alcançar altos níveis de crescimento desde 1945, pelo menos para os países capitalistas desenvolvidos, estava claramente esgotada e deixara de funcionar. Revelava-se necessária uma alternativa para poder ultrapassar a crise.<sup>81</sup>

## 4. Neoliberalismo

### 4.1. Conceito de neoliberalismo

Antes de começar, importa esclarecer o que entendemos por neoliberalismo neste trabalho. O termo foi, desde o seu aparecimento, utilizado de muitas formas e com conotações totalmente diferentes segundo o seu domínio de estudo. “Neo-liberalism has been interpreted in many different ways since it emerged, hydra-headed, in the 1970s. No sooner has one head been cut off than another has appeared, hissing all the louder.”<sup>82</sup> Dada a elevada complexidade e carácter interpretativo deste conceito, julgamos necessário referir três elementos, de forma a tornar claro o que está e não está aqui sob análise.

Antes de mais, relevamos a importância da distinção entre neoliberalismo enquanto teoria e doutrina económica (e a filosofia e ideologia subjacentes) e neoliberalismo tal como inicialmente postulado em ciência política. Para o escopo deste trabalho, limitar-nos-emos ao estudo da interpretação do neoliberalismo económico, e, sempre que o termo for referido, será entendido neste prisma. Em ciência política, o conceito de “neoliberalismo” é frequentemente utilizado com um significado diferente, referente a uma ideologia que sublinha o papel central de instituições e organizações em relações internacionais e na distribuição de riqueza e poder, defendendo a interdependência e incentivando a cooperação internacionais.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 147.

<sup>80</sup> Cf. Gérard DUMÉNIL e Dominique LEVY, “The neoliberal (counter-) revolution. Neoliberalism: A Critical Reader”, 2005, p. 11, texto disponível em [https://www.researchgate.net/publication/228979308\\_The\\_neoliberal\\_counter\\_revolution](https://www.researchgate.net/publication/228979308_The_neoliberal_counter_revolution) [05.05.2017].

<sup>81</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 12.

<sup>82</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, in *Capital and Class*, vol. 25, n.º 3, 2001, p. 134.

<sup>83</sup> MARTIN, Lisa L., “Neoliberalism”, in John Baylis *et al.* (eds.), *The globalization of world politics : an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 110.

Passamos em seguida à origem da palavra neoliberalismo, cujo significado, ainda que sempre referente a economia política, se veio a tornar enganosamente diferente. O termo foi cunhado pelo economista alemão Alexander Rüstow (1885-1953), no Colóquio Walter Lipmann, em agosto de 1938, em Paris, para estabelecer uma distinção entre o liberalismo clássico e uma nova forma de liberalismo que pretendiam construir como uma rejeição do coletivismo, do socialismo, e de um liberalismo *laissez-faire*<sup>84</sup>. Rüstow rejeitava o “paleoliberalismo” de Adam Smith, afirmando que a sua ótica económica estava carregada de romanticismos agrários e de pequena cidade, e favorecia intervenções dos poderes públicos para corrigir os erros do mercado (algo que suscitaria muitas dúvidas à maioria dos defensores da liberdade de mercado). Advogava assim a necessidade do Estado como um árbitro forte mas imparcial da ordem do mercado, não um jogador parcial, mas um poder justo acima da economia, acima dos grupos de interesses.<sup>85</sup> Hoje em dia, contudo, o neoliberalismo veio a significar algo de diferente. A intervenção estatal advogada pelos primeiros neoliberais veio a dar lugar a uma aversão ao intervencionismo, a regulação ligeira do Estado para corrigir os erros do mercado foi substituída pela defesa de um papel o mais reduzido possível, limitado a funções mínimas e apenas quando absolutamente indispensável.<sup>86</sup> “Today’s critics of ‘neoliberalism’ are probably unaware that one of the defining features of early neoliberal conceptions was to put a check on unfettered markets and market power.”<sup>87</sup> Embora tenhamos considerado necessário referir a origem deste termo, o tipo de neoliberalismo que analisaremos neste trabalho é bem diverso do formato em que foi inicialmente postulado (em que, na ideia de uma “Terceira Via” económica entre o capitalismo e comunismo que defende<sup>88</sup>, acaba por não ser muito diferente do meio-termo encontrado no Estado Providência e economia keynesiana), seguindo nós a definição que lhe veio a ser atribuída mais tarde, na nova corrente de pensamento que surgiu nos anos 70.

Por último, importa sublinhar que, atualmente, praticamente ninguém se identifica como neoliberal, ainda que as ideias que defenda se enquadrem nos seus parâmetros definicionais. Com o passar dos anos, o termo “neoliberalismo” foi adquirindo uma conotação negativa, e os próprios académicos que se inserem nesta corrente ideológica rejeitam o título de neoliberais. Oliver Marc Hartwich salienta esse facto como a

---

<sup>84</sup> Cf. Philip MIROWSKI e Dieter PLEHWE, *The road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2009, p. 13.

<sup>85</sup> Cf. Razeen SALLY, “Foreword” in Oliver Marc Hartwich, *Neoliberalism: The genesis of a political swearword*, St Leonards, The Center for Independent Studies, 2009, texto disponível em <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/07/op114.pdf> [11.09.2018].

<sup>86</sup> Cf. Oliver Marc HARTWICH, *Neoliberalism: The genesis of a political swearword*, St Leonards, The Center for Independent Studies, 2009, p. 3, texto disponível em <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/07/op114.pdf> [11.09.2018].

<sup>87</sup> Cf. Oliver Marc HARTWICH, *op. cit.*, p. 4

<sup>88</sup> Cf. Oliver Marc HARTWICH, *op. cit.*, p. 18.

característica mais curiosa dessa corrente. Em tempos passados, haveria debates entre socialistas e conservadores, entre coletivistas e individualistas, mas cada grupo assumiria as suas respetivas identidades. Um socialista não se ofenderia por ser assim designado. Contudo, nos debates atuais sobre neoliberalismo, a maioria das pessoas ‘acusadas’ de ter visões neoliberais não aceitam ser chamadas neoliberais, preferindo termos como liberal, liberal clássico, ou libertário, ou simplesmente afirmando não ser compreendido pelos seus adversários. “These are strange debates indeed when the enemy you are fighting claims he does not exist.”<sup>89</sup> Esta rejeição da denominação é da mais alta relevância para este trabalho, pois através da extensiva definição do que constitui ideologia e políticas neoliberais, poderemos caracterizar como neoliberais certas entidades e práticas políticas, ainda que essas não se identifiquem como tal.

#### 4.1.1. Plano ideológico

Em resposta à crise do Estado Providência atrás referida, assistiu-se, a partir dos anos 70, a uma ressurreição do liberalismo económico, numa nova vaga em que ganhou o nome de neoliberalismo. Antes de mais, o neoliberalismo é uma teoria, prática e leque de políticas em economia política.<sup>90</sup> Está definido em termos latos na *Encyclopædia Britannica* da seguinte forma: “**Neoliberalism**, ideology and policy model that emphasizes the value of free market competition. Although there is considerable debate as to the defining features of neoliberal thought and practice, it is most commonly associated with laissez-faire economics. In particular, neoliberalism is often characterized in terms of its belief in sustained economic growth as the means to achieve human progress, its confidence in free markets as the most-efficient allocation of resources, its emphasis on minimal state intervention in economic and social affairs, and its commitment to the freedom of trade and capital.”<sup>91</sup> Em termos muito gerais, o neoliberalismo pode ser definido como a ideologia do mercado e do setor privado, por oposição ao intervencionismo do Estado<sup>92</sup>. Tal como o seu antepassado, o liberalismo, opõe-se veementemente às teorias intervencionistas, e ainda mais às políticas de planeamento central do Estado. Quanto menos o Estado interferir no mercado, melhor.

Em termos filosóficos, os neoliberais voltam a focar-se na vontade do indivíduo, no interesse próprio e na importância suprema da propriedade privada característicos do ideário liberal, adversos a qualquer tipo de envolvimento do Estado na vida dos indivíduos. “The political message of neo-liberalism was that the

---

<sup>89</sup> Cf. Oliver Marc HARTWICH, *op. cit.*, p. 4.

<sup>90</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 141.

<sup>91</sup> Cf. Nicola SMITH, “Neoliberalism”, in *Encyclopædia Britannica*, texto disponível em <https://www.britannica.com/topic/neoliberalism> [11.09.2018].

<sup>92</sup> Cf. Gérard DUMÉNIL e Dominique LEVY, *op. cit.*, p. 1.

outcome of Keynesian political economy was accelerating inflation and growing state intervention. Making sound money once again the cornerstone of policy meant being prepared to take on politically all the vested interests which had grown up through the extended state and helped perpetuate the policies which were restricting the rights of managers to manage and were tying capital down in increasingly ossified economic and organisational structures”.<sup>93</sup>

Os académicos desta nova vaga de liberalismo económico com maior influência foram Milton Friedman, um professor de economia da universidade de Chicago, e Friedrich Hayek, um economista austríaco, representante da escola austríaca de pensamento económico. Nas palavras de David Harvey, “Neoliberal theory gained in academic respectability by the award of the Nobel Prize in economics to Hayek in 1974 and to Friedman in 1976.”<sup>94</sup>

Na sua obra *O Caminho da Servidão*, publicada em 1944, Friedrich Hayek afirma, em termos gerais, que a liberdade política de um país é inerente à sua liberdade económica, e que as democracias ocidentais tinham, com os erros do planeamento central e a instauração do sistema social, progressivamente abandonado a liberdade económica sem a qual a liberdade política nunca pudera existir, e se encaminhavam para o totalitarismo.<sup>95</sup>

Friedrich Hayek afirmava que o socialismo, ainda que se apresentasse como visando a justiça social, utilizava como meios para esse fim a abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, a criação de um sistema de economia planificada, e a substituição da iniciativa empresarial por um órgão central de planeamento, que, segundo ele, era posto em prática através de contenções e servidão. Considerava este processo forçado e coercivo, um atentado à liberdade (de mercado) económica e, portanto, um atentado à democracia, na qual a igualdade que os socialistas procuravam deveria antes ser encontrada na liberdade individual e não no planeamento coercivo. Consequentemente, a concorrência num mercado livre seria a melhor forma de regulação, pois era a única que não dependeria de intervenção arbitrária ou coerciva.<sup>96</sup>

Segundo os neoliberais, como Hayek, o mercado é uma instituição natural, autónoma e soberana, capaz de arbitrar naturalmente os conflitos de interesses. Dessa forma, tendo em conta a justiça social

---

<sup>93</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, *op. cit.*, p. 131.

<sup>94</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 22.

<sup>95</sup> Cf. Friedrich August von HAYEK, *The road to serfdom*, London, Routledge Press, 1944, tradução brasileira e revisão de Anna Maria Capovilla *et al*, *O caminho da servidão*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990, pp. 38-48.

<sup>96</sup> Cf. Friedrich August von HAYEK, *op. cit.*, pp. 55-63.

advogada pelos socialistas, afirmava que o mercado é uma instituição que não pode ser justa nem injusta, porque os resultados não são planeados nem podem ser, uma vez que dependem de uma miríade de fatores desconhecidos na sua totalidade.<sup>97</sup> Por essa lógica, o mercado livre seria um mecanismo regulador mais neutro e benéfico do que o planeamento central, que tirava o poder de escolha e, portanto, a liberdade, da qual a igualdade e a justiça derivavam.

Por conseguinte, para Hayek, as decisões estatais serão intrinsecamente parciais, em função do poder dos grupos de interesse envolvidos, tais como sindicatos, movimentos ecologistas, ou *lobbies* comerciais. Decisões estatais em assuntos de investimento e acumulação de capital estarão certamente erradas porque a informação de que o Estado dispõe para essas decisões nunca será comparável àquela contida em sinais do mercado.<sup>98</sup>

Nas palavras de Eric Weede, Hayek defendia que só a propriedade privada permitia a tomada de decisões descentralizadas e a mobilização de conhecimentos dispersos por milhões de mentes e que não podem ser centralizados por uma burocracia. As garantias sociais minariam necessariamente a disposição ao trabalho árduo e, se a falta de sucesso económico fosse recompensada com pagamentos de prestações e, inversamente, se o sucesso fosse castigado com impostos progressivos, não seria de espantar que essa política conduzisse a menos sucesso e mais fracasso.<sup>99</sup> “Based on empirical evidence (Lindbeck and Nyberg 2006, Heinemann 2007), one has to concede that entitlements and the welfare state endanger incentives and the readiness to work hard and diligently as well as the will to educate children accordingly. The welfare state, therefore, decreases prosperity.”<sup>100</sup>

#### 4.1.2. Plano económico

Milton Friedman foi um economista norte-americano e, no tocante à corrente neoliberal, o principal defensor do monetarismo, uma das principais vertentes dessa teoria. “O monetarismo define uma regra para o crescimento da oferta da moeda (a quantidade ótima de moeda): esse crescimento deve ser proporcional ao crescimento da atividade económica, de modo a evitar deflação ou inflação. Esse seria o papel da política monetária. Como a Economia do lado da oferta, o monetarismo afirma que, no longo prazo, a economia se situa sempre em pleno emprego (considerada a taxa natural de desemprego); desse modo,

---

<sup>97</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 448.

<sup>98</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, pp. 21.

<sup>99</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>100</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, p. 47.

medidas de política monetária ou de política fiscal seriam incapazes de surtir efeitos permanentes sobre o nível de atividade econômica”.<sup>101</sup> René Villarreal explica o monetarismo friedmaniano como a análise que tem como objetos de estudo a inflação e o desemprego, afirmando que a primeira é sempre um fenômeno monetário, que se corrige através de uma política monetária contracionista, ou seja, da restrição da oferta monetária (a quantidade de dinheiro disponível) de uma economia. Para uma economia estável, é necessário que a oferta monetária cresça a uma taxa fixa, através de políticas monetárias sob a supervisão de um banco central. Em casos de inflação, havia que restringir a quantidade de dinheiro produzido. Em casos de contrações de liquidez, havia que aumentá-la.<sup>102</sup>

Uma das questões mais prementes dos anos 70 e 80 prendia-se com os elevados níveis de desemprego. Os neoliberais atribuíam a tais taxas de desemprego causas bem diversas das imputadas pelos economistas keynesianos, pelo que as políticas económicas que defenderam foram totalmente diferentes. Opunham-se ao sistema de segurança social, sustentando que a existência desse sistema se traduziria numa diminuição do custo relativo do lazer perante o trabalho, porque aqueles temporariamente desempregados continuariam a ver satisfeitas as suas necessidades básicas e poderiam assim aguardar mais tempo sem procurar um novo emprego, ficando mais exigentes quanto ao posto de trabalho a ocupar. Seguindo este raciocínio, a maior mobilidade e o crescimento do nível de exigência pela parte dos desempregados seriam responsáveis pelo aumento do desemprego, levando-os à conclusão de que o desemprego era principalmente desemprego *voluntário*. Consequentemente, num mercado livre, quando a oferta de mão-de-obra for superior à procura de mão-de-obra, o seu preço (ou seja, o salário) baixará até os empregadores considerarem rentável contratar mais trabalhadores.<sup>103</sup>

Por conseguinte, as entidades culpadas pelos níveis de desemprego existentes eram os sindicatos de trabalhadores e a pressão que exerciam nas políticas sociais, orçamentais e salariais. Ao exigirem salários elevados para os seus trabalhadores, tornavam inevitável que outros trabalhadores se encontrassem no desemprego, dado o número limitado de postos de trabalho disponíveis nas economias. Milton Friedman declarou que “as vitórias que os sindicatos fortes conseguem para os seus membros são obtidas acima de tudo à custa dos outros trabalhadores”.<sup>104</sup> Como tal, os sindicatos é que deviam assumir a responsabilidade

---

<sup>101</sup> Cf. Flávio Azevedo Marques de SAES e Alexandre Macchione SAES, *História Econômica Geral*, Rio de Janeiro, Editora Saraiva, 2013, p. 542.

<sup>102</sup> Cf. René VILLARREAL, *A contra-revolução monetarista: Teoria, Política Econômica e Ideologia do Liberalismo*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1984, pp. 17-27.

<sup>103</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 431-432.

<sup>104</sup> Cf. Milton FRIEDMAN e Rose FRIEDMAN, “Liberdade para escolher”, in António José Avelãs Nunes, “Neoliberalismo e Direitos Humanos”, s/d, p. 433-434, texto disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67596/70206> [14.07.2016].

pela criação das condições para o pleno emprego: enquanto houver trabalhadores desempregados, têm de aceitar a redução dos salários nominais.<sup>105</sup>

O poder sindical era, portanto, o principal culpado do desemprego, e a solução era um feroz combate para a sua dissolução. “For such a policy to be effective the state has to be prepared to break the resistance of any group which demands market protection or subsidy through the state. (...) It meant unwinding not just the coils of social democracy but the coils of all forms of democracy, including those of the right.”<sup>106</sup>

## 4.2. O neoliberalismo aplicado

### 4.2.1. Estados Unidos e Reino Unido

Friedman detinha uma influência considerável sobre os atores políticos, particularmente o presidente dos EUA, Ronald Reagan (1981-1989), e a Primeira-Ministra britânica, Margaret Thatcher (1979-1990). “Na teoria, surgiram o monetarismo friedmaniano e o monetarismo bastardo da economia da oferta<sup>107</sup>; na prática, o thatcherismo na Inglaterra e a reaganomia nos Estados Unidos”<sup>108</sup> Ambos reduziram os níveis de impostos, especialmente para aqueles com rendimentos altos, e enfraqueceram o poder dos sindicatos de trabalhadores. Thatcher também privatizou numerosas indústrias públicas, indústrias essas que já eram dominadas por privados nos EUA.<sup>109</sup>

Reagan e Thatcher aplicaram políticas económicas “neoliberais” inspiradas nas teorias de Milton Friedman de que um Estado Providência reduzido e uma economia dominada pela iniciativa privada levariam à recuperação económica. O objetivo keynesiano do pleno emprego foi substituído pelo objetivo de controlar a inflação. A preocupação com a instabilidade do capitalismo foi substituída pela preocupação com o melhoramento da competitividade económica num mercado mundial em crescimento. Essas políticas neoliberais incluíram numerosos cortes nas prestações de segurança social de que usufruíam os mais pobres, pelo que começaram a suscitar inquietações quanto ao cumprimento das obrigações jurídicas

---

<sup>105</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 433.

<sup>106</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, *op. cit.*, p. 132.

<sup>107</sup> O monetarismo bastardo postula que a inflação da crise dos anos 70 foi um produto do défice orçamental utilizado durante o keynesianismo, e das políticas de produção de “dinheiro fácil” para financiá-lo, e a estagnação observada era devida à elevada carga fiscal, que reduzia o incentivo e inovação por parte das empresas e a dos trabalhadores, juntamente com o excesso de regulações do mercado (leis contra o monopólio, contra a poluição do meio-ambiente, etc.) O que era defendido era, portanto, a eliminação do Estado keynesiano e o regresso ao Estado liberal clássico e à autorregulação do mercado. Cf. René VILLARREAL, *op. cit.*, p. 20.

<sup>108</sup> Cf. René VILLARREAL, *op. cit.*, p. 19.

<sup>109</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, pp. 147-148.

internacionais assumidas pelos Estados no sentido de assegurar os direitos humanos económicos e sociais.<sup>110</sup>

No Reino Unido, Margaret Thatcher lançou uma total revolução a nível das políticas sociais e orçamentais, determinada a remodelar as instituições e práticas sociais-democratas existentes. Isso envolveu uma ‘guerra’ contra o poder sindical, um ataque a todos os tipos de solidariedade social que afetassem uma flexibilidade laboral competitiva, uma regressão nos compromissos do Estado Providência, a privatização de empresas públicas (incluindo até a habitação social), cortes nos impostos, incentivos ao empreendedorismo, e a criação de um clima industrial favorável à captação de investimento estrangeiro.<sup>111</sup> Um processo bastante semelhante ocorreu nos Estados Unidos, ainda que de forma menos polarizada, dado que os EUA, mesmo durante a era keynesiana, nunca tinham chegado a um nível de socialismo e Estado Providência comparável ao do Reino Unido. “A inflação surgiu como o inimigo público número um, inimigo perante o qual tinha de se reagir como perante o terrorismo: não ceder nem um milímetro.”<sup>112</sup> E essa nova política monetária viria a ter repercussões significativas à escala mundial.

“As is always the case when dealing with events of this nature, it is difficult to precisely identify the first emergence of neoliberalism. [...] A whole set of transformations had already taken place during the 1970s, in particular internationally. “Monetarism” expressed the new theoretical and policy trends. But the emblematic year is certainly 1979, when the Federal Reserve decided to suddenly increase interest rates. This is what we call the 1979 *coup*.”<sup>113</sup>

Em outubro de 1979, Paul Volcker, presidente da Reserva Federal dos EUA sob Jimmy Carter, pôs em prática uma mudança rigorosa na política monetária norte-americana. A fidelidade de longa data do Estado norte-americano aos princípios do *New Deal*, ou seja, políticas fiscais e monetárias keynesianas, com o objetivo principal do pleno emprego, foi abandonada em prol de políticas destinadas a suprimir a inflação independentemente das consequências para o emprego. O outro mecanismo de contenção da inflação foi uma forte subida das taxas de juro, a nível nacional e internacional. Essa política de subida da taxa de juro para conter a inflação pertence ao ramo económico neoliberal previamente referido chamado monetarismo e é de grande relevância para a secção seguinte. Sob a administração Reagan, Volcker voltou a ser nomeado presidente da Reserva Federal e recebeu o apoio político necessário para aprofundar a desregulação, os

---

<sup>110</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 148.

<sup>111</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 23.

<sup>112</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 427.

<sup>113</sup> Cf. Gérard DUMÉNIL e Dominique LEVY, *op. cit.*, p. 2.

cortes nos impostos sobre setor privado, os cortes orçamentais sociais e os ataques ao poder sindical.<sup>114</sup> Tornaram-se claras as escolhas de políticas neoliberais de Thatcher e Reagan.

#### 4.2.2. Aplicação internacional

Uma das diferenças fundamentais entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo tem a ver com o período histórico em que cada qual teve origem. A doutrina liberal clássica era prescrita para os comportamentos económicos internos de cada país e estava mais centrada no Estado-nação como unidade de análise. O neoliberalismo emergiu num período em que o mundo já se encontrava globalizado e economicamente interdependente, e, como tal, o seu foco de atenção eram o sistema e o mercado internacionais, cujas instituições foram utilizadas para prescrever globalmente as suas políticas, tirando partido da posição de força em que se encontravam os países ocidentais onde estas tiveram origem.

No plano económico internacional, até à entrada do neoliberalismo, o liberalismo integrado fora a doutrina pela qual as instituições económicas se regiam, efetuando empréstimos acessíveis a países em desenvolvimento para lhes permitir modernizar as suas indústrias e infraestruturas, e assim poderem melhorar o nível de vida das suas populações. Vários países da América Latina, nomeadamente o México, o Brasil e a Argentina, assumiram empréstimos de grande dimensão para esses fins, principalmente oriundos dos países industrializados. “This form of political-economic organization is now usually referred to as “embedded liberalism” to signal how market processes and entrepreneurial and corporate activities were surrounded by a web of social and political constraints and a regulatory environment that sometimes restrained but in other instances led the way in economic and industrial strategy. [...] The neoliberal project is to disembed capital from these constraints.”<sup>115</sup>

Durante os anos 70, sob pressão dos EUA, muitos países da OPEC<sup>116</sup> concordaram em depositar os seus ‘petrodólares’<sup>117</sup> na banca de investimento norte-americana. Os Estados Unidos e outros países industrializados, confrontados com dinheiro disponível para investir e elevadas taxas de juros, optaram por investir em empréstimos a países em desenvolvimento, alegadamente com vista ao desenvolvimento desses mesmos países. Fizeram-no com taxas de juros dependentes da flutuação do dólar. Contudo, na segunda metade dos anos 70, os países da OPEC subiram significativamente o preço do petróleo. Para evitar uma

---

<sup>114</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 23.

<sup>115</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 11.

<sup>116</sup> Organização dos Países Exportadores de Petróleo

<sup>117</sup> Unidade monetária em que são recebidas as receitas de exportações de petróleo

inflação galopante, os países credores subiram fortemente as suas taxas de juro. Consequentemente, o valor real da dívida dos países devedores disparou<sup>118</sup>. Se estes países não pudessem pagar as dívidas, eram submetidos a programas de ajustamento estrutural neoliberais. Assim começou a crise de dívida do Terceiro Mundo.<sup>119</sup>

Vários países da América Latina que então se debatiam com crises financeiras foram obrigados a pedir empréstimos ao Fundo Monetário Internacional, que abandonara as políticas keynesianas e estava decisivamente orientado para soluções neoliberais. O Banco Mundial e o FMI tornaram-se centros para a propagação e execução do ‘fundamentalismo de livre mercado’ e da ortodoxia neoliberal. Em troca da reestruturação da dívida, os países endividados tinham de se submeter aos programas económicos neoliberais. Assim nasceram os ‘programas de ajustamento estrutural’.<sup>120</sup>

A mensagem neoliberal é que o sistema económico é de natureza estável e que quando lhe é deixada autonomia tende para o equilíbrio e o crescimento. A intervenção de Estados e organizações internacionais é vista como arriscada e só trazendo desfechos negativos. O curso certo a tomar para neoliberais é, portanto, que os países credores aconselhem ou pressionem os países devedores a ajustar as suas economias para uma economia de mercado transitiva (ou seja, cortar na despesa pública e estimular as exportações) e confiar que os mercados façam juízos adequados. Seguindo este curso, os países então ex-devedores poderão retomar o crescimento económico e o desenvolvimento, encontrando assim o seu lugar numa nova economia mundial.<sup>121</sup> Na ótica neoliberal, se um país tiver entrado em crise financeira, vendo-se o seu governo incapaz de honrar os seus compromissos de pagamento da dívida externa e o valor da sua moeda estiver a cair, a perspectiva de resgate mesmo se o país se comportar de forma irresponsável retirará qualquer incentivo a uma política económica mais rigorosa e incentivá-lo-á a assumir empréstimos em demasia.<sup>122</sup>

Apesar de, inicialmente, alguns membros do FMI se oporem à aplicação de condicionalidades aos seus empréstimos, argumentando que o papel da organização era proporcionar o financiamento necessário, os principais países credores (principalmente os EUA), insistiram na implementação desses novos

---

<sup>118</sup> O montante que estes países deviam era o mesmo, mas com a subida das taxas de juros para esses empréstimos, e a necessidade de recorrer a mais empréstimos a altas taxas de juros para pagar as dívidas anteriores, resultou numa forte subida da dívida dos países devedores, e um ciclo vicioso de dívida

<sup>119</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 29; Cf. Stuart CORBRIDGE, “Discipline and Punish: The New Right and the Policing of the International Debt Crisis”, in Stephen Riley, *The Politics of Global Debt*, London, St Martin’s Press, 1993, p. 32.

<sup>120</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 29.

<sup>121</sup> Cf. Stuart CORBRIDGE, “Discipline and Punish...”, *op. cit.*, p. 33-34.

<sup>122</sup> Cf. Lisa L. MARTIN, “Neoliberalism”, in John Baylis *et al.* (eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 118.

parâmetros.<sup>123</sup> O FMI passou a efetuar empréstimos a Estados com a condição de estes privatizarem empresas públicas, reduzirem as despesas em segurança social e promoverem a iniciativa privada através de diminuições nos impostos sobre esse setor e o investimento de capital estrangeiro desregulado. Estas políticas tornaram muito difícil a estados devedores cumprirem as obrigações contraídas ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>124</sup> ou PIDESC, no sentido de implementarem direitos humanos económicos e sociais. Os seus cidadãos mais pobres viram-se incapazes de satisfazer as necessidades de vida mais básicas.<sup>125</sup>

Segundo Stephany Griffith-Jones e Osvaldo Sunkel, a crise da dívida da América Latina foi o resultado da sua integração crescente e cada vez mais dependente numa economia mundial construída à volta da expansão e da privatização do capital industrial e financeiro. A transição latino-americana de uma industrialização limitada de substituição de importações (destinada a proteger as suas economias ainda frágeis de predação externa) para um desenvolvimento dito ‘orientado para exportações’ expôs a economia regional ainda mais ao poder das empresas multinacionais e aos caprichos do comércio internacional. A transição traduziu-se numa necessidade implacável para os países da América Latina de obter financiamento externo.<sup>126</sup>

Stuart Corbridge questiona os programas de ajustamento estrutural impostos aos países endividados da América Latina quanto ao impacto que tiveram nas suas populações:

“(i) is it reasonable, by virtue of structural adjustment, to condemn large numbers of people to a life devoid of basic human needs; and (ii) is it proper that the burdens of structural adjustment should fall most violently (in absolute terms) upon the poor and powerless of an indebted nation, when they were not signatories to, or major beneficiaries of, the ‘profligacy’ made possible by international credit money transfers?”<sup>127</sup>

Segundo um estudo, em 1992 o nível de vida médio ainda não tinha regressado aos níveis existentes em 1976. Durante os cinco anos subsequentes, um total de 110 milhares de milhões de dólares tinham sido extraídos da região e as economias do Peru e da Argentina encontravam-se à beira do colapso

---

<sup>123</sup> Cf. Lisa L. MARTIN, “Neoliberalism”, *op. cit.*, p. 121.

<sup>124</sup> Tratado multilateral adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 1966, em que os Estados signatários se comprometem à proteção de direitos económicos, sociais e culturais

<sup>125</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 148.

<sup>126</sup> Cf. Stephany GRIFFITH-JONES e Osvaldo SUNKEL, *Debt and development crises in Latin America: The end of an illusion*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 26.

<sup>127</sup> Cf. Stuart CORBRIDGE, “Discipline and Punish...”, *op. cit.*, p. 40.

devido aos programas de gestão da dívida associados à hiperinflação. A dívida do Terceiro Mundo totalizava, em 1992, 1,3 bilhões de dólares e cada criança na América Latina nascia com uma dívida nominal externa de 2000 USD por cabeça.<sup>128</sup>

A doutrina neoliberal começou a ganhar um certo ímpeto nas décadas de 60 e 70, num contexto internacional bipolar em que continuava a ser necessário um meio-termo económico.

Ademais, não só em termos de política internacional, mas em termos de eficiência económica e social de um país, a noção de limitação da política económica ao *laissez-faire* e não-intervencionismo liberal era considerado por muitos como um retrocesso indesejável e simplesmente errado. A destruição das capacidades de produção e a redução do investimento tanto em assistência social como em infraestruturas foram vastamente considerados nefastos, em especial quando comparados ao desempenho de outras economias capitalistas, que pareciam conseguir níveis de desemprego muito mais baixos, crescimento mais elevado e serviços de assistência social mais generosos.<sup>129</sup> Nas palavras de Andrew Gamble: “Dismantling welfare provision and trade unions might help capitalism in the short run, but in the long run would lead to a build up of hostility and desperation amongst the poor and propertyless. One of the arguments for welfare programmes which appealed to both right and left were that these were necessary to incorporate the mass population within the capitalist order and let everyone feel they had a stake in it. Democracy tended to be social democracy because mass electorates voted for parties which would deliver collective social provision”.<sup>130</sup>

Contudo, aquando do final da Guerra Fria, e a inerente vitória dos Estados Unidos, a institucionalização do sistema internacional (agora globalizado e prescrevendo não mais capitalismo nacionais mas sim uma forma de capitalismo global) e dos seus mecanismos e órgãos baseou-se no modelo neoliberal dos EUA.<sup>131</sup> Com os Estados Unidos numa posição de supremacia, sem competição ideológica, o Estado Providência, e a social-democracia em geral, que consistiam em concessões capitalistas que visavam aliciar as populações mundiais, começaram a ser (e continuam hoje em dia), discutivelmente, cada vez mais considerados irrelevantes e desnecessários. O resultado que vemos é a prática aplicação cada vez mais generalizada de políticas que, tal como demonstrámos ao longo deste capítulo, podem ser definidas como neoliberais, tanto em países industrializados e economicamente fortes, como em países em situação de

---

<sup>128</sup> Cf. Stuart CORBRIDGE, “Discipline and Punish...”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>129</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, *op. cit.*, p. 130.

<sup>130</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, *op. cit.*, p. 132.

<sup>131</sup> Cf. Andrew GAMBLE, “Neo-Liberalism”, *op. cit.*, p. 130.

vulnerabilidade económica e que não têm outra escolha senão submeter-se a programas de ajustamento estrutural.

### **4.3. A neoliberalização da Europa**

No âmbito da propagação do neoliberalismo, julgamos de importância vital, para entender tanto o estudo de caso que abordaremos mais tarde como a totalidade deste trabalho, efetuar uma análise mais aprofundada do fenómeno de neoliberalização da Europa. Pode considerar-se que este fenómeno ocorreu a dois níveis inerentemente ligados: a nível partidário, entendido como o processo de reorganização política e ideológica de que foram alvo os sistemas partidários dos países europeus; e a nível institucional, entendido aqui como no seio das instituições da União Europeia.

#### **4.5.1. Neoliberalização partidária**

Para entender este processo, importa lembrar que, no final da Segunda Guerra Mundial, uma fração substancial dos vencedores europeus consistia em grupos resistentes armados de esquerda, sejam eles a resistência francesa, movimentos operários, organizações comunistas armadas (tais como os *Partigiani* em Itália), entre outros. Em suma, o *status quo* político pré-Guerra mudara, e as elites políticas europeias debatiam-se com a delicada questão de como convencer milícias armadas de esquerda a desmilitarizar-se e voltar às suas vidas laborais prévias: a largar as armas e voltar às fábricas. Para evitar conflitos ideológicos armados dentro de nações europeias que já tanto tinham sofrido e perdido com a Guerra, foi necessária uma reestruturação total no plano político, económico e social. Consequentemente, foi posta em prática uma fusão dos conceitos de solidariedade socialista e caridade cristã democrata, que resultou no sistema político-económico que hoje conhecemos como Estado Providência. Desde esse ponto, assistimos a uma alternância bastante simétrica a nível da governação entre os democratas-cristãos e os socialistas, ora na forma de poder governativo, ora na forma de contrapoder.

Contudo, pode considerar-se que o ponto de viragem para o sistema de equilíbrio político entre a esquerda e a direita instalado desde a Segunda Guerra Mundial que conhecemos como Estado Social-democrata ou Estado Providência apareceu com a emergência da *New Left*, ou “Nova Esquerda”, pela primeira vez introduzida por Tony Blair no Reino Unido. Essa nova esquerda, segundo vários autores, representa o início da universalização da doutrina liberal pelo novo socialismo europeu. No final do processo

de neoliberalização no Reino Unido, executado de forma brutal (com o encerramento das minas, os despedimentos em massa e a precariedade generalizada no norte de Inglaterra e no País de Gales) e a vitória eleitoral esmagadora que permitiu levá-lo a cabo, a oposição política (ou seja, o Partido Trabalhista) sucumbiu. Consequentemente, para conseguir ter qualquer hipótese de voltar a ter relevância partidária, a nova esquerda de Blair teve de assimilar as suas políticas às da oposição, acabando por realizar uma fusão entre socialismo e neoliberalismo, numa tentativa de fazer algo de semelhante ao Estado Providência a nível partidário. Na verdade, contudo, o que ocorreu foi a implantação de um novo socialismo que já não constituía uma alternativa ao neoliberalismo, doravante ideológica e economicamente dominante. Esta transformação do socialismo britânico resultou num ajustamento brutal do equilíbrio político entre esquerda e direita no país. Esta total reestruturação do sistema partidário não se restringiu, contudo, ao Reino Unido, e a «neoliberalização» dos sistemas políticos acabou por se alastrar à maioria dos países da Europa, instaurando uma nova ordem política no continente que pode ser observada hoje em dia. O autor Alan Johnson, na sua publicação *What's Left?: Social Democrats in Disarray*, afirma que, nos anos oitenta, os sociais democratas europeus perderam o sangue-frio, e entraram num consenso sufocante que afirma que não há alternativa ao neoliberalismo: à mercantilização, à desregulação, à privatização, a um ataque ao poder de negociação dos trabalhadores, regimes de impostos regressivos e a cortes na previdência social.<sup>132</sup> Dessa forma, as novas coordenadas da nova esquerda passaram a ser, entre outros, a aceitação de que as forças do mercado podem ser reguladas mas não eliminadas; que o crescimento da despesa pública deve ser contido; que o Estado Providência pode ser defendido mas não alargado; que a privatização pode ser inevitável e por vezes desejável; que a igualdade, embora um objetivo ainda atraente, pode ser atenuado pela necessidade de preservar os incentivos e a competitividade; que o poder das instituições financeiras internacionais e, acima de tudo, dos mercados financeiros, pode ser, se de todo, contido somente por acordos internacionais e não por políticas estatais unilaterais.<sup>133</sup>

Este processo de neoliberalização europeia é evidenciado e explicado pelo estudo efetuado por Stephanie Lee Mudge na sua obra *What's Left of Leftism? Neoliberal Politics in Western Party Systems 1945-2004*, que avalia a premissa de que, após os anos setenta, houve de facto uma oscilação partidária em ambos os lados do espectro político na direção de uma ortodoxia de mercado livre e um afastamento de

---

<sup>132</sup> Cf. Alan JOHNSON, "WHAT'S LEFT?: Social Democrats in Disarray", in *World Affairs*, vol. 178, n.º 2, 2015, p. 57, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/43555438> [04.04.2019].

<sup>133</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism? Neoliberal Politics in Western Party Systems, 1945–2004", in *Social Science History*, vol. 35, n.º 3, 2011, p. 350, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/23026491>, [04.04.2019].

políticas de Estado Providência nos países da Europa Ocidental. Na sua avaliação, utilizando como unidade de análise o espectro político de 22 países ocidentais, da forma como as tendências nos programas de partidos de centro-esquerda se comparam a programas de centro-direita, chegou à conclusão de que entre os anos setenta e 2004, pode ser observada uma emergência de um novo centro político marcado por uma mudança conceptual de como e com que finalidade o Estado deve governar, que afirma poder ser caracterizada como a ascensão de políticas especificamente neoliberais em democracias ocidentais.<sup>134</sup>

Stephanie Lee Mudge efetua uma análise estatística através da observação dos programas partidários dos países abordados através da base de dados “Mapping Policy Preferences”.<sup>135</sup>

A partir desta base de dados, a autora analisa indicadores de posicionamento político de vinte e duas democracias ocidentais, através do exame dos seus posicionamentos em cento e quatorze categorias de políticas com base nos programas eleitorais dos partidos que se encontram no centro do espectro político.

Stephanie Lee Mudge insere os países estudados em quatro categorias de análise: países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia), países conservadores (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos), países do Sul (Grécia, Itália, Portugal e Espanha) e países anglo-saxónicos e liberais (Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos). Relativamente à categoria dos países do Sul, os únicos dados analisados anteriores aos anos setenta dizem respeito à Itália, que constava como o único país democrático desse grupo nesse período histórico.

Para estabelecer o seu índice de neoliberalismo político, a autora acompanha políticas neoliberais através da análise de discursos que enfatizem educação, ordem pública e militarismo em contraste com proteção social e pacifismo; eficiência, descentralização, ortodoxia de mercado-livre, produtividade e abertura comercial em contraste com keynesianismo, regulação, propriedade nacional e protecionismo; e círculos eleitorais financeiros, profissionais, e “white-collar” em contraste com círculos eleitorais das classes trabalhadoras e de sindicatos trabalhistas e comerciais.

Essas unidades de análise são utilizadas para o estudo do posicionamento político dos partidos centrais dos países em questão relativamente às seguintes questões: A. Quais são as responsabilidades do Estado; B. Por que meios o Estado deve cumprir as suas responsabilidades; C. Os interesses de quem o Estado deve servir.

---

<sup>134</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, pp. 340-341.

<sup>135</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, pp. 340-341.

A autora especifica o seu entendimento de um posicionamento político neoliberal relativamente a estas três questões:

A. “As understood here, a neoliberal notion of state responsibility prioritizes human capital investments, meritocracy, and labor market participation over protective welfarism: valuing education and training (opportunity) over social protection (outcomes), favoring means-targeted rather than universal forms of assistance, and treating the unemployed punitively should they prove difficult or impossible to push into the labor market.”<sup>136</sup>

B. “A neoliberal conception of the state’s charge is to build and preserve market like environments in which private individuals make decisions according to an economically rational self-interest. To this end, property must have strong legal protections, economic exchange must be freed from political control via privatization, trade is liberalized, domestic markets are deregulated, and economic policy making is depoliticized. Monetary policy making is centered on controlling inflation—a substitute for Keynesian-style demand management.”<sup>137</sup>

C. “Finally, political neoliberalism prioritizes business, finance, and white-collar professionals rather than trade unions and blue-collar working classes as part of a broader recasting of citizens as consumers and investors”<sup>138</sup>

Na análise de discurso relativa à questão A., Stephanie Lee Mudge subtrai o valor dos pontos de ênfase atribuídos à expansão do Estado do valor dos pontos de ênfase atribuídos à expansão da educação, à limitação do Estado Providência, à ordem pública e ao militarismo. Na análise da questão B., conta positivamente (+) ênfases em eficiência e descentralização, ortodoxia económica e produtividade, e conta negativamente (-) ênfases em centralização, protecionismo, planeamento e gestão da procura keynesiana. Na análise da questão C., subtrai pontos de ênfase sobre o trabalho, o corporativismo e os sindicatos de pontos de ênfase sobre a liberdade das empresas, a oportunidade e os profissionais.<sup>139</sup>

O índice final é uma soma das categorias A., B. e C. Quando a pontuação é positiva, os pontos de ênfase eleitorais são mais consistentes com o neoliberalismo, e quando é negativa, menos consistentes. Passemos então à análise dos dados.

---

<sup>136</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, p. 354.

<sup>137</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, p. 354.

<sup>138</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, p. 356.

<sup>139</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...”, *op. cit.*, pp. 354-356.

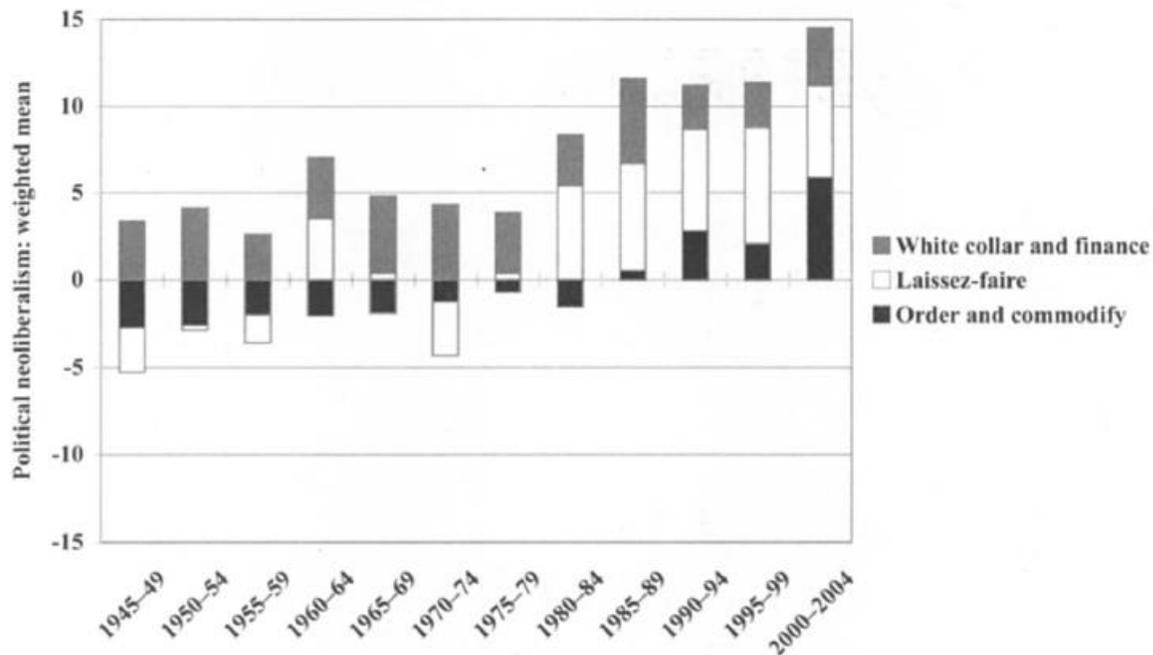


Figura 1. Neoliberalismo nos partidos do centro do espectro político em 22 países da OCDE 1945-2004 (médias quinquenais ponderadas)

Fonte: Mudge, 2011, p. 358

A Figura 1.<sup>140</sup> demonstra que as temáticas neoliberais se tornaram cada vez mais evidentes nos programas eleitorais de **todos** os partidos centrais entre os meados dos anos setenta e 2004, enquanto a Figura 2.<sup>141</sup> mostra o gradual decréscimo na variação de discurso neoliberal nos partidos do centro do espectro político a partir de meados dos anos setenta.

<sup>140</sup> "Neoliberalism among center parties in 22 OECD countries, 1945- 2004 (weighted five-year averages)", Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 358.

<sup>141</sup> "Variation in neoliberalism among center parties in 22 OECD countries (weighted party-level standard deviation in five-year periods)", Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 354-356; p. 359.

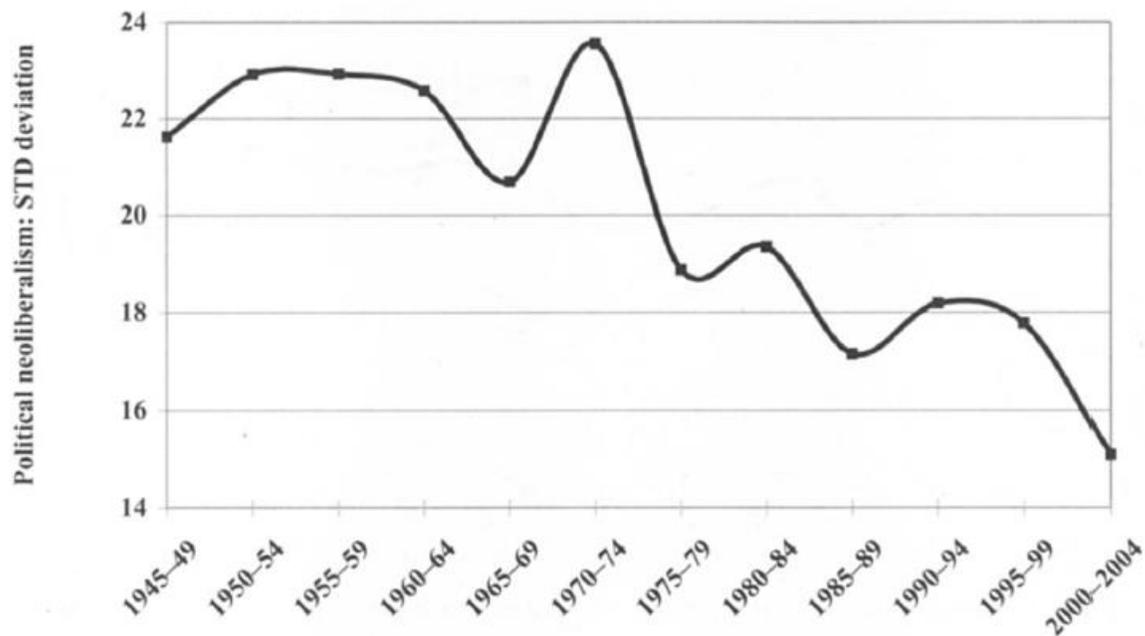


Figura 2. Variação do neoliberalismo em partidos do centro do espectro político em 22 países da OCDE (desvio-padrão partidário ponderado em base quinquenal)

Fonte: Mudge, 2011, p. 359

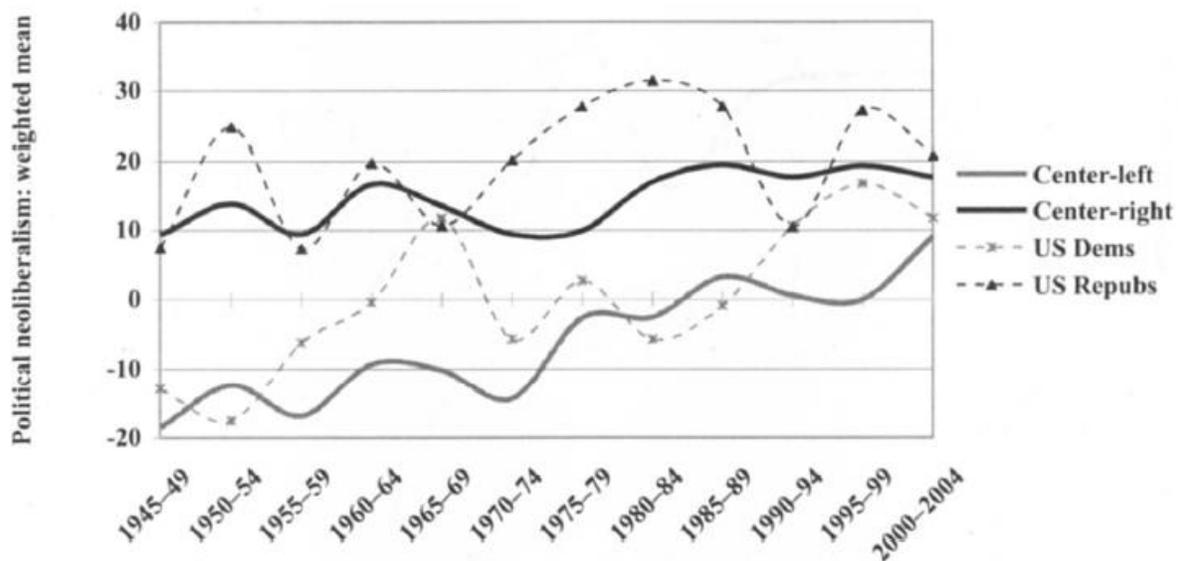


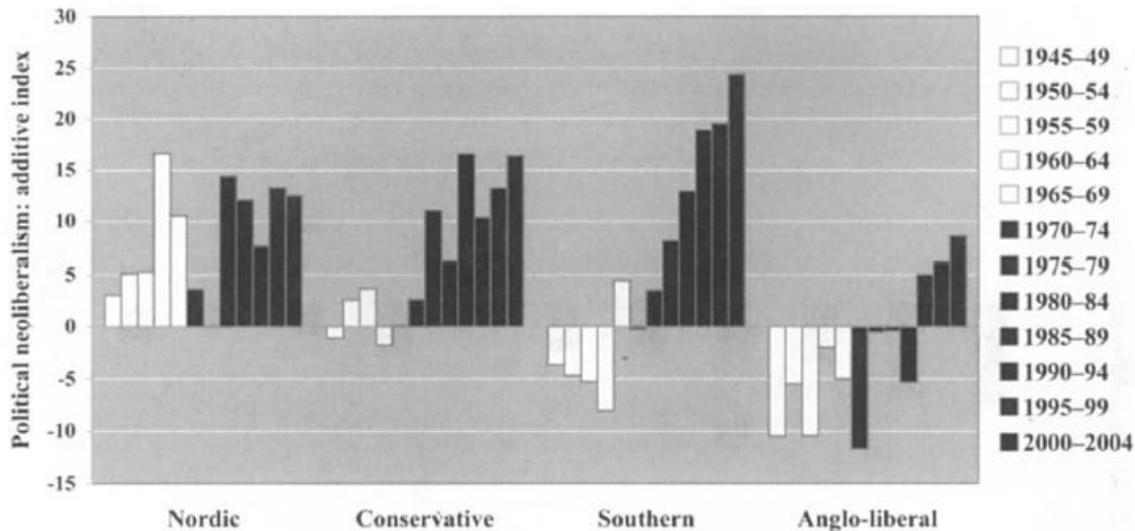
Figura 3. Neoliberalismo em partidos de centro-esquerda e centro-direita em 22 países da OCDE (médias quinquenais ponderadas, com partidos dos EUA para comparação)

Fonte: Mudge, 2011, p. 360

A Figura 3.<sup>142</sup> demonstra que, enquanto os partidos de centro-direita sempre deram ênfase a temáticas coerentes com o que viria a ser entendido como neoliberalismo, a verdadeira mudança de discurso

<sup>142</sup> "Neoliberalism among center-left and center-right parties in 22 OECD countries (weighted five-year averages, with US parties for comparison)", Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 360.

em contrapartida, pôde ser observada nos partidos de centro-esquerda, cujos discursos se começam a homogeneizar progressivamente a partir de meados dos anos setenta para transporem o limiar de neutralidade a favor de discursos de tendências mais neoliberais a partir de meados dos anos oitenta. Dito de outro modo, a mudança mais visível ocorre na Esquerda, não na Direita.<sup>143</sup>



**Figura 4. Neoliberalismo em países do centro do espectro político por regime, 1945-2004 (médias quinquenais ponderadas)**

Fonte: Mudge, 2011, p. 362

A Figura 4.<sup>144</sup> demonstra que a ascensão de políticas neoliberais em partidos centrais não é um fenómeno limitado a um só grupo de países, mas sim generalizado. Contudo, um facto muito relevante para este estudo, o grupo de países em que pode ser observada a maior oscilação discursiva nos partidos do centro é o dos países do Sul, que inclui Portugal.<sup>145</sup>

Stephanie Lee Mudge conclui que, globalmente, os padrões aqui apresentados são coerentes com a ascensão das políticas neoliberais nos sistemas partidários ocidentais entre os anos setenta e o início dos anos 2000. Afirma que a expressão política do neoliberalismo não foi uma questão de partido, podendo ser detetada em ambos os lados do espectro político. Ademais, afirma que, na verdade, quando observada de uma perspetiva histórica, a neoliberalização política é, indiscutivelmente, mais um fenómeno do centro-

<sup>143</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 359.

<sup>144</sup> "Neoliberalism among center parties in 22 OECD countries by regime, 1945-2004 (weighted five-year averages)", Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 362.

<sup>145</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, "What's Left of Leftism?...", *op. cit.*, p. 362.

esquerda (entendido como uma nítida mudança histórica nessa direção) do que do centro-direita.<sup>146</sup> “Mainstream parties neoliberalized their grams across the Western world after the 1970s, and countries with strong socialist and social democratic traditions have been no exception.”<sup>147</sup>

Alan Johnson afirma que o projeto da esquerda se desmoronou no Ocidente com o esgotamento do consenso social democrático pós-guerra e no Oriente com a queda do muro de Berlim em 1989. Nesse momento, a esquerda encontrou-se numa encruzilhada intelectual. Uma rota foi o “neoliberalismo social”, o produto consensual da adaptação pela “Nova Esquerda” dos movimentos laborais e sindicais às regras económicas do neoliberalismo.<sup>148</sup> A outra rota seguida para preencher o espaço que a social-democracia deixou em aberto foi a emergência de movimentos sociais anticapitalistas descentralizados de tipo “Occupy”, e partidos de uma nova esquerda, entre os quais o Bloco de Esquerda em Portugal, Respect no Reino Unido, o Partido de Esquerda na Alemanha e o Syriza na Grécia. Lembra, contudo, que a maior parte desses partidos, aquando da crise económica e financeira de 2008, ainda eram relativamente recentes e ainda não tinham consolidado o seu poder de forma suficiente para conseguirem representar uma alternativa viável de resposta à crise para os seus eleitorados nacionais (à exceção do Syriza), para além do seu carácter sectário e fragmentado dentro da totalidade do espectro da esquerda política.<sup>149</sup>

Importa notar, contudo, que ainda que a mudança partidária mais estrutural tenha ocorrido na esquerda do espectro político, a direita também foi palco de uma transformação de importância comparável. Até aos anos noventa, o principal bloco ideológico e partidário na direita do espectro político da maioria dos países europeus era a democracia cristã, que baseava a sua ação política na doutrina social da igreja, sendo assim não só compatível, mas até um elemento fundador do Estado Providência. Todavia, a partir dessa década, o poder e espaço parlamentar da democracia cristã vieram a ser crescentemente abafados pela emergência e o alastramento da corrente neoliberal, por um lado, e da corrente “popular”, por outro, ambas caracterizadas por um elevado pragmatismo (económico no caso neoliberal e político no caso “popular”) em contraste com os valores sociais da democracia cristã. Desta forma, é importante sublinhar que, muito embora a reestruturação mais fundamental tenha sido a adaptação da esquerda às regras do jogo da direita, a transformação que tornou possível a predominância do neoliberalismo ocorreu internamente na própria direita do espectro político. É igualmente importante notar que, da mesma forma que a democracia cristã

---

<sup>146</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...” , *op. cit.*, pp. 363-364.

<sup>147</sup> Cf. Stephanie Lee MUDGE, “What’s Left of Leftism?...” , *op. cit.*, p. 365.

<sup>148</sup> Cf. Alan JOHNSON, “WHAT’S LEFT?...” , *op. cit.*, p. 60.

<sup>149</sup> Cf. Alan JOHNSON, “WHAT’S LEFT?...” , *op. cit.*, pp. 62-63.

consistia numa corrente da direita cujos valores sociais a aproximavam mais do centro do espectro político do que as restantes correntes de direita, a esquerda europeia também era composta, antes da formação da *New Left*, por correntes partidárias cuja ideologia assimilava elementos de mercado livre da direita. A “economia social de mercado”, um modelo político-económico que teve origem na República Federal da Alemanha no pós-guerra, sendo um conceito que emergiu na ideologia democrata cristã da CDU (o partido democrata-cristão alemão), foi gradualmente assimilado pelo partido de esquerda SPD (o partido social democrata alemão, de centro-esquerda), à medida que este se afastava da doutrina marxista-leninista. O que estes dois exemplos demonstram é que as condições da emergência do Estado Providência, tanto ao centro-esquerda como ao centro-direita, estiveram intimamente relacionadas com os contextos histórico (ou seja, uma necessidade de demarcação em relação ao nazismo, fascismo e estalinismo) e geopolítico (ou seja, o contexto da Guerra Fria). Compromissos e assimilações, já tinham, portanto, ocorrido em ambos os lados do espectro político antes dos anos noventa. A transformação que a Nova Esquerda inglesa precipitou, contudo, revolucionou e desmontou o equilíbrio existente até então, tratando-se não de uma assimilação ou de um compromisso, mas sim, para todos os efeitos, de uma capitulação perante a doutrina neoliberal, sem precedentes e totalmente transformativa para a política europeia.

Alan Johnson defende que a esquerda se está a ver numa posição crescentemente marginal em relação à vida política europeia, apesar de, nas palavras de Owen Jones, a qualidade de vida estar a diminuir, os bens públicos estarem a ser transferidos para interesses privados, uma pequena minoria estar a enriquecer à custa da sociedade e os ganhos conseguidos a muito custo pelos trabalhadores – a segurança social, os direitos laborais, etc. – estarem a ser eliminados.<sup>150</sup>

Segundo Chronis Polychroniou, chegou a altura de os socialistas europeus abrirem brutalmente os olhos e se aperceberem do que o filósofo político britânico John Gray declarou e que o público europeu há muito compreendeu: que a Social-democracia morreu, já há bastante tempo, e que as probabilidades da sua ressurreição serão certamente escassas enquanto o projeto de europeização neoliberal se mantiver inalterado.<sup>151</sup>

Owen Jones, colunista do jornal britânico *The Guardian*, sublinha a necessidade, atualmente, de a esquerda europeia reconstruir a sua relação e a confiança da classe trabalhadora, elementos que continuam

---

<sup>150</sup> Cf. Alan JOHNSON, “WHAT’S LEFT?...”, *op. cit.*, p. 57.

<sup>151</sup> Cf. Chronis POLYCHRONIOU, “The European Union’s Sham Democracy”, in *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n.º 28, 2009, p. 29, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/40279256> [04.04.2019].

a ser indispensáveis para qualquer projeto social sustentável. Concretamente, entende que esta reconstrução passa por políticas transformativas para esta classe, sob a forma de um combate à precariedade, a introdução de um rendimento mínimo vital, a reestruturação de leis sindicais e o restabelecimento do pleno emprego como meta política do governo. Jones exorta a esquerda a ter a coragem necessária para imaginar uma economia política que consiga alinhar democracia, estabilidade social e prosperidade. Apela a um ataque à desigualdade através de impostos progressivos, um reequilíbrio da economia através da redução do poder do setor financeiro (sublinhando que se os controlos de capital são suficientemente bons para o FMI também o deveriam ser para a esquerda) e de um fortalecimento do domínio público através do regresso de serviços à propriedade pública, entre outros.<sup>152</sup>

“What the history of both Keynesianism and neoliberalism show is that it’s not enough to oppose a broken system. A coherent alternative has to be proposed. For Labour, the Democrats and the wider left, the central task should be to develop an economic Apollo programme, a conscious attempt to design a new system, tailored to the demands of the 21st century.”<sup>153</sup>

#### 4.5.2. Neoliberalização institucional

O alastramento da doutrina neoliberal pelos sistemas partidários dos países europeus acabou, logicamente, por se ver refletido na ideologia político-económica e *modus operandi* institucional da União Europeia. Ademais, o processo de integração europeia (no qual o poder executivo das políticas económicas prescritas pelas instituições europeias, bem como a sua ingerência no funcionamento económico dos seus Estados Membros, se viram e veem gradualmente aumentados pelo reforço do papel central da UE neste bloco económico) conduziu e conduz, inevitavelmente, a uma predominância crescente de políticas económicas neoliberais nos países que dele fazem ou pretendem fazer parte.

A evolução do processo de integração económica europeia foi marcada, em termos cronológicos, por momentos históricos como, entre outros, a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, do Tratado de Amesterdão, em 1997, e a introdução do Euro como moeda comum, em 1999. Ainda que, de um modo geral, se considere o processo de integração europeia principalmente positivo, a outra face da moeda do reforço do poder da União Europeia como bloco económico a nível internacional, mediante a transferência

---

<sup>152</sup> Cf. Alan JOHNSON, “WHAT’S LEFT?...”, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>153</sup> Cf. George MONBIOT, “Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems”, in *The Guardian*, 15 abr. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot> [04.07.2018].

de poder dos seus Estados-Membros para as suas instituições centrais, é a restrição do poder estatal desses mesmos países e, conseqüentemente, do seu espaço de manobra no tocante a decisões sobre as suas economias nacionais. Ora, a consequência do reforço do poder institucional europeu (tanto da Comissão como do Parlamento, do Conselho ou do Banco Central Europeu) e do seu nível de ingerência sobre o comportamento económico dos seus Estados Membros, concomitantemente com uma neoliberalização do sistema político europeu, foi, e continua a ser, a homogeneização ideológica, funcional e prescritiva da União Europeia sob um prisma neoliberal, com uma capacidade cada vez menor de os seus Estados Membros lhe resistirem.

O autor Chronis Polychroniou afirma, na sua obra *The European Union's Sham Democracy*, que o processo de “europeização”, isto é, o processo de criação de regras europeias que determinam as políticas nacionais dos seus Estados-Membros, concebido e implementado desde a assinatura do Tratado de Maastricht de 1992 e que opera com base numa estrutura de poder altamente centralizada e sem obrigação de prestar contas, está, juntamente com um neoliberalismo económico institucionalizado, a ter um efeito nocivo sobre a capacidade de os governos nacionais darem resposta às necessidades específicas das suas economias e sociedades, um facto que a crise económica global (como veremos mais tarde) pôs em evidência.<sup>154</sup>

João Rodrigues e Ricardo Paes Mamede sublinham que, efetivamente, a UE atingiu níveis ímpares de integração económica internacional, mediante a criação de um mercado interno unificado – em que a Comissão é munida de instrumentos e de vontade política para alargar a lógica do mercado interno e da livre concorrência a domínios cada vez mais vastos - e de uma moeda única, a qual é gerida politicamente pelo BCE. Estes dois pilares da integração europeia (o mercado comum e a moeda única), afirmam, através da assimetria de regulação entre os funcionamentos económicos que prescrevem e a fragmentação nacional dos regimes fiscais, da legislação laboral, da política social ou da política ambiental presentes nos diferentes Estados Membros, estão a orientar as políticas públicas nacionais para a erosão dos direitos sociais, ambientais ou laborais, assim como da justiça dos sistemas fiscais.<sup>155</sup> “Os efeitos destas medidas sobre os padrões de desenvolvimento social são óbvios. Em nome da competitividade e da preservação dos postos de trabalho, trava-se o crescimento dos salários e dos direitos laborais, aumentam-se os horários de

---

<sup>154</sup> Cf. Chronis POLYCHRONIOU, “The European Union's Sham Democracy”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>155</sup> Cf. João RODRIGUES e Ricardo Paes MAMEDE, “A União Europeia na encruzilhada: limites e possibilidades do projecto europeu. Neoliberalismo e crise do projecto europeu” in *Le monde diplomatique*, 6 jul. 2007, texto disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article141> [15.12.2019].

trabalho, relativiza-se a responsabilidade ambiental das empresas.”<sup>156</sup> Adicionalmente, João Rodrigues e Ricardo Paes Mamede apontam que a integração europeia no formato neoliberal e que está a ser feita tende a estabelecer a prática de relançar a economia ou torná-la mais atraente para o investimento estrangeiro através da redução dos impostos sobre os lucros, o que não só restringe a realização de despesa pública, mas também força os Estados a financiarem-se cada vez mais com base em impostos sobre os rendimentos do trabalho e sobre o consumo, o que, os autores defendem, significa um financiamento de forma cada vez mais injusta por parte desses Estados.<sup>157</sup>

Um dos principais instrumentos de regulamentação da atividade económica dos Estados-Membros da União Europeia é o Pacto de Estabilidade e Crescimento, aprovado em 1997 e revisto em 2005 e em 2011, que tem por objetivo a coordenação das suas políticas orçamentais nacionais, de forma a evitar políticas fiscais ou orçamentais consideradas irresponsáveis. Proíbe, entre outros, que os seus Estados-Membros apresentem défices públicos superiores a 3% do seu Produto Interno Bruto, assim como valores de dívida pública superiores a 60% do PIB. Em situações de incumprimento por parte de um Estado das regras de harmonização orçamental e fiscal dispostas no Pacto, estes podem ser objeto de sanções.

Lembramos que este tipo de valores, agora puníveis, na era Keynesiana que antecedeu a era neoliberal, eram considerados perfeitamente aceitáveis em certos contextos e que este novo tipo de *modus operandi* reflete, efetivamente, uma mudança ideológica no funcionamento das instituições. Para João Rodrigues e Ricardo Paes Mamede, o Pacto de Estabilidade e Crescimento consiste principalmente num instrumento de disciplina social e política, o qual contribui para fazer passar como inevitáveis e naturais as políticas neoliberais de diminuição da presença do Estado na sua economia, nomeadamente através da privatização e do desmantelamento dos serviços públicos. “Por outro lado, na ausência de instrumentos alternativos de política económica, as restrições impostas à condução das políticas orçamentais nacionais contribuem para a persistência de elevados níveis de desemprego, no que constitui o mais eficaz instrumento

---

<sup>156</sup> Cf. João RODRIGUES e Ricardo Paes MAMEDE, “A União Europeia na encruzilhada: limites e possibilidades do projecto europeu. Neoliberalismo e crise do projecto europeu” in *Le monde diplomatique*, 6 jul. 2007, texto disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article141> [15.12.2019].

<sup>157</sup> Cf. João RODRIGUES e Ricardo Paes MAMEDE, “A União Europeia na encruzilhada: limites e possibilidades do projecto europeu. Neoliberalismo e crise do projecto europeu” in *Le monde diplomatique*, 6 jul. 2007, texto disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article141> [15.12.2019].

para impor a aceitação pelos assalariados da estagnação ou mesmo da redução do seu poder de compra e das medidas de desregulamentação laboral preconizadas.”<sup>158</sup>

Esta pressão pela parte da União Europeia na direção de políticas neoliberais é ainda mais evidente no caso dos países da Europa de Leste, aquando do final da Guerra Fria. Hilary Appel e Mitchell A. Orenstein relembram que, após o colapso do consenso pós-guerra keynesiano e as crises de petróleo dos anos setenta, a ideologia neoliberal passou a dominar o pensamento económico e que, após a sua proliferação internacional, países que se opusessem às suas políticas corriam o risco de ser punidos pelos mercados financeiros e votados ao isolamento político. Nos países do antigo Bloco Soviético, já se tornara claro poucos anos após o final da Guerra Fria que não adotar reformas políticas neoliberais deixara de ser uma opção, dado que os principais governos ocidentais e as organizações internacionais já se encontravam dominados pela agenda política neoliberal.<sup>159</sup> Contudo, a liberalização económica nos países da Europa de Leste foi motivada por um fator supremo: o incentivo da adesão à União Europeia.

A adesão à União Europeia por parte desses países foi, em todos os casos, condicional à retificação das eventuais lacunas em matéria de liberalização das suas economias, nomeadamente a privatização de grandes empresas. Os relatórios anuais em que a Comissão Europeia avaliava a preparação de cada um destes países para aderir à UE eram particularmente meticolosos na identificação dos setores que era necessário abordar e até designaram empresas e bancos específicos que teriam de ser privatizados antes da adesão. Para dar só um exemplo, o relatório anual de 2000 relativo à Roménia declara o seguinte: “Although Romania has liberalised prices and trade to a large extent, the markets for land and capital are not yet fully established and do not function properly. The absence of a sound and well-functioning financial system hinders economic development. There is an urgent need to continue with the full implementation of the programmes agreed with the International Financial Institutions and the EU, in particular the privatisation of large enterprises and liquidation of unviable ones.”<sup>160</sup> Declarações semelhantes podem ser encontradas nos relatórios sobre os progressos registados por todos os candidatos da Europa de Leste nos anos anteriores à sua adesão.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Cf. João RODRIGUES e Ricardo Paes MAMEDE, “A União Europeia na encruzilhada: limites e possibilidades do projecto europeu. Neoliberalismo e crise do projecto europeu” in *Le monde diplomatique*, 6 jul. 2007, texto disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article141> [15.12.2019].

<sup>159</sup> Cf. Hilary APPEL e Mitchell A. ORENSTEIN, “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, in *Comparative Politics*, vol. 48, n.º 3, abr. 2016, p. 320 texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/24886207> [04.04.2019].

<sup>160</sup> Cf. Hilary APPEL e Mitchell A. ORENSTEIN, “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, *op. cit.*, p. 320.

<sup>161</sup> Cf. Hilary APPEL e Mitchell A. ORENSTEIN, “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, *op. cit.*, p. 320.

Esta secção serviu, julgamos, para demonstrar o fenómeno da neoliberalização da Europa, em dois planos. Em primeiro plano, uma neoliberalização dos sistemas políticos europeus, a nível de discurso político e partidário e da criação de uma nova esquerda. Em segundo plano, a neoliberalização institucional da União Europeia aplicada aos seus países membros por via da crescente integração europeia e consequente diminuição da margem de manobra dos seus Estados-Membros nas suas políticas económicas nacionais. Inclusivamente, como nos foi possível ver com a adesão dos países da antiga Europa de Leste, no novo sistema ideológico da União Europeia, se um país se tiver de submeter a condicionabilidades económicas por parte da UE, estas terão inevitavelmente um carácter neoliberal. Consequentemente, podemos observar, através da crescente neoliberalização do discurso político-económico e dos aparelhos económicos nacionais europeus, uma gradual erosão das fundações do Estado Providência, de que a Europa fora representante por excelência. Como veremos, a análise do caso português, no terceiro capítulo, porá estes dois fenómenos em considerável perspectiva para o escopo deste trabalho.

## CAPÍTULO II – NEOLIBERALISMO E DIREITOS HUMANOS: ESTADO DA ARTE

### 1. Neoliberalismo: críticos e defensores

De um ponto de vista académico, a ideologia liberal foi alvo de um variado número de críticas. Segundo Oliver Marc Hartwich, tal aconteceu pelo facto de o termo neoliberal se ter vindo a tornar um termo vago e indefinido, com uma conotação negativa e aplicado com os mais variados objetivos políticos.<sup>162</sup> O debate académico sobre o neoliberalismo gira em torno da sua validade e eficácia de um ponto de vista económico, das suas motivações políticas e das suas consequências para os direitos humanos. Começaremos pelo plano económico.

#### 1.1. Plano económico

Uma das críticas que mais facilmente se podem fazer prende-se com as consequências para o funcionamento económico de um país (ou do sistema internacional) da concentração da riqueza em pouquíssimos indivíduos. Na era da sociedade de consumo, num contexto de produção em massa, o consumo económico dos ricos, por mais ávido que seja, não será nunca suficiente para absorver toda a produção. As classes pobres também têm de consumir para se poder escoar toda a produção, e não são capazes de o fazer sofrendo constantes restrições financeiras. O consumo dos pobres é essencial para o funcionamento de uma sociedade de produção em massa, e se os pobres não conseguirem consumir por não terem dinheiro, tal resultará na estagnação da economia. Henry Ford dizia que precisava que os seus trabalhadores pudessem comprar os automóveis saídos das suas fábricas.<sup>163</sup> O contra-argumento neoliberal a esta crítica tem por base o conceito de *Trickle-down Economics*, um termo atribuído frequentemente às políticas económicas de, entre outros, Ronald Reagan, que defendia que a acumulação de riqueza pelas classes abastadas era algo que devia ser encorajado, pois a riqueza acumulada pelos grandes empresários acabaria por descer (*trickle-down*) pela pirâmide financeira, estimulando a economia e beneficiando também as classes médias e baixas.<sup>164</sup>

Outra crítica apontada ao neoliberalismo económico é o facto de ignorar o ciclo económico e os seus altos e baixos. Segundo António Avelãs Nunes, contrariamente ao neoliberalismo, o keynesianismo

---

<sup>162</sup> Cf. Oliver Marc HARTWICH, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>163</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 437.

<sup>164</sup> Cf. Philippe AGHION e Patrick BOLTON, "A Theory of Trickle-Down Growth and Development", in *The Review of Economic Studies*, vol. 64, n.º 2, 1997, pp. 151-172, texto disponível em <https://doi.org/10.2307/2971707> [07.10.2018].

soube conciliar democracia política com adaptabilidade às diferentes fases dos ciclos económicos, de forma a poder agir mediante a intervenção estatal adequada aquando das fases mais nocivas desses ciclos.<sup>165</sup> O sucesso económico dos Estados escandinavos é um clássico exemplo de que Estados Providência e economias fortes são compatíveis.

Ademais, o neoliberalismo económico no seu estado puro nunca resultou em total sucesso, tal como demonstrado pelo facto de as economias e sociedades mais bem-sucedidas do mundo manterem um certo grau de intervenção em paralelo com as características neoliberais das suas economias. Não só os Estados escandinavos, mas também as economias bem-sucedidas da Ásia oriental se conseguiram desenvolver graças a políticas de intervenção e controlo estatal. Até nos EUA, berço da democracia neoliberal<sup>166</sup>, são abertas exceções às políticas neoliberais para proteger setores vulneráveis da economia. “The rich countries did not become rich by adopting neoliberal policies.”<sup>167</sup>

Uma outra crítica prende-se com a racionalidade do mercado, ou a falta dela. Como afirma Michael Freeman, os próprios neoliberais admitem que o mercado pode falhar. Esses falhanços têm dois motivos. Em primeiro lugar, decisões racionais para um indivíduo podem não o ser para uma sociedade. É dado o exemplo de poder ser racional para um indivíduo poluir o ambiente por não ter que pagar o custo da poluição, mas não ser uma decisão racional para uma sociedade. Em segundo lugar, o pressuposto do liberalismo económico é que os indivíduos são atores económicos racionais. Todavia, os indivíduos nem sempre são racionais. Nem sempre têm acesso à informação necessária para tomar uma decisão informada, e mesmo quando a têm, podem interpretá-la mal e depois precisar de intervenção estatal. É nessa perspetiva que os próprios neoliberais professam querer um mercado totalmente livre, mas pedem ajuda ao governo quando o mercado se torna arriscado demais.<sup>168</sup>

A última crítica económica que aqui sublinharemos aponta que o liberalismo económico, e por extensão o seu homólogo atual, são simplesmente anacrónicos. António Avelãs Nunes afirma que o liberalismo económico funcionou nas condições históricas dos séculos XVIII e XIX, em que, entre outros, a tecnologia industrial era relativamente rudimentar e adaptada a empresas de pequena dimensão, a concentração capitalista era inexistente ou pouco relevante, os trabalhadores não estavam organizados nem gozavam da totalidade dos direitos civis e políticos (o que lhes dificultava e reduzia o acesso ao aparelho de

---

<sup>165</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 433.

<sup>166</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 10.

<sup>167</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 161.

<sup>168</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, pp. 156-157.

Estado e ao poder político e, conseqüentemente, a obtenção das regalias económicas e sociais de que hoje desfrutam) e, por isso mesmo, os governos, estando imunes às exigências e aos votos populares, podiam ignorar impunemente os sacrifícios e sacrificados das crises cíclicas da economia capitalista, independentemente da sua duração e intensidade.<sup>169</sup>

Na sua obra *Neoliberalismo e Ordem Global: Crítica ao Lucro*, publicada no ano 2000, o linguista e filósofo Noam Chomsky também sublinha este anacronismo: “No fundo, não é possível aos neoliberais, nem é essa a sua intenção, defenderem empiricamente o mundo que pretendem construir. Muito pelo contrário, eles oferecem - melhor, exigem – uma fé religiosa na infalibilidade da desregulamentação do mercado, que reconduz às teorias do século XIX que muito pouco têm a ver com o mundo atual”<sup>170</sup> Numa síntese da crítica económica das políticas neoliberais, declara: “As conseqüências económicas destas políticas tiveram praticamente os mesmos resultados idênticos onde quer que tenham sido aplicadas: um aumento maciço da desigualdade social e económica; um assinalável incremento da forte dependência das nações e dos povos mais pobres do mundo; um desastre ambiental global, uma economia global instável, e uma bonança sem precedentes para os ricos”.<sup>171</sup>

Nas palavras de António Avelãs Nunes, “O capitalismo surgiu como a civilização das desigualdades. Como sublinhou Adam Smith, *‘sempre que há muita propriedade, há grande desigualdade. Por cada homem rico haverá, pelo menos, quinhentos homens pobres, e a propriedade de uns poucos pressupõe a indigência de muitos’*. Quer dizer: a desigualdade económica é uma característica inerente às sociedades burguesas, apesar de estas terem vindo proclamar que todos os homens (mesmo os trabalhadores) são livres e iguais perante a lei.”<sup>172</sup>

O capitalismo e o neoliberalismo em particular partem da teoria da meritocracia, que supõe que, sendo todos os homens iguais, acumulam e enriquecem os que são trabalhadores e inteligentes, e estão condenados à pobreza os preguiçosos e incapazes. Tanto é que a mendicância foi no passado considerada um crime punível pelo Estado e muitos milhares de mendigos foram executados pelo crime de serem pobres.<sup>173</sup> Ora, sabemos perfeitamente que liberdade e igualdade de oportunidades são dois conceitos muito diferentes na prática.

---

<sup>169</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 432.

<sup>170</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 8.

<sup>171</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 8.

<sup>172</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 436.

<sup>173</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, pp. 463-467.

Martin Freeman faz a arguta observação de que os mercados livres podem existir nos manuais dos economistas neoliberais, mas que no mundo real, as desigualdades de poder político e económico determinam a natureza desses mercados e as desigualdades que resultam das suas transações. Tanto ricos como pobres têm a liberdade de fazer acordos, mas os ricos são livres de uma forma que os pobres não são. A “liberdade” dos pobres não os habilita a ter boas vidas, e esta diferença cria dúvidas sobre o valor da liberdade que é a base do neoliberalismo.<sup>174</sup>

Para o jornalista e comentador político britânico Martin Jacques, as causas da crise político-económica evidente hoje em dia não são meramente um resultado da crise financeira e da fraca recuperação da última década. Provêm do núcleo do projeto neoliberal e do dismantelamento da regulamentação bancária da era da depressão, pelos EUA nos anos 90 e no Reino Unido em 1986, cuja inexistência contribuiu fortemente para a criação das pré-condições para a crise de 2008. A igualdade foi desprezada, a ideia de *trickle-down economics* louvada, a presença do Estado no mercado considerada como umas algemas que se removeram, a imigração foi encorajada, a regulação reduzida ao mínimo, tal como os impostos sobre as sociedades, a cuja evasão se fecharam os olhos.<sup>175</sup> Jacques salienta que o neoliberalismo, na verdade, nunca teve um historial muito positivo, que o período de crescimento pós-guerra mais dinâmico foi a era do “capitalismo de bem-estar” (Estado Providência) e o keynesianismo, em que a taxa de crescimento era o dobro da registada no período neoliberal, desde os anos 80 até hoje. Entre 1948 e 1972, continua, cada estrato da população americana beneficiou de aumentos semelhantes na sua qualidade de vida, enquanto entre 1972 e 2013, os 10% mais pobres sofreram fortes quedas de salários enquanto os 10% mais ricos beneficiaram de uma subida acentuada dos seus rendimentos. Nos EUA, o salário real médio para trabalhadores masculinos a tempo inteiro é agora mais baixo do que era há quatro décadas: o rendimento dos 90% mais pobres da população estagnou. No Reino Unido, a situação é semelhante, tal como no resto do mundo. Entre 2005 e 2014, entre 65% e 70% das famílias nas economias de alto rendimento registaram uma estagnação ou um decréscimo dos salários reais.<sup>176</sup> Jacques defende que as suas causas são fáceis de explicar. A era da hiperglobalização caracteriza-se por uma sistemática desvantagem do trabalho em relação ao capital: acordos comerciais internacionais, elaborados em grande segredo, com as empresas multinacionais por dentro das negociações e os cidadãos e sindicatos excluídos,

---

<sup>174</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 148.

<sup>175</sup> Cf. Martin JACQUES, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, in *The Guardian*, 21 ago. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics> [04.07.2018].

<sup>176</sup> Cf. Martin JACQUES, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, in *The Guardian*, 21 ago. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics> [04.07.2018].

dos quais os acordos secretos relativos à Parceria Transpacífica (Trans-Pacific Partnership" (TPP)) e à Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP))<sup>177</sup> não são mais do que os últimos exemplos; o ataque político-legal contra os sindicatos, juntamente com o encorajamento da imigração de grande escala, resultam numa baixa do poder negocial da força de trabalho interna, para além de uma falta de requalificação dos trabalhadores deslocados.<sup>178</sup>

## 1.2. Plano político

Certos críticos do neoliberalismo apresentam a sua crítica sob a forma de uma acusação de irresponsabilidade e de falta de consciência histórica por parte de atores político-económicos, que resulta numa incauta regressão: "Ignorando as lições da História, os neoliberais vêm sustentando a necessidade de expurgar o mercado de trabalho das "imperfeições" que lhe foram sendo introduzidas: o subsídio de desemprego, a garantia do salário mínimo, os direitos decorrentes da existência de um sistema público de segurança social."<sup>179</sup>

Contudo, para a maior parte dos seus críticos, a ascensão e a expansão do neoliberalismo económico não resultou de irresponsabilidade histórica, mas sim de um plano político baseado precisamente na necessidade de as elites económicas capitalistas recuperarem a totalidade de um poder que viram diminuído durante a era keynesiana.

Para David Harvey, o keynesianismo constituiu uma clara ameaça às elites económicas e às classes dominantes de muitos países do mundo, tanto nos países capitalistas desenvolvidos (tais como a Itália, a França, a Espanha e Portugal) como em vários países em desenvolvimento (tais como o Chile, o México e a Argentina). Não se tratava só de uma ameaça política, mas também de uma ameaça económica, concretizada pelo facto de, na então nova realidade do período pós-guerra, o poder económico das classes dominantes sofrer limitações e, paralelamente, as classes trabalhadoras receberem uma fração mais significativa da riqueza. Nos EUA, por exemplo, a fração do rendimento nacional recebida pelo 1% mais rico da população caiu de 16% para 8%, e esses valores mantiveram-se durante os trinta anos subsequentes<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Acordos comerciais realizados com base em negociações secretas entre os EUA e vários países do Pacífico, e entre os EUA e a União Europeia, respetivamente, que visavam, sem o conhecimento nem consentimento das suas populações, liberalizar mais profundamente o comércio entre essas regiões através de fortes restrições à aplicação da legislação em matéria de segurança dos alimentos, legislação ambiental e regulações bancárias, limitando significativamente o poder individual de países contra empresas transnacionais.

<sup>178</sup> Cf. Martin JACQUES, "The death of neoliberalism and the crisis in western politics", in *The Guardian*, 21 ago. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics> [04.07.2018].

<sup>179</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 433.

<sup>180</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 15.

Contudo, segundo os críticos, aquando da crise estrutural dos anos 70 e do colapso do crescimento que se seguiu, num cenário em que os dividendos nacionais para as classes altas já eram insignificantes, estas sentiram-se ameaçadas. O golpe de Estado no Chile e o golpe militar na Argentina, aclamados internacionalmente pelas classes altas e com o apoio dos Estados Unidos, proporcionaram uma solução. A experiência neoliberal que se seguiu no Chile demonstrou que a privatização forçada tinha efeitos extremamente benéficos para a ressurreição da acumulação de capital por parte das elites económicas.<sup>181</sup> A restauração do poder das elites económicas nos EUA e nos países capitalistas desenvolvidos assentou assim, em grande medida, em excedentes provenientes do resto do mundo através de fluxos monetários internacionais e programas de ajustamento estrutural.<sup>182</sup>

É afirmado por vários académicos que, quando aprofundamos o estudo dos processos de neoliberalização de alguns países, podemos observar, infalivelmente, grandes concentrações de riqueza e poder deles decorrentes. Uma oligarquia seleta e poderosa surgiu na Rússia após o “tratamento de choque” neoliberal lá aplicado nos anos noventa. Paralelamente, foram também registadas evidentes irrupções de desigualdade de riqueza e rendimento na China quando esta adotou políticas económicas que integram fortes elementos neoliberais. Nos países da OCDE, também foram observados grandes aumentos da desigualdade económica a partir dos anos oitenta. Enquanto a desigualdade de rendimento entre o quinto mais rico da população mundial e o quinto mais pobre era de trinta para um em 1960, esse valor era já de sessenta para um em 1990 e de setenta e quatro para um em 1997.<sup>183</sup>

Pouco surpreendentemente para os críticos das políticas neoliberais e das suas consequências, em 1996, o património líquido das 358 pessoas mais ricas do planeta era igual ao rendimento dos 45% mais pobres da população mundial – ou seja, 2,3 mil milhões de pessoas.<sup>184</sup> Hoje em dia, essa discrepância acentuou-se consideravelmente, tendo-se verificado que, em 2017, as oito pessoas mais ricas do planeta detinham mais riqueza do que a metade mais pobre da população mundial.<sup>185</sup>

Gérard Duménil e Dominique Lévy, após uma cuidadosa reconstrução de dados, observaram que, na sequência da implementação das políticas neoliberais no final dos anos setenta, a fração do rendimento do 1% mais rico nos EUA disparou, chegando a 15% (muito próximo dos valores pré-guerra) no final do

---

<sup>181</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 15.

<sup>182</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 29.

<sup>183</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>184</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 35.

<sup>185</sup> Cf. Deborah HARDOON, “An Economy for the 99%: It’s time to build a human economy that benefits everyone, not just the privileged few”, 2017, texto disponível em <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/an-economy-for-the-99-its-time-to-build-a-human-economy-that-benefits-everyone-620170> [26.04.2018].

século. Concluem que a neoliberalização foi, desde o seu início, um projeto para a restauração do poder de classe.<sup>186</sup> Semelhantemente, David Harvey sublinhou que a neoliberalização não tem sido muito eficaz em revitalizar a acumulação de capital, mas que teve um notável sucesso no restabelecimento, ou, em certos casos, (tal como na Rússia e na China) na criação de uma elite económica. Consequentemente, conclui que o utopismo do argumento neoliberal funcionou primariamente para a justificação e legitimação do que for necessário para concretizar esse objetivo.<sup>187</sup>

Observando este fenómeno através de uma ótica similar, para António Avelãs Nunes, o foco oculto do regime neoliberal são as estruturas sociais que têm no seu topo as elites económicas do sistema capitalista e a consolidação e expansão do seu poder. Como tal, a não-intervenção estatal que promove tem o intuito de garantir a estabilidade das condições para tal. As políticas económicas de redução do papel do Estado provêm, portanto, de uma necessidade de enfraquecer o poder do setor público (tal como o poder sindical e o Estado Providência em geral) para o benefício e fortalecimento do setor privado, dos grandes monopólios empresariais. Vê o Estado, citando Adam Smith, como tendo o papel de proteger os interesses dos ricos em detrimento dos pobres, ou daqueles que possuem algo em detrimento dos que nada possuem, incumbido de manter e consolidar essa relação de autoridade e subordinação, relação essa que tem origem no aparecimento da propriedade privada. Através desse prisma, a defesa do mercado implica a defesa de uma ordem social considerada desejável e que assenta no mercado, tal como a crítica do mercado e do seu falso caráter natural (por, entre outros, marxistas e keynesianos) implica o desejo de reestruturação ou substituição dessa ordem social. Para António Avelãs Nunes, a atual globalização neoliberal não é uma inevitabilidade resultante da inovação tecnológica e do desenvolvimento da produtividade do trabalho humano, mas sim um projeto político posto em prática pelas elites económicas e políticas, destinado a manter e expandir as atuais estruturas de poder.<sup>188</sup>

Noam Chomsky relembra a visão neoliberal da democracia: “Como foi salientado pelo guru do neoliberalismo, Milton Friedman, na sua obra *Capitalism and Freedom*, e dado que a obtenção de lucro é a essência da democracia, qualquer governo que conduza políticas contra o mercado está a comportar-se de forma antidemocrática, sendo irrelevante o apoio de que goze por parte de uma população esclarecida. Logo, é mais conveniente restringir a acção dos governos à tarefa de proteger a propriedade privada e fazer

---

<sup>186</sup> Cf. Gérard DUMÉNIL e Dominique LEVY, *op. cit.*, p. 16.

<sup>187</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 19.

<sup>188</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, pp. 449-458.

cumprir os contratos, e limitar o debate político a questões menores. As questões importantes como sejam a produção e a distribuição dos recursos e a organização social devem ser determinadas pelas forças do mercado.”<sup>189</sup>

Inclusivamente, a nível de participação democrática eleitoral, Noam Chomsky afirma que o sistema neoliberal gera um subproduto importante e necessário, que é uma cidadania despolitizada, cínica e apática. A democracia eleitoral pouco afeta a vida social, e a abstenção é vista como aceitável e até louvável, dado que, pouco surpreendentemente, os eleitores que mais se abstêm são os pobres e a classe trabalhadora. Chomsky vai mais longe, defendendo que as políticas que poderiam resultar num incremento do interesse dos eleitores e em taxas de participação mais elevadas são bloqueadas antes mesmo da sua discussão pública. Dá como exemplo o facto de, nos EUA, os dois partidos mais importantes, os Democratas e os Republicanos, dominados pelo mundo dos negócios, com o apoio da comunidade das sociedades de capitais, recusarem a alteração das leis que impedem o aparecimento de novos partidos políticos, partidos estes que poderiam apelar a interesses alheios aos negócios.<sup>190</sup> “Os grandes conglomerados dispõem de recursos para influenciar os meios de comunicação e esmagar o processo político, e fazem-no com frequência. Para dar um só exemplo, na política eleitoral dos EUA, o mais rico quarto de um por cento dos americanos contribui com oitenta por cento do total de contribuições políticas individuais e, para o mesmo fim, as contribuições das sociedades de capitais ultrapassam em 10 para 1 os valores destinados a custos com pessoal. Visto sob o prisma do neoliberalismo tudo isto faz sentido, tendo em conta que as eleições então refletem princípios de mercado, logo as contribuições são entendidas como investimento.”<sup>191</sup>

Martin Jacques, num artigo intitulado *The death of neoliberalism and the crisis in western politics*, afirma que, na sequência da crise de 2007-2008, o neoliberalismo enquanto ideologia dominante está por fim a ver a sua supremacia contestada. Segundo Jacques, a crise teve repercussões mínimas para os seus responsáveis: os bancos foram resgatados, praticamente nenhum banqueiro de cada lado do Atlântico foi processado pelos seus crimes, e foram os contribuintes que arcaram com as consequências. As políticas económicas subsequentes consistiram quase inteiramente em políticas monetárias, que para Jacques falharam, e só quase uma década depois está a economia ocidental a voltar aos seus níveis pré-crise. Isto resultou, para Jacques, no início de uma crise política que reflete a perda de confiança da população nas

---

<sup>189</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 9.

<sup>190</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 10.

<sup>191</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 10-11.

suas elites económicas e políticas. Desde o final da Guerra Fria e da pressão de uma ideologia concorrente, o capitalismo tem vindo a gravitar para uma desigualdade crescente, que se está a tornar cada vez mais politicamente insustentável.<sup>192</sup> “Large sections of the population in both the US and the UK are now in revolt against their lot, as graphically illustrated by the support for Trump and Sanders in the US and the Brexit vote in the UK. The popular revolt is described, in a somewhat denigratory and dismissive fashion, as populism. [...] Populism is a movement against the status quo. It represents the beginnings of something new, though it is generally much clearer about what it is against than what it is for. It can be progressive or reactionary, but more usually both.”<sup>193</sup> Para Jacques, aqueles que perdem na era do neoliberalismo já não estão dispostos a resignar-se ao seu futuro, e, como tal, afirma que o final da era neoliberal se aproxima, tal como a era social-democrata viu o início do seu fim nos anos setenta.<sup>194</sup>

José Paulo Netto também sublinha o argumento neoliberal de inevitabilidade do seu sistema: “Porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: *uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora social elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia.*”<sup>195</sup>

## 2. Neoliberalismo e direitos humanos

Passemos agora ao cenário académico relativo à relação entre neoliberalismo e direitos humanos. Esta relação é alvo de muito debate, sendo vista de formas totalmente diferentes por académicos provenientes de todos os cantos do espectro político, não só quanto ao impacto que um conceito tem no outro, mas também relativamente às áreas em que estes interagem.

Um ponto de ligação estabelecido refere-se às suas origens ideológicas comuns. Michael Freeman, um crítico do neoliberalismo, reconhece que, embora o neoliberalismo seja geralmente visto pelos defensores dos direitos humanos como incompatível, tanto na teoria como na prática, com o respeito total por estes mesmos direitos, especialmente com os direitos económicos e sociais, tanto o neoliberalismo como os direitos humanos derivam filosoficamente de certos pressupostos fundamentais sobre a natureza

---

<sup>192</sup> Cf. Martin JACQUES, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, *op. cit.*

<sup>193</sup> Cf. Martin JACQUES, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, *op. cit.*

<sup>194</sup> Cf. Martin JACQUES, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, *op. cit.*

<sup>195</sup> Cf. José Paulo NETTO, *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*, 3ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 2001, p. 77.

humana, a ética e a política que são característicos do pensamento liberal.<sup>196</sup> O neoliberalismo partilha com os direitos humanos uma visão do indivíduo universal, livre e racional. A diferença entre os dois quanto ao indivíduo enquanto unidade de análise é que, enquanto os neoliberais vêem o ser humano livre como um ator económico, a noção de direitos humanos tem o indivíduo como centro de um ponto de vista moral e legal, não primariamente económico.<sup>197</sup> Adicionalmente, partilham uma desconfiança em relação ao Estado.<sup>198</sup>

A maioria dos académicos que se pronunciam sobre a relação entre neoliberalismo e direitos humanos são da opinião de que o primeiro tem um impacto negativo sobre o segundo. Michael Freeman, por exemplo, defende que, apesar de o seu impacto sobre os direitos humanos ser complexo e controverso, a promoção de mercados livres e a exigência da redução das despesas públicas em bem-estar social tiveram um efeito incontestavelmente nocivo sobre o bem-estar dos pobres e vulneráveis em vários países, especialmente mulheres, crianças, minorias, pessoas indígenas e pessoas com deficiência. Por essa razão afirma haver um movimento crescente que visa combinar os seus benefícios económicos com uma maior preocupação pelos direitos humanos, principalmente entre os pobres do mundo inteiro.<sup>199</sup> Para Freeman, o neoliberalismo ameaça os direitos humanos de duas formas. Primeiramente, advoga uma redução do Estado Providência e, conseqüentemente, enfraquece a capacidade dos Estados para cumprirem as suas obrigações de implementar os direitos económicos e sociais dos seus cidadãos. Em segundo lugar, as políticas neoliberais têm vindo a transferir várias funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado- tal como a gestão das prisões, por exemplo – para empresas privadas. Em direito internacional os Estados têm a obrigação de assegurar que os atores não-estatais, tais como sociedades privadas, não violam direitos humanos. Todavia, a transferência dessa responsabilidade do Estado para essas sociedades torna muito mais difícil o cumprimento dessas obrigações.<sup>200</sup>

António Avelãs Nunes critica fortemente os retrocessos social e jurídico provocados, defende, pelo neoliberalismo, como é refletido nesta sua passagem satírica: “Salve-se, pois, o mercado, fonte pura e única da liberdade económica e da liberdade política. E acabe-se com os sindicatos, com a contratação colectiva, com as políticas de redistribuição do rendimento e com as políticas de pleno emprego, com a legislação do

---

<sup>196</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 148.

<sup>197</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 151.

<sup>198</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, *in Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 156.

<sup>199</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 150.

<sup>200</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 150.

salário mínimo, com os subsídios de desemprego, com as garantias da segurança social, com a legislação reguladora dos despedimentos e com todas as 'imperfeições' e 'impurezas' que perturbam o bom funcionamento de uma sociedade que se ficciona ser composta por homens livres e iguais. E acabe-se também, é claro com tudo o que esteja ao serviço destas conquistas históricas das sociedades humanas.”<sup>201</sup> António Avelãs Nunes ataca igualmente a má distribuição de recursos, e especificamente de alimentos, que tem, a seu ver, como principal causa, a supremacia da racionalidade de mercado latente nas sociedades ocidentais. “Em resposta à pergunta do liberal Dahrendorf: «o que *seria preciso para modificar as estruturas de direitos, de modo a que mais ninguém tivesse fome?*» A própria pergunta parece encerrar a resposta: é preciso modificar as estruturas de direitos, i.e., as estruturas do poder económico e do poder político, modificar a racionalidade que preside às economias e às sociedades capitalistas. É preciso rejeitar a lógica neoliberal, que deixa de fora da análise económica e social da realidade o *poder, as relações de poder e as estruturas do poder*, e sustenta que tudo aquilo de que a humanidade precisa é de um *mercado livre*, sendo que o resto vem por si. Pelo contrário: o mercado (e as suas pretensas leis 'naturais' aprioristicamente capazes de resolver todos os problemas da humanidade) é precisamente um dos mecanismos fundamentais da estrutura de direitos e poderes que se admite ser necessário modificar.”<sup>202</sup> Para António Avelãs Nunes, a preservação do ser humano e dos seus direitos exige uma reestruturação da sociedade e a substituição do atual sistema económico por um outro que rejeite a mercantilização da vida, que se distinga da civilização das desigualdades em que o capitalismo se tornou, e da ideia propagada de que a globalização e a concorrência tornam inevitável o nivelamento dos salários e dos direitos históricos dos trabalhadores, o aumento das desigualdades sociais e o abandono do Estado Providência.<sup>203</sup>

Noam Chomsky, por sua vez, critica a visão neoliberal dos direitos humanos que atribui total supremacia ao conceito de liberdade: “A liberdade sem oportunidades é como um presente envenenado, e a recusa de proporcionar essas oportunidades deve ser considerada criminosa.”<sup>204</sup> Acrescenta que a doutrina neoliberal se está a traduzir numa ameaça à democracia no seu verdadeiro sentido, que é a oportunidade para o povo de conduzir os seus assuntos pessoais e coletivos.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 451.

<sup>202</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, pp. 454-455.

<sup>203</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, pp. 456-457.

<sup>204</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 95.

<sup>205</sup> Cf. Noam CHOMSKY, *op. cit.*, p. 96.

Jasmine Gideon, professora universitária especialista em estudos de desenvolvimento, afirma que, nas últimas décadas, a ascensão do neoliberalismo tem trazido novos desafios quanto à capacidade de os Estados garantirem os direitos sociais e económicos a todos os seus cidadãos. Os programas de reforma neoliberais, de liberalização, privatização e desregulação do mercado comercial e do mercado de trabalho resultaram numa expansão das exportações em vários países do Sul (tal como na América Latina), e até em novas oportunidades laborais. Contudo, a maioria dessas novas formas de emprego, devido à sua falta de regulação, são muitas vezes sujeitas a condições de discriminação e exploração que efetivamente violam os direitos laborais e à segurança social previstos no PIDESC. Ademais, os custos económicos e sociais associados ao neoliberalismo, sobretudo para as mulheres, têm sido consideráveis. Os cortes na despesa pública e a privatização da saúde, da educação e dos serviços sociais, juntamente com a crescente participação das mulheres na economia salarial têm, segundo Gideon, resultado numa pressão cada vez mais intensa para as mulheres que também carregam a responsabilidade da maternidade.<sup>206</sup>

Na América Latina, nomeadamente no Chile, (considerado por muitos uma história de sucesso neoliberal), aquando da aplicação de pacotes de reformas neoliberais durante a ditadura militar de Augusto Pinochet, que incluíram a mudança de um sistema de saúde baseado em segurança social para um sistema baseado em seguro de saúde privado, largos setores da população perderam a garantia do seu direito à saúde.<sup>207</sup> Quanto ao direito ao trabalho, Gideon afirma que a desregulação do mercado laboral, de forma a promover investimento estrangeiro, parte integrante das reformas neoliberais, é feita através da redução dos salários e da flexibilização das condições de trabalho. Isto foi um aspeto predominante das reformas na América Latina, inclusivamente no Chile, onde os novos códigos laborais facilitaram a substituição dos contratos de tempo indeterminado pelos contratos a prazo e restrições no direito à greve, no poder de negociação coletiva e na organização dos trabalhadores. Como consequência dessas reformas, assistiu-se a uma expansão sem precedentes da economia informal nesses países. Um estudo da Organização Internacional do Trabalho estima que 84% dos empregos criados na América Latina nos anos 90 eram na economia informal, o que não só levava ao desrespeito dos direitos dos trabalhadores, mas também a uma fuga de capital não declarado nem tributado.<sup>208</sup> Gideon realça também o facto de, no contexto da transição para a aplicação global de políticas sociais concebidas por instituições financeiras como o Banco Mundial e

---

<sup>206</sup> Cf. Jasmine GIDEON, "Accessing economic and social rights under neoliberalism: gender and rights in Chile", in *Third World Quarterly*, vol. 27, n.º 7, 2006, p. 1270.

<sup>207</sup> Cf. Jasmine GIDEON, "Accessing economic and social rights under neoliberalism: gender and rights in Chile", *op. cit.*, p. 1271.

<sup>208</sup> Cf. Jasmine GIDEON, "Accessing economic and social rights under neoliberalism: gender and rights in Chile", *op. cit.*, p. 1274.

o FMI, se deixar pouca margem de manobra para decisões estatais, tornando difícil de entender como é possível os Estados cumprirem com as suas obrigações financeiras externamente impostas e simultaneamente honrarem as suas obrigações de garantia dos direitos económicos, sociais e culturais estipulados no PIDESC.<sup>209</sup>

Os neoliberais têm diferentes abordagens do conceito de justiça social, mas nenhuma é totalmente compatível com os direitos humanos económicos, sociais e culturais. O neoliberalismo baseia-se ou no valor da liberdade ou no direito humano à liberdade, mas distingue entre liberdade e possibilidade. Um pobre tem a liberdade de se tornar rico, mesmo se esse indivíduo não tem a possibilidade de o fazer devido a falta de recursos psicológicos ou materiais. Contrariamente aos neoliberais, os social-democratas e os defensores de direitos humanos afirmam que a liberdade só tem valor se permitir que todos alcancem uma qualidade de vida pelo menos adequada.<sup>210</sup>

Nas palavras de John Maynard Keynes: “Não existe nenhum 'contrato' que confira direitos perpétuos aos que têm ou aos que adquirem. O mundo não é governado a partir de cima de modo que os interesses privados e os interesses sociais sempre coincidam. E não é gerido a partir de baixo de modo que, na prática, eles coincidam. Não é uma dedução correta dos princípios da economia que o interesse próprio esclarecidamente entendido opere sempre no interesse público”.<sup>211</sup>

Contudo, as posições académicas quanto à relação entre neoliberalismo e direitos humanos não se limitam ao pressuposto do impacto do primeiro sobre os últimos. Samuel Moyn, na obra *A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism*, afirma que a relação entre os dois fenómenos é mais uma de simbiose falhada do que uma oposição de forças. Contrariamente à maioria dos académicos, Moyn não vê o regime dos direitos humanos como o elemento passivo da relação entre os dois e a vítima do regime neoliberal, mas pelo contrário como uma força controladora com a suposta incumbência de limitar os danos causados pelas políticas neoliberais. Esta função regulatória do regime dos direitos humanos, contudo, não detém, segundo ele, poder suficiente para o fazer, devido a óbvias e perigosas fragilidades e falhas estruturais, principalmente a nível da ambiguidade quanto à sua principal vítima: a igualdade.<sup>212</sup> “precisely because the human rights revolution has at its most ambitious dedicated itself to

---

<sup>209</sup> Cf. Jasmine GIDEON, “Accessing economic and social rights under neoliberalism: gender and rights in Chile”, *op. cit.*, p. 1280.

<sup>210</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 156-157.

<sup>211</sup> Cf. António José Avelãs NUNES, *op. cit.*, p. 443

<sup>212</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, *in Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, pp. 147-169.

establishing a normative and actual floor for protection, it has failed to respond to—or even allowed for recognizing—neoliberalism’s obliteration of the ceiling on inequality.”<sup>213</sup>

A primeira semelhança que Moyn traça é o facto de serem contemporâneos; a ‘revolução dos direitos humanos’ e a vitória do fundamentalismo de mercado foram historicamente simultâneas e, dada a sua emergência e desenvolvimento em paralelo, podem ser traçadas conexões entre elas.<sup>214</sup> Alguns académicos, como Stephen Hopgood, acreditam que a relação entre o neoliberalismo e os direitos humanos não se trata de uma simbiose, mas antes que o último acabou por se tornar (se é que não foi sempre) num instrumento para a propagação da hegemonia neoliberal: “Human rights, as with power and money, became a means to an end of globalizing neoliberal democracy.”<sup>215</sup>

Naturalmente, é importante notar que quando se fala da revolução dos direitos humanos, estamos a referir-nos à sua premência no discurso da comunidade internacional. A génese do regime dos direitos humanos ocorreu aquando da criação das Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial, de tal forma que se tornou num dos pilares sobre os quais esta organização foi construída. Contudo, durante a maior parte da segunda metade do século XX, devido ao clima instável da Guerra Fria, a questão da segurança internacional era alvo de muito maior atenção do que os direitos humanos na agenda internacional. Estes últimos começaram a ganhar relevo precisamente no início dos anos oitenta, simultaneamente à ascensão do neoliberalismo.

Moyn, embora acredite numa relação de coincidência histórica e/ou “companheirismo”, não acredita que chegue ao ponto de ser uma relação de causalidade e cumplicidade. Aceita a possibilidade de os direitos humanos deterem uma certa influência moral sobre os avanços neoliberais, mas mesmo que seja o caso, afirma que o problema é que não se tratará nunca de mais do que um conjunto de admoestações principalmente retóricas. Não têm feito uma diferença significativa durante o tempo em que têm coexistido com o seu *frère ennemi*, condenados a observar, mas sem o poder de dissuadir. Pior ainda, por terem como única preocupação um limite mínimo de proteção de direitos, as normas de direitos humanos revelam-se insuficientes para fazer frente aos danos que o neoliberalismo tem vindo a causar ao princípio da igualdade, ao qual o autor atribui uma importância essencial e superior à que atribui a um limite

---

<sup>213</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 149.

<sup>214</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 147.

<sup>215</sup> Cf. Stephen HOPGOOD, “The endtimes of Human Rights”, 2013, texto disponível em <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b4hw> [15.10.2018].

básico de direitos humanos. Por conseguinte, defende que os mecanismos de proteção dos direitos humanos existentes não são um recurso muito eficaz.

Em termos do foco do regime dos direitos humanos, Moyn declara que a crítica contínua da atrocidade, do despotismo e da má governação do Estado que este regime privilegia de forma desproporcionada, em detrimento de tudo o mais, conduz ao grave desaparecimento do Estado Providência, desaparecimento este que não pode certamente ser considerado um sacrifício justo pelo facto de este regime se concentrar unicamente numa face da moeda dos direitos humanos.<sup>216</sup> Dá o exemplo da ditadura do General Pinochet no Chile, em 1973, que, depois do seu golpe de Estado, adotou Milton Friedman como consultor e a sociedade neoliberal Mont Pèlerin. O regime dos direitos humanos limitou-se a pôr antolhos em relação à situação, concentrando-se unicamente nas violações incontestáveis de direitos civis e políticos pelo Estado, ignorando totalmente e encarando com neutralidade todas as violações de direitos económicos, sociais e culturais precipitadas pelos implacáveis ajustamentos estruturais, e ignorando assim o que Naomi Klein chama 'a relação entre capitalismo e terror'.<sup>217</sup>

Quanto à atenção exclusiva aos direitos civis e políticos em detrimento dos socioeconómicos, Moyn faz a analogia de ser perfeitamente possível alcançar totalmente um regime global de proteção de direitos humanos que simultaneamente apresenta a pior desigualdade em termos de concentração de riqueza alguma vez registada. Como tal, entender a relação paradoxal entre direitos humanos e neoliberalismo equivale a entender a profunda clivagem entre a agenda de proteção dos direitos económicos e sociais e uma agenda igualitária mais ambiciosa.<sup>218</sup> No que concerne os objetivos do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Moyn afirma que este visa um limiar mínimo de proteção, parcialmente construído a fim de salvar aqueles em maior sofrimento, enquanto o limite máximo para a concentração hierárquica da riqueza foi obliterado.

Similarmente, autores como Ernst-Ulrich Petersmann argumentam que a relação entre globalização e direitos humanos é essencialmente uma relação de reforço mútuo ou até de identidade comum, particularmente quando os direitos de propriedade e liberdade empresarial são fulcrais para o gozo de outros direitos humanos, dado que os primeiros geram os recursos necessários para a concretização dos outros.

---

<sup>216</sup> Cf. Samuel MOYN, "A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism", in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 156

<sup>217</sup> Cf. Samuel MOYN, "A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism", in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 157

<sup>218</sup> Cf. Samuel MOYN, "A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism", in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 161.

Logo, quanto maior a acumulação da riqueza permitida através do comércio livre, melhores os resultados em todas as dimensões dos direitos humanos.<sup>219</sup>

Moyn até vai mais longe, chegando a defender que, no que respeita aos objetivos de proteção de direitos humanos, o neoliberalismo tem por vezes sido mais eficaz do que os movimentos de defesa dos direitos humanos, dado que, não obstante os efeitos devastadores das políticas neoliberais a nível da distribuição de riqueza, quer a nível nacional quer internacional, estas foram responsáveis por mais redução da pobreza do que qualquer outro agente. Isto não significa, salienta, que o neoliberalismo funcione em benefício de toda a humanidade, tal como alguns dos seus defensores propõem.<sup>220</sup> Em suma, Moyn conclui que é necessária uma nova abordagem de política e direito que avalie sistemicamente as causas e as alternativas ao sistema que intitula de “miséria planeada”. Afirmo que o regime internacional dos direitos humanos consiste principalmente numa distração, tanto em relação ao diagnóstico necessário quanto ao remédio requerido, e que, numa era em que as normas e os movimentos de direitos humanos carregam tanta expectativa, um penso, ainda que tenha a sua utilidade, não constitui uma resposta adequada para um massacre. Após examinar as finalidades limitadas e os poucos sucessos dos movimentos de direitos humanos, é necessário, para Moyn, exigir políticas diferentes para suplementar objetivos já por si insuficientes e estratégias que raramente funcionam, particularmente no domínio socioeconómico. Precisamos de um regime dos direitos humanos, diz Moyn, enquanto inimigo ameaçador para o neoliberalismo, e não o companheiro impotente que atualmente é.

John Nugyet Erni corrobora esta afirmação, defendendo que, numa altura em que se assiste à reconfiguração da soberania global, sob forma económica e jurídica, estamos a presenciar uma apropriação dos direitos humanos, de um ponto de vista político e epistemológico, que apresenta a disseminação destes direitos como um elemento constitutivo do neoliberalismo. O neoliberalismo, ou o que Erni caracteriza como o regime das novas soberanias, nunca repudia direitos humanos no formato em que os apresenta.<sup>221</sup>

Alguns académicos têm uma opinião mais moderada sobre a relação entre liberalismo e direitos humanos. Disse o economista político Karl Polanyi, em 1944, que numa sociedade complexa, o significado de liberdade se torna altamente contraditório e inquietante. Afirmo haver dois tipos de liberdade, uma boa e uma má. Esta última inclui a liberdade de explorar os nossos concidadãos, ou de obter ganhos exorbitantes

---

<sup>219</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 164

<sup>220</sup> Cf. Samuel MOYN, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalism”, in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015, p. 168.

<sup>221</sup> Cf. John Nugyet ERNI, “Human rights in the neo-liberal imagination”, in *Cultural Studies*, vol. 23, n.º 3, p. 418, texto disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/09502380902863356> [12/06/2017].

sem qualquer serviço comensurável à comunidade, a liberdade de impedir que invenções tecnológicas sejam utilizadas para benefício público, ou a liberdade de lucrar com calamidades secretamente arquitetadas para benefício privado. Contudo, opina que a economia de mercado onde esse tipo de liberdades é possível também produz as liberdades que mais altamente estimamos, tais como a liberdade de consciência, a liberdade de expressão, a liberdade de reunião ou a liberdade de escolher o nosso emprego. Todas estas liberdades, defende, foram em grande parte um produto da economia de mercado responsável pelas liberdades perversas.<sup>222</sup> Polanyi respondia a essa dualidade com a esperança de que o advento da economia de mercado trouxesse uma era de liberdade sem precedentes, uma era em que a liberdade jurídica e a liberdade real poderiam fundir-se; em que a regulação e o controlo poderiam garantir a liberdade não de alguns mas de todos, em que liberdade não era sinónimo de privilégio, de origens dúbias, mas antes um direito prescritivo transcendendo a esfera política e entrelaçando-se nas fundações da sociedade. Dessa forma, as noções antigas de liberdade civil poderiam unir-se a novas noções de liberdade em termos de provisão de bem-estar e segurança, resultando numa sociedade livre e justa. Em 1944, esboçava os contornos do que viria a ser o Estado Providência.

Contudo, Polanyi pensava, em 1944 (algo que pode ser considerado válido ainda hoje), que a instauração de uma sociedade do tipo descrito era bloqueada pelo “obstáculo moral” representado pelo liberalismo utópico, para o qual o planeamento e o controlo são atacados como uma recusa da liberdade. Para os liberais, os pilares dessa liberdade são a liberdade de empresa e a propriedade privada; assim, uma sociedade que não assente nesses elementos desvia-se de forma inaceitável da sua essência e não pode ser considerada livre. A liberdade que advém da regulação é atacada como o seu contrário, e a justiça, liberdade e bem-estar que esta sociedade oferece são denegridos e considerados uma camuflagem para a escravatura. “The idea of freedom ‘thus degenerates into a mere advocacy of free enterprise’, which means ‘the fullness of freedom for those whose income, leisure and security need no enhancing, and a mere pittance of liberty for the people, who may in vain attempt to make use of their democratic rights to gain shelter from the power of the owners of property’.”<sup>223</sup> Ora, em termos contemporâneos, essa descrição, feita em 1944, da resistência liberal à fusão político-económica de liberdade e justiça, é considerada por muitos como precisamente aplicável à transição dos modelos internacionais do Estado Providência e da social-democracia

---

<sup>222</sup> Cf. Karl POLANYI, “The great transformation”, in David Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 36

<sup>223</sup> Cf. Karl POLANYI, “The great transformation”, *op. cit.*, p. 36.

para os modelos da doutrina neoliberal, bem como uma descrição do discurso internacional e institucional atual sobre política económica e direitos humanos.

Erich Weede adere a esse paradigma relativo àquilo que o regime dos direitos humanos deveria substantivamente conter, argumentando a favor de um conteúdo minimalista unicamente centrado em direitos negativos: “I argue that a short list of merely «*negative*» or protective human rights, which can be implemented, is preferable to a long list of «*negative*» and «*positive*» or entitlement rights, because the fulfilment of the latter requires an infringement of the former. Indeed, only a narrow focus on negative rights is compatible with a free economy, which alone provides the means to fund the material well-being of the masses—the objective of positive rights.”<sup>224</sup>

O objetivo de redução das desigualdades é rejeitado por liberais e neoliberais, que encaram as políticas de justiça social distributiva como um atentado à liberdade individual. Milton Friedman assim o expõe, dizendo que, nesses termos, a igualdade entra em conflito com a liberdade, elegendo a liberdade, confiando que esta trará o maior grau de igualdade possível, mas afirmando que numa sociedade em que se sobrepõe a igualdade (em termos de igualdade de resultados) à liberdade, se acabará por não ter nem uma nem outra.<sup>225</sup>

Michael Freeman efetua uma descrição semelhante da visão neoliberal de direitos humanos, segundo a qual os direitos civis e políticos são aceites, mas os direitos económicos, sociais e culturais são rejeitados com base na convicção de que estes só podem ser concretizados por Estados fortes que restrinjam a liberdade individual.<sup>226</sup> Apesar de a filosofia neoliberal valorizar a liberdade individual, Freeman argumenta que os defensores do neoliberalismo económico defendem a liberdade das sociedades de capitais, que são formas de poder coletivo que pode ser incompatível com a liberdade individual e com os direitos humanos. O neoliberalismo é contra os Estados fortes, mas na prática, os Estados neoliberais estão muitas vezes aliados a sociedades capitalistas e ambos são o alvo de ativistas da sociedade civil que fazem valer os seus direitos humanos de liberdade de associação e expressão.<sup>227</sup> Essas contradições, são, na opinião de académicos como David Harvey, conscientes e perniciosas, expondo claramente por que motivo os detentores de grande riqueza e poder apoiam tão vivamente certas visões de direitos e liberdades enquanto nos tentam persuadir da sua universalidade e bondade. Trinta anos de liberdades neoliberais conseguiram,

---

<sup>224</sup> Cf. Erich WEEDE, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, *op. cit.*, p. 35.

<sup>225</sup> Cf. Milton FRIEDMAN e Rose FRIEDMAN, “Liberdade para escolher”, *op. cit.*, p. 202.

<sup>226</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 152.

<sup>227</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 151.

afinal de contas, não só restabelecer o poder de uma pequena elite capitalista, mas também produzir concentrações imensas de poder corporativo nos setores da energia, mediático, farmacêutico, dos transportes, e até retalhista. “For the elite, living comfortably in their gilded ghettos, the world must indeed seem a better place.”<sup>228</sup>

Ademais, o próprio discurso neoliberal segundo o qual a intervenção estatal é um atentado à liberdade individual e deve ser rejeitada é visto por muitos acadêmicos como uma deliberada hipocrisia quando olhamos para a história recente. Michael Freeman lembra que foi precisamente a desregulação dos mercados financeiros nos Estados Unidos e no Reino Unido que conduziu ao denominado “casino banking” que, por sua vez, resultou no colapso financeiro e na crise econômica subsequente. A saída da crise exigiu intervenções estatais em massa, incluindo a absorção de grandes empresas tradicionalmente privadas (bancos em particular) pelo setor público. A consequência da política neoliberal é designada por alguns como “socialismo para os ricos”: o Estado sustenta os altos rendimentos dos banqueiros, enquanto simultaneamente corta o financiamento social para os pobres. Isto, diz Freeman, viola o espírito, e talvez até a lei, dos direitos humanos.<sup>229</sup>

Existem diferentes visões neoliberais do conceito de justiça social. Há quem considere este conceito como sem sentido e subjetivo, e como não pode haver consenso sobre política social, a distribuição de bens deve ser determinada pelas ações livres num mercado livre. Outros reconhecem o valor de justiça social, mas defendem que se provier de uma política governamental resultará numa interferência, autoritária e arbitrária, assente em burocracia estatal, na liberdade individual. Outros, longe de negar a importância da justiça social, defendem que o mercado livre é a melhor forma de a obter, dado que recompensa o indivíduo em função da sua contribuição para a economia e a sociedade; o mercado livre recompensa os inteligentes e trabalhadores, e para estes neoliberais é nisso que consiste a justiça social. Há, por último, os que defendem que a pré-condição para a justiça social é a eficiência produtiva: não podemos proceder a uma distribuição justa de bens sem os ter produzido, e a forma mais eficiente de o fazer é através da liberdade econômica e do empreendedorismo. Estes autores consideram que os mercados livres ajudam os pobres na medida em que contribuem para o aumento da riqueza total da sociedade, riqueza essa que acaba, gota a gota, por chegar às classes pobres.<sup>230</sup> Contudo, para Freeman, a alegação neoliberal de que a riqueza

---

<sup>228</sup> Cf. David HARVEY, *op. cit.*, p. 38.

<sup>229</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, pp. 157-158.

<sup>230</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 153-154.

acumulada em mercados livres goteja até aos pobres pressupõe que os pobres têm a capacidade para aproveitar essa riqueza acrescida. Ora, se os pobres não têm acesso à educação e à saúde, não terão a possibilidade de aceder a essa dita riqueza.<sup>231</sup>

Freeman afirma que, muito embora o neoliberalismo tenha contribuído para aumentar a riqueza a nível mundial, também tornou o mundo significativamente mais desigual, havendo um número restrito de pessoas extremamente ricas e muitos milhões que vivem na pobreza extrema. Desigualdades de riqueza estão em simbiose com desigualdades de poder, o que, defende, deixa os direitos humanos dos pobres à mercê da opressão dos ricos.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 154.

<sup>232</sup> Cf. Michael FREEMAN, “Neoliberal Policies and Human Rights”, *op. cit.*, p. 162.

### CAPÍTULO III - O CASO PORTUGUÊS: A TUTELA DA TROIKA

Como foi demonstrado no capítulo anterior, o debate académico relativo à relação entre neoliberalismo e direitos humanos é complexo e polémico, apresentando profundas divergências não só quanto ao impacto que o primeiro tem sobre os segundos, mas até sobre a natureza da relação entre estes dois fenómenos e regimes. Alguns autores consideram a sua relação puramente contemporânea e paralela, outros antitética, outros benéfica, outros ainda simbiótica e intrinsecamente ligada. Esta análise do estado da arte é essencial para compreender o ponto da situação dos diversos efeitos que o neoliberalismo poderá ter sobre os direitos humanos, e assim aproximar-nos da resposta à pergunta que é o objeto desta tese. Contudo, pretendemos com este trabalho dar uma resposta tão objetiva quanto possível a uma pergunta subjetiva (dada a sua natureza política) pelo que não nos podemos ficar pelo debate conceptual. De forma a conseguirmos chegar a uma resposta lúcida e isenta de parcialidade política a uma questão que sempre foi analisada por um prisma político, é necessário arredar-nos do subjetivo e focar-nos em elementos mais tangíveis e mensuráveis.

Para este efeito, decidimos efetuar a análise de um caso em que, na nossa opinião, podemos ver claramente a aplicação de curto prazo de políticas neoliberais por definição, e em que, dado o contraste com a estrutura de políticas económicas antes existente, e a forma “concentrada” como estas políticas foram implementadas num curto intervalo de tempo, os impactos dessas mesmas políticas sobre os direitos da sua população-alvo se tornam mais evidentes e menos difíceis de extricar de fatores externos: o caso das medidas implementadas em Portugal durante o XIX Governo Constitucional à luz do resgate económico efetuado pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, as três instituições também informalmente chamadas de “*Troika*”, e as condicionalidades de políticas económicas e financeiras inerentes a esse resgate. Procederemos agora, portanto, à análise da tutela da *Troika*, durante o período de 2011-2015.

#### 1. Contexto da crise portuguesa

Começamos por expor o contexto do resgate a Portugal. “No final de 2008, a economia portuguesa foi arrastada pela crise financeira internacional que teve origem nos EUA no ano anterior e, de seguida, pela maior crise económica mundial desde a Grande Depressão da década de 1930. Com um pequeno interregno

na quebra de produção em 2010 (fruto das medidas de combate à crise tomadas a nível internacional e a nível interno), logo a economia portuguesa seria apanhada pela crise da zona euro (caracterizada pela subida abrupta das taxas de juro) e pelas políticas de austeridade que se seguiram, em Portugal e em vários outros países europeus.”<sup>233</sup>

Os efeitos da crise em Portugal foram severos. A taxa de desemprego duplicou entre 2008 e 2015, o número de emigrantes atingiu níveis nunca antes registados, tal como testemunhado pelo êxodo de 100 000 cidadãos em 2011, de 120 000 em 2012 e de 128 000 em 2013, o que se traduziu numa perda populacional de cerca de 3,5 % num período de três anos, (podendo só ser encontrados números equiparáveis nos anos sessenta, durante a época da ditadura e das guerras coloniais). O decréscimo do PIB português entre 2008 e 2013 foi de cerca de 7,5 %, o que representa um regresso aos valores apresentados no ano 2000. No mesmo intervalo de tempo, foram eliminados, no total, cerca de 500 000 postos de trabalho, o que levou a uma forte subida da taxa de desemprego, de 8,5 % em 2008 para 16,4 % em 2013.<sup>234</sup>

De forma a entender a evolução e o tipo de medidas de austeridade aplicadas, estabeleçamos uma pequena cronologia. Em 2009, com vitória do Partido Socialista, sem, contudo, conseguir maioria absoluta, foi eleito o XVIIIº Governo Constitucional, liderado por José Sócrates. Em 2010, a fim de tentar evitar ao máximo um pedido de resgate económico e financeiro externo, o Governo aprovou o primeiro Programa de Estabilidade e Crescimento<sup>235</sup>, ou PEC I, estabelecendo medidas de austeridade para reduzir o défice público. O PEC I incluía: restrições nos salários dos funcionários públicos e a implementação de uma regra dois para um no recrutamento de novos funcionários, de forma a contrair as despesas salariais para 10 % do PIB; a redução das despesas em prestações sociais do regime de segurança social não-tributário, congelando o seu valor nominal e reformulando, através de critérios de seleção, a verdadeira necessidade dessas prestações; e a introdução de um limite máximo para o orçamento do Rendimento Social de Inserção, de 400 milhões de EUR em 2011 e de 370 milhões de EUR em 2012; uma nova gestão e controlo das despesas com a saúde; o congelamento de projetos de investimento público, tal como o comboio de alta velocidade

---

<sup>233</sup> MAMEDE, Ricardo Paes, *O que fazer com este país: do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Barcarena, Marcador Editora, 2015, p. 37.

<sup>234</sup> PORDATA, “Taxa de desemprego: total e por sexo”, texto disponível em [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550) [04.01.2019].

<sup>235</sup> A não ser confundido com o Pacote de Estabilidade e Crescimento, o mecanismo regulatório da União Europeia abordado anteriormente

que ligaria Portugal e Espanha; a redução ou eliminação dos benefícios fiscais em IRS relativos a despesas nas áreas da educação ou da saúde.<sup>236</sup>

Estas medidas de austeridade foram incorporadas no Orçamento de Estado de 2010. Este orçamento, que traduzia o objetivo afirmado pelo Primeiro-Ministro José Sócrates de reduzir o défice de 9,3 % em 2010 para 3 % em 2013, contando o PS para a sua aprovação com o apoio do CDS, deu início às políticas de austeridade. Contudo, Pedro Passos Coelho, líder do PSD, criticou abertamente o Orçamento de Estado, afirmando ser pouco ousado no corte da “despesa de gordura” do Estado: "O Estado tem muita despesa de gordura que precisava de ser removida. Todos os consumos do Estado podiam ser reduzidos em 15% face ao ano anterior". Por outro lado, "a receita será determinante para alcançar o défice de 3%, mas só se consegue através de crescimento económico. As privatizações não servem para isso. São antes um sinal de que o Estado entende que deve ser a economia privada a puxar pela economia do país".<sup>237</sup>

Após uma descida na notação de risco de Portugal por parte de várias agências, em maio de 2010, José Sócrates propôs um novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC II), cujas principais medidas consistiram no seguinte: a redução de 5 % nos salários dos funcionários públicos e gestores públicos; uma subida de 1 % no IVA, para além de uma subida entre 1% e 1,5% no IRS; a introdução de portagens em várias autoestradas; uma redução do subsídio de desemprego para 75 % do seu valor real; a redução do Rendimento Social de Inserção e a introdução de critérios de elegibilidade mais seletivos<sup>238</sup>.

Em setembro de 2010, a fim de tentar cumprir os objetivos de redução do défice e da dívida pública, José Sócrates propôs o terceiro Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC III), que acrescentava as seguintes medidas: cortes nos salários de todos os funcionários públicos cujos salários brutos ultrapassassem os 1500 EUR por mês; a proibição de promoções ou progressão na carreira na administração pública; o congelamento do valor das pensões em 2011; e um aumento do IVA de 2 pontos percentuais, para 23 %<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, "The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Country Report on Portugal", 2015, pp. 16-17, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL\\_STU\(2015\)510021\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf) [04.01.2019].

<sup>237</sup> Cf. OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, "Passos Coelho quer cortar gorduras do Estado", 17 fev. 2010, texto disponível em [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id\\_lingua=1&pag=17560](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=17560) [17. 12.2019].

<sup>238</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 17.

<sup>239</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 17.

Esta proposta foi aceite e incorporada no Orçamento de Estado para 2011.<sup>240</sup> Contudo, quando, sob pressão europeia, o XVIIIº Governo Constitucional apresentou, em março de 2011, uma proposta para um quarto Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC IV), esta foi chumbada pelo Parlamento. O PSD passou então a apelar a uma intervenção por parte do FMI, afirmando a sua confiança nas instituições internacionais para resgatar países em caso de dificuldades económicas. O Primeiro-Ministro José Sócrates anunciou a sua demissão e pediu eleições antecipadas (que haveria de perder para o PSD, no mês de junho), manifestando a sua aversão à interferência externa nas políticas económicas portuguesas e acusando Passos Coelho de pretender de forma disfarçada aplicar a sua agenda liberal através da intervenção do FMI. Em abril do mesmo ano, Sócrates anunciou um pedido de resgate à União Europeia, concretizado no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado em maio de 2011. “O pacote de assistência financeira previa, para o período de 2011 a 2014, um total de 78 mil milhões de euros, dos quais 52 mil milhões de euros através dos mecanismos europeus (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira) e 26 mil milhões de euros de assistência do FMI, ao abrigo de um Programa de Financiamento Ampliado. Deste total, 12 mil milhões de euros foram destinados ao mecanismo de apoio público à solvabilidade de bancos viáveis.”<sup>241</sup>

“O PAEF assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa. O Programa estabeleceu um conjunto de medidas e ações, inclusive de natureza estrutural, a desenvolver pelas autoridades nacionais. Os desembolsos das tranches da assistência financeira dependiam da conclusão das missões de revisão, realizadas por técnicos da Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu.”<sup>242</sup>

As condicionalidades para o empréstimo ficaram estabelecidas no “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica” (MECPE), no caso da assistência económica e financeira pela parte das instituições europeias, e no “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras” (MPEF) pela parte do FMI. Ambos os memorandos indicavam que as políticas a executar sob a sua alçada resultariam

---

<sup>240</sup> Cf. Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=1295A0024&nid=1295&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=\[08.01.2019\]](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1295A0024&nid=1295&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=[08.01.2019]).

<sup>241</sup> Cf. BANCO de PORTUGAL, “Programa de Assistência Económica e Financeira”, s/d, texto disponível em <http://www.bportugal.pt/pt/estabilidadefinanciera/aestabilidadefinancieraepaef/oprogramaassistenciafinancieraportugal/Paginas/inicio.aspx> [20.07.2016].

<sup>242</sup> Cf. BANCO de PORTUGAL, “Programa de Assistência Económica e Financeira”, s/d, texto disponível em <http://www.bportugal.pt/pt/estabilidadefinanciera/aestabilidadefinancieraepaef/oprogramaassistenciafinancieraportugal/Paginas/inicio.aspx>.

na estabilização da dívida pública em 2013, além de aumentar a competitividade do mercado português e favorecer o investimento privado.

A política orçamental preconizada no MECPE consistia no seguinte: “Reduzir o défice das Administrações Públicas para menos de 10.068 milhões de euros (equivalente a 5,9% do PIB baseado nas projecções actuais) em 2011, para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012 e para 5.224 milhões de euros (3,0% do PIB) em 2013, através de medidas estruturais de elevada qualidade e minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis; trazer o rácio dívida pública/PIB para uma trajectória descendente a partir de 2013; manter a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa; apoiar a competitividade através de um ajustamento da estrutura de impostos que seja neutral do ponto de vista orçamental.”<sup>243</sup> As principais medidas de austeridade estipuladas no Memorando eram as seguintes: melhorar o funcionamento da administração central, eliminando duplicações e serviços menos eficazes, resultando em poupanças anuais de um mínimo de 500 milhões de EUR; reduzir despesas na área da educação, visando a poupança de 195 milhões de EUR, através da racionalização da rede escolar pela criação de agrupamentos escolares, diminuindo a necessidade de contratação de recursos humanos, centralizando os aprovisionamentos e reduzindo e racionalizando as transferências para as escolas privadas com contratos de associação; assegurar o decréscimo das despesas com pessoal da administração pública, através da limitação das admissões de pessoal a fim de obter reduções anuais de 1 % na administração central e de 2 % na administração regional e local, do congelamento dos salários do setor público em termos nominais, em 2012 e 2013, e da redução do custo orçamental com sistemas de saúde de trabalhadores em funções públicas, com poupanças de 100 milhões de EUR em 2012; controlar os custos no setor da saúde, obtendo poupanças de 550 milhões de EUR; reduzir as pensões acima de 1500 EUR, almejando o aforro de 445 milhões de EUR; reformar o subsídio de desemprego, visando poupanças a médio prazo de 150 milhões de EUR; reformar as indemnizações por despedimento, alinhando os contratos sem termo pelos contratos a prazo.<sup>244</sup>

O MPEF era de natureza semelhante. Previu uma contração do PIB de cerca de 2%, em 2011 e em 2012, devido à consolidação orçamental necessária, e o início da recuperação da atividade económica a

---

<sup>243</sup> Cf. “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, 17 maio 2011, p. 2, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>244</sup> Cf. “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, 17 maio 2011, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

partir de 2013, à medida que os mercados recuperassem a confiança na economia e que as reformas estruturais começassem a produzir resultados.<sup>245</sup>

Para esse fim, almejou, tal como o MECPE, uma contração do défice público de 5,9% do PIB em 2011, 4,5% do PIB em 2012 e, em concordância com o MECPE, 3% do PIB em 2013.<sup>246</sup>

Para o efeito, teriam de ser implementadas nomeadamente as seguintes medidas para a contração orçamental: uma redução média de 5% dos salários do setor público em 2011 e o congelamento dos salários e das pensões até 2013; a introdução em 2012 de uma contribuição especial com incidência sobre as pensões acima de 1 500 EUR; a redução do número de funcionários públicos na administração central em 1% quer em 2012, quer em 2013; a racionalização da administração pública ao nível das administrações local e regional e a redução do emprego público em 2%/ano; a racionalização dos currículos e a criação de agrupamentos escolares, sem pôr em causa o acesso à educação, diminuindo as despesas com a educação; a suspensão da implementação de todas as novas Parcerias Público-Privadas (PPP) e dos grandes projetos de infraestruturas; a redução da duração máxima do subsídio de desemprego para não mais do que 18 meses e a limitação dos subsídios de desemprego a 2,5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e a introdução de um perfil decrescente de prestações após seis meses de desemprego (uma redução de pelo menos 10% do montante de prestações); a redução das despesas com a Defesa, com o Setor Empresarial do Estado, administrações regionais e locais através, entre outros, da redução das despesas com pessoal em 10% durante o período entre 2011 e 2014.<sup>247</sup>

Quanto à geração de receitas, as medidas do FMI centravam-se no aumento do peso dos impostos sobre o consumo e na redução dos benefícios fiscais, tais como: a preservação das taxas mais elevadas do IVA, IRS e IRC incluídas no Orçamento de Estado para os anos 2011 a 2013; a subida do imposto municipal sobre imóveis (IMI) a partir de 2012; o aumento do imposto sobre os veículos (ISV) e o imposto sobre o tabaco (IT), e a introdução, a partir de janeiro, de 2012 de uma tributação sobre a eletricidade; para obter receitas fiscais equivalentes a 0,5% do PIB, o congelamento de todos os incentivos e benefícios fiscais existentes e a eliminação de alguns deles, e a introdução relativamente ao IRS de um teto global para as deduções relativas a encargos com a saúde, a educação e a habitação, diferenciado em conformidade com

---

<sup>245</sup> Cf. "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras", s/d, p. 1, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>246</sup> Cf. "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras", s/d, pp. 1-2, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>247</sup> Cf. "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras", s/d, pp. 2-14, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

o escalão de rendimento, e a eliminação progressiva das deduções dos encargos com juros de crédito à habitação e com rendas.<sup>248</sup>

O Memorando com o FMI salientava, contudo, a necessidade de proteger os grupos vulneráveis no âmbito da escolha das medidas orçamentais, excluindo das reduções de salários nominais do setor público e do congelamento das pensões os cidadãos com salários e pensões mais baixas, e as contribuições especiais sobre as pensões. No setor da saúde, prescrevia, entre outros, uma subida das taxas moderadoras e uma redução substancial das isenções até setembro de 2011, prevendo, contudo, a introdução de um limite para proteger os grupos mais vulneráveis do aumento proposto das taxas moderadoras e da redução das isenções.<sup>249</sup>

O MPEF visava também um programa de privatizações e aceleração destas mesmas, nomeadamente no setor dos transportes (Aeroportos de Portugal, TAP e CP Carga), no setor da energia (GALP, EDP e REN), no setor das comunicações (Correios de Portugal) e no setor dos seguros (Caixa Seguros).<sup>250</sup> Determinou também a privatização e venda do Banco Português de Negócios (BPN) até julho de 2011.<sup>251</sup> Este viria efetivamente a ser vendido ao banco angolano Banco BIC. O MPEF previa ainda a intensificação do acompanhamento pelo Governo do setor empresarial e dos particulares, bem como a preparação de planos de contingência para o caso de grande endividamento desses setores.<sup>252</sup>

De forma a “promover a competitividade”, foram também decretadas, entre outras coisas: a flexibilização da legislação de proteção do emprego; o congelamento dos salários, a fim de garantir que a diminuição dos custos de trabalho permitisse incentivar a criação de emprego e a competitividade; a alteração da estrutura e das taxas do IVA, cortes permanentes adicionais na despesa e o aumento de outros impostos que não tivessem um efeito adverso sobre a competitividade; a eliminação das “golden shares” e todos os outros direitos especiais estabelecidos por lei ou pelos estatutos das empresas cotadas que atribuem direitos especiais ao Estado; a redução das compensações por cessação de contrato de trabalho em todos os novos contratos; a recalibragem da reforma orçamental para reduzir os custos unitários do

---

<sup>248</sup> Cf. “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, s/d, pp. 3-4, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>249</sup> Cf. “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, s/d, p. 4 e 7, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>250</sup> Cf. “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, s/d, p. 7, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>251</sup> Cf. “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, s/d, p. 12, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>252</sup> Cf. “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, s/d, p. 13, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

trabalho, através de uma redução das contribuições sociais que fosse neutral do ponto de vista do défice orçamental; a apresentação à Assembleia da República de uma proposta de lei de revisão da Lei da Concorrência, tornando-a o mais autónoma possível em relação ao Direito Administrativo e ao Código do Processo Penal e mais harmonizada com o enquadramento legal da concorrência da UE.<sup>253</sup>

Apesar da extensividade das medidas de austeridade previstas nos memorandos, o novo Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, anunciou medidas adicionais de austeridade, que aplicaria para além das medidas neles estipuladas, determinado a aumentar de forma rápida e rigorosa a competitividade da economia portuguesas. Escolheu, portanto, por iniciativa própria, acrescentar novas medidas à já pesada carga com que tanto o Estado como o povo português teriam de arcar.

Estas medidas incluíram a adoção de uma sobretaxa sobre o rendimento equivalente a metade do subsídio de Natal (sendo este igual a um mês de salário), a privatização de mais empresas públicas, a adoção de um programa especial para negociar a rescisão contratual com funcionários públicos (Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro de 2011) e uma subida do IVA sobre a eletricidade e o gás natural de 5 % para 23 %<sup>254</sup>.

No Orçamento de Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011), mantendo estas medidas, o XIX Governo Constitucional intensificou algumas delas e acrescentou ainda outras. Os subsídios de Natal e de férias (equivalentes ao 13.º e 14.º meses de salário) de todos os funcionários públicos ou pensionistas cujo salário ou pensão fossem superiores a 1500 EUR brutos foram suspensos; os encargos para o acesso ao Serviço Nacional de Saúde foram aumentados; as regras de mobilidade e flexibilidade para os trabalhadores do setor público foram reavaliadas.<sup>255</sup> Em abril de 2012, foram ainda acrescentadas regras em matéria de subsídios, estabelecendo um máximo de 1048 EUR de subsídio de desemprego, indiferentemente do valor do salário antes do despedimento, e introduzindo um decréscimo de 10 % do valor a receber após seis meses de benefício.<sup>256</sup>

Um ano depois, o Orçamento de Estado para 2013 veio aumentar significativamente os impostos, particularmente o IRS, que passou de 9,8 % para 13,2 %. Simultaneamente, durante os anos 2013 e 2014, várias das medidas foram mantidas e reforçadas, permitindo uma redução de 630 milhões de EUR dos

---

<sup>253</sup> Cf. "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras", s/d, pp. 13-20, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>254</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 18.

<sup>255</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 18.

<sup>256</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 18.

custos com pessoal, nomeadamente através do seguinte: mais cortes nos salários do setor público e nas reformas; redução de 2 % no número de trabalhadores do setor público; despedimento de trabalhadores com contratos a prazo; redução do pagamento de horas extraordinárias; aumento do horário semanal dos funcionários públicos de 35 para 40 horas; redução de 160 milhões de EUR nas despesas na área da ciência e da educação; redução das despesas com a segurança social, a saúde e as empresas públicas; aumento da idade mínima de reforma para os 64 anos e 6 meses em 2014; novo aumento do IVA para 23,25 %; aumento do contributo dos trabalhadores para a segurança social para 11,2 %<sup>257</sup>.

O impacto destas medidas de austeridade, tanto aquelas impostas pela *Troika* como as medidas adicionais que o XIX Governo decidiu implementar em Portugal entre 2014 e 2015, foi relatado pela maioria dos meios de comunicação como profundamente sentido em todo o espectro de direitos económicos, sociais e culturais. Cortes e congelamentos salariais, aumento dos impostos, despedimentos em massa, desemprego, aumento da idade de reforma, cortes nas pensões e na segurança social, contração orçamental nas áreas da saúde e da educação... O cenário resultante da aplicação das medidas deixou poucas dúvidas à opinião pública sobre o impacto nocivo que tiveram sobre a face social dos direitos humanos da população portuguesa, traduzindo-se, no mínimo, em restrições adicionais ao seu pleno exercício.

Contudo, para efetuarmos uma análise mais objetiva dos direitos humanos à luz da situação de crise em Portugal, julgamos adequado não nos limitarmos simplesmente a uma descrição geral dos acontecimentos, mas também selecionar unidades de medida mais tangíveis e mensuráveis a examinar sob este prisma. Consequentemente, optámos por efetuar a análise de dois direitos humanos económicos, sociais e culturais, de modo a determinar se efetivamente existiu uma restrição destes direitos em Portugal durante o período 2011-2015, e assim poder averiguar se existe ou não uma correlação (ou até relação causal) entre políticas económicas neoliberais e afetação dos direitos humanos. Os dois direitos que analisaremos são o direito à educação e o direito à saúde.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 18.

<sup>258</sup> Importa referir que, quando referimos que analisaremos estes dois direitos, este trabalho não se restringirá de todo ao estudo do direito à educação e do direito à saúde. Como veremos, o estudo abrangerá uma multitude de outros direitos, nomeadamente o direito ao trabalho, o direito à segurança social e o direito dos cidadãos portadores de deficiência. Uma miríade de direitos económicos, sociais e culturais foram afetados pelas medidas de austeridade, tendo um impacto indireto sobre o gozo do direito à educação e do direito à saúde. Dito isto, esses serão os dois direitos que estudaremos diretamente e utilizaremos como unidades de análise.

## 2. O direito à educação

O direito à educação pode, antes de mais, ser caracterizado como um direito de empoderamento ou capacitação. Isto é, consiste num direito que confere ao indivíduo que dele beneficia mais controlo do percurso da sua vida e, principalmente, mais controlo sobre o efeito das ações do Estado. Sumariamente, enquanto direito de empoderamento, permite aos seus beneficiários desfrutar do exercício de outros direitos. “O exercício de muitos direitos civis e políticos, tais como a liberdade de informação, liberdade de expressão, direito ao voto e a ser eleito, entre outros, depende de, pelo menos, um nível mínimo de educação. Igualmente, um conjunto de direitos económicos, sociais e culturais, tais como o direito a escolher o trabalho, a receber remuneração igual por trabalho igual, a beneficiar dos avanços científicos e tecnológicos e a receber educação superior com base nas suas capacidades, só pode ser exercido de uma forma significativa se determinado nível de educação for alcançado.”<sup>259</sup>

Quanto à sua natureza no espectro *negativo-positivo*, este direito pode ser visto como abrangendo ambos os lados e requerendo diversas formas de comportamento pelos Estados responsáveis por o garantir. Incumbe aos Estados respeitar, proteger e efetivar o direito à educação. A obrigação de o respeitar proíbe o Estado de agir de forma incompatível com os direitos e liberdades reconhecidos, interferindo ou restringindo o respetivo exercício. Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes dão o exemplo da liberdade de os pais escolherem o tipo de ensino que os seus filhos frequentam, por exemplo, público ou privado. A obrigação de proteger requer que os Estados tomem medidas, através de legislação ou por outros meios, que previnam e proibam a violação de direitos e liberdades individuais por terceiros. É dado o exemplo de os Estados deverem assegurar que as escolas públicas ou privadas não aplicam práticas discriminatórias ou infligem castigos corporais aos alunos. A obrigação de implementar o direito à educação prevista no PIDESC significa a obrigação de uma concretização progressiva do direito.<sup>260</sup>

### 2.1. Positivização internacional

O primeiro documento internacional que abordaremos é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Muito embora faça apenas uma breve menção ao direito à educação, no seu artigo 26.º, dada a importância histórica e jurídica da Declaração Universal, julgamos relevante referi-la: “1. Toda a

---

<sup>259</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação Para os Direitos Humanos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 277.

<sup>260</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, pp. 279-280.

pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.”<sup>261</sup> Segue-se a definição dos objetivos do direito à educação, estipulando que deve visar a expansão da personalidade humana, reforçar os direitos humanos e as liberdades fundamentais e favorecer a compreensão e tolerância entre as nações e grupos, tal como os preceitos de manutenção da paz das Nações Unidas.<sup>262</sup> Refere também que o direito de escolha do tipo de educação dos filhos pertence prioritariamente aos pais.<sup>263</sup>

O documento seguinte à luz do qual analisamos o direito à educação é o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado em 1966. O Pacto também refere a universalidade da educação, determinando que a educação deve visar o desenvolvimento da personalidade humana no sentido da sua dignidade, bem como reforçar o respeito pelos direitos humanos. Menciona também a necessidade de habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil na sociedade e favorecer a compreensão e tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos, bem como promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.<sup>264</sup> Determina, tal como a Declaração Universal, que o ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos<sup>265</sup>. Além disso, estipula que o ensino secundário, incluindo o ensino técnico e profissional, deve ser generalizado e tornado acessível a todos, nomeadamente pela implantação progressiva da educação gratuita.<sup>266</sup> A gratuidade progressiva do ensino secundário como obrigação do Estado é de alta relevância neste trabalho, tal como a seguinte obrigação, prevista no seu artigo 13º, n.º 2, alínea e) : “É necessário prosseguir activamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os ciclos de ensino, estabelecer um sistema adequado de bolsas e melhorar de modo contínuo as condições materiais do

---

<sup>261</sup> Cf. *Declaração universal dos direitos do homem*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, art 26.º, n.º1.

<sup>262</sup> Cf. *Declaração universal dos direitos do homem*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, art. 26.º, n.º2.

<sup>263</sup> Cf. *Declaração universal dos direitos do homem*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, art. 26.º, n.º3.

<sup>264</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 13.º, n.º 1.

<sup>265</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 13.º, n.º 2-a).

<sup>266</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 13.º, n.º 2-b).

pessoal docente.”<sup>267</sup> O último ponto que salientaremos diz respeito ao direito de criação e direção de estabelecimentos de ensino por indivíduos, desde que em conformidade com os princípios enunciados neste artigo e que “a educação proporcionada nesses estabelecimentos seja conforme às normas mínimas prescritas pelo Estado.”<sup>268</sup>

Adicionalmente, no Comentário Geral nº 13 do Comité do PIDESC são identificados quatro princípios fundamentais relativos às obrigações do Estado no que diz respeito ao direito à educação: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. Segundo Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes, por disponibilidade devemos entender o dever de estabelecer a escola primária como obrigatória e gratuita, assim como de as escolas primárias terem uma capacidade estrutural suficiente para acolherem todas as crianças em idade escolar. Se esses critérios não forem observados, o dever estatal também não o será. Quanto à disponibilidade no caso do ensino secundário e do ensino superior, a exigência da introdução progressiva da gratuidade do ensino não significa que um Estado possa eximir-se das suas obrigações pertinentes.<sup>269</sup> A acessibilidade é entendida como a obrigação positiva de assegurar igualdade de acesso às instituições educativas, que engloba um acesso físico (como o acesso de pessoas mais velhas e pessoas portadoras de deficiência) e construtivo (nomeadamente no que se refere à eliminação de estereótipos sobre o papel do homem e da mulher e a material pedagógico e estruturas educativas). A aceitabilidade envolve o direito de escolher o modelo de educação recebida e o direito de estabelecer, manter, orientar e controlar os estabelecimentos de ensino privado. Por fim, a adaptabilidade implica que o sistema educativo deve ajustar-se em função do interesse superior da criança, bem como do desenvolvimento e avanços sociais, a nível nacional como a nível internacional.<sup>270</sup>

Um outro documento da maior relevância para o direito à educação é a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989 pela ONU, e ratificada por Portugal em 1990. Os seus principais pontos são os seguintes:

---

<sup>267</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_e\\_conomicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_e_conomicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 13.º, n.º 2-e).

<sup>268</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_e\\_conomicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_e_conomicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 13.º, n.º 4.

<sup>269</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, pp. 280-281.

<sup>270</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, p. 280.

No artigo 28.º é introduzido o conceito de igualdade de oportunidades. Com base nesse princípio, reiteram, no n.º 1, alínea a), a obrigatoriedade do ensino primário para todos.<sup>271</sup> Na alínea b), é reafirmado o princípio da acessibilidade do ensino superior através da introdução da gratuidade e das ajudas financeiras estatais para esse fim<sup>272</sup>. Na alínea f), é ainda introduzida a obrigação de tomar medidas que encorajem a frequência escolar e a redução do abandono escolar<sup>273</sup>. No n.º 2, a Convenção sublinha, tal como os documentos que a antecederam, que todas as medidas adotadas devem sê-lo em conformidade com a dignidade da criança.<sup>274</sup> No n.º 3, acrescenta ainda que os Estados Partes devem promover e encorajar a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente com o intuito de contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo.<sup>275</sup>

O artigo 29.º determina que os Estados Partes devem, entre outros: “a) Promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades”.

Tal como a Declaração Universal e o PIDESC, a Convenção volta a sublinhar a necessidade de preparar a criança para as responsabilidades numa sociedade livre e no respeito dos preceitos da ONU antes mencionados.<sup>276</sup>

Por fim, a Convenção refere, tal como o PIDESC, a liberdade de indivíduos ou pessoas coletivas criarem estabelecimentos de ensino, desde que respeitem os princípios enunciados na Convenção e as regras mínimas prescritas pelo Estado em causa.<sup>277</sup>

O último documento que referiremos no plano internacional é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em 2006. O artigo para nós aqui relevante é o artigo 24.º, intitulado “Educação”. No seu n.º 1, prevê o reconhecimento pelos Estados Partes do direito das pessoas com deficiência à educação. Com vista ao exercício deste direito sem discriminação, e com base na igualdade de oportunidades, os Estados devem assegurar um sistema de educação inclusivo a todos os níveis.<sup>278</sup> Visa,

---

<sup>271</sup> a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos; Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, “Convenção sobre os Direitos da Criança”, 1989, texto disponível em <https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf> [data de acesso], art. 28.º 1.-a).

<sup>272</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 28.º 1.-b).

<sup>273</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 28.º 1.-f).

<sup>274</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 28.º, 2.

<sup>275</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 28.º, 3.

<sup>276</sup> “b) Preparar a criança para assumir as responsabilidades de uma vida numa sociedade livre, num espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e com pessoas de origem indígena;” Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 29.º 1.-a, d)

<sup>277</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 29.º, 2.

<sup>278</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, 2006, texto disponível em <http://www.inr.pt/uploads/docs/direitosfundamentais/convencao/ConvTxtOfPort.pdf> [data de acesso], art. 24.º1.

entre outros, o pleno desenvolvimento e sentido de dignidade e autoestima, tal como o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, liberdades fundamentais e diversidade humana.<sup>279</sup> Visa ainda o desenvolvimento da sua personalidade, talentos e criatividade, assim como aptidões mentais e físicas, até ao seu máximo potencial.<sup>280</sup> Finalmente, pretende-se também permitir às pessoas com deficiência uma participação efetiva numa sociedade livre.<sup>281</sup>

Para que tal seja possível, os Estados Partes devem assegurar a não-exclusão do sistema geral de ensino, nem da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, nem do ensino secundário, com base nessa deficiência<sup>282</sup>, o acesso a um ensino primário e secundário inclusivo, de qualidade e gratuito<sup>283</sup>, e a provisão de adaptações razoáveis em função das necessidades individuais<sup>284</sup>. Salaria ainda, no seu n.º 3, a obrigação de permitir a aprendizagem de competências a fim de possibilitar a sua plena e igual participação na educação enquanto membros da comunidade, através de modos de aprendizagem tais como a aprendizagem de braille, língua gestual, meios de comunicação para pessoas cegas, surdas ou surdas-cegas, etc.<sup>285</sup>

A Convenção prevê, no artigo 24.º, n.º 4, que para tal, os Estados Partes se comprometam a empregar professores e pessoal técnico qualificados para este fim, inclusivamente professores com deficiência, a todos os níveis de educação.<sup>286</sup>

No n.º 5, a Convenção vincula os Estados Partes a assegurar o acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior, à formação vocacional, à educação de adultos e à aprendizagem ao longo da vida sem discriminação e em condição de igualdade com os demais, assegurando adaptações razoáveis.<sup>287</sup>

## 2.2. Posituação europeia

O primeiro documento no qual o direito à educação se encontra positivado a nível europeu é a Carta Social Europeia, redigida pelo Conselho da Europa. Entrou em vigor em 1961, e foi revista em 1996, tendo esta revisão entrado em vigor em 1999. Este documento foi redigido como contraparte à Convenção

---

<sup>279</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, "Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência", 2006, texto disponível em <http://www.inr.pt/uploads/docs/direitosfundamentais/convencao/ConvTxtOfPort.pdf> [data de acesso], art. 24.º.1.-a).

<sup>280</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.1.-b).

<sup>281</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.1.-c).

<sup>282</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.2.-a).

<sup>283</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.2.-b).

<sup>284</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.2.-c).

<sup>285</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.3.

<sup>286</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.4.

<sup>287</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, art. 24.º.5.

Europeia dos Direitos do Homem, produzida pela mesma organização. Enquanto a Convenção se focava principalmente em direitos civis e políticos, a Carta tinha como principal ponto de atenção os direitos económicos, sociais e culturais da população europeia. A maioria das referências da Carta ao direito à educação podem ser vistas num âmbito principalmente de trabalho. Na Parte I, o direito à educação é previsto como direito à formação profissional<sup>288</sup> no âmbito da escolha de uma profissão conforme às aptidões pessoais e interesse de cada um.<sup>289</sup> O artigo 7.º diz respeito à proteção das crianças e dos adolescentes, mas também o faz numa perspetiva profissional, proibindo que crianças sujeitas a escolaridade obrigatória se empreguem em trabalhos que as privem do pleno benefício da escolaridade (artigo 7.º, n.º 3), e limitando o horário dos trabalhadores com menos de 18 anos, com vista à sua formação profissional (artigo 7.º, n.º 4). Os artigos 10.º e 11.º são referentes, respetivamente, ao direito à orientação profissional (a qual deve ser prestada universalmente e gratuitamente) e ao direito à formação profissional, prevendo apoios estatais para a sua concretização. Estas medidas também abrangem a reabilitação profissional de trabalhadores adultos em situação de desemprego de longa duração.

Julgamos importante lembrar que durante o período histórico em que este documento foi redigido, o regime de escolaridade obrigatória não era o mesmo que podemos observar hoje em dia. Em primeiro lugar, a idade máxima de escolaridade obrigatória e idade em que crianças e adolescentes podiam começar a sua vida profissional eram significativamente mais baixas. Em segundo lugar, a nível internacional (sobretudo tendo em conta a natureza do sistema educativo/económico dos países comunistas), a educação profissional era considerada mais importante do que a educação académica.

Outro documento jurídico de grande importância no plano europeu é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), adotada em 2000 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia. Aborda o direito à educação no seu artigo 14.º, intitulado “Direito à Educação”, reiterando a universalidade deste direito<sup>290</sup>, a gratuidade do ensino obrigatório<sup>291</sup>, a liberdade

---

<sup>288</sup> Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. Procuradoria-Geral da República, “*Carta Social Europeia Revista, Conselho da Europa. Série de Tratados Europeus /163 [...]*”, s/d, Parte I, n.º 10, texto disponível em: [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta\\_social\\_europeia\\_revista.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf) [13.12.2018].

<sup>289</sup> Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO. Procuradoria-Geral da República, *op. cit.*, Parte I, n.º 9.

<sup>290</sup> “Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua.” Cf. UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, artigo 14.º.1., texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

<sup>291</sup> “Este direito inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório.” Cf. UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, artigo 14.º.2, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

de criação de estabelecimentos de ensino e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas<sup>292</sup>.

Aquando da Assinatura do Tratado de Lisboa, em 2007, as disposições da União Europeia relativas ao direito à educação foram desenvolvidas na versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente na CDFUE e passaram a ter força vinculativa e controle judicial por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia.<sup>293</sup> Esse direito é abordado no título XII do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, intitulado “A Educação, a Formação Profissional, Juventude e Desporto”, no qual os Estados-Membros declaram o seu empenhamento no desenvolvimento de uma educação de qualidade, reconhecendo, contudo, a responsabilidade de cada Estado-Membro pela educação das suas populações: “A União contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros, e, se necessário, apoiando e complementando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística.”<sup>294</sup> Estabelece-se a mesma disposição relativa a formação profissional no seguinte artigo: “A União desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as ações dos Estados-Membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.”<sup>295</sup>

## 2.3. Positivção estatal

### 2.3.1. Constituição portuguesa

---

<sup>292</sup> “São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas.” Cf. UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, artigo 14.º.3, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

<sup>293</sup> “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que é juridicamente vinculativa, confirma os direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e resultantes das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.” Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010, ANEXO A.1., texto disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf) [30.06.2018].

<sup>294</sup> Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010, artigo 165.º.1, texto disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf) [30.06.2018].

<sup>295</sup> Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010, artigo 166.º.1, texto disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf) [30.06.2018].

O principal documento legal do Estado português para a proteção de direitos fundamentais é a Constituição da República Portuguesa. Analisemos, então, a atual Constituição, redigida em 1976 (e revista em 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005).

O primeiro artigo relevante é o Artigo 43º, intitulado “Liberdade de aprender e ensinar”. Prevê o direito à educação (ao ensino, mais precisamente) como uma liberdade, um direito negativo, sendo garantida a liberdade de ensinar e aprender, não podendo o Estado programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, e o ensino público não deverá ser confessional; além disso, é garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.

Segundo Pedro Abrantes, este artigo reveste-se de uma importância especial, uma vez que se integra na primeira parte da Constituição, relativa aos direitos, liberdades e garantias, reconhecidos a todos os cidadãos. Ademais, enquanto os próximos artigos que analisaremos se focam em deveres estatais, este visa a salvaguarda de liberdades dos cidadãos contra alguma interferência (ilegítima) do Estado.<sup>296</sup>

A secção da Constituição pertinente ao direito à educação mais relevante para este trabalho é o capítulo III, “Direitos e deveres culturais”. Contempla o direito à educação não só enquanto direito, mas também enquanto dever fundamental do Estado, ao qual atribui incumbências concretas. Vemos melhor a face de direitos «positivos» da Constituição relativa à educação (ainda que não sejam unicamente positivos).

No capítulo III da Constituição, o artigo 73.º trata de “Educação, cultura e ciência”. É importante sublinhar que, em conformidade com o n.º 2, o Estado tem como obrigação e objetivo a promoção da democratização da educação e as demais condições para que a esta, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para, entre outros, a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais e o progresso social. Vemos aqui várias obrigações e objetivos do Estado, nomeadamente as noções de democratização da educação, a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades, o progresso social e a participação democrática na vida coletiva. Igualmente importante é o n.º 4 do mesmo artigo, que incumbe o Estado de assegurar o incentivo e o apoio à criação e investigação científica, a fim de assegurar a respetiva liberdade e autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas.

---

<sup>296</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º especial, 2016, p. 24, texto disponível em <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2016NE10348> [05.04.2019].

José Gomes Canotilho e Vital Moreira definem a democratização da educação enquanto a realização do direito de todos à educação, ou seja, a garantia do princípio da universalidade no domínio da educação. Acrescentam ao artigo 73.º que, embora a educação não possa ser ideologicamente programada pelo Estado, os valores da educação não podem deixar de ser constitucionais, assentes nos três conceitos de desenvolvimento da personalidade, contribuição para o progresso social e participação na vida política da coletividade.<sup>297</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros sublinham a premência do primeiro conceito, afirmando que a educação consiste essencialmente no desenvolvimento da personalidade, de todos os cidadãos, e para esse efeito se enunciam como objetivos a igualdade de oportunidades, a superação de desigualdades, o progresso social e a participação na vida coletiva.<sup>298</sup>

Semelhantemente, para Pedro Abrantes, este artigo determina, por um lado, que a educação não só deve ser acessível a todos, mas também contribuir para a igualdade de oportunidades e a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais; trata-se de uma formulação relevante, pois vai bem além da noção meritocrática, individualista ou formalista da igualdade de oportunidades, no sentido da não-discriminação do acesso, focando-se no impacto mais lato da educação nas assimetrias de poder que caracterizam as sociedades contemporâneas, vinculando assim o Estado a resistência àquilo que tem sido caracterizado como mecanismos de reprodução das desigualdades latentes nos sistemas educativos.<sup>299</sup> Segundo o autor, por outro lado, este mesmo artigo determina que uma educação orientada pela e para a democracia tem de se responsabilizar pelo desenvolvimento da personalidade dos indivíduos, incluindo um conjunto de valores e disposições, tais como o espírito de tolerância, a solidariedade, o progresso social, a participação democrática, entre outros. Em suma, a educação não se pode somente reger por princípios democráticos, mas deve também integrá-los como finalidade da formação dos seus cidadãos. Por outras palavras, “a democracia tem que formar democratas para se realizar”. Consequentemente, em qualquer ciclo ou modalidade de ensino, a concordância das políticas educativas, a competitividade e a empregabilidade não podem perder de vista esses objetivos mais vastos.<sup>300</sup>

O artigo 74.º (Ensino) prevê que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. Para Pedro Abrantes, esta primeira disposição, ainda que

---

<sup>297</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 362.

<sup>298</sup> Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 730.

<sup>299</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>300</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 26.

consistindo numa afirmação aparentemente generalista, contém na verdade aspetos altamente relevantes e inovadores, ao consagrar o direito de todos quer ao ensino, quer ao êxito escolar.<sup>301</sup> Incumbe, portanto, ao Estado, entre outros, assegurar a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico; garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo; garantir a todos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística; estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino; e promover e apoiar o acesso de pessoas com deficiência e apoiar quando necessário o ensino especial.

“No segundo número deste artigo, a Constituição concretiza a determinação generalista do ponto anterior, através de dez alíneas que devem orientar as políticas estatais no campo educativo. Estas orientações procuram combinar direitos universais com o apoio a grupos específicos, como são os casos dos cidadãos portadores de deficiência, assim como dos filhos de emigrantes e de imigrantes. É importante salientar estas obrigações do Estado, não apenas pelo seu carácter inovador à data, mas também pelo facto de se reportarem a problemas que estão longe de estar resolvidos. A própria gratuidade do ensino deve ser entendida à luz dos custos efetivos para alcançar o êxito escolar.”<sup>302</sup> Pedro Abrantes sublinha também a inclusão do direito de todos os cidadãos “segundo as suas capacidades”, acederem “aos graus mais elevados de ensino”, à investigação científica e à criação artística, sendo as licenciaturas, mestrados e doutoramentos abrangidos igualmente por um princípio de progressiva gratuidade de “todos os graus de ensino”. Isto significa, segundo ele, que o facto de estes domínios se terem autonomizado, a nível de políticas e debates públicos, não legitima a inclusão de critérios de seletividade, sobretudo se estes remeterem para as condições socioeconómicas das famílias.<sup>303</sup>

Num primeiro sentido, José Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram o direito à escola um direito negativo, um direito de liberdade semelhante aos «direitos, liberdades e garantias». No segundo sentido, contudo, o direito à escola consiste num direito positivo, e implica uma obrigação por parte do Estado de criação de escolas e melhoramento do sistema educativo.<sup>304</sup>

“O direito ao ensino consiste, em segundo lugar, num direito à igualdade de acesso e êxito escolar (nº 1, 2ª parte). Também este direito se analisa em dois aspectos: (a) garantia das condições para se poder frequentar a escola (existência de escolas próximas, transportes, gratuidade, subsídios, alojamento, etc.);

---

<sup>301</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>302</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>303</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>304</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 365.

(b) garantia de iguais oportunidades de sucesso escolar (o que passa pela generalização do ensino pré-escolar, e por acções no plano dos conteúdos do ensino e dos métodos de avaliação, do apoio social escolar, etc.). Trata-se de, no campo do ensino, dar corpo ao princípio de democratização da educação (art. 73º-2). Em ambas essas vertentes, o direito à igualdade de oportunidades escolares traduz-se em impor determinadas incumbências adequadas à sua garantia.”<sup>305</sup>

Jorge Miranda e Rui Medeiros aprofundam também a questão da igualdade de oportunidade de êxito escolar, referindo que não significa que todos venham a ter êxito, mas que a todos sejam concedidas condições de aproveitamento escolar, superando desigualdades económicas e sociais. Ademais, não se pode dissociar o estabelecimento progressivo da gratuidade de todos os graus de ensino da superação dessas desigualdades: não é um fim em si mesmo, é um meio para alcançar esse objetivo<sup>306</sup>.

O artigo 75.º da Constituição é relativo ao ensino público, particular e cooperativo, e prevê a criação de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população, assim como reconhecimento e fiscalização pelo Estado do ensino particular e cooperativo.

O que este artigo aqui relevantemente vem expor é que, ainda que reconheça o ensino particular e cooperativo, o Estado não se liberta da obrigação de proporcionar um ensino público que cubra todas as necessidades da sua população. Para Pedro Abrantes, trata-se de um artigo particularmente polémico, à luz dos movimentos políticos que defendem a ampliação do financiamento público às escolas privadas, sob o epíteto da “liberdade de escolha”. Sublinha a importância de acautelar que esse apoio não seja negado, mas também não ser consagrado na Constituição, e não eximir o Estado de cumprir com, por um lado, a criação e manutenção de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubram as necessidades de toda a população e, por outro, o reconhecimento e fiscalização do ensino privado e cooperativo, ambas obrigações vistas por ele como claramente previstas no artigo.<sup>307</sup> José Gomes Canotilho e Vital Moreira desenvolvem este aspeto: “O sentido imediato deste preceito é o de que a satisfação do direito ao ensino é necessariamente uma *tarefa pública*, em termos de ser ao Estado [...] que compete criar a rede de estabelecimentos que cubra todas as necessidades educativas do país.”<sup>308</sup> Acrescentam que a Constituição nem dispensa o Estado de garantir por si próprio a satisfação de todas as necessidades educativas, nem

---

<sup>305</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 365.

<sup>306</sup> Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 734.

<sup>307</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>308</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 369.

reconhece obrigatoriamente ao setor privado qualquer direito ao apoio ou ao financiamento público. Caso o decida fazer, o Estado não pode prejudicar as suas obrigações relativamente ao sistema público.<sup>309</sup>

Chegamos por fim ao último artigo da Constituição para nós relevante, o artigo 76.º sobre a Universidade e o acesso ao ensino superior, que garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino no regime de acesso ao ensino superior, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país. É também prevista a autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades. “Neste artigo estipula-se que o regime de acesso a este nível de ensino deve ser orientado pelos princípios de igualdade de oportunidades e de democratização, tendo igualmente em conta “as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país”. Tal como notou Adriano Moreira (2005), valerá a pena questionar se a expansão do ensino superior, nomeadamente nos anos 90, muito alimentada pela iniciativa privada e pelas lógicas da oferta e da procura, não terá distorcido este princípio.”<sup>310</sup>

### 2.3.2. Legislação nacional

A legislação portuguesa no domínio da educação é muito vasta, estando associados várias leis e decretos-leis aos artigos da Constituição que lhe são pertinentes.<sup>311</sup> Dado que não nos é possível analisar a totalidade da legislação relevante em profundidade, focar-nos-emos no diploma que consideramos mais englobante, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, (Lei de Bases do Sistema Educativo), alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

A Lei de Bases estabelece o quadro geral do sistema educativo e pode definir-se como o referencial normativo das políticas educativas que visam o desenvolvimento da educação e do sistema educativo.<sup>312</sup> A Lei de Bases define o sistema educativo como o conjunto de meios para a concretização do direito à educação, com vista ao desenvolvimento da personalidade, o progresso social e a democratização, sob a

---

<sup>309</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 371.

<sup>310</sup> Cf. Pedro ABRANTES, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>311</sup> Nomeadamente, a Lei n.º 91/88 (Lei sobre a investigação científica e desenvolvimento tecnológico); a Lei n.º 3/79, e a Lei n.º 2/81 (Eliminação do analfabetismo); o Decreto-Lei n.º 35/90 (Regime de gratuidade da escolaridade obrigatória); o Decreto-Lei n.º 74/91 (Organização e desenvolvimento da educação de adultos); a Lei n.º 65/79 (Liberdade de ensino); o Decreto-Lei n.º 271/89 (Estatuto do ensino particular e cooperativo) o Decreto-Lei n.º 100-B/85 (Criação de estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo) e o Decreto-Lei n.º 108/88 (Integração das escolas particulares e cooperativas na rede escolar); a Lei n.º 102/88 (Autonomia das universidades); o Decreto-Lei n.º 189/92 (Acesso ao ensino superior), e o Decreto-Lei n.º 271/89 (Estatuto do ensino superior particular e cooperativo).

<sup>312</sup> Cf. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, “Lei de Bases do Sistema Educativo”, 13 fev. 2016, texto disponível em [http://www.cnedu.pt/noticias/cne/1039-lei-de-bases-do-sistema-educativo\\_\[05.09.2019\]](http://www.cnedu.pt/noticias/cne/1039-lei-de-bases-do-sistema-educativo_[05.09.2019]).

responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, de aplicação a todo o território português, incumbindo a coordenação desta política a um ministério vocacionado para este efeito (artigo 1.º). A Lei responsabiliza principalmente o Estado português pela democratização do ensino e a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares, num ensino ideologicamente neutro e que atenda às necessidades resultantes da realidade social (artigo 2.º), e organiza o sistema educativo como compreendendo o ensino pré-escolar, escolar e extraescolar (artigo 4.º).

É depois reiterada, no artigo 6.º, a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico, que estabelece como tendo uma duração de 9 anos. Este artigo virá a ser alterado a 27 de agosto de 2009 pela Lei n.º 85/2009, que estabelece o regime da escolaridade obrigatória para crianças e jovens que se encontram em idade escolar (que determina ser entre os 6 e 18 anos) e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Determina ainda que a escolaridade obrigatória termina ou com a obtenção do diploma ou quando o aluno fizer 18 anos. Adicionalmente, a Lei determina que a gratuidade da educação abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula e frequência escolar.<sup>313</sup> No artigo 7.º são estabelecidos os objetivos do ensino básico, desenvolvendo os elementos referidos na Constituição e, no artigo 8.º, a sua organização. Da mesma forma, os artigos 9.º e 10.º definem os objetivos e organização do ensino secundário.

Os artigos 11.º, 12.º e 13.º, relativos ao ensino superior, foram objeto da sua mais recente alteração pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto. A nova redação do artigo 11.º, referente ao âmbito e objetivos do ensino superior, acrescenta como objetivos a promoção e valorização da língua e cultura portuguesas e a promoção do espírito crítico e da liberdade de expressão e investigação (artigo 11.º, n.º 2, alíneas h) e i)). No artigo 12.º, são determinados e acrescentados princípios pelos quais o regime de acesso ao ensino superior se rege, tais como a universalidade de regras para cada um dos subsistemas de ensino superior, a coordenação dos estabelecimentos de ensino superior para a realização de avaliações, o carácter nacional do processo de candidatura à matrícula e inscrição nos estabelecimentos de ensino superior público, a possibilidade de acesso a maiores de 23 anos que, não sendo titulares de habilitação de acesso ao ensino superior, façam prova das capacidades necessárias, entre outros. É também acrescentado, relevantemente, que o Estado deve criar condições que garantam a possibilidade de frequentar o ensino superior, com vista a impedir efeitos discriminatórios resultantes das desigualdades económicas ou desvantagens sociais

---

<sup>313</sup> Lei n.º 85/2009, 27 de agosto.

prévias. O artigo 13.º anteriormente referente a graus e diplomas, passa a ser mais abrangente, e inclui no ensino superior português o sistema europeu de créditos, um método de equivalências de créditos nacional e internacional e uma metodologia para convénios universitários e programas de mobilidade nacional ou internacional.

Igualmente pertinentes são os artigos 20.º e 21.º, relativos à educação especial. O artigo 20.º define a educação especial como visando a recuperação e integração socioeducativas dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a deficiências físicas e mentais, pela integração de atividades dirigidas aos educandos e ações dirigidas às famílias, aos educadores e às comunidades. São definidos como objetivos, entre outros, o desenvolvimento das potencialidades físicas e mentais, a ajuda na aquisição da estabilidade emocional, o desenvolvimento das possibilidades de comunicação, a redução das limitações, o desenvolvimento da independência a todos os níveis possíveis e a preparação para uma formação profissional e integração na vida ativa adequadas. O artigo 21.º prevê que a educação especial se deve organizar tendo em conta as necessidades individuais, com apoios de educadores especializados, e que a responsabilidade pela sua promoção e apoio incumbe ao Estado. Refere também que compete ao ministério responsável pela coordenação da política educativa definir as normas gerais da educação especial e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação.

No capítulo III, intitulado “Apoios e complementos educativos”, o artigo 27.º estipula que, no âmbito da promoção do sucesso escolar, 1- são estabelecidas e desenvolvidas atividades e medidas de apoio e complemento educativos visando contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar; e 2- os apoios e complementos educativos são aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória.

O artigo 30.º, de alta relevância para este trabalho, refere-se à ação social escolar, prevendo o desenvolvimento de serviços de ação social escolar através de critérios de discriminação positiva com vista à compensação social e educativa dos alunos com maiores carências económicas, na forma de comparticipação de refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

O artigo 31.º, que sofreu também a sua última alteração pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, deixou de referir a formação inicial de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário, para passar a contemplar o apoio de saúde escolar, prevendo o acompanhamento do desenvolvimento e crescimento dos alunos, por parte de serviços especializados em articulação com as

estruturas escolares. O artigo 33.º, referente a princípios gerais sobre a formação de educadores e professores, também foi alterado pela Lei n.º 115/97, de 9 de setembro.

O último artigo que julgamos pertinente referir é o artigo 61.º, que prevê a fiscalização e o apoio pedagógico e técnico ao ensino particular e cooperativo por parte do Estado. Instrui o Estado a apoiar financeiramente as iniciativas e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, quando, no desempenho efetivo de uma função de interesse público, se integrarem no plano de desenvolvimento da educação, fiscalizando a aplicação das verbas concedidas.

#### **2.4. O direito à educação e a crise**

O direito à educação foi reconhecido como tendo sido um dos direitos mais afetados pela crise, dado o escopo dos cortes orçamentais efetuados nesta área. O Parlamento Europeu assim afirmou: “The right to education is being seriously affected by austerity measures. The economic crisis has had a very significant impact on children, and the damages on education are one of the dimensions of this problem. The State’s expenditure on education has been visibly reduced.”<sup>314</sup>

Enquanto, em 2010, a educação representava 5% do Produto Interno Bruto (PIB), estima-se que essa percentagem tenha sofrido uma descida para 4,7% em 2011 e 3,8% em 2012<sup>315</sup>. Vejamos que mecanismos diretos ou indiretos de ajuda à concretização do direito à educação foram afetados pelas medidas de austeridade implementadas.

No ano de 2013, a organização internacional UNICEF elaborou um relatório intitulado “As Crianças e a Crise em Portugal”, que visava determinar o impacto das medidas de austeridade implementadas em Portugal em tempo de crise nos direitos das crianças portuguesas, nomeadamente no direito à educação.

O primeiro mecanismo de apoio à efetivação do direito à educação que a UNICEF considerou relevante foi o Abono de Família, um apoio financeiro atribuído pelo Estado às famílias por cada criança ou jovem até aos seus 24 anos. Contudo, a partir de 2010, aquando da introdução das medidas de austeridade, o Estado começou a despender cada vez menos dinheiro com este abono: menos 5% em 2010 e, em 2011,

---

<sup>314</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, “The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Country Report on Portugal”, 2015, p. 20, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL\\_STU\(2015\)510021\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf) [04.01.2019].

<sup>315</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 24, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

a despesa com este apoio caiu bruscamente, na ordem dos 33%, continuando a descer, ainda que de forma mais moderada (4%), em 2012.

Em 2010, sofreu um corte significativo, com a exclusão das famílias dos 4º e 5º escalões de rendimento (os escalões menos graves em termos de precariedade económica na coleta do abono). Com esta medida, cerca de meio milhão de crianças e jovens deixaram de receber o Abono de Família.<sup>316</sup> Adicionalmente, terminou a majoração de 25% sobre o valor do Abono de Família no 1º e 2º escalões (os escalões de maior precariedade), e também a 13ª prestação (prestação extra paga em setembro para compensar os pais pelos encargos de aquisição de material escolar). Esta prestação era, desde 2009, paga a todas as crianças e adolescentes entre os seis e os dezasseis anos beneficiários do Abono de Família (a 13ª prestação continua a ser paga apenas para o 1º escalão).<sup>317</sup> É igualmente de lembrar que, devido aos despedimentos em massa que ocorreram durante o período de austeridade e os congelamentos e cortes salariais, bem como nos subsídios de desemprego, o número de cidadãos que ficaram em situações de precariedade económica tal que passaram a necessitar deste abono aumentou consideravelmente.

Cerca de 80 % dos beneficiários do Abono de Família têm uma idade até aos dezasseis anos. Contudo, entre 2009 e 2011, cerca de 400 000 pessoas desta faixa etária perderam o acesso a este benefício.<sup>318</sup> Outra componente do abono de família era uma bolsa de estudo mensal destinada aos estudantes pertencentes às famílias do 1º e 2º escalão, criada em 2009/2010 com o objetivo de reduzir o abandono escolar e equivalente a duas vezes o valor do abono; esta bolsa era atribuída a estudantes do 10º, 11º e 12º anos com base no mérito, sendo necessária para a sua obtenção uma média igual ou superior a 14 valores. Em 2011, contudo, o valor da bolsa foi reduzido para metade.

Outro mecanismo de apoio do Estado com grande impacto no direito à educação, ainda que indiretamente, foi o Rendimento Social de Inserção, uma ajuda destinada a proteger as pessoas que se encontrem em situações de pobreza extrema, tendo em vista a satisfação das suas necessidades básicas. “O Rendimento Social de Inserção (RSI) é a prestação social que tem sido alvo de um maior corte financeiro na despesa pública do Estado desde 2010. Apesar de se tratar da prestação social com maior impacto no combate à pobreza, o RSI tem vindo a sofrer cortes sucessivos, diminuindo não só o seu número de

---

<sup>316</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 24, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>317</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 24, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>318</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 25, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

beneficiários, mas também o montante mensal a receber.”<sup>319</sup> Em 2009, os beneficiários do Rendimento Social de Inserção recebiam 93,59EUR mensais por cada criança. Em 2012/2013, contudo, este valor desceu para 53,44EUR. Em 2012, o critério de elegibilidade para a sua receção, baseado no valor total máximo do património mobiliário do requerente e seu agregado familiar, diminuiu para um quarto do valor de 2010 (de 100 612,80EUR para 25 153,20EUR). “*Por exemplo, em 2009 uma família composta por três adultos e duas crianças poderia ter acesso ao RSI se tivesse um rendimento mensal inferior a 692,57 EUR. A partir de novembro de 2010, esta mesma família só pode ter direito ao RSI se o seu rendimento mensal for inferior a 644,36 EUR. Desde meados de 2012 e, sobretudo, a partir do início de 2013, já só terá direito a beneficiar do RSI se o seu rendimento mensal for inferior a 463,17 EUR.*”<sup>320</sup>

Consequentemente, o número de famílias carenciadas que deixou de beneficiar do Rendimento Social de Inserção entre 2010 e 2012 foi de 46 342, representando uma quebra de 22,4 %.<sup>321</sup> Sendo este subsídio destinado já às famílias mais carenciadas, em situação de pobreza extrema, podemos imaginar o impacto que a sua falta terá tido nessas famílias e como a situação de miséria se terá refletido na incapacidade de cobrir qualquer custo escolar e, consequentemente, as repercussões dessa situação sobre a frequência e o desempenho escolares.

Outra fonte de apoio estatal é a Ação Social Escolar (ASE), destinada a apoiar crianças de famílias carenciadas que frequentam a escolaridade obrigatória e que compreende alimentação (refeições gratuitas ou a preços comparticipados), transportes escolares, alojamento, bolsas de mérito, auxílios económicos em casos como visitas de estudo, prevenção de acidentes e seguro escolar. “*No ano lectivo 2010/2011 beneficiaram da ASE 43,8% dos alunos matriculados no 1º ciclo do Ensino Básico; 51,4% dos alunos matriculados no 2º ciclo do Ensino Básico; 46,2% dos alunos matriculados no 3º ciclo do Ensino Básico e 30,2% dos alunos matriculados no Ensino Secundário*”<sup>322</sup>. Os escalões de apoio mais graves da ASE (A e B) encontram-se em correspondência com os escalões mais graves do Abono de Família (1 e 2). Isto permite que as crianças e jovens do ensino básico e secundário beneficiários do 1º escalão do Abono (escalão A da ASE) recebam uma comparticipação nas refeições escolares que as torna totalmente gratuitas, uma

---

<sup>319</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 26, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>320</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 26, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>321</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 26, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>322</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 28, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

comparticipação anual em livros e material escolar de 30EUR, mais uma participação anual de 130EUR para o mesmo efeito para os alunos do 2º e 3º ciclos do ensino básico. Os beneficiários do 2º escalão do Abono (escalão B da ASE) são comparticipados em 50 % das refeições e recebem 15EUR de participação anual em material escolar (cerca de 60EUR adicionais para alunos do 2º e 3º ciclos).<sup>323</sup> Entre 2009 e 2012, devido à correspondência entre a ASE e o Abono de Família, o número de alunos carenciados que deixou de beneficiar desse apoio diminuiu proporcionalmente à quebra no abono.

O último mecanismo de que falaremos é o Subsídio de Desemprego, que sofreu grandes alterações após a assinatura dos Memorandos em 2011, tanto a nível das regras de atribuição do subsídio e do montante a receber, como do período de concessão. Algumas das medidas que se impõe referir são as seguintes: diminuição do montante máximo a receber, que passou de 1 258,00 EUR para 1 048,05 EUR; diminuição da duração do prazo de atribuição, sendo que o prazo mínimo passou de nove para cinco meses e o máximo de 38 para 26 meses; corte de 10% no subsídio após seis meses de atribuição; mudança do número de descontos mensais necessários para ter direito à prestação de 15 para 12 meses em 2012; introdução de uma contribuição obrigatória para a segurança social sobre a prestação de desemprego quando esta corresponde a um valor superior a 419,22 EUR.<sup>324</sup>

*“Das 860.100 pessoas que, em 2012, se encontravam em situação de desemprego em Portugal (INE), apenas 398.742 eram beneficiárias de uma prestação social de desemprego (Pordata), o que corresponde a 46,4% do total de desempregados.”*<sup>325</sup> Os cortes aplicados ao subsídio de desemprego afetaram fortemente o orçamento familiar, numa altura em que este já se encontrava profundamente fragilizado, contribuindo para o aumento da insegurança e fragilidade familiar, o que, por sua vez, pode considerar-se que teve repercussões indiretas sobre o direito à educação das crianças.

Outras medidas de austeridade que afetaram o direito ao ensino, entendido aqui como o direito à qualidade de ensino, consistiram no despedimento em massa de milhares de professores, levando a um aumento de 151% do número de professores desempregados.<sup>326</sup> Deste despedimento em massa de professores decorreram o aumento da carga laboral semanal dos professores, de 35 para 40 horas por

---

<sup>323</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 2, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>324</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, pp. 28-29, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>325</sup> Cf. UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, p. 29, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

<sup>326</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, 2015, p. 23.

semana<sup>327</sup>, o aumento do número de alunos por turma, de 24 para 26 na educação primária e de 28 para 30 em todos os outros ciclos<sup>328</sup>, a eliminação de áreas curriculares não-disciplinares, tais como Estudo Acompanhado e Área de Projeto<sup>329</sup>, e uma diminuição de Unidades Curriculares como Educação Física, Educação Artística e Educação para a Cidadania, reforçando unidades curriculares como a Língua Portuguesa e Matemática<sup>330</sup>. Ademais, verificou-se uma forte redução de mecanismos de integração e apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais ou deficiência, em grande parte devido ao despedimento em larga escala dos professores e técnicos competentes.<sup>331</sup>

Outro aspeto é o direito das pessoas com deficiência à educação. Na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assim como na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo é, como vimos, salientada a igualdade de oportunidades de pessoas com deficiência ou pessoas com necessidades educativas especiais em todos os níveis de educação. Acontece que as pessoas com deficiência foram das mais afetadas. Como sublinha um estudo levado a cabo pelo Parlamento Europeu relativo ao impacto das medidas de austeridade sobre os direitos fundamentais da população portuguesa, um dos piores efeitos dessas políticas incidiu sobre crianças com necessidades especiais ou dificuldades de aprendizagem. “The number of these children enrolled in schools in recent years has increased (from 62,100 in the school year 2012/2013 to 65,000 in 2013/2014), but the resources dedicated to them have been reduced: in 2013/2014, the number of special education teachers working in public schools has diminished by 6.23%, and the number of other professionals (speech therapists, physical therapists, psychologists and others) available at public schools has diminished by 16.24% when comparing with 2012/2013 figures. Furthermore, special subsidies given to the families of children with special needs have also decreased, both in the amount attributed and in the number of beneficiaries.”<sup>332</sup>

A fim de observar de forma mensurável o impacto das políticas de austeridade sobre o direito à educação, prosseguiremos agora para uma análise desta questão de um ponto de vista estatístico. Para tal optámos por recorrer ao documento produzido pela Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (ou DGEEC), publicado em setembro de 2018, intitulado “Perfil do Aluno 2016/2017”, que efetua uma síntese em formato estatístico da educação em Portugal entre os anos letivos 2005/2006 e 2016/2017. Através

---

<sup>327</sup> Cf. Lei n.º 68/2013, 29 de agosto de 2013.

<sup>328</sup> Cf. Despacho n.º 5106-A/2012, 12 de abril de 2012.

<sup>329</sup> Cf. Decreto-lei n.º 18/2011, 2 de fevereiro de 2011.

<sup>330</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 139/2012, 5 de julho de 2012.

<sup>331</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, 2015, p. 24.

<sup>332</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, 2015, p. 25.

da análise deste documento, poderemos confrontar os valores apresentados durante o período da crise com os valores anteriores e posteriores, de forma a averiguar se e até que ponto existiu devesas uma afetação do direito à educação. Embora sejam apresentados valores para o ensino pré-escolar, limitar-nos-emos ao estudo do ensino básico, ensino secundário e ensino superior como unidades de análise.

Começemos com uma análise geral do número de alunos matriculados/inscritos em Portugal durante o referido período, que podemos observar na Figura 5.<sup>333</sup>

Nível de educação/ensino	Total	Educação Pré-escolar	Ensino Básico	Ensino Secundário	Ensino Superior <sup>(1)</sup>
<b>Ano letivo</b>					
2005/2006	2 009 582	246 090	1 076 286	326 182	361 024
2006/2007	2 031 051	247 826	1 086 008	336 929	360 288
2007/2008	2 071 318	250 629	1 120 860	329 993	369 836
2008/2009	2 317 914	258 932	1 215 380	477 802	365 800
2009/2010	2 287 752	258 598	1 189 998	462 784	376 372
2010/2011	2 210 996	260 533	1 141 874	419 746	388 843
2011/2012	2 125 005	257 514	1 094 162	390 109	383 220
2012/2013	2 025 462	252 096	1 031 026	377 864	364 476
2013/2014	1 966 765	251 059	995 294	364 417	355 995
2014/2015	1 947 737	250 535	981 180	372 410	343 612
2015/2016	1 921 745	246 178	955 178	369 982	350 407
2016/2017	1 919 767	240 896	944 445	378 548	355 878

(1) Inclui os alunos inscritos em mobilidade internacional.

**Figura 5. Alunos matriculados/inscritos, por nível de ensino, 2005/06 a 2016/17**

Fonte: DGEEC, 2018, p. 15

<sup>333</sup> Figura 5. "Alunos matriculados/inscritos, por nível de ensino, 2005/06 a 2016/17". Cf. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al*, *Perfil do Aluno 2016/2017*, Lisboa, DGEEC, 2018, p. 15, texto disponível em [http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=DGEEC\\_DSEE\\_PERFIL\\_DO\\_ALUNO\\_1617.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=DGEEC_DSEE_PERFIL_DO_ALUNO_1617.pdf) [05.12.2019].

Em valores totais, podemos observar que o número de alunos matriculados esteve no seu auge no início da crise e antes da aplicação de medidas de austeridade, ou seja, no ano letivo 2008/2009, com um valor total de 2 317 914 alunos inscritos/ matriculados; o decréscimo de valores mais significativo teve lugar do ano letivo 2011/2012 para o ano 2012/2013 e, ainda que a quebra tenha virtualmente estagnado no último ano apresentado, em 2016/2017, ainda não se tinha verificado uma inversão da tendência para o decréscimo numérico. Relativamente ao ensino básico, o mesmo padrão pode ser observado. No caso do ensino secundário, podemos ver que os valores atingem igualmente o seu pico no ano 2008/2009, começando então a diminuir regularmente em função do reforço das medidas de austeridade implementadas nesse período, e a nivelar ainda que instavelmente no ano letivo 2013/2014, para então retomar um crescimento mais saudável no ano 2016/2017, um ano após o fim da tutela da *Troika* e coincidindo com final do mandato do XIX Governo Constitucional e a reversão das medidas de austeridade. Quanto ao ensino superior, podemos ver que os valores atingem o seu pico em 2010/2011, caindo constantemente até ao ano 2014/2015, altura em que recomeçam a subir.

Através desta análise superficial, podemos já observar um padrão estatístico claro no que respeita ao acesso à educação durante o período de aplicação das medidas de austeridade, sejam elas ao abrigo do Memorando de Entendimento da *Troika* ou do mandato do XIX Governo Constitucional.

Procedamos agora a uma análise em maior profundidade. Diretamente relacionado com o direito à educação e as medidas aplicadas e recursos disponibilizados para a sua proteção está o desempenho escolar, que avaliaremos aqui mediante a taxa de retenção e desistência escolar durante este período. Podemos efetivamente, observar, na Figura 6.<sup>334</sup>, uma significativa subida desses valores que coincide perfeitamente com o intervalo de tempo em que as restrições orçamentais na área da educação foram implementadas. Em valores totais, a taxa de retenção e desistência, em decréscimo desde 2006/2007, registou uma subida em 2011/2012, atingiu valores superiores aos apresentados seis anos antes em 2012/2013, para baixar ligeiramente, mas mantendo ainda valores altos no ano seguinte, e retomar em seguida a sua orientação descendente em 2014/2015. A Figura 7.<sup>335</sup>, em formato de gráfico, é igualmente útil para entender este padrão. A oscilação de valores dos indicadores de desempenho do sistema educativo português demonstrada por estas figuras, evidencia incontestavelmente a correlação entre esses resultados

---

<sup>334</sup> Figura 6. “Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17”. Cf. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al, op. cit.*, p. 19.

<sup>335</sup> Figura 7. “Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17”. Cf. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al, op. cit.*, p. 19.

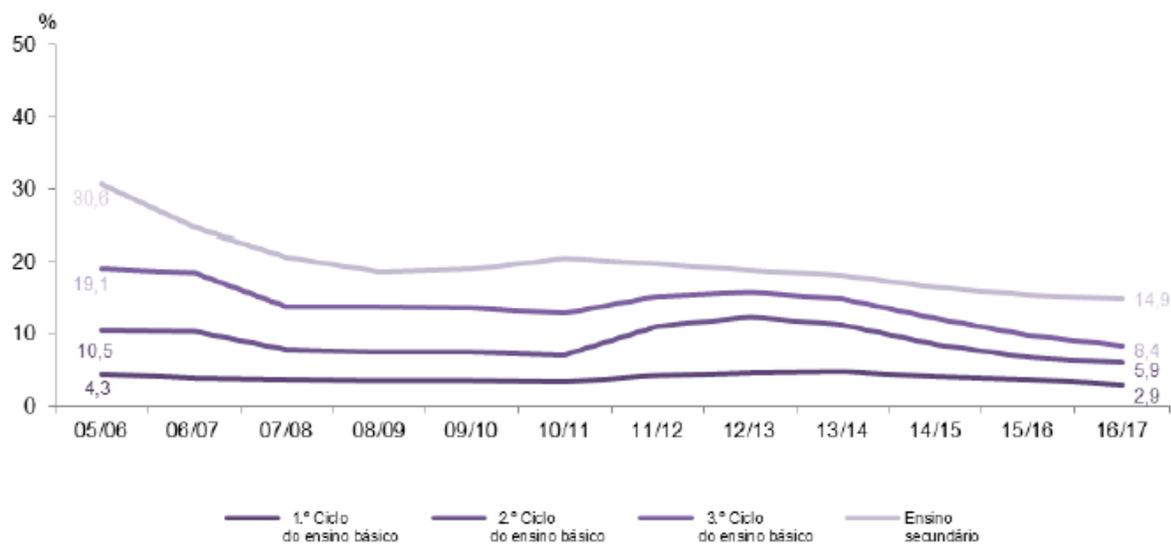
e as medidas de austeridade implementadas durante o período de crise, designadamente: a limitação dos recursos da Assistência Social Escolar (resultando em encargos adicionais com material escolar, transporte e refeições para as famílias carenciadas) e o despedimento em massa de professores (que se traduziu no aumento do número de alunos por turma e no alargamento da carga laboral semanal dos restantes). O facto de a subida da taxa de retenção e desistência escolar ocorrer precisamente aquando da aplicação destas medidas indicia que não se trata de uma coincidência.

Nível de ensino e ciclo	Ensino básico				Ensino secundário
	Total	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	
Ano letivo					
2005/2006	10,6	4,3	10,5	19,1	30,6
2006/2007	10,0	3,9	10,3	18,4	24,6
2007/2008	7,7	3,6	7,8	13,7	20,6
2008/2009	7,6	3,4	7,5	13,8	18,7
2009/2010	7,6	3,5	7,5	13,5	18,9
2010/2011	7,3	3,2	7,1	12,9	20,5
2011/2012	9,5	4,2	11,0	15,2	19,7
2012/2013	10,2	4,6	12,4	15,7	18,8
2013/2014	9,8	4,8	11,2	14,9	18,2
2014/2015	7,8	4,0	8,5	12,1	16,4
2015/2016	6,4	3,6	6,7	9,8	15,5
2016/2017	5,4	2,9	5,9	8,4	14,9

Nota: Estes valores dizem respeito ao ensino básico regular, aos cursos científico-humanísticos/gerais e cursos tecnológicos do ensino secundário regular e a partir de 2008/2009 também aos cursos profissionais.

Figura 6. Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17

Fonte: DGEEC, 2018, p. 19



**Figura 7. Taxa de retenção e desistência (%), por nível de ensino, ciclo de estudos e ano letivo – 2006/06 a 2016/17**

Fonte: DGEEC, 2018, p. 19

Do mesmo modo, o impacto das medidas de austeridade aplicadas sobre o direito à educação, no que respeita especificamente ao ensino escolar, torna-se evidente quando analisamos os níveis de conclusão dos ensinos básico e secundário entre os anos 2005/06 e 2016/2017, na Figura 8.<sup>336</sup> e na Figura 9.<sup>337</sup>. Nota-se uma diminuição significativa do número de alunos que concluíram os ensinos básico e secundário no ano correspondente ao início das medidas de restrição orçamental no domínio da educação, sendo que os valores mais altos são registados nos anos imediatamente anteriores à sua implementação, se estudarmos a média total dos dois níveis de ensino. No ano letivo 2009/2010, 320 610 alunos concluíram os seus ciclos de estudos, semelhantemente ao ano anterior, registando-se uma considerável descida no ano seguinte, de cerca de 60 mil alunos, e a continuação da diminuição do número de alunos nos anos seguintes até a 192 383 alunos no ano 2014/2015. Só em 2015/2016 seriam retomados os níveis de crescimento. A seguinte representação gráfica dos mesmos valores facilita a visualização do padrão comum àqueles observados anteriormente.

<sup>336</sup> Figura 8. “Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17” Cf. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al, op. cit.*, p. 20.

<sup>337</sup> Figura 9. “Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17”. Cf. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al, op. cit.*, p. 20.

Nível de ensino	Total	Ensino básico	Ensino secundário
2005/2006	154 060	91 715	62 345
2006/2007	181 554	106 943	74 611
2007/2008	204 449	136 259	68 190
2008/2009	325 985	201 278	124 707
2009/2010	329 610	196 367	133 243
2010/2011	272 826	166 401	106 425
2011/2012	256 886	146 254	110 632
2012/2013	231 050	119 646	111 404
2013/2014	198 383	94 688	103 695
2014/2015	192 923	112 966	79 957
2015/2016	193 271	109 194	84 077
2016/2017	198 358	107 829	90 529

Figura 8. Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17

Fonte: DGEEC, 2018, p. 20

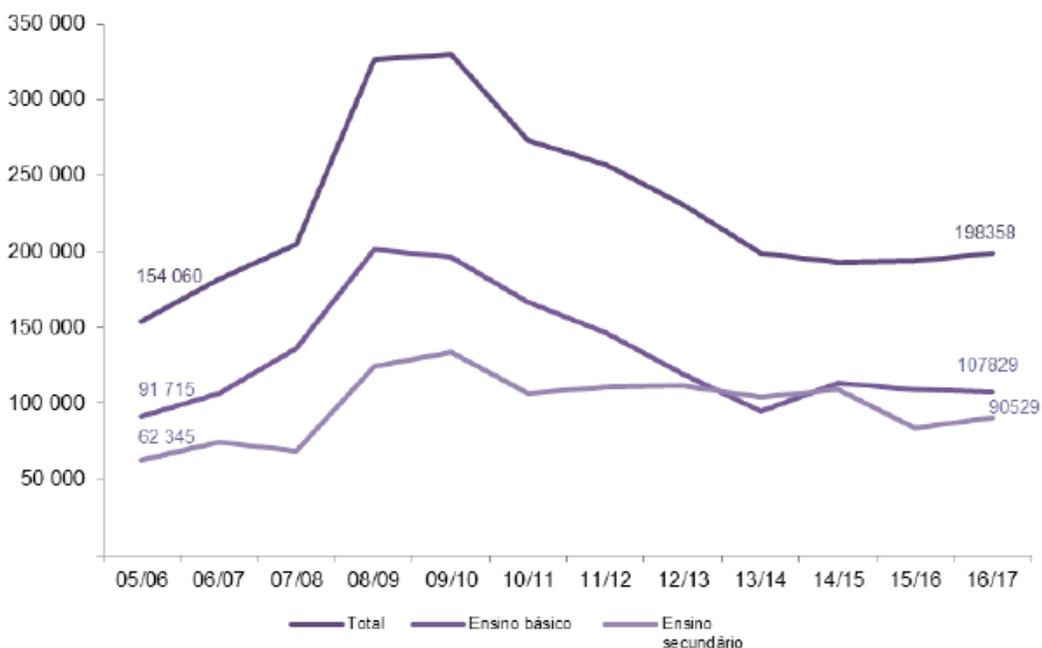


Figura 9. Alunos que concluíram os ensinos básico e secundário, por nível de ensino e ano letivo – 2005/06 a 2016/17

Fonte: DGEEC, 2018, p. 20

Um aspeto importante da Constituição portuguesa no que se refere ao direito à educação contempla o direito de acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística (artigo 74.º, n.º 3, alínea d), da Constituição atual), e por conseguinte, o direito de acesso à Universidade, e está intimamente ligado à liberdade de escolha de profissão (consagrada no artigo 47.º), pois a qualificação universitária é hoje uma condição de acesso a muitas profissões; assim, é considerado inconstitucional um regime que provoque gritantes desigualdades no acesso ao ensino superior<sup>338</sup>. Exatamente, dessa forma, a limitação do acesso de inúmeros cidadãos portugueses ao ensino superior devido à falta de apoio financeiro por parte do Estado e à impossibilidade de cobrirem as despesas afetou o exercício dos direitos de liberdade de escolha de profissão da população portuguesa, para além do próprio direito à educação. Observemos as estatísticas referentes a este ponto, passando a uma análise mais aprofundada dos valores registados no âmbito do ensino superior.

<b>Ano letivo</b>	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>	<b>2011/12</b>	<b>2012/13</b>	<b>2013/14</b>	<b>2014/15</b>	<b>2015/16</b>	<b>2016/17</b>	<b>2017/18</b>
<b>Total</b>	84 147	86 230	89 445	91 901	89 813	86 883	82 098	77 019	72 520	73 447	73 295	73 562
<b>Público</b>	47 365	49 584	51 081	52 209	54 284	54 311	53 108	52 271	51 639	51 362	51 569	51 719
<b>Universitário</b>	26 163	26 702	27 013	27 609	28 914	29 041	28 838	28 724	28 631	28 529	28 625	28 743
<b>Politécnico</b>	21 202	22 882	24 068	24 600	25 370	25 270	24 270	23 547	23 008	22 833	22 944	22 976
<b>Privado</b>	36 782	36 646	38 364	39 692	35 529	32 572	28 990	24 748	20 881	22 085	21 726	21 843
<b>Universitário</b>	23 937	23 001	24 400	25 451	22 553	20 939	18 460	15 941	13 106	14 406	14 231	14 544
<b>Politécnico</b>	12 845	13 645	13 964	14 241	12 976	11 633	10 530	8 807	7 775	7 679	7 495	7 299

**Figura 10. Vagas para cursos de formação inicial, por natureza do estabelecimento e tipo de ensino, em Portugal (2006/07 a 2017/18)**

Fonte: DGEEC, 2018

A Figura 10.<sup>339</sup> analisa o número de vagas existentes para cursos de formação inicial de ensino superior, por natureza de estabelecimento e tipo de ensino. Se examinarmos os valores totais, podemos observar a mesma tendência ascendente até ao ano letivo 2009/2010, altura em que se começa a registar uma diminuição do número de vagas, que culmina em 2014/2015, num total de 72 520 vagas (uma diminuição de quase 20 000 vagas desde 2009/2010), até finalmente se notar o início de uma frágil recuperação nos anos subsequentes.

<sup>338</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 373.

<sup>339</sup> Figura 10. "Vagas para cursos de formação inicial, por natureza do estabelecimento e tipo de ensino, em Portugal (2006/07 a 2017/18)", 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI, Cf. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, "Vagas para cursos de formação inicial, por natureza do estabelecimento e tipo de ensino, em Portugal (2006/07 a 2017/18): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI", 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

Analisando em seguida os valores da Figura 11.<sup>340</sup>, referente ao número total de inscritos em cursos de ensino superior, por nível de formação, verifica-se o mesmo padrão no tocante ao número de alunos inscritos no nível de ensino CITE 6, que é equivalente ao grau de estudos universitários de 1º ciclo (licenciatura), enquanto os cursos de graus mais elevados não foram afetados. Provavelmente, este fenómeno explica-se pelo facto de os cursos de ensino superior de 1º ciclo serem de acesso ao público bastante mais facilitado, quer porque, primeiramente, implicam um custo financeiro significativamente mais baixo do que os cursos de 2º e 3º graus, quer porque beneficiam de um maior número de subvenções estatais em situações de necessidade de ajuda financeira, enquanto os demais ciclos de ensino universitário estão mais dificilmente ao alcance de pessoas em situações financeiras delicadas.

Ano letivo	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
<b>Nível de formação*</b>												
<b>Total</b>	366 729	376 917	373 002	383 627	396 268	390 273	371 000	362 200	349 263	349 969	350 895	372 753
<b>CITE 5</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	395	6 430	11 048	12 780
<b>CITE 6</b>	162 448	230 077	244 085	253 316	255 523	246 211	231 528	220 859	212 526	211 676	210 998	216 471
<b>CITE 7</b>	194 696	135 496	115 488	113 934	122 452	124 849	120 001	121 096	117 272	119 079	120 138	123 050
<b>CITE 8</b>	9 585	11 344	13 429	16 377	18 293	19 213	19 471	20 245	19 465	19 214	19 759	20 452

**Figura 11. Inscritos, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2017/18)**

Fonte: DGEEC, 2018

A última figura que analisaremos incide sobre o número anual de diplomados durante este intervalo de tempo. A Figura 12.<sup>341</sup> mostra uma ligeira, mas pouco significativa, diminuição no número total de diplomados de 2012/2013 para 2013/2014, uma ligeira estabilização no ano 2014/2015, observando-se de seguida uma pequena quebra nesses valores novamente em 2015/2016, notando-se no ano seguinte o início da recuperação. No nível CITE 6, podemos ver esta curva um pouco mais claramente. Contudo, contrariamente aos padrões examinados nas figuras anteriores, a descida de valores não se iniciou nos anos 2010/2011 ou 2011/2012, mas sim no ano letivo 2013/2014, e em seguida dois anos depois. Todavia, ainda que não seja conclusiva, uma interpretação desta estatística consideraria o ano 2013/2014 como correspondendo a três anos após o início da implementação das medidas do Memorando, o que é o prazo de conclusão de uma licenciatura, e 2015/2016 como correspondente a cinco anos após o início das

<sup>340</sup> Figura 11. "Inscritos, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2017/18)", 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI, Cf. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR, e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, "Inscritos, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2017/18): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI", 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

<sup>341</sup> Figura 8. "Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2016/17)", 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI, Cf. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, "Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2016/17): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI", 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

mesmas medidas, e o prazo de conclusão de um mestrado integrado, respetivamente. Em consequência, estas oscilações poderiam traduzir uma taxa de abandono de cursos iniciados no ano 2011/2012 e a incapacidade de concluir estes cursos de ensino superior devido à redução da capacidade financeira decorrente das medidas de austeridade implementadas nesse ano.

<b>Ano letivo</b>	<b>2006/07</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>	<b>2011/12</b>	<b>2012/13</b>	<b>2013/14</b>	<b>2014/15</b>	<b>2015/16</b>	<b>2016/17</b>
<b>Nível de formação*</b>											
<b>Total</b>	83 276	84 009	76 567	78 609	87 129	94 264	94 867	88 503	89 476	88 173	90 889
<b>CITE 5</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	170	3 213
<b>CITE 6</b>	30 147	44 718	44 098	51 252	51 539	51 019	51 508	47 622	47 511	46 607	47 280
<b>CITE 7</b>	51 860	38 006	31 202	25 943	33 505	40 368	39 204	36 873	38 067	37 587	36 813
<b>CITE 8</b>	1 269	1 285	1 267	1 414	2 085	2 877	4 155	4 008	3 898	3 979	3 583

**Figura 12. Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2016/17)**

Fonte: DGEEC, 2018

Recapitulando, esta análise do direito à educação foi levada a cabo através do estabelecimento do seu enquadramento jurídico, seguido da análise das repercussões das políticas de austeridade e restrição orçamental sobre os principais instrumentos (diretos ou indiretos) de apoio público à concretização deste direito, finalizando com a análise estatística de alguns dos seus principais indicadores ao longo de um período de tempo que abrange os períodos anterior, contemporâneo e posterior à implementação dos Memorandos de Entendimento.

Em conclusão, a observação de um padrão constante nos indicadores do impacto dos Memorandos de Entendimento analisados à luz dos parâmetros jurídicos do direito à educação leva-nos a poder afirmar de forma irrefutável os impactos negativos que estas políticas tiveram sobre a concretização deste direito. Um aspeto fulcral de praticamente todos os mecanismos legais de proteção do direito à educação é a igualdade de oportunidades e a superação de desigualdades. Como dizem José Gomes Canotilho e Vital Moreira, a primeira das funções constitucionais do ensino é contribuir para a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, a fim de impedir que este sirva ao invés para reproduzir, reforçar e criar desigualdades sociais.<sup>342</sup> Porém, o que se pode observar é que, de facto, o ensino ficou significativamente mais desigual quer em termos das condições financeiras e materiais dos seus alunos quer em termos da

<sup>342</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 366.

diminuição da qualidade da oferta pública e universal face à da oferta privada. Em vez de progresso social, pudemos assistir a um retrocesso social.

### 3. O direito à saúde

Importa sublinhar que o conceito de “direito à saúde” é muito abrangente. Como sublinhado pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos, é um direito inclusivo, que pode compreender desde o direito a água potável e saneamento, alimentos seguros, alimentação e habitação adequadas, condições laborais e ambientais saudáveis, à liberdade de ser saudável, livre de tratamentos desumanos como tortura ou práticas médicas forçadas como esterilização forçada.<sup>343</sup> É, portanto, um termo muito abrangente. Como não nos é possível nem relevante contemplar todas as possíveis variáveis, concentrar-nos-emos principalmente no direito à saúde como direito a cuidados de saúde, enquanto direito social. Seguiremos o mesmo padrão de análise utilizado para o direito à educação.

#### 3.1. Positivização internacional

A primeira definição institucional do direito à saúde foi feita na Constituição da Organização Mundial de Saúde, referida anteriormente, adotada pela Conferência Internacional de Saúde em Nova Iorque, de 19 a 22 de junho de 1946, assinada a 22 de julho de 1946, e que entrou em vigor a 7 de abril de 1948. Neste documento, a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu o conceito de saúde desta forma: “Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.”<sup>344</sup> É também introduzido o conceito de universalidade do direito ao gozo do mais alto nível possível de saúde, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição económica ou social. Ademais, ainda no seu preâmbulo, é referido que os governos têm uma responsabilidade pela saúde das suas populações, a qual só pode ser concretizada pela prestação de medidas de saúde e sociais adequadas.<sup>345</sup>

O restante da Constituição da OMS aborda principalmente aspetos administrativos da criação e funcionamento da instituição. Contudo, este documento serve já para pôr em evidência a universalidade do

---

<sup>343</sup> Cf. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS e WORLD HEALTH ORGANIZATION, “The Right to Health. Fact Sheet no. 31”, s/d, pp. 3-4, texto disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf> [05.09.2019].

<sup>344</sup> Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION, “Constitution of the World Health Organization”, 2006, p. 1, texto disponível em [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) [05.09.2019].

<sup>345</sup> Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 1.

direito à saúde, a responsabilidade estatal pela proteção e concretização deste direito, e, no artigo 23.º, uma aceitação por parte dos Estados signatários de uma monitorização e avaliação por parte dos órgãos da organização das suas políticas no âmbito do direito à saúde: “The Health Assembly shall have authority to make recommendations to Members with respect to any matter within the competence of the Organization.”<sup>346</sup>

O segundo documento que aborda o conceito de direito à saúde em direito internacional é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada poucos meses depois, em dezembro de 1948. Tal como acontece com o direito à educação, não tem um grande desenvolvimento neste documento, sendo abordado no seu artigo 25.º, que prevê o direito a um nível de vida suficiente para assegurar a saúde e o bem-estar, principalmente em domínios como a alimentação, o vestuário, o alojamento, à assistência médica, para além do direito à segurança em situações de perda dos meios de subsistências por motivos independentes da sua vontade. Prevê também o direito a ajuda e assistência na maternidade e na infância.

Ainda que se encontre mencionado em apenas um capítulo, podemos encontrar uma diversidade de temáticas pertinentes ao direito à saúde. É, em primeiro lugar, tal como na Constituição da OMS, introduzido o conceito de universalidade do direito à saúde, independentemente do estatuto social. Em segundo lugar, podemos já ver uma característica significativamente “positiva” deste direito. Não se trata unicamente de um dever de não interferência da parte do Estado, mas determina claramente uma incumbência do Estado (assistência médica e serviços sociais), sobretudo relativamente às situações de vulnerabilidade (direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, maternidade, infância, ou em casos de perda de meios de subsistência). É já claro em 1948, com a introdução do próprio conceito de proteção social, que a garantia do direito à saúde é uma responsabilidade estatal.

Em seguida, voltamos a analisar o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que prevê o direito à saúde no artigo 12.º. “O texto do artigo 12.º do PIDESC é a pedra basilar do direito à saúde”.<sup>347</sup> O n.º 1 deste artigo visa mais uma vez o reconhecimento pelos Estados signatários da universalidade do direito ao mais alto nível de saúde, implicando desta forma uma proibição de os Estados interferirem com esse direito através de práticas ou comportamentos que lhe sejam prejudiciais.<sup>348</sup> O n.º 2,

---

<sup>346</sup> Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *op. cit.*, p. 8.

<sup>347</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, p. 169.

<sup>348</sup> “1. Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa gozar das melhores condições possíveis de saúde física e mental.” Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 12.º, n.º 1.

contudo, concerne à providência estatal, exigindo esforços pela parte dos Estados para o gozo deste direito, enumerando medidas concretas que estes devem tomar para a sua garantia: “a) A redução do número de nados-mortos e da mortalidade infantil e o são desenvolvimento das crianças; b) O melhoramento em todos os aspectos da higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças epidémicas, endémicas, profissionais e outras, e lutar contra as mesmas; d) A criação de condições que assegurem a todos a assistência médica e serviços médicos em caso de doença.”<sup>349</sup>

No contexto do PIDESC, Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes voltam aos quatro blocos de obrigações estatais relativas à concretização de um direito que utilizaram na sua interpretação do direito à educação (disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade (desta vez qualidade)): A disponibilidade inclui o funcionamento da saúde pública e dos bens, serviços e programas de saúde, que têm de estar disponíveis em quantidade suficiente. A acessibilidade das instalações, bens e serviços de saúde exige a não discriminação, a acessibilidade física, a acessibilidade económica e a informação adequada. A aceitabilidade exige que todos os serviços de saúde, bens e programas devam respeitar a ética médica e ser culturalmente apropriados e melhorar a saúde e o estado da saúde daqueles a quem se dirigem. A qualidade requer que os serviços de saúde devam ser científica e medicamente apropriados e de boa qualidade.<sup>350</sup> Os autores acrescentam que a obrigação de o Estado garantir que os membros da sociedade usufruem do maior padrão de saúde possível requer um conjunto de compromissos da parte desses Estados, formulados quer como direitos, liberdades e garantias, quer como direitos sociais. A proteção do direito à saúde significa que o Estado deve impedir que atores não estatais interfiram com o gozo desse direito humano. A implementação do direito à saúde implica proatividade da parte do Estado na garantia do acesso aos cuidados de saúde, tal como através do estabelecimento de um número suficiente de clínicas para servir a totalidade da população, de acordo com os meios das populações que servem.<sup>351</sup>

Outros documentos de proteção do direito à saúde que importa mencionar são a Declaração de Alma-Ata, adotada na Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde de 1978, os Princípios para a Proteção das Pessoas com Doenças Mentais e a Melhoria dos Cuidados de Saúde Mental, de 1991 e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Adicional, de 2006.

---

<sup>349</sup> Cf. *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_e\\_conomicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_e_conomicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016], art. 12.º, n.º 2.

<sup>350</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, p. 170.

<sup>351</sup> Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES, *op. cit.*, pp.170-171

### 3.2. Positivização europeia

Começemos por analisar o direito à saúde à luz da Carta Social Europeia. Tal como com o direito à educação, a Carta refere-se ao direito à saúde num âmbito de trabalho, sendo que na Parte I prevê o direito à segurança e higiene no trabalho (PARTE I, n.º 3), e o direito das trabalhadoras a uma proteção especial em caso de maternidade (PARTE I, n.º 8). Também na Parte I do documento, podemos ver prescrito o direito à saúde como estipulado nos documentos internacionais, como direito de todas as pessoas beneficiarem de medidas que lhes permitam gozar do melhor estado de saúde atingível (PARTE I, n.º 11). Podemos também observar a formulação do direito à saúde como direito social, na declaração de que todas as pessoas carecidas de recursos suficientes têm direito à assistência social e médica (PARTE I, n.º 13).

O artigo 11.º intitula-se “Direito à proteção da saúde”, e prevê um compromisso dos Estados Partes no sentido de tomarem medidas apropriadas para, nomeadamente: eliminar as causas de uma saúde deficiente (artigo 11.º, n.º 1); estabelecer serviços de consulta e educação relativos à melhoria da saúde (artigo 11.º, n.º 2); e prevenir doenças e acidentes (artigo 11.º, n.º 3). O artigo 13.º aborda o direito à assistência social e médica, comprometendo-se os Estados Partes, nomeadamente, a assegurar o acesso de pessoas que não disponham de recursos suficientes aos cuidados médicos necessários (artigo 13.º, n.º 1) e a fornecer a cidadãos de outros países que se encontrem legalmente no seu território os mesmos cuidados de saúde de que beneficiam os seus nacionais (artigo 13.º, n.º 4).

O segundo instrumento legal europeu de proteção do direito à saúde que analisaremos é de novo a CDFUE. Os dois artigos da Carta mais relevantes no que diz respeito ao direito à saúde são os artigos 34.º, intitulado “Segurança Social e Assistência Social”, e o artigo 35.º, intitulado “Proteção da saúde”. Ainda que o artigo 34.º não aborde diretamente o direito à saúde, abrange-o enquanto parte de um sistema de segurança e assistência social, incluindo a maternidade, a doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice nas situações em que os cidadãos têm direito à sua cobertura., previsto no n.º 1.º.<sup>352</sup>. Importa sublinhar o segmento final desse ponto, que atribui a responsabilidade pela proteção desse direito ao sistema legislativo e às políticas nacionais dos Estados-Membros, cabendo à UE o reconhecimento do direito aos indivíduos e a responsabilização dos Estados-Membros quer para com os seus cidadãos, quer para com a União.

---

<sup>352</sup> Cf. artigo 34.º.1. de UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

O artigo 35.º visa especificamente a proteção da saúde na forma de cuidados médicos, e um compromisso da União em assegurar um alto nível de proteção nas suas políticas e práticas.<sup>353</sup>

### **3.3. Positivção estatal**

#### **3.3.1. Constituição portuguesa**

O direito à saúde encontra-se positivado na Constituição da República Portuguesa, no Capítulo II, intitulado “Direitos e Deveres Sociais”, no artigo 64.º, “Saúde”. Começa com a proclamação da universalidade da sua proteção e o inerente dever de a defender e a promover. Como afirmam José Gomes Canotilho e Vital Moreira, a exemplo do que acontece com uma multiplicidade de direitos ditos “Económicos, Sociais e Culturais”, podemos aqui ver as duas faces deste direito: o direito à saúde enquanto direito negativo, proibindo ao Estado interferir no benefício desse direito e incumbindo-o de vedar a outros essa mesma interferência, como estipulado neste n.º 1, e, por outro lado, as obrigações estatais inerentes à proteção desse direito enquanto direito positivo. “Ora, é essencialmente na sua feição de direito social que o direito à protecção da saúde aparece garantido neste preceito. Na verdade, no n.º 1 consagra-se um direito positivo dos cidadãos, com uma dupla dimensão: subjectiva e objectivo-programática. Pela sua própria estrutura, trata-se de um direito que exige prestações de Estado e que impõe aos entes públicos a realização de determinadas tarefas (a começar pela criação e manutenção do serviço nacional de saúde), de cujo cumprimento depende a própria realização do direito.”<sup>354</sup> Adicionalmente, no n.º 2, que aborda a criação e manutenção do referido serviço nacional de saúde, é, relevantemente para nós, proclamada a sua gratuidade em função das condições económicas e sociais de cada utente. Estes dois pontos resultam, para Miguel Nogueira de Brito, na clara consagração de um direito fundamental à proteção da saúde, concebido como direito universal, geral e tendencialmente gratuito, por um lado, e como direito social, por outro.<sup>355</sup> Segundo José Gomes Canotilho e Vital Moreira, a imposição de uma responsabilidade programática por parte do Estado (isto é, uma responsabilidade de pôr em prática políticas e dedicar recursos à concretização desse direito) inerente à formulação deste direito tem uma dupla importância. Primeiramente, o incumprimento pelo Estado das imposições constitucionais referentes a este direito pode justificar a

---

<sup>353</sup> “Todas as pessoas têm o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde e de beneficiar de cuidados médicos, de acordo com as legislações e práticas nacionais. Na definição e execução de todas as políticas e acções da União, será assegurado um elevado nível de protecção da saúde humana.” Cf. artigo 35 de UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

<sup>354</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 343.

<sup>355</sup> Cf. Miguel Nogueira de BRITO, “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 1-2, 2008, p. 102.

invocação de uma inconstitucionalidade por omissão<sup>356</sup>; em segundo lugar, o cumprimento ou incumprimento das obrigações estatais é determinado de forma profundamente subjetiva, impossibilitando a sua revogação.<sup>357</sup>

Na alínea b) do n.º 2, é proclamada a necessidade de o Estado criar condições económicas, sociais e culturais, melhorar sistematicamente as condições de vida e de trabalho e promover a cultura física e desportiva e desenvolver a educação sanitária de práticas de vida saudável a fim de garantir a proteção da infância, da juventude e da velhice.

O terceiro e último número desta disposição estabelece obrigações concretas por parte do Estado como requisitos para a proteção deste direito, desta vez de forma clara, enunciada e incontornável. Incumbe ao Estado, entre outros, garantir o acesso dos cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação, garantir uma cobertura eficiente em todo o país em recursos humanos e unidades de saúde, agir com vista à socialização dos custos médicos e medicamentosos e disciplinar, fiscalizar e articular a medicina privada com o serviço nacional de saúde.

É necessário sublinhar vários elementos desta enumeração de deveres estatais. Em primeiro lugar, esta disposição estabelece a aplicação prática da universalidade do direito aos cuidados de saúde, sob a forma de não-discriminação económica e territorial. Em segundo lugar, a proclamação do dever de levar a cabo a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos e a fiscalização e disciplina do setor privado de saúde de forma a garantir que este se enquadre nestas políticas, constitui a expressa proclamação constitucional da obrigação das políticas nacionais para o setor de saúde assegurarem uma primazia do setor público sobre o setor privado, seja em termos de investimento, de autoridade, de acessibilidade financeira, ou qualquer outro ponto de análise.

“A Constituição não proíbe a medicina privada, mesmo a que assume carácter empresarial, cumprindo, todavia, ao Estado discipliná-la, controlá-la e articulá-la com o serviço nacional de saúde (cfr. n.º 3/d). O mesmo sucede quanto às indústrias, ligadas à saúde, nomeadamente a de medicamentos e de outros meios de diagnóstico e tratamento (n.º 3/e). Mesmo quando objecto de actividade empresarial e submetida ao princípio do lucro, a saúde e a medicina devem relevar de uma função pública e social. Daí a

---

<sup>356</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 343.

<sup>357</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 343.

autorização e a imposição constitucional de limitação legal da liberdade de empresa nos sectores de medicina.”<sup>358</sup>

### 3.3.2. Legislação nacional

Quanto à legislação existente em matéria de direito à saúde, relevam particularmente para o nosso estudo alguns preceitos da Lei de Bases da Saúde, a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, que examinaremos à luz das alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro.

Nos seus princípios gerais, é determinada, nos termos da Constituição e da Lei, a obrigação do Estado de promover e garantir o acesso universal aos cuidados de saúde dentro dos limites dos recursos disponíveis, prevendo que a prestação desses cuidados cabe ao Estado, embora possam existir outros estabelecimentos privados, sob a fiscalização deste.<sup>359</sup>

A Base II afirma a promoção da saúde e a prevenção da doença como parte das prioridades do planeamento do Estado, com especial atenção aos grupos de maior risco, da forma socialmente mais eficiente possível, de acordo com as condições da realidade nacional, as suas necessidades e os seus recursos. É ainda apoiado o desenvolvimento do setor privado da saúde e as instituições privadas de solidariedade social, em concorrência com o setor público.<sup>360</sup>

A Base IV introduz o sistema de saúde como efetivação do direito à proteção da saúde, juntamente com serviços próprios do Estado, acordos com entidades privadas deste setor, com a responsabilidade de apoio e fiscalização dessas mesmas.<sup>361</sup>

O n.º 2 da Base V declara que “os cidadãos têm direito a que os serviços públicos de saúde se constituam e funcionem de acordo com os seus legítimos interesses”. O n.º 5 reconhece a “liberdade de escolha no acesso à rede nacional de prestação de cuidados de saúde, com as limitações decorrentes dos recursos existentes e da organização dos serviços”. Miguel Nogueira de Brito relembra o Acórdão n.º 731/95 do Tribunal Constitucional, no qual este extraiu as seguintes consequências desta caracterização do direito à saúde como um direito social: “O direito à protecção da saúde, consagrado no Título III, Capítulo II, da Constituição, não é, como acentuou este Tribunal nos seus Acórdãos n.os 39/84 e 330/89 (publicados no

---

<sup>358</sup> Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *op. cit.*, p. 343.

<sup>359</sup> Cf. Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, Capítulo I, Base I.

<sup>360</sup> Cf. Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, Capítulo I, Base II.

<sup>361</sup> Cf. Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, Capítulo I, Base IV.

Diário da República, I Série, n.º 104, de 5 de Maio de 1984, e II Série, n.º 141, de 22 de Junho de 1989, respectivamente), um dos “direitos, liberdades e garantias”, previstos no Título II da Parte I da Constituição, nem um direito de natureza análoga a estes, para efeitos de sujeição ao mesmo regime jurídico, nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei Fundamental. É antes, um direito social típico e, enquanto tal, configura-se como um direito a acções ou prestações do Estado, de natureza jurídica (medidas legislativas), de carácter material (bens e serviços) e de índole financeira, necessárias à respectiva satisfação.”<sup>362</sup> Enquanto direito social, o direito à proteção da saúde está, segundo Miguel Nogueira de Brito, dependente de uma atividade mediadora e subsequente do legislador, com vista à criação dos pressupostos materiais indispensáveis ao exercício concreto desse direito. Este atributo, partilhado pela generalidade dos direitos económicos, sociais e culturais, evidencia o problema da efetivação do direito à saúde, decretada aqui “sob reserva do possível”, ou seja, em conformidade com os recursos económicos disponíveis.<sup>363</sup>

A Base VI estabelece a responsabilidade do Estado pela proteção e promoção da saúde, decretando que as políticas de saúde são definidas pelo Governo, que a definição da política nacional de saúde e sua promoção e monitorização cabem ao Ministério da Saúde, que todos os departamentos relevantes para a saúde (especificamente aqueles que atuam nas áreas da segurança e bem-estar social, da educação, do emprego, do desporto, do ambiente, da economia, do sistema fiscal, da habitação e do urbanismo) devem ser envolvidos na promoção da saúde, e que os serviços centrais do Ministério da Saúde exercem funções de regulamentação, orientação, planeamento, avaliação e inspeção relativamente ao Serviço Nacional de Saúde.

Por fim, a Base XXIV caracteriza o Serviço Nacional de Saúde (SNS) por ser universal quanto à população abrangida, por prestar integralmente ou garantir a prestação de cuidados globais, por ser tendencialmente gratuito para os utentes, por garantir a equidade no acesso dos utentes, com o objetivo de atenuar os efeitos das desigualdades económicas, geográficas e quaisquer outras no acesso aos cuidados e por ter uma organização regionalizada e gestão descentralizada e participada.

---

<sup>362</sup> Cf. Miguel Nogueira de BRITO, “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, *op. cit.*, p. 106.

<sup>363</sup> Cf. Miguel Nogueira de BRITO, “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, *op. cit.*, pp. 106-107.

Importa também referir que, atualmente, está em vias de ser aprovada uma nova Lei de Bases da Saúde, proposta pelo Partido Socialista, com o acordo recente do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista Português, que revoga o decreto-lei das Parcerias Público-Privadas (PPP).<sup>364</sup>

### 3.4. O direito à saúde e a crise

“Desde 2009, nomeadamente com o início da última “Grande Recessão”, que o debate na área da saúde se focou no impacto da crise económica na saúde e nos cuidados de saúde. [...] Um dos focos da discussão foram as consequências das políticas de austeridade adoptadas na maioria dos países europeus, aplicadas com o objetivo de controlar a explosão do endividamento público, e que consistiram essencialmente em fortes cortes nos orçamentos sociais e da saúde.”<sup>365</sup>

Relativamente ao caso português, existem diversas interpretações quanto ao impacto das políticas públicas na saúde durante esse período. Segundo uma visão dos acontecimentos, o Serviço Nacional de Saúde, demonstrando uma admirável solidez, conseguiu, no essencial, manter a mesma qualidade de serviços ao longo deste período. Outras perspetivas, contudo, apontaram para os crescentes obstáculos em matéria de acesso aos cuidados de saúde decorrentes das restrições orçamentais que foram impostas nesta área, (com uma particular ênfase nos medicamentos e nos transportes de utentes), para a degradação da qualidade do Serviço Nacional de Saúde (consequência inevitável do êxodo de profissionais de saúde para o setor privado, para a reforma ou para o estrangeiro), e, conseqüentemente, uma fragmentação do sistema de saúde português, culminando na criação de uma dicotomia entre os setores público e privado, em que este último registou um forte desenvolvimento durante a crise.<sup>366</sup>

Seja qual for o lado do espectro político do qual venham as reflexões, é irrefutável o facto de as políticas de austeridade executadas durante a crise económica se terem traduzido numa substancial restrição orçamental no domínio da saúde. “Total health expenditure represented 9.5% of the country’s GDP in 2014. This is around 10% lower than its peak in 2010, reflecting the impact of the economic crisis and the subsequent MoU.”<sup>367</sup>

---

<sup>364</sup> Cf. Sofia RODRIGUES, “Lei de Bases da Saúde tem maioria de esquerda para ser aprovada”, in *Pública*, 12 jul. 2019, texto disponível em <https://www.publico.pt/2019/07/12/politica/noticia/ha-acordo-ps-pcp-materia-lei-bases-saude-1879724> [10.08.2019].

<sup>365</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2016: Saúde: procuram-se novos caminhos”, 2016, p. 14, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio\\_Primavera\\_2016\\_1.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio_Primavera_2016_1.pdf) [12.01.2019].

<sup>366</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2016: Saúde: procuram-se novos caminhos”, 2016, p. 14, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio\\_Primavera\\_2016\\_1.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio_Primavera_2016_1.pdf) [12.01.2019].

<sup>367</sup> Cf. Jorge de Almeida SIMÕES *et al.*, “Portugal: Health system review” in *Health Systems in Transition*, vol. 19, n.º 2, 2017, p. 20, texto disponível em [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/337471/HiT-Portugal.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/337471/HiT-Portugal.pdf) [27.01.2019].

Segundo o relatório do Parlamento Europeu sobre o impacto das medidas de austeridade sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais em Portugal, as consequências mais negativas da crise económica e as resultantes medidas de austeridade foram sentidas durante o período 2011-2014, após a aplicação das medidas previstas no Memorando de Entendimento com a *Troika*. Segundo o relatório, o Memorando estava focado em poupança imediata, e o Governo então no poder cumpriu rigorosamente as medidas dispostas no documento.<sup>368</sup>

Passemos então à análise das medidas estipuladas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica<sup>369</sup> pertinentes ao domínio da saúde. O Memorando da *Troika* visava “Controlar os custos no sector da saúde, com base nas medidas detalhadas adiante no ponto sobre “Sistema Nacional de Saúde”, obtendo poupanças de 550 milhões de euros”.<sup>370</sup>

Postulava como objetivo geral para a área da saúde “Aumentar a eficiência e a eficácia do sistema nacional de saúde, induzindo uma utilização mais racional dos serviços e controlo de despesas; gerar poupanças adicionais na área dos medicamentos para reduzir a despesa pública com medicamentos para 1,25% do PIB até final de 2012 e para cerca de 1% do PIB em 2013 (em consonância com a média da UE); gerar poupanças adicionais nos custos operacionais dos hospitais.”<sup>371</sup> Uma das medidas destinadas a equilibrar as contas na área da saúde dizia respeito à revisão das taxas moderadoras. As taxas moderadoras foram um mecanismo introduzido em 1989, uma década após a criação do Serviço Nacional de Saúde, tendo em vista a criação de receitas para o Estado, por um lado, e a regulação e o não-abuso do acesso ao serviço por parte dos cidadãos portugueses, por outro.<sup>372</sup>

O Memorando de Entendimento visava um aumento dessas taxas em certos serviços com a finalidade de aumentar as receitas estatais delas derivadas, assegurando que as taxas moderadoras dos cuidados de saúde primários seriam mais baixas do que as aplicáveis a consultas de especialidade e

---

<sup>368</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2016: Saúde: procuram-se novos caminhos”, 2016, pp. 14-15, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio\\_Primavera\\_2016\\_1.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio_Primavera_2016_1.pdf) [12.01.2019].

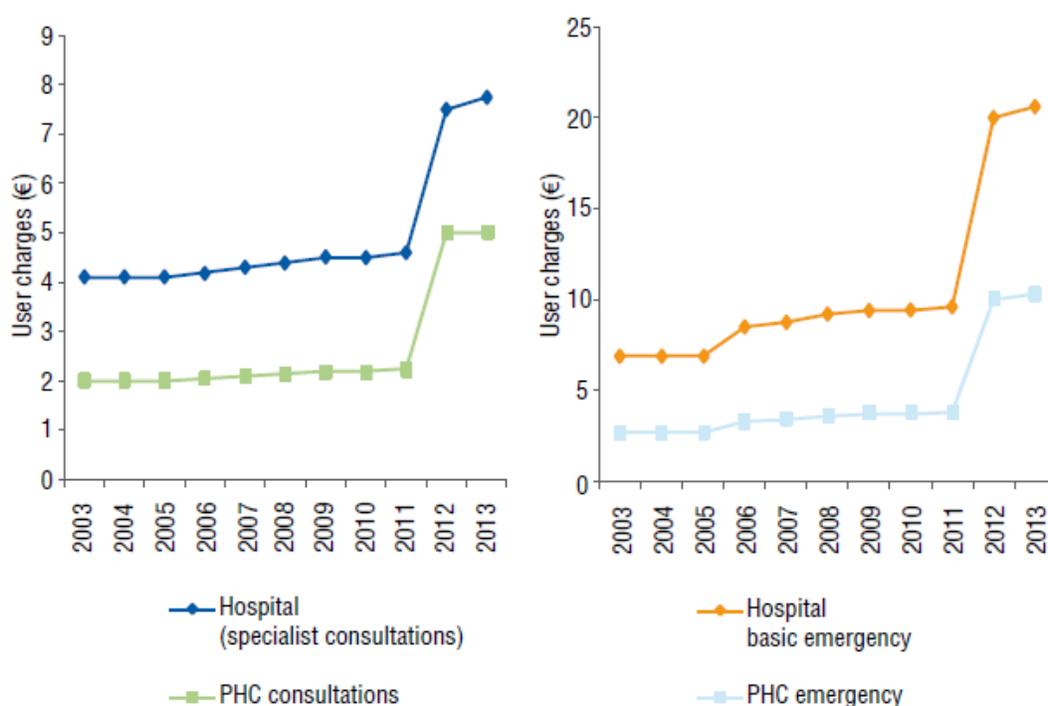
<sup>369</sup> O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica é, como vimos, um de dois Memorandos, sendo que o outro é o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, assinado entre Portugal e o Fundo Monetário Internacional. Contudo, dado que o conteúdo dos dois documentos é muito semelhante, e o primeiro Memorando é considerado o mais detalhado e relevante, julgamos suficiente a análise deste mesmo, pelo que, quando no futuro nos referirmos ao “Memorando de Entendimento”, estamos a referir-nos ao Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, mas que num sentido geral estamos a cobrir o conteúdo dos dois.

<sup>370</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al.*, “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, 17 maio 2011, p. 3, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>371</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al.*, “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, 17 maio 2011, p. 17, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

<sup>372</sup> Cf. Inácia Luzia Bandeira MOREIRA, *O impacto da crise económica, financeira e social no acesso aos cuidados de saúde em Portugal*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006, p. 21, texto disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/33188/1/O%20Impacto%20da%20Crise%20Económica%20e%20Financeira%20e%20Social%20no%20Acesso%20aos%20Cuidados%20de%20Saúde%20em%20Portugal.pdf>. [12.01.2019].

episódios de urgência. Adicionalmente, o Memorando considerava necessária a introdução de uma legislação de indexação automática das taxas moderadoras à inflação. O documento visava ainda uma revisão do alcance das isenções às taxas moderadoras, sendo esperada uma redução substancial (de dois terços) das isenções fiscais relativas a encargos de saúde nesse domínio.<sup>373</sup> As mudanças determinadas para as taxas moderadoras foram categorizadas como “financiamento” e almejavam gerar receitas adicionais num total de 150 milhões de EUR em 2012 e 50 milhões de EUR adicionais em 2013<sup>374</sup>. Na Figura 13.<sup>375</sup> podemos contrastar os valores das taxas moderadoras antes e depois da implementação das medidas de austeridade. A Figura 14.<sup>376</sup> serve igualmente para ilustrar a subida das taxas moderadoras decorrentes das medidas decretadas pelo Memorando relativamente a serviços específicos.



Note: PHC: public health centre.

**Figura 13. Evolução das taxas moderadoras em Portugal, 2003- 2013.**

Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 17

<sup>373</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>374</sup> Cf. Constantino SAKELLARIDES, *et al*, “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal. European Observatory on Health Systems and Policies”, 2014, p. 17, texto disponível em <https://qrqo.page.link/r73yv> [12.12.2019].

<sup>375</sup> Figura 13. “Evolution of selected user charges in Portugal, 2003- 2013”, “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal”, Cf. Constantino SAKELLARIDES, *et al*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>376</sup> Figura 14. “Changes to a selection of user charges in Portugal, 2011-2013”. “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal”, Cf. Constantino SAKELLARIDES, *et al*, *op. cit.*, p. 18.

<b>Services</b>	<b>Change in user charges</b>
<i>Primary and ambulatory care</i>	
Specialist visits	Increased from €4.60 to €7.75
Primary health care consultations	Increased from €2.25 to €5
Urgent attendances in health centres	Increased from €3.80 to €10.30
<i>Hospital care</i>	
Type 1 hospital emergency	Increased from €9.60 to €20.60
Type 2 hospital emergency	Increased from €8.60 to €15
Type 3 hospital emergency	Increased from €8.60 to €17.50
Since January 2013	Increase of 2.8% in all hospital user charge

**Figura 14. Mudança de uma seleção de taxas moderadoras em Portugal, 2011-2013.**

Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 18

O impacto do aumento dessas taxas sobre o acesso da população portuguesa a cuidados de saúde veio acrescentar-se às restrições financeiras que a grande maioria já tinha sofrido por via das medidas de restrição orçamental aplicadas ao trabalho, às pensões e à segurança social, do desemprego e de uma situação de empobrecimento em geral. Dado que uma vasta fração da sociedade portuguesa já se encontrava em situação de precariedade económica devido a essas medidas, a subida das taxas moderadoras veio acrescentar um peso financeiro à situação já precária de muitos portugueses, dificultando o acesso aos cuidados de saúde. Reconhecidamente, em 2012, por via do Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho, o alcance das isenções às taxas moderadoras veio, devido à expansão do número de pessoas na categoria de pobreza decorrente dos cortes aplicados, a ser ampliado e a cobrir cerca de 50% da população portuguesa, sendo que os critérios de elegibilidade abrangiam os cidadãos em situação de insuficiência económica (cujo rendimento do agregado familiar fosse igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do Indexante de Apoio Social). Nesta categoria encontravam-se os desempregados, seus cônjuges e menores a seu cargo, crianças de idade inferior a 12 anos, mulheres grávidas, pessoas portadoras de deficiência com um grau de incapacidade superior a 60%, bombeiros, militares e veteranos e reclusos, entre outros.<sup>377</sup>

<sup>377</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho.

Contudo, apesar de essas isenções efetivamente aliviarem a dificuldade de acesso dos mais desfavorecidos aos cuidados de saúde, uma vasta fração da população portuguesa que se encontrava, ainda que não nas condições económicas mais graves, mas ainda assim em situação de dificuldade devido à crise, deixou de poder arcar com estas despesas de saúde acrescidas.

Um dos principais mecanismos de contenção da despesa consistiu em cortes e restrições dos planos de saúde para trabalhadores da função pública, tais como sistemas de saúde ADSE, Serviços Sociais da Administração Pública, Assistência na Doença aos Militares para as Forças Armadas e Serviços de Assistência na Doença para os Serviços Policiais, diminuindo a comparticipação das entidades empregadoras e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde, com o objetivo de obter poupanças de 100 milhões de EUR somente no ano de 2012.<sup>378</sup> Este objetivo de aforro teria como mecanismo inicial a introdução de um limite máximo para as despesas em saúde, que resultaria numa redução de 30% dos recursos financeiros públicos destinados a estes sistemas de saúde até 2012, e numa redução adicional de 20% em 2013, com a finalidade de atingirem uma autossuficiência financeira até 2016.<sup>379</sup>

Como pudemos observar anteriormente, as restrições dos benefícios dos trabalhadores da função pública consistiram numa das práticas de restrição orçamental às quais mais se recorreu para a redução da despesa pública. Estas restrições, agregadas à subida do preço das taxas moderadoras no acesso a cuidados de saúde e, a exemplo do que aconteceu na área da educação, aos fatores indiretos que afetaram as condições financeiras dos cidadãos portugueses, como cortes e congelamentos dos salários da função pública, cortes no pessoal desse setor, bem como ao empobrecimento que as medidas de austeridade gerais precipitaram, resultaram logicamente num peso acrescido a nível da capacidade financeira de acesso a cuidados de saúde dos funcionários públicos. Os próprios profissionais do Serviço Nacional de Saúde, sendo trabalhadores da função pública, foram afetados pelos cortes aplicados: “The NHS is staffed by public sector workers, who are also affected by general government reforms in the public sector and not only changes aimed at the health sector.”<sup>380</sup>

Uma medida relativa ao sistema de saúde português cujo sucesso importa notar consiste na reforma substancial empreendida no setor farmacêutico. Com vista à redução das despesas do Estado na comparticipação de medicamentos, o Memorando ordenava, sumariamente, o aumento da prescrição de

---

<sup>378</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>379</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>380</sup> Cf. Constantino SAKELLARIDES, *et al*, *op. cit.*, p. 19-20.

medicamentos genéricos com uma substância ativa similar (que, pelo facto de serem genéricos, eram mais baratos), substituindo assim medicamentos de marca mais caros e reduzindo não só o custo da sua aquisição por parte dos utentes, mas também o custo da sua comparticipação pelo Serviço Nacional de Saúde. Concretamente, o Memorando previa a fixação do preço máximo do primeiro genérico introduzido no mercado em 60% do preço do medicamento de marca, bem como a revisão do sistema atual de preços de referência com base em preços internacionais.<sup>381</sup>

O impacto desta reforma foi geralmente considerado positivo, tanto a nível da redução da despesa pública (tendo sido a medida com mais sucesso para esse fim) quanto do acesso a esses medicamentos por parte dos cidadãos.<sup>382</sup> “The NHS partially reimburses prescribed medicines at the rate of 90%, 69%, 37% and 15%, depending on the kind of medicine. For people with a very low income the reimbursement can be up to 15% higher. Therefore, reforms aiming at reducing the price of medicines have a significant impact on both public and private expenses”.<sup>383</sup> Um exemplo estatístico do sucesso dessa medida é sublinhado pelo Observatório Europeu em Sistemas e Políticas de Saúde e pela Organização Mundial da Saúde, que referem que, em 2011, se constatou um decréscimo de 19,2% nas despesas do Serviço Nacional de Saúde com medicamentos prescritos em cuidados ambulatoriais, resultando no aforro de mais de 312 milhões de EUR, e que, em 2012, as despesas neste domínio continuaram a diminuir 11,4%. As despesas do SNS com medicamentos para hospitais desaceleraram em 2011, para uma taxa de crescimento de 1,2%, em contraste com a subida acentuada verificada previamente, diminuindo para -1,1% no ano seguinte, como podemos observar na Figura 15.<sup>384</sup>

---

<sup>381</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>382</sup> OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2013: Duas faces da saúde”, 2013, p. 27, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2013\\_0.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2013_0.pdf) [12.01.2019].

<sup>383</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 30.

<sup>384</sup> Figura 15. “Changes in drug expenditure (NHS ambulatory and hospital) as a percentage of that in the previous year, 2007-2012”, Infarmed, 2013; Portuguese Observatory on Health Systems, 2014, “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal”, Cf. Constantino SAKELLARIDES, *et al.*, *op. cit.*, p. 20.

Year	Drug expenditure changes in ambulatory sector (%)	Drug expenditure changes in hospital sector (%)
2007	-1.7	3.2
2008	5.0	4.9
2009	6.2	9.7
2010	5.2	3.1
2011	-19.2	1.2
2012	-11.4	-1.1 (Jan. to Nov.)

**Figura 15. Variações nas despesas do SNS com medicamentos (cuidados ambulatoriais e hospitalares) como percentagem das do ano anterior, 2007-2012**

Fonte: European Observatory on Health Systems and Policies, 2014, p. 20

As despesas com medicamentos em meios hospitalares e ambulatoriais continuaram a descer após 2012, para 1,25% do PIB em 2013 e ainda para 1,23% do PIB em 2014, mantendo estes níveis até ao final do mandato da *Troika*.<sup>385</sup>

Para além da descida nos preços de medicamentos, também ocorreu a generalização do uso de medicamentos genéricos. Por exemplo, em junho de 2012, tornou-se obrigatório para os médicos prescreverem fármacos pelo seu princípio ativo em oposição ao seu nome de marca comercial, o que levou a uma subida de 21% em 2011 para 25% em 2012.

Não obstante o sucesso da prescrição generalizada de medicamentos genéricos e a redução de despesas assim obtida, esta medida teve também uma consequência em parte negativa para o exercício do direito à saúde. A rentabilidade da disseminação de medicamentos genéricos no mercado português foi de tal ordem que por fim acabou por despertar o interesse noutros países da União Europeia, que iniciaram a importação de quantidades significativas desses medicamentos. Esta exportação em massa resultou numa escassez do stock farmacêutico em território português, o que reduziu consideravelmente o acesso a certos medicamentos pelos cidadãos portugueses.<sup>386</sup>

<sup>385</sup> Cf. INFARMED, "Estatística do medicamento e produtos de saúde", 2017, texto disponível em <https://www.infarmed.pt/documents/15786/1229727/Estat%ff%fstica%2bdo%2bMedicamento%2b2017/c759b946-9dcb-4b0a-b10b-6287bf76c114> [12.01.2019].

<sup>386</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, "Relatório de primavera 2014: Saúde síndrome de negação", 2014, p. 27, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2014.pdf> [12.01.2019].

O último elemento das medidas de contenção orçamental do Memorando pertinentes à saúde que analisaremos (ainda que nele constem mais medidas que consideramos que não são particularmente relevantes nesta sede) refere-se à redução de custos em recursos humanos e material.

Para este efeito, o Memorando previa a adoção de horários flexíveis para todo o pessoal dos serviços de saúde, incluindo os médicos, com o intuito de reduzir em pelo menos 10% as despesas com horas extraordinárias em 2012, e 10% adicionais em 2013, no âmbito da implementação de um controlo mais rigoroso das horas de trabalho e das atividades dos profissionais nos hospitais.<sup>387</sup> Estas reduções de despesas com horas extraordinárias foram subseqüentemente duplicadas na quarta atualização do Memorando, em junho de 2012, passando a 20%, quer para 2012 quer para 2013. A esta flexibilização laboral (que consistia concretamente no aumento da carga laboral dos profissionais da área da saúde concomitantemente com o decréscimo da remuneração pelos serviços prestados) foi também acrescentado, na revisão do Memorando, um aumento de 20% do número de utentes por médico de família e de 10% nas Unidades de Saúde.<sup>388</sup> Paralelamente, outra medida visando a contração da despesa consistiu na redução de um terço dos custos com transportes não urgentes de doentes, relativamente aos valores de 2010.<sup>389</sup> A fim de diminuir a quantidade de utentes do SNS sem médico de família, foram implementadas medidas adicionais que determinavam que os utentes que não mantivessem contacto com o seu médico de família por um prazo igual ou superior a três anos seriam excluídos das listas. Adicionalmente, foi prescrita uma redução do tempo de consulta de 21 minutos para 15 minutos, permitindo assim atender novos utentes e realizar mais consultas.<sup>390</sup>

Os efeitos destas medidas de redução de custos em termos de recursos humanos foram indubitavelmente negativos. Uma primeira e óbvia consequência das medidas restritivas aplicadas foi a diminuição da qualidade das consultas. O aumento do número de utentes por médico de família e por Unidade de Saúde Familiar e a redução do tempo das consultas resultou logicamente numa redução da capacidade de atendimento em profundidade e com a atenção e proximidade esperados da relação médico-doente. Em segundo lugar, o aumento da carga laboral dos profissionais conduziu a um maior nível de fadiga

---

<sup>387</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>388</sup> Cf. "Quarta Atualização, Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica", 27 jun. 2012, pp. 22-23, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/680283/4r\\_mou\\_pt\\_20120627.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/680283/4r_mou_pt_20120627.pdf) [14.07.2016].

<sup>389</sup> Cf. BANCO CENTRAL EUROPEU *et al*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>390</sup> Cf. Inácia Luzia Bandeira MOREIRA, *O impacto da crise económica, financeira e social no acesso aos cuidados de saúde em Portugal*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006, p. 51, texto disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/33188/1/O%20Impacto%20da%20Crise%20Económica%20%20Financeira%20e%20Social%20no%20Acesso%20aos%20Cuidados%20de%20Saude%20em%20Portugal.pdf>. [12.01.2019].

nestes, bem como um decréscimo na sua motivação, afetando assim o seu desempenho. “Overall, the cuts in public expenses with the NHS have put tremendous pressure on healthcare professionals, threatening both the quality and the quantity of the care provided. A lack of motivation and indignation of doctors and nurses is easily noted, and reinforced by the protests and strikes they have organised during recent years.”<sup>391</sup>

Outra consequência negativa destas medidas de austeridade sobre os profissionais de saúde foi o êxodo significativo destes profissionais do Serviço Nacional de Saúde, principalmente para o setor privado, enquanto uma fração significativa dos médicos recém-formados emigraram para países em que as condições remuneratórias eram mais favoráveis. Segundo José Manuel Silva, Bastonário da Ordem dos Médicos, na sua crítica às políticas de austeridade implementadas no Serviço Nacional de Saúde, mais de 3000 médicos saíram do SNS desde 2011.<sup>392</sup> Segundo ele, as restrições executadas em Portugal na área da saúde foram claramente excessivas, tendo-se observado uma redução das despesas na saúde de cerca de 1 500 milhões de EUR entre 2010 e 2012, mais do dobro do valor exigido pela *Troika*, com graves repercussões para o funcionamento do SNS. Refere, contudo, que nesse período, a despesa em saúde decorrente de pagamentos ao setor privado evoluiu em sentido inverso. Nas palavras de José Manuel Silva: “Dentro da sua filosofia ultraliberal, o Ministério da Saúde aumentou a contratualização de prestação de serviços com o setor privado e social, acelerando o esvaziamento e o desinvestimento do SNS e na prestação pública de cuidados de Saúde. Ora, este processo promoveu a saída de médicos para o setor privado, agravando as dificuldades do SNS em fixá-los. Esta estratégia deliberada de favorecimento do grande sector privado, que cresceu exponencialmente com o apoio do Governo, tem efeitos nefastos e perversos”.<sup>393</sup>

Passemos agora a uma análise estatística de certos indicadores relativos ao funcionamento do Serviço Nacional de Saúde durante a tutela da *Troika*. Após pesquisas aprofundadas, verificou-se que os dados estatísticos disponíveis para os indicadores relativos a cuidados de saúde em Portugal são mais escassos e incompletos do que os existentes para o direito à educação. Dadas esta escassez e incompletude de dados, acrescentadas ao facto de a análise dos efeitos das várias medidas de austeridade sobre o exercício do direito à saúde efetuada ao longo desta secção já se encontrar consideravelmente carregada de elementos estatísticos, julgamos pertinente modificar o formato de apresentação das estatísticas

---

<sup>391</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, p. 32.

<sup>392</sup> Cf. José Manuel SILVA, “O necessário e resumido balanço de quatro anos do Ministério da Saúde: olhar o passado a pensar no futuro”, in *Revista da Ordem dos Médicos*, n.º 162, 2015, p. 6, texto disponível em <https://issuu.com/revistaordemdosmedicos/docs/162> [27.01.2019].

<sup>393</sup> Cf. José Manuel SILVA, “O necessário e resumido balanço de quatro anos do Ministério da Saúde: olhar o passado a pensar no futuro”, *op. cit.*, p. 6, texto disponível em <https://issuu.com/revistaordemdosmedicos/docs/162> [27.01.2019].

encontradas, não mais apresentando uma evolução em números entre todo o período da tutela da Troika, mas sim analisando individualmente certos dados a nosso ver indicadores do impacto imediato de certas medidas do Memorando.

O primeiro indicador que analisaremos diz respeito à evolução do número de consultas aquando da implementação das medidas de austeridade. Relativamente às consultas médicas nos centros de saúde entre os anos 2008 e 2013, apresentados na Figura 16.<sup>394</sup>, podemos observar uma contração significativa de 2008 para 2009, correspondentes ao início da crise económica. Os valores passam então a estabilizar-se, para voltarem a cair de forma considerável de 2011 para 2012, transição que reflete a subida das taxas moderadoras nos serviços de saúde. O Observatório Português dos Serviços de Saúde apresenta esta constatação: “Em termos de acesso, este movimento parece-nos sintomático, na medida em que existe uma redução nas consultas dos centros de saúde, aquelas que mais próximas estão das populações, verificando-se, em contrapartida, um aumento nas consultas externas dos hospitais [valores estes apresentados na Figura 17.<sup>395</sup>], as que estão mais distantes. Mais uma vez assinalamos a coocorrência destes fenómenos com o aumento das taxas moderadoras, as quais passaram a taxar novos serviços. Por outro lado, estes dados parecem contrariar a ideia de um maior investimento nos cuidados de saúde primários.”<sup>396</sup> Ademais, a Administração Central do Sistema de Saúde declarou, em 2013, que se registou uma considerável subida no número de faltas a consultas do Serviço Nacional de Saúde, sendo que mais de um milhão de utentes por ano não compareceram nesse período.<sup>397</sup>

---

<sup>394</sup> Figura 16. “Consultas médicas (N.º) nos Centros de Saúde”. Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 34, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

<sup>395</sup> Figura 17. “Consultas médicas nas consultas externas (N.º) nos hospitais oficiais públicos”. Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 34, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

<sup>396</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 34, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

<sup>397</sup> Cf. Sofia FONSECA, “Falta de utente inviabiliza mais de um milhão de consultas por ano”, *Diário de Notícias*, 4 mar. 2013, texto disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/falta-de-utente-inviabiliza-mais-de-um-milhao-de-consultas-3087843.html> [12.01.2019].

	2008	2009	2010	2011	2012	Δ% 2013 - 2008
Portugal	31 710 698	27 737 812	27 970 947	27 892 050	26 283 459	-17,11%
Continente	31 008 434	27 108 516	27 331 816	27 226 919	25 613 804	-17,40%
Norte	11 447 320	9 034 621	8 610 328	8 941 924	8 549 508	-25,31%
Centro	8 358 732	6 852 489	7 873 071	7 467 368	7 072 974	-15,38%
Lisboa	7 461 056	7 289 887	6 772 818	6 745 121	6 319 046	-15,31%
Alentejo	2 727 294	2 842 830	2 802 131	2 816 701	2 529 916	-7,24%
Algarve	1 014 032	1 088 689	1 273 468	1 255 805	1 142 360	12,66%
Região Autónoma dos Açores	319 147	307 812	293 546	292 464	294 930	-7,59%
Região Autónoma da Madeira	383 117	321 484	345 585	372 667	374 725	-2,19%

**Figura 16. Consultas médicas (N.º) nos centros de saúde**

Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 34

	2010	2011	2012	2013	Δ% 2013 - 2010
Portugal	11 465 789	11 632 772	11 808 946	12 201 439	6,42%
Continente	10 998 413	11 166 728	11 319 412	11 669 376	6,10%
Norte	4 277 090	4 329 303	4 395 090	4 518 910	5,65%
Centro	2 449 431	2 470 734	2 468 025	2 514 059	2,64%
Lisboa	3 374 849	3 479 504	3 589 228	3 732 284	10,59%
Alentejo	575 334	559 279	568 331	590 492	2,63%
Algarve	321 709	327 908	298 738	313 631	-2,51%
RA dos Açores	244 495	248 580	253 529	287 987	17,79%
RA da Madeira	222 881	217 464	236 005	244 076	9,51%

**Figura 17. Consultas médicas nas consultas externas (N.º) nos hospitais oficiais públicos**

Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 34

O segundo e último indicador que analisaremos diz respeito à taxa de necessidades não atendidas de exame médico. “De acordo com o Eurostat (2015), Portugal é um dos países em que as necessidades não atendidas de exame médico mais subiram, principalmente a partir de 2011, integrando o grupo da Grécia e Espanha”.<sup>398</sup> Nesta Figura 18.<sup>399</sup>, podemos observar uma forte subida na taxa de autoapreciação de necessidades não atendidas no ano de implementação das medidas de restrição no setor da saúde. A evolução desta taxa desde 2008 é acidentada. Começamos em 2008 com o valor mais baixo dos países europeus que constam desta tabela, para se assinalar um aumento acentuado no ano seguinte, (que pode ser visto como o ano subsequente ao início da crise em Portugal). Observamos então nos dois anos seguintes

<sup>398</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 43, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

<sup>399</sup> Figura 18. Autoapreciação de necessidade não atendidas de exame médico. Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 43, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

um decréscimo gradual, até voltarmos a observar uma significativa subida em 2012 (o ano em que se começaram a fazer sentir as medidas de austeridade da *Troika* e do XIX Governo), estabilizando-se no ano de 2013. O Observatório Português dos Sistemas de Saúde, no seu Relatório Primavera de 2015, acrescenta que, segundo a OCDE, são as pessoas com mais baixos rendimentos que mais relatam necessidades não atendidas. Adicionalmente, o Observatório aponta para a necessidade de conjugar estes dados com os dados apresentados anteriormente, nomeadamente relativos à diminuição das consultas nos cuidados de saúde primários.<sup>400</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
União Europeia (28)	-	-	3,1	3,4	3,4	3,6
Espanha	0,4	0,4	0,3	0,6	0,7	0,8
Luxemburgo	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Alemanha	2,2	2,1	1,8	1,7	1,6	1,6
Suécia	2,4	2,0	1,8	1,4	1,4	1,9
Portugal	1,1	3,3	2,0	1,4	3,3	3
Irlanda	1,8	2,0	2,1	2,2	3,4	3,3
Grécia	5,4	5,5	5,5	7,5	8	9

**Figura 18. Autoapreciação de necessidade não atendidas de exame médico**

Fonte: Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2015, p. 43

Em conclusão, tal como relativamente ao estudo do direito à educação, julgamos poder afirmar que o plano de medidas de austeridade não teve em conta o impacto que indubitavelmente teria sobre o direito à saúde. O Observatório Europeu de Sistemas e Políticas de Saúde e a Organização Mundial da Saúde concluem após o seu estudo que as implicações sociais e para a saúde da população portuguesa não foram consideradas aquando do esboço dos programas de austeridade, incluindo o Memorando de Entendimento, e que essa omissão pode ter consequências de longo alcance. Acrescentam que tampouco foram estabelecidos sistemas de monitorização dos efeitos destas medidas (o que consideram das mais graves omissões do Memorando), o que é indicativo de que as medidas estavam principalmente focadas na redução de custos, na racionalização de recursos e do incremento das receitas, e não na sustentabilidade do sistema de saúde português.<sup>401</sup>

<sup>400</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, p. 43, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

<sup>401</sup> Cf. Constantino SAKELLARIDES *et al.*, “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal. European Observatory on Health Systems and Policies”, 2014, pp. 32-33, texto disponível em <https://qrgo.page.link/r73yv> [Portugal. European Observatory on Health Systems and Policies].

O Observatório Português dos Sistemas de Saúde partilha esta visão dos factos, declarando como objetivo fulcral para a viabilidade e o sucesso de políticas de saúde a superação da tendência frequente e inaceitável de tomar decisões de natureza financeira sem considerar os seus efeitos na saúde de populações, apenas tardiamente reconhecendo os efeitos negativos da sua omissão.<sup>402</sup> Afirma que o Memorando de Entendimento com a *Troika* afetou o direito à saúde e o sistema de saúde de diversas formas, com os efeitos do empobrecimento, do desemprego e do endividamento, os efeitos da diminuição das despesas públicas com a saúde e o funcionamento dos serviços de saúde, os efeitos da diminuição das disponibilidades financeiras das famílias e dos copagamentos nos serviços públicos de saúde, entre outros. Neste contexto, existe uma pergunta fundamental: Na elaboração e adoção das medidas que constam do Memorando, foi tido em linha de conta o seu impacto na saúde e o bem-estar dos portugueses? A resposta parece ser negativa.<sup>403</sup> A nível da análise dos indicadores estatísticos do desempenho dos cuidados de saúde, podemos também observar (ainda que menos evidente do que no caso do direito à educação), um claro impacto negativo das políticas de austeridade implementadas em Portugal por via do Memorando de Entendimento e das políticas orçamentais do XIX Governo Constitucional, seja a nível do seu impacto no acesso a consultas, seja a nível do seu impacto na satisfação das necessidades de saúde da população portuguesa. Não é o foco do nosso trabalho apresentar retroativamente possíveis alternativas às medidas apresentadas nem discutir a margem de manobra de que o Estado português dispôs aquando da sua negociação. A nossa tarefa neste contexto é determinar se houve efetivamente um impacto negativo destas medidas sobre o exercício do direito à saúde (mais relevantemente aqui, a cuidados de saúde) dos portugueses. Neste sentido, é nossa opinião ter sido evidenciado que, ainda que nem todas as medidas tenham sido nocivas, consideradas no seu conjunto, as políticas aplicadas em Portugal durante este período tiveram, direta e indiretamente, efeitos prejudiciais para o exercício do direito à saúde.

#### 4. O caso português: conclusões

---

<sup>402</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2012: Crise & Saúde. Um país em sofrimento”, 2012, pp. 29-30, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2012.pdf> [12.01.2019].

<sup>403</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2012: Crise & Saúde. Um país em sofrimento”, 2012, p. 38, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2012.pdf> [12.01.2019].

Neste capítulo, julgamos ter apurado de forma conclusiva que os efeitos das políticas de austeridade postas em prática em Portugal sob a tutela da *Troika* foram consideravelmente nocivos para o exercício do direito à educação e do direito à saúde. Não nos sendo, naturalmente, possível analisar todo o espetro nacional de direitos económicos, sociais e culturais, seleccionámos estes dois por duas principais razões. Em primeiro lugar, o direito à educação e o direito à saúde podem ser considerados dos direitos mais basilares da dimensão económica, social e cultural dos direitos fundamentais e dos que melhor refletem o desempenho de um país na sua proteção. Em segundo lugar, trata-se de importantes direitos fundamentais desta categoria, relativamente aos quais foi possível encontrar uma quantidade mais significativa de dados relevantes, quer a nível de estudos efetuados por observatórios nacionais e internacionais, organizações não-governamentais, relatórios estatais e intergovernamentais, quer a nível de dados estatísticos, a fim de podermos efetuar uma análise o mais detalhada e conclusiva possível, e que reflita, na maior medida possível, o impacto geral das políticas económicas prescritas sobre os direitos económicos, sociais e culturais em Portugal. Sumariamente, as medidas de austeridade tiveram consequências profundamente nocivas para o exercício destes direitos, e estes não foram tomados em consideração aquando do esboço da definição de tais medidas.

“É hoje evidente que a estratégia da *Troika* e da atual governação foi desastrosa. A destruição massiva de emprego, a instabilidade profissional e pessoal, o alastramento das situações de privação material, a emigração forçada, o aumento das desigualdades, tudo isto são sinais de uma economia e de uma sociedade em desagregação”.<sup>404</sup> Na perspetiva de Alexandre Abreu e os seus coautores, na obra intitulada *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, a *Troika* e o governo de então não hesitaram em continuar o caminho delineado no Memorando de Entendimento, não obstante os claros sinais de degradação económica e social das condições de vida da população portuguesa. Tal deve-se, a seu ver, não a uma negação dos efeitos produzidos, mas sim a um objetivo destas medidas de natureza mais sub-reptícia, que é o aproveitamento de uma oportunidade de levar a cabo uma reestruturação da sociedade, da economia e do Estado. “Privatizações, desregulamentação do mercado, redução da fiscalidade sobre as empresas, degradação dos serviços coletivos, erosão do sistema público de pensões – estes são ingredientes de um programa de governação que não foi sufragado pelo povo português nas urnas. Para aqueles que defendem uma economia e uma sociedade inteiramente entregues às lógicas do mercado, a profunda crise em que Portugal e outros países Europeus se encontram constitui uma oportunidade histórica para impor a agenda

---

<sup>404</sup> Cf. Alexandre ABREU *et al.*, *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa, Tinta da China, 2013, pp. 11-12.

política que sempre defenderam”.<sup>405</sup> Sendo esta uma interpretação dos factos partilhada por uma percentagem considerável da população portuguesa, julgámos pertinente apresentá-la.

No que concerne a este trabalho, vimos por este meio abordar eventuais questões relativas à capacidade de estabelecer uma correlação entre a natureza das políticas implementadas em Portugal entre 2011 e 2015 e a restrição de direitos económicos, sociais e culturais. Para esse efeito, concluímos este capítulo com a análise das observações finais do Comité das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre o Quarto Relatório periódico de Portugal, documento E/C.12/PRT/CO/4<sup>406</sup>, emitido a 8 de dezembro de 2014, seguido das observações e recomendações gerais do Relatório do Parlamento Europeu intitulado “*The impact of the crisis on the fundamental rights across Member States of the EU: Country Report on Portugal*”<sup>407</sup>, que analisámos no contexto do direito à educação e do direito à saúde.

Começaremos com o Relatório do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. O documento em questão aborda várias temáticas, pelo que almejaremos restringir-nos aos elementos mais relevantes para o nosso trabalho.

O Comité considera que, apesar das medidas adotadas pelo Estado parte para mitigar o impacto social das medidas de austeridade decretadas no quadro do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, a crise económica teve um impacto adverso sobre o gozo de direitos económicos, sociais e culturais pela maioria da população, principalmente o direito ao trabalho, à segurança social, à habitação, à saúde e à educação. Nota também que, à luz das melhorias económicas e financeiras, o Estado parte optou por sair do Programa de Assistência Económica e Financeira em junho de 2014. O Comité relembra ao Estado português a sua obrigação de, ao abrigo do Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, respeitar, proteger e concretizar progressivamente os direitos económicos, sociais e culturais até ao limite máximo dos recursos disponíveis. Relembra que, no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais, as medidas de austeridade aplicadas num contexto de crise são unicamente aplicáveis se forem temporárias, necessárias e proporcionais, não discriminatórias e não afetarem desproporcionadamente os direitos de grupos marginalizados e desfavorecidos.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Cf. Alexandre ABREU *et al.*, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>406</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, “Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal” (E/C.12/PRT/CO/4), 8 dez. 2014, p. 4, texto disponível em <http://www.undocs.org/E/C.12/PRT/CO/4> [12.12.2019].

<sup>407</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*

<sup>408</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, pp. 2-3.

Entre outros, aborda a temática do nível de desemprego, que considera excepcionalmente elevado e afetando desproporcionalmente pessoas de idade inferior aos 24 anos, cuja taxa de desemprego mais que duplicou desde 2008. Nota também que o desemprego de longo prazo aumentou igualmente, de 48,2 % no segundo trimestre de 2008 para 56 % no segundo trimestre de 2013. Recomenda que o Estado parte intensifique os seus esforços para reduzir o desemprego, tendo em vista a progressão para a realização total do direito, através, nomeadamente, do reforço de programas e estratégias eficazes de redução do desemprego, que beneficiem os grupos desproporcionalmente afetados e a abordagem das causas do desemprego jovem e a criação de oportunidades profissionais para jovens, bem como da melhoria dos programas de ensino e formação profissional.<sup>409</sup>

O Comité manifesta ainda a sua preocupação relativamente aos despejos como consequência da crise económica e financeira, devido a incumprimentos de rendas e empréstimos hipotecários. Recomenda que o Estado se norteie por padrões de direitos humanos na sua abordagem, tendo devidamente em conta o direito das pessoas a uma habitação adequada. Deve assegurar a disponibilidade de assistência jurídica para os devedores no processo de negociação com instituições de crédito e prever possibilidades de se alcançar soluções eficazes. Compete-lhe também afetar recursos financeiros suficientes para aumentar a quantidade de habitação social de forma a satisfazer a procura.<sup>410</sup>

Outro ponto referido pelo Comité e que abordámos anteriormente prende-se com o abandono escolar precoce. Recomenda que o Estado parte tome todas as medidas necessárias para a sua redução, designadamente analisando os fatores que conduzem ao abandono precoce, em particular os fatores socioeconómicos que põem em risco as crianças mais desfavorecidas e marginalizadas, sensibilizando o público para a importância da educação e da formação enquanto ferramenta para a redução do risco de desemprego, pobreza e exclusão social, e proporcionando um apoio abrangente às crianças em risco de desistência precoce e oportunidades adequadas de ensino e formação adaptadas às suas necessidades específicas.<sup>411</sup>

Finalmente, a nível mais global, recomenda que todos os futuros planos, programas e estratégias relativos a uma ampla variedade de direitos económicos, sociais e culturais incluam um mecanismo de seguimento e avaliação, a fim de assegurar que resultados intercalares estejam disponíveis e que esses

---

<sup>409</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>410</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>411</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, p. 7.

planos, programas e estratégias possam ser devidamente ajustados quando as medidas adotadas não resultam no impacto positivo esperado.<sup>412</sup>

O documento revela uma clara e inequívoca insatisfação com o conteúdo e os parâmetros das medidas de austeridade implementadas em Portugal durante a crise económica e financeira, à luz de todos os mecanismos de proteção dos direitos económicos, sociais e culturais aos quais Portugal se vinculou, em particular o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Reitera que tais medidas de austeridade não têm nem podem ter primazia sobre o respeito desses direitos. Declara claramente ter havido fortes restrições ao gozo de uma multitude de direitos económicos, sociais e culturais em Portugal de 2011 a 2014, nomeadamente o direito ao trabalho, à segurança social, à habitação, à saúde e à educação, direitos esses que Estado português tem obrigação de respeitar, proteger e realizar progressivamente e ao limite máximo dos recursos disponíveis. Segundo o Comité, tal não se verificou durante a execução do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, assim como não existiram mecanismos de supervisão do respeito ou desrespeito desses direitos à luz das medidas aplicadas.

O relatório do Parlamento Europeu sobre o impacto das medidas de austeridade sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que analisámos no contexto dos direitos à educação e à saúde, aponta também claramente para o facto de estes direitos não terem sido tidos em conta aquando do delineamento destas medidas e para o efeito que isto veio a produzir, sublinhando também a necessidade, incumprida, de terem sido estabelecidas medidas de monitorização e avaliação do seu impacto.

Neste relatório, o Parlamento afirma que as condições impostas no programa de resgate a Portugal por parte da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional se transformaram em políticas e medidas de austeridade que afetaram numerosos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, na Carta Social Europeia e em vários outros catálogos de direitos<sup>413</sup>, e que o aumento das desigualdades relativas ao acesso ou à garantia efetiva de direitos fundamentais são fáceis de observar.<sup>414</sup>

Nas suas propostas concretas para a melhoria do respeito pelos direitos fundamentais em tempos de crise, prescreve o seguinte: “In general, austerity measures have to be regarded from a fundamental

---

<sup>412</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, p. 7.

<sup>413</sup> Cf. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, *op. cit.*, p. 7.

<sup>414</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, 2015, p. 8.

rights' perspective much more often. They also need to be periodically re-evaluated by independent institutions, such as the Ombudsman's office. The priority given to deficit reduction has to be balanced with the need to maintain the minimum standards of social services, with health and education deserving special attention. The Portuguese Economic and Social Council considers that the closure of several public services has caused social and spatial inequalities that need to be evaluated and taken into account."<sup>415</sup>

O facto de haver restrições orçamentais não deveria afetar a proporção de recursos disponibilizados para garantir o gozo desses direitos, o que ocorreu sob as políticas adotadas. A resposta à questão de saber se as políticas aplicadas em Portugal durante esse período foram as mais adequadas para uma recuperação económica e financeira mais eficaz e menos danosa pode ser condicionada pelas diferentes posições que se assumam no espectro político, embora o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o Parlamento Europeu tenha, na nossa opinião, afirmado claramente a sua desadequação. Contudo, a simples questão de avaliar se as medidas adotadas no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e das políticas nacionais em resposta à crise económica e financeira resultaram num impacto negativo forte sobre os direitos económicos, sociais e culturais em Portugal torna-se, com estes dois relatórios, objetivamente, estatisticamente e incontornavelmente confirmada.

Num raciocínio mais aprofundado, julgamos que a natureza das políticas implementadas e a adversidade dos seus efeitos sobre os direitos económicos, sociais e culturais, assim como a despreocupação das instituições da *Troika* em estabelecer medidas de monitorização dos seus eventuais efeitos, limitando-se a uma avaliação dos resultados de um ponto de vista económico e financeiro, demonstra de forma bastante clara uma priorização da eficiência financeira ao detrimento desses direitos nas políticas macroeconómicas. Tal paradigma de política económica reflete uma ótica que reduz o papel do Estado ao de mero estabilizador económico em situações de crise, preterindo políticas de bem-estar social, o que é por definição característico do cânone de política económica neoliberal. O facto de, na União Europeia, a região económica por excelência do Estado Providência, terem sido prescritas políticas de uma natureza que subordina de tal forma a providência social à lógica de mercado, pode, na nossa opinião, ser indicativo de uma mudança, ou neste caso, neoliberalização, da lente através da qual a política económica europeia é vista hoje em dia, assim como o tipo de políticas prescritas.

---

<sup>415</sup> Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *op. cit.*, 2015, p. 71.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finda a secção dedicada à análise do estudo de caso português, é chegado o momento de encaixar todas as peças que constituem este trabalho. Reunindo o conhecimento adquirido na análise do neoliberalismo e da neoliberalização, do estado da arte sobre a relação entre este e direitos humanos e dos direitos económicos, sociais e culturais portugueses à luz da intervenção da *Troika*, podemos, por fim, dar resposta às questões às quais este trabalho se propôs responder. Começaremos pelas questões mais específicas ao caso português, que, uma vez respondidas, nos permitirão então responder às questões gerais que englobam a totalidade da temática desta dissertação.

O estudo de caso da tutela da *Troika* em Portugal teve várias finalidades. Uma delas foi averiguar se, efetivamente, os programas de austeridade implementados pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo XIX Governo Constitucional se podem definir como neoliberais. A este propósito, consideramos ter comprovado, de forma incontestável, que as políticas prescritas foram, efetivamente, neoliberais, quer por definição, quer através do prisma do que constituem comportamentos e objetivos económicos neoliberais, quer por contextualização histórica. Olhando através do prisma do sistema internacional, pudemos ver assaz obviamente que as condicionalidades do resgate a Portugal por parte do FMI consistiram pura e simplesmente num Programa de Ajustamento Estrutural, a prescrição económica clássica das instituições financeiras internacionais desde o fim da era do liberalismo integrado e do início da era neoliberal, como vimos, no final dos anos 70. As semelhanças entre o Memorando de Política Económica e Financeira português e, por exemplo, os programas de ajustamento estrutural prescritos aos países da América Latina que abordámos são claras, tanto em termos de conteúdo, como em termos de finalidade, ou ainda em termos do tipo de efeitos sobre as populações dos seus países-alvo. Em suma, através da extensiva definição epistemológica, ontológica e histórica do neoliberalismo e do que constituem políticas neoliberais, foi-nos possível provar que, ainda que não declaradas como tal, as políticas de ajustamento económico e financeiro aplicadas em Portugal durante o período da crise, quer pela “Troika”, quer pelo XIX Governo Constitucional, tiveram um carácter por definição indubitavelmente neoliberal. Julgamos, também, que o esclarecimento desta questão se reveste de considerável importância para uma melhor compreensão deste período histórico conturbado do nosso país, em relação ao qual existe ainda uma quantidade reduzida de literatura académica.

Agora que foi confirmado que as políticas implementadas em Portugal foram efetivamente de caráter neoliberal, cabe-nos determinar se estas políticas tiveram um impacto negativo sobre os direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa. A resposta a esta questão foi demonstrada de forma evidente ao longo do estudo do caso português. Consideramos que os pacotes de medidas prescritos e postos em prática em Portugal claramente omitiram em grande parte a face “social” dos direitos fundamentais dos cidadãos portugueses e resultaram em consideráveis restrições dos seus direitos económicos, sociais e culturais. A fim de poder apresentar um trabalho científico objetivo sobre uma questão carregada de semântica política da forma mais imparcial e isenta de subjetividade possível recorreremos inclusivamente a uma análise estatística de indicadores de desempenho do direito à educação e do direito à saúde durante esse período, bem como à análise de documentos relativos a esta temática produzidos por organizações intergovernamentais. Do nosso estudo, julgamos poder concluir de forma decisiva que existe, efetivamente, uma relação causal tangível e quantificável entre a implementação dos pacotes económicos e uma restrição do exercício da dimensão social dos direitos fundamentais da população portuguesa. O direito à educação e o direito à saúde são os direitos nos quais podemos mais facilmente evidenciar os impactos negativos destas políticas, dada a maior quantidade (ainda que assaz limitada) de informação disponível. Contudo, defendemos que a quase totalidade do espectro de direitos económicos, sociais e culturais dos portugueses sofreu restrições, e que os dois direitos que seleccionámos como exemplos para uma análise mais exaustiva são refletores do resto.

Terão as medidas implementadas violado de forma flagrante os direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa durante o período da crise? O consenso parece ser de que, em termos gerais, ir tão longe quanto falar da violação desses direitos seria, em alguns casos, exagerado. Relativamente ao caso português, Benedita Mac Crorie, Professora de Direitos Humanos da Universidade do Minho, defende que uma das principais questões que leva a falar de crise dos direitos sociais é da sua menor judiciabilidade, devida à maior liberdade de conformação do legislador, quando contrastados com os direitos, liberdades e garantias. Quanto aos limites utilizados para determinar se um direito social é ou não violado, afirma ser assaz consensual que o princípio da proibição do retrocesso social não é adequado, pois pode retirar-se da jurisprudência constitucional existente que o retrocesso social por si mesmo não constitui uma violação da Constituição.<sup>416</sup> Ainda assim, é de notar que, durante o período de implementação das medidas

---

<sup>416</sup> Cf. Benedita MAC CROIRIE, “Os direitos sociais em crise?”, in Pedro Gonçalves *et al.* (coord.), *A crise e o Direito Público: VI Encontro de professores portugueses de Direito Público*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013, p. 34.

de austeridade, o Tribunal Constitucional emitiu diversos acórdãos negativos relativos a medidas de austeridade propostas pelo XIX Governo Constitucional<sup>417</sup>. É também de notar que o princípio mais vezes invocado pelo Tribunal foi o de igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, cujo n.º1 dispõe que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Um exemplo da invocação deste princípio foi o acórdão relativo ao corte de subsídios de férias e de Natal de funcionários públicos e pensionistas.<sup>418</sup> Trazendo o foco de volta a este trabalho, não obstante o facto de as medidas implementadas em Portugal durante a crise económica não terem necessariamente todas elas constituído violações dos direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa, julgamos ter efetivamente demonstrado que estas políticas foram mais do que suficientes para prejudicar o exercício desses direitos.

Ressalvamos, contudo, que não é nossa intenção atribuir aos governos portugueses desse período toda a responsabilidade pelas dificuldades que Portugal enfrentou durante o seu mandato. Efetivamente, o XIX Governo Constitucional optou por exceder as obrigações estipuladas, já por si difíceis de cumprir, determinado a concretizar uma visão liberal de um Portugal competitivo, *market-oriented* e fiscalmente vantajoso para o setor privado, a despeito do sistema de Estado Providência existente no âmbito do qual os direitos económicos, sociais e culturais dos seus cidadãos se vieram a cimentar desde o final da ditadura. Esta brusca mudança de rumo resultou numa restrição dos direitos económicos, sociais e culturais constitucionalmente consagrados que não só excedeu o necessário (como foi demonstrado, para além dos acórdãos do Tribunal Constitucional mencionados previamente, na análise dos relatórios do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Parlamento Europeu), como foi contrária aos valores e direitos garantidos à luz dos seus instrumentos de proteção. Dito isto, limitar-nos a uma simples crítica das políticas do XIX Governo Constitucional não só seria redutor como não se enquadraria nos objetivos deste trabalho, nem na finalidade da utilização de Portugal como estudo de caso.

O que o estudo do caso português serviu principalmente como ferramenta para averiguar foi se, globalmente, as políticas económicas neoliberais têm um impacto negativo sobre direitos económicos, sociais e culturais, independentemente do país e dentro ou fora de crises económicas. O motivo pelo qual o contexto da crise portuguesa foi selecionado foi o facto de se terem implementado políticas neoliberais

---

<sup>417</sup> Nomeadamente o Orçamento de Estado para 2012 (Acórdão 353/2012), o Orçamento de Estado para 2013 (Acórdão 187/2013), o Regime Jurídico de Requalificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (Acórdão 474/2013), alterações ao Código do Trabalho (Acórdão 602/2013), o Regime de Convergência dos Sistemas de Pensões do Setor Público e do Setor Privado (Acórdão 862/2013) e o Orçamento do Estado para 2014 (Acórdão 413/2014)

<sup>418</sup> Cf. Helena PEREIRA, "O que deve saber sobre o Tribunal Constitucional e a austeridade", in *Observador*, 19 maio 2014, texto disponível em: <https://observador.pt/explicadores/o-que-deve-saber-sobre-o-tribunal-constitucional-e-as-leis-da-troika/> [05.02.2020].

num formato ‘concentrado’, abrupto e de curta duração (no sentido de um pacote de reforma estrutural visando transformações económicas rápidas) num país de comportamento económico e estrutura jurídica tendencialmente mais orientados para o socialismo<sup>419</sup>, o que proporciona um contraste que torna a observação dos impactos de políticas neoliberais sobre a população de um país mais fácil e extricável de fatores externos. Através da sua análise, bem como do estudo de políticas neoliberais e dos efeitos da sua aplicação noutros países do mundo e da análise da literatura existente em torno da relação entre neoliberalismo e direitos humanos, podemos inferir que a premissa de que, no mínimo, existe uma correlação entre estas políticas económicas e uma limitação dos direitos económicos, sociais e culturais, à luz dos seus mecanismos de proteção internacionais, regionais e nacionais, não pode de todo ser invalidada.

Determinar a natureza desta relação consistiu em grande parte na meta deste trabalho. Dito isto, de igual ou talvez até maior importância se reveste a finalidade de sublinhar o contexto em que esta relação se encontra, evidenciando assim um fenómeno ocorrente a uma muito maior escala do que a portuguesa e ao longo de um período muito mais alargado do que a crise económica: o fenómeno da neoliberalização. O processo de neoliberalização a nível internacional (principalmente através de organizações internacionais como o FMI e Banco Mundial) é um facto histórico de consenso geral, que foi analisado cronologicamente de forma extensiva no primeiro capítulo e que não é surpreendente. Mais importante para o âmbito deste trabalho, contudo, é o fenómeno da neoliberalização da Europa e o seu consequente afastamento do modelo do Estado Providência, fenómeno este que é bastante menos reconhecido e bem mais sub-reptício e que, por essa mesma razão, tem efeitos bem mais problemáticos.

O primeiro plano em que a neoliberalização europeia foi e é levada a cabo é, como vimos, o plano partidário. Uma das principais razões pelas quais este trabalho não tem como objetivo criticar as políticas propostas e implementadas pelo XIX Governo Constitucional é o facto de o governo socialista de José Sócrates que o antecedeu ter tido um comportamento político-económico de resposta à crise bastante semelhante ao do seu sucessor. Tendeu, tal como este, para a austeridade económica e fiscal, para a restrição orçamental, o aumento dos impostos, a restrição da segurança social, das pensões e de vários outros direitos económicos, sociais e culturais, enquanto procurava a todo o custo evitar um resgate. Este elemento altamente importante é reflexo da reestruturação do sistema político dos países europeus que ocorreu quando a “Nova Esquerda” europeia, como vimos, adaptou o seu discurso e funcionamento político-

---

<sup>419</sup> Se bem que, atualmente, como vimos anteriormente, o socialismo europeu viu um reajuste para a direita, encontrando-se o agora para todos os efeitos equivalente à social-democracia como esta era aquando da sua génese.

económicos a “regras do jogo” neoliberais, transcendendo a dicotomia partidária e assim desfazendo a oposição de forças entre a esquerda e a direita do espectro político existente aquando da criação do Estado Providência e tão importante para a integridade deste último.

O segundo plano da neoliberalização da Europa é, como vimos anteriormente, institucional, ou seja, no seio da União Europeia. Voltando ao caso português, lembramos que, aquando da aplicação das medidas de austeridade, enquanto condição associada ao resgate, Portugal não se encontrava numa posição de autodeterminação económica e que os principais prescritores destas medidas foram a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Como vimos anteriormente, o processo de integração europeia e a consequente transferência de poder executivo dos seus Estados-Membros para as suas instituições centrais traduz-se já por si numa pressão crescente sobre esses países no sentido da neoliberalização das suas políticas económicas (através, entre outros, do Pacto de Estabilidade e Crescimento), atualmente o *modus operandi* da União Europeia. A título de exemplo das restrições crescentes impostas pela UE aos seus Estados-Membros podemos referir a polémica causada pela proposta de Orçamento de Estado italiano em 2018, que propunha ultrapassar o défice de 3% com vista a relançar a economia (uma metodologia utilizada durante décadas ao longo da era keynesiana) e que quase incorreu sanções económicas por parte das instituições europeias. Contudo, em situações de perda de soberania económica, como foi o caso de Portugal, ou de condicionalidades de adesão, como vimos com os países de Leste (em suma, quando a União Europeia tem livre-arbitrio para escolher o tipo de políticas de um Estado) as diretrizes económicas são hoje, por defeito, neoliberais.

Globalmente, o caso português serve para demonstrar, através dos comportamentos dos seus credores e do conteúdo e foco das políticas por eles prescritas, uma transformação europeia de afastamento e erosão do Estado Providência e da Social-democracia. Os discursos segundo os quais as políticas de austeridade são a única possível metodologia de resposta a uma situação de crise ou são a expressão do interesse de quem os formula, estão ou desprovidos de consciência histórica e política. A resposta dos países escandinavos (os Estados Providência por excelência) face à crise foi totalmente diferente, por exemplo. Criminalizaram-se os bancos responsáveis pela perda de capital e estes foram forçados a pagar indemnizações, e foram utilizadas políticas sociais para estimular a economia, o que permitiu uma recuperação sem percalços. Os próprios EUA, aquando da Grande Depressão, recorreram a políticas de endividamento público intituladas *New Deal* e a obras de grande escala destinadas a relançar a economia através da criação de emprego, como referido no primeiro capítulo deste trabalho. A escolha de políticas de

reafetação (proporcional) de dotações do orçamento do setor público para o setor privado, as políticas de privatização de serviços e empresas públicas, o desvio de investimentos dos setores da educação e da saúde, paralelamente à indulgência fiscal para com o setor privado enquanto a carga fiscal sobre o setor público é consideravelmente aumentada, tudo isto não são medidas reconhecidas como características de qualquer metodologia, desagradável mas necessária, de resposta a uma crise económica e financeira, mas sim características de uma ideologia económica neoliberal. As próprias métricas de leitura do desempenho de um Estado refletem o plano ideológico sob o qual operam. O facto de as unidades de análise serem indicadores puramente económicos (como o défice, o Produto Interno Bruto, ou o Produto Nacional Bruto) em detrimento de indicadores humanos (como o Índice de Desenvolvimento Humano, por exemplo) refletem uma ênfase cada vez maior em lógicas de mercado e um afastamento crescente dos fatores sociais. Essa negligência é inclusivamente ilustrada pela inexistência de resultados estatísticos disponíveis para o conjunto dos direitos económicos, sociais e culturais no contexto da crise que este próprio trabalho investigou.

Uma intrínseca conexão que esta dissertação serve também para demonstrar é que, considerados de uma forma global, o regime dos direitos humanos e o Estado Providência (ou, mundialmente, a Social-democracia) são ambos produtos da síntese entre o socialismo e o liberalismo. Enquanto o Estado Providência é a representação desta síntese a nível da política económica, o regime dos direitos humanos consiste na sua representação jurídica, encontrando-se ambos numa relação de interdependência e simbiose, principalmente no contexto europeu. Contudo, existe uma discrepância na evolução de cada um. O regime dos direitos humanos, por um lado, dada a sua natureza mais sólida e a maior dificuldade em alterar o conteúdo do direito que este abrange, mantém uma configuração e mecanismos de proteção que (em teoria) respeitam e protegem ambas as faces dos direitos humanos. O Estado Providência, por outro, em virtude de uma política económica ser muito mais volátil e alterável, sendo constantemente sujeita a fatores externos como crises, oscilações partidárias, manobras eleitorais, jogos de poder e interesses financeiros, não manteve o mesmo formato bilateral que o seu homólogo jurídico, encontrando-se agora numa era em que, para todos os efeitos, uma doutrina só (e não duas) voltou a ser a norma. Uma vez que a política económica pode ser considerada a principal ferramenta de concretização tangível dos direitos fundamentais de uma população, ao substituir uma estrutura político-económica bilateral por uma unilateral, os efeitos do abandono de uma das faces da estrutura político-económica são sentidos na sua face homóloga de direitos humanos. Ora, é precisamente o que está a ocorrer com a desvalorização da face social do Estado Providência associada à crescente predominância das políticas neoliberais, as quais se concentram

no racionalismo de mercado que lhes é característico em detrimento dos direitos económicos, sociais e culturais historicamente conquistados pelas populações europeias (e mundiais).

A erosão progressiva destes direitos é cada vez mais sentida pela Europa fora, seja a nível da restrição de direitos laborais, do direito à saúde, do direito à educação, da diminuição do poder de compra, da insustentabilidade do preço das rendas, do esvaziamento da classe média ou da crescente desigualdade (lembramos que no último estudo efetuado as 8 pessoas mais ricas do mundo detinham mais riqueza do que a metade mais pobre da população mundial). Todos estes sintomas do desequilíbrio entre política e direitos estão a atingir níveis cada vez mais intoleráveis. Na Europa, esta intolerabilidade tem-se vindo a manifestar de várias maneiras, desde o Brexit no Reino Unido, o movimento dos *Gilets Jaunes* em França, o movimento *Cinque Stelle* em Itália e a sua aliança de extrema esquerda com a *Lega*, de extrema direita, até ao aparecimento de Estados robustos de extrema direita como a Hungria sob a chefia de Viktor Orbán, à eleição histórica de um partido de extrema direita para o governo de Andaluzia em Espanha, ou simplesmente à radicalização populista rompante pela Europa fora, em que, segundo o jornal britânico *The Guardian*, em 2018 um europeu em cada quatro votava em partidos ou propostas populistas.<sup>420</sup> Todos estes desequilíbrios sociais apontam para o mesmo: o crescente desequilíbrio entre o mercado liberal e os direitos económicos e sociais está a tornar-se insustentável para as populações europeias.

No plano político, tem-se vindo a constatar que este cenário que descrevemos está a precipitar, pela Europa fora, uma mobilização da esquerda. Esta, de forma geral dormente, complacente e em gradual enfraquecimento ideológico e político nas últimas décadas, assume agora como vital uma reestruturação política e um regresso à situação de oposição de forças entre esquerda e direita que esteve na génese do Estado Providência na Europa. Esta é a única forma, segundo muitos, de podermos voltar a um cenário em que tanto os direitos civis e políticos como os direitos económicos, sociais e culturais são tidos em conta aquando da tomada de decisões. Em Portugal, tal posição é representada sob a forma da aliança parlamentar da esquerda, apelidada de “geringonça”, que susteve e sustém os dois governos do Partido Socialista subsequentes à crise económica. Esta coesão de esquerda em Portugal pode ser apelidada de vanguardista neste período histórico, mas está a ganhar ímpeto e a atrair a atenção da esquerda de toda a Europa, defendendo que só o restabelecimento de uma harmonia política a nível nacional e o consequente

---

<sup>420</sup> Cf. Paul LEWIS *et al.*, “Revealed: one in four Europeans vote populist”, in *The Guardian*, 20 nov. 2018, texto disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist> [30.11.2018].

reequilíbrio ideológico das instituições europeias permitirá assegurar o respeito mais equitativo, e tão necessário, dos direitos económicos, sociais e culturais, colocados em segundo plano nas últimas décadas.

Esta dissertação serviu também para sublinhar as insuficiências dos mecanismos internacionais e europeus de proteção dos direitos económicos, sociais e culturais. Perante as restrições ao exercício desses direitos da população portuguesa aquando da implementação das medidas de austeridade no contexto da crise, as instituições jurídicas internacionais responsáveis pela sua monitorização, devido à sua configuração, não puderam fazer mais do que emitir pareceres de carácter consultivo. Constataram a existência dessas restrições (como vimos, por exemplo, no relatório do Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais), mas as ações tomadas limitaram-se a notificações. A nível europeu, as instituições com autoridade legal sobre os seus Estados membros em matéria de direitos humanos tampouco têm competência para intervir face à manifesta restrição dos direitos económicos, sociais e culturais da população portuguesa. O Tribunal de Justiça da União Europeia (ainda que tenha declarado, no acórdão de 20 de setembro de 2016 nos processos C-8/15 P a C-10/15 P<sup>421</sup> que os cidadãos europeus que considerem que os seus direitos fundamentais foram violados pela Troika têm o direito a intentar uma ação) não está configurado para que indivíduos lhe apresentem tais casos. A única instituição europeia para a qual os cidadãos podem, em teoria, recorrer, é o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, (pertencente não à União Europeia, mas ao Conselho da Europa), no caso de violações de direitos fundamentais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Contudo, um indivíduo só pode recorrer ao Tribunal uma vez esgotados todos os recursos jurídicos nacionais, um processo legal muito longo. Consequentemente, a responsabilidade e autoridade jurídica para verificar infrações e fazer cumprir os direitos económicos, sociais e culturais da população de um país recai inevitavelmente sobre o Tribunal Constitucional desse país, como foi o caso com o Tribunal Constitucional português. Este último teve um papel importantíssimo e operou continuamente como “linha da frente” para a proteção dos direitos fundamentais dos portugueses face às medidas de austeridade implementadas. Porém, o próprio Tribunal Constitucional apresenta limitações em matéria de proteção dos direitos económicos, sociais e culturais. Em primeiro lugar, como mencionado previamente, o carácter interpretativo e a maior margem de que goza o legislador no domínio dos direitos económicos, sociais e culturais comparativamente a direitos civis e políticos resulta numa dificuldade acrescida em determinar se ocorreu ou não a violação ou restrição dos primeiros. Em segundo lugar, o

---

<sup>421</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 20 de setembro de 2016 nos processos apensos C-8/15 P a C-10/15 P, texto disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183548&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=448288>.

Tribunal Constitucional, por natureza, não tem autoridade para determinar que tipo de políticas económicas aplicadas no seu país seria mais consentâneo com o respeito pelos direitos fundamentais da sua população.

Como órgão jurídico nacional, a sua autoridade limita-se à verificação de infrações cometidas contra os direitos fundamentais dos portugueses ou ao chumbo de medidas propostas tais como os Orçamentos de Estado referidos anteriormente. Trata-se não de um elemento participativo, mas sim reativo da relação entre política económica e direitos humanos. Adicionalmente, o Tribunal Constitucional não é um Tribunal particularmente vocacionado para a análise de questões concernentes a direitos fundamentais. O controlo que desempenha é um controlo normativo, pelo que é necessário estar em cause a inconstitucionalidade de uma norma para que este se pronuncie. Em terceiro e último lugar, o Tribunal Constitucional não tem autoridade para contestar e impedir a implementação de políticas económicas ordenadas por instituições supranacionais como o FMI, o BCE e a Comissão Europeia ainda que estas afetem negativamente os direitos fundamentais da sua população. Estando esta autoridade limitada às políticas prescritas por órgãos nacionais, o poder de impedir a implementação de tais medidas reside, teoricamente, nos órgãos jurídicos internacionais e europeus que referimos. Contudo, como vimos, estes não têm a jurisdição ou acessibilidade necessárias para proteger os cidadãos da aplicação de tais políticas.

Globalmente, pensamos ser necessário um reforço dimensão económica, social e cultural do regime dos direitos humanos. A forte assimetria entre os mecanismos de proteção e concretização destes direitos e os direitos civis e políticos não é, na nossa opinião, unicamente decorrente de uma transformação do cenário político mundial. Como vimos, enquanto os direitos civis e políticos (ainda que em numerosos casos não se restrinjam a isso) requerem somente a não-ingêrência por parte do Estado para a sua proteção, os direitos económicos, sociais e culturais pressupõem obrigações por parte deste último, sob a forma de afetação de recursos, para a sua realização. Não só estes direitos atribuem uma maior margem de conformação ao legislador quanto à forma como se devem concretizar, mas, a nível quantitativo, avaliar o desempenho de um Estado na concretização ou não concretização destes direitos é muito dificilmente mensurável (como foi evidenciado pelo caso português). A consequência desta dificuldade em medir os requisitos para e o desempenho na concretização destes direitos é, como vimos, uma tendência para tirar proveito dessa ambiguidade e para os negligenciar, com o inerente impacto negativo sobre a população. A esta dificuldade de mensurabilidade acresce o facto de que, na nossa opinião, enquanto existem noções gerais (muito embora, como vimos, altamente interpretativas) do que constitui um limiar mínimo de proteção dos direitos humanos, não existe, contudo, um limiar máximo. Recordando as palavras de Samuel Moyn, é

possível viver num sistema de total proteção dos direitos humanos que simultaneamente apresenta os piores níveis de desigualdade alguma vez registados. É, pois, como vimos, o que se está a presenciar atualmente. Consideramos, portanto, essencial o reforço do respeito, da concretização e da força dos direitos económicos, sociais e culturais no âmbito do regime dos direitos humanos. Este reforço é necessário não só através da consolidação da autoridade e do espaço de manobra dos seus sistemas jurídicos internacionais, europeus e nacionais em matéria de direitos económicos, sociais e culturais, como a nível da mensurabilidade, da 'quantificabilidade' e, conseqüentemente, da judiciabilidade destes direitos. Julgamos, também, necessária a determinação de limiares que atribuam uma maior importância ao conceito de igualdade, um elemento do direito tão importante quanto negligenciado nos tempos que correm.

Em conclusão, o regime dos direitos humanos é um projeto, e não uma entidade absoluta, sólida e garantida, e ainda se encontra muito incompleto. Como se torna óbvio desde o primeiro momento em que se aborda o conceito de direitos humanos, não se trata de algo universal, mas sim de algo que deve ser universalizado. E, para que tal seja feito da forma correta, impõe-se corrigir a discrepância entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, por outro. Direitos civis e políticos de pouco servem se não forem garantidos os direitos necessários à sobrevivência, ao bem-estar e à dignidade da pessoa humana. De pouco ou nada serve dizer a um sem-abrigo morrendo de fome e frio nas ruas de Nova Iorque que tem o direito de exprimir o seu ultraje com a injustiça social de que é vítima. De pouco ou nada serve a um europeu que morre de Covid-19 num hospital sobrelotado e com grave escassez de pessoal e material saber que tem liberdade de imprensa. De nada serve a uma enfermeira desse mesmo hospital, que ano após ano protestou contra os severos cortes no setor da saúde que resultaram agora numa total falta de preparação para esta pandemia e se vê agora forçada a ver pessoas morrer às dezenas à sua volta e a utilizar a mesma máscara durante uma semana, acabando finalmente por sucumbir também ela à infeção, saber que tem direito de voto. Neste momento em que Portugal, a Europa e a humanidade no seu conjunto se confrontam com o que será previsivelmente a mais grave crise económica de sempre em tempos de paz cumpre encontrar um novo paradigma para essa relação entre neoliberalismo e direitos humanos. Caso contrário, esta continuará a ser a que vemos, uma relação em que os direitos humanos simultaneamente são vítimas do neoliberalismo e o seu companheiro impotente.

## BIBLIOGRAFIA/OBRAS CITADAS

ABRANTES, Pedro, “A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º especial, 2016, texto disponível em <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2016NE10348> [05.04.2019].

ABREU, Alexandre *et al.*, *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa, Tinta da China, 2013.

AGHION, Philippe, e BOLTON, Patrick, “A Theory of Trickle-Down Growth and Development”, in *The Review of Economic Studies*, vol. 64, n.º 2, 1997, texto disponível em <https://doi.org/10.2307/2971707> [07.10.2018].

AMARAL, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas (Apontamentos)*, vol. II, Lisboa, Dislivro, 1997.

APPEL, Hilary, e ORENSTEIN, Mitchell A., “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, in *Comparative Politics*, vol. 48, n.º 3, abr. 2016, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/24886207> [04.04.2019].

BANCO CENTRAL EUROPEU *et al.*, “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, 17 maio 2011, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

–, “Quarta Atualização, Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica”, 27 jun. 2012, texto disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/680283/4r\\_mou\\_pt\\_20120627.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/680283/4r_mou_pt_20120627.pdf) [14.07.2016].

BANCO de PORTUGAL, “Programa de Assistência Económica e Financeira”, s/d, texto disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-pt/estabilidadefinanceira/aestabilidadefinanceirapaef/oprogramaassistenciafinanceiraportugal/Paginas/inicio.aspx> [20.07.2016].

BRAVO, Gian Mario, *El Primer Socialismo: Temas, Corrientes y Autores*, Madrid, Ediciones Akal, 1998.

BRITO, Miguel Nogueira de, “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 1-2, 2008.

BURKHART, Ross E., “The capitalist political economy and human rights: cross-national evidence”, in *The Social Science Journal*, n.º 39, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

CHOMSKY, Noam, *Neoliberalismo e a Ordem Global: Crítica do lucro*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999.

COLEMAN, Doriane Lambelet, “The contradiction between Soviet and American Human Rights doctrine: Reconciliation through Perestroika and Pragmatism”, in *Boston University International Law Journal*, n.º 7, 1989.

COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO, “Relatório anual de avaliação da atividade das CPCJ no ano de 2013”, maio de 2014, texto disponível em [http://www.cnpcjr.pt/%5CRelatorio\\_Avaliacao\\_CPCJ\\_2013.pdf](http://www.cnpcjr.pt/%5CRelatorio_Avaliacao_CPCJ_2013.pdf) [05.12.2019].

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, “Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, 4 nov. 1950, texto disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf) [05/06/2018].

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, “Lei de Bases do Sistema Educativo”, 13 fev. 2016, texto disponível em [http://www.cnedu.pt/pt/noticias/cne/1039-lei-de-bases-do-sistema-educativo\\_](http://www.cnedu.pt/pt/noticias/cne/1039-lei-de-bases-do-sistema-educativo_) [05.09.2019].

CORBRIDGE, Stuart, “Discipline and Punish: The New Right and the Policing of the International Debt Crisis”, in Stephen Riley, *The Politics of Global Debt*, London, St Martin’s Press, 1993.

CURTIS, Michael, *The Great Political Theories: A comprehensive selection of the crucial ideas in Political Philosophy*, vol. II, New York, Avon Books, 1981.

*Declaração de Independência dos Estados Unidos da América*, texto disponível em <https://qrqo.page.link/VP8ja> [14.07.2016].

*Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*, texto disponível em <https://qrqo.page.link/5NTCk> [14.07.2016].

*Declaração universal dos direitos do homem*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998.

DILLARD, Dudley, *A Teoria Económica de John Maynard Keynes*, 5ª ed., São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1986.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC) *et al*, *Perfil do Aluno 2016/2017*, Lisboa, DGEEC, 2018, texto disponível em

[http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=DGEEC\\_DSEE\\_PERFIL\\_DO\\_ALUNO\\_1617.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=DGEEC_DSEE_PERFIL_DO_ALUNO_1617.pdf) [05.12.2019].

DUMÉNIL, Gérard, e LEVY, Dominique, “The neoliberal (counter-) revolution. Neoliberalism: A Critical Reader”, 2005, texto disponível em [https://www.researchgate.net/publication/228979308\\_The\\_neoliberal\\_counter-\\_revolution](https://www.researchgate.net/publication/228979308_The_neoliberal_counter-_revolution) [05.05.2017]

ERNI, John Nguyet, “Human rights in the neo-liberal imagination”, in *Cultural Studies*, vol. 23, n.º 3, texto disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/09502380902863356> [12/06/2017].

EUROPEAN PARLIAMENT. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, “The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Country Report on Portugal”, 2015, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL\\_STU\(2015\)510021\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf) [04.01.2019].

FONSECA, Sofia, “Falta de utente inviabiliza mais de um milhão de consultas por ano”, *Diário de Notícias*, 4 de mar. 2013, texto disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/falta-de-utente-inviabiliza-mais-de-um-milhao-de-consultas-3087843.html> [12.01.2019].

FREEMAN, Michael, “Neoliberal Policies and Human Rights”, in *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt*, vol. 17, n.º 2, 2015.

FRIEDMAN, Milton, e FRIEDMAN, Rose, “Liberdade para escolher”, in António José Avelãs Nunes, “Neoliberalismo e Direitos Humanos”, s/d, texto disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67596/70206> [14.07.2016].

GAMBLE, Andrew, “Neo-Liberalism”, in *Capital and Class*, vol. 25, n.º 3, 2001.

GAUS, Gerald F., *Political concepts and political theories*, Boulder, Westview Press, 2000.

GIDEON, Jasmine, “Assessing economic and social rights under neoliberalism: gender and rights in Chile”, in *Third World Quarterly*, vol. 27, n.º 7, 2006.

GRIFFITH-JONES, Stephany, e SUNKEL, Osvaldo, *Debt and development crises in Latin America: The end of an illusion*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

HARDOON, Deborah, “An Economy for the 99%: It’s time to build a human economy that benefits everyone, not just the privileged few”, 2017, texto disponível em <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/an-economy-for-the-99-its-time-to-build-a-human-economy-that-benefits-everyone-620170> [26.04.2018].

HARTWICH, Oliver Marc, “Neoliberalism: The Genesis of a political swearword”, St Leonards, The Center for Independent Studies, 2009, texto disponível em <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/07/op114.pdf> [11.09.2018]

HARVEY, David, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

HAYEK, Friedrich August von, *The road to serfdom*, London, Routledge Press, 1944, tradução brasileira e revisão de Anna Maria Capovilla *et al*, *O caminho da servidão*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.

HOPGOOD, Stephen, “The endtimes of Human Rights”, 2013, texto disponível em <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b4hw> [15.10.2018].

INFARMED, “Encargos do SNS com medicamentos no mercado Ambulatório e Hospitalar, em % do PIB”, in *“Estatística do Medicamento*, 2016, texto disponível em <http://www.infarmed.pt/web/infarmed/entidades/medicamentos-uso-humano/monitorizacao-mercado/estatistica-anual/relatorios-anuais> [12.01.2019].

INFARMED, “Estatística do medicamento e produtos de saúde”, 2017, texto disponível em <https://www.infarmed.pt/documents/15786/1229727/Estat%ff%ffstica%2bdo%2bMedicamento%2b2017/c759b946-9dcb-4b0a-b10b-6287bf76c114> [12.01.2019].

JACQUES, Martin, “The death of neoliberalism and the crisis in western politics”, in *The Guardian*, 21 ago. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics> [04.07.2018].

JOHNSON, Alan, “WHAT'S LEFT?: Social Democrats in Disarray”, in *World Affairs*, vol. 178, n.º 2, 2015, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/43555438> [04.04.2019].

KEYNES, John Maynard, *The general theory of employment, interest, and money*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1964.

KEYNES, John Maynard, *A tract on monetary reform*, Amherst, Prometheus Books, 2000.

LANDRETH, Harry, e COLANDER, David C., *History of economic thought*, 3<sup>rd</sup> ed., Boston, Houghton Mifflin, 1994.

LASSALE, José Maria, *Locke, liberalismo y propiedad*, Madrid, Colegio de Registradores, 2003.

LEWIS, Paul *et al.*, “Revealed: one in four Europeans vote populist”, in *The Guardian*, 20 nov. 2018, texto disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist> [30.11.2018]

LIMONCIC, Flavio, e MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes, *A grande depressão: política a economia na década de 1930 - Europa, Américas, África e Ásia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

LOCKE, John, *Two Treatises of Government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus*, Cambridge, University Press, 1960, tradução brasileira Júlio Fischer, *Dois tratados sobre o governo*, São Paulo, Martins Fontes, 1998, texto disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115563/mod\\_resource/content/1/John%20Locke-Dois%20Tratados%20sobre%20o%20Governo-Martins%20Fontes.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115563/mod_resource/content/1/John%20Locke-Dois%20Tratados%20sobre%20o%20Governo-Martins%20Fontes.pdf) [27.03.18].

LUSA, “UNICEF: Crise está a afectar "severamente a Educação" em Portugal”, in *Jornal de Negócios*, 15 out. 2013, texto disponível em [https://www.jornaldenegocios.pt/economia/educacao/detalhe/unicef\\_crise\\_esta\\_a\\_afetar\\_severamente\\_a\\_educacao\\_em\\_portugal](https://www.jornaldenegocios.pt/economia/educacao/detalhe/unicef_crise_esta_a_afetar_severamente_a_educacao_em_portugal) [05.12.2018].

MAC CROIRIE, Benedita, “Os direitos sociais em crise?”, in Pedro Gonçalves *et al.* (coord.), *A crise e o Direito Público: VI Encontro de professores portugueses de Direito Público*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

MACRIDIS, Roy C., e HULLIUNG, Mark L., *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*, New York, HarperCollins, 1996.

MAMEDE, Ricardo Paes, *O que fazer com este país: do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Barcarena, Marcador Editora, 2015.

MARTIN, Lisa L., “Neoliberalism”, in John Baylis *et al.* (eds.), *The globalization of world politics : an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

MARX, Karl, *Das Kapital: Kritik der politischen Oekonomie*, Hamburg, Verlag von Otto Meissner, 1867, tradução brasileira de Reginaldo Santana, *O Capital: Crítica da Economia Política*, 6.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl, e ENGELS, Frederick, “Manifesto of the Communist Party”, s/d, texto disponível em <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Manifesto.pdf> [12.07.2018].

McKAY, Iain (ed.), *Property is theft!: a Pierre-Joseph Proudhon anthology*, Edinburgh, AK Press, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Memorando de Políticas Económicas e Financeiras*, s/d, p. 2, texto disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371357/mpef_pt_20110517.pdf) [14.07.2016].

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, “Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2016/17): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI”, 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, “Vagas para cursos de formação inicial, por natureza do estabelecimento e tipo de ensino, em Portugal (2006/07 a 2017/18): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI”, 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR, e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, “Inscritos, por nível de formação, em Portugal (2006/07 a 2017/18): 5. Índice de indicadores relativos ao ensino superior no século XXI”, 2018, texto disponível em [http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador\\_5\\_1.asp](http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_1.asp) [11.12.2019].

MINISTÉRIO PÚBLICO, “Protocolo Adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, texto disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-adicional-convencao-de-proteccao-dos-direitos-do-homem-e-das-liberdades-0> [12.11.2018].

MINISTÉRIO PÚBLICO. Procuradoria-Geral da República, “*Carta Social Europeia Revista, Conselho da Europa. Série de Tratados Europeus /163 [...]*”, s/d, texto disponível em: [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta\\_social\\_europeia\\_revista.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf) [13.12.2018].

MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

MIROWSKI, Philip, e PLEHWE, Dieter, *The road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2009.

MISES, Ludwig von, *The Free and Prosperous Commonwealth. An exposition of the ideas of classical liberalism...*, Princeton, N.J., D. Van Nostrand Co, 1962, tradução espanhola de Joaquín Reig Albiol, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Madrid, Unión Editorial, 1995.

MONBIOT, George, “Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems”, in *The Guardian*, 15 abr. 2016, texto disponível em <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot> [04.07.2018].

MOREIRA, Inácia Luzia Bandeira, *O impacto da crise económica, financeira e social no acesso aos cuidados de saúde em Portugal*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006, texto disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/33188/1/O%20Impacto%20da%20Crise%20Economic%20Financeira%20e%20Social%20no%20Acesso%20aos%20Cuidados%20de%20Saude%20em%20Portugal.pdf>. [12.01.2019].

MOREIRA, Vital, e GOMES, Carla de Marcelino, *Compreender os Direitos Humanos: Manual de Educação Para os Direitos Humanos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

MOYN, Samuel, “A powerless companion: human rights in the age of neoliberalismo”, in *Law and Contemporary Problems*, n.º 77, 2015.

MUDGE, Stephanie Lee, “What's Left of Leftism? Neoliberal Politics in Western Party Systems, 1945–2004”, in *Social Science History*, vol. 35, n.º 3, 2011, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/23026491>, [04.04.2019].

NETTO, José Paulo, *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*, 3ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 2001.

NIEHANS, Jürg, *A history of economic theory: Classical contributions 1720-1980*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

NUNES, António José Avelãs, “Neoliberalismo e Direitos Humanos”, s/d, texto disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67596/70206> [17.07.2016].

OBINGER, Herbert, e SCHMITT, Carina, “GUNS AND BUTTER? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War”, in *World Politics*, vol. 63, n.º 2, 2011, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/23018786> [10.09.2018].

OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE, “Relatório de primavera 2010: Desafios em tempo de crise”, 2010, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2010\\_OPSS-FT.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2010_OPSS-FT.pdf) [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2011: Da depressão da crise para a governação prospectiva da saúde”, 2011, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2011\\_OPSS\\_1.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2011_OPSS_1.pdf) [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2012: Crise & Saúde. Um país em sofrimento”, 2012, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2012.pdf> [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2013: Duas faces da saúde”, 2013, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2013\\_0.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2013_0.pdf) [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2014: Saúde síndrome de negação”, 2014, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2014.pdf> [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2015: Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco?”, 2015, texto disponível em <http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/RelatorioPrimavera2015.pdf> [12.01.2019].

–, “Relatório de primavera 2016: Saúde: procuram-se novos caminhos”, 2016, texto disponível em [http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio\\_Primavera\\_2016\\_1.pdf](http://www.opss.pt/sites/opss.pt/files/Relatorio_Primavera_2016_1.pdf) [12.01.2019].

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, “Passos Coelho quer cortar gorduras do Estado”, 17 fev. 2010, texto disponível em [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id\\_lingua=1&pag=17560](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=17560) [17. 12.2019].

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS e WORLD HEALTH ORGANIZATION, “The Right to Health. Fact Sheet no. 31”, s/d, texto disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf> [05.09.2019].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, “Convenção sobre os Direitos da Criança”, 1989, texto disponível em <https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf> [12.08.2019].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, 2006, texto disponível em <http://www.inr.pt/uploads/docs/direitosfundamentais/convencao/ConvTxtOfPort.pdf> [12.08.2019].

*Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, texto disponível em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) [12.06.2016].

PATENAUDE, Bertrand, “Regional Perspectives on Human Rights”, in *SPICE Digest*, 2012, texto disponível em <https://qrqo.page.link/DTkVy> [15.07.2016].

PEREIRA, Helena, “O que deve saber sobre o Tribunal Constitucional e a austeridade”, in *Observador*, 19 maio 2014, texto disponível em: <https://observador.pt/explicadores/o-que-deve-saber-sobre-o-tribunal-constitucional-e-as-leis-da-troika/> [05.02.2020]

PIETTRE, André, *Pensée économique et théories contemporaines*, 4<sup>a</sup> ed., Paris, Dalloz, 1966.

POLANYI, Karl, “The great transformation”, in David Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

POLYCHRONIOU, Chronis, “The European Union's Sham Democracy”, in *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n.º 28, 2009, texto disponível em <https://www.jstor.org/stable/40279256> [04.04.2019].

PORDATA, “Taxa de desemprego: total e por sexo”, texto disponível em [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550) [04.01.2019].

RESNICK, Stephen A., e WOLFF, Richard D., *Knowledge and Class: A Marxian Critique of Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

RICARDO, David, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1 ed., London, John Murray, 1817.

RODRIGUES, João, e MAMEDE, Ricardo Paes, “A União Europeia na encruzilhada: limites e possibilidades do projecto europeu. Neoliberalismo e crise do projecto europeu” in *Le monde diplomatique*, 6 jul. 2007, texto disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article141> [15.12.2019]

RODRIGUES, Sofia, “Lei de Bases da Saúde tem maioria de esquerda para ser aprovada “, in *Público*, 12 jul. 2019, texto disponível em <https://www.publico.pt/2019/07/12/politica/noticia/ha-acordo-ps-ppc-materia-lei-bases-saude-1879724> [10.08.2019].

ROMER Christina D., e PELLIS, Richard H., “Great Depression”, in *Encyclopædia Britannica*, 2018, texto disponível em <https://www.britannica.com/event/Great-Depression> [10.09.2018].

RUGGIE, John Gerard, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, in *International Organization*, vol. 36, n.º 2, 1982.

SAES, Flávio Azevedo Marques de, e SAES, Alexandre Macchione, *História Econômica Geral*, Rio de Janeiro, Editora Saraiva, 2013.

SAKELLARIDES, Constantino *et al.*, “The impact of the financial crisis on the health system and health in Portugal. European Observatory on Health Systems and Policies”, 2014, texto disponível em <https://qrgo.page.link/r73yv> [12.12.2019]

SALLY, Razeen, “Foreword” in Oliver Marc Hartwich, *Neoliberalism: The genesis of a political swearword*, St Leonards, The Center for Independent Studies, 2009, texto disponível em <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/07/op114.pdf> [10.10.2018].

SCREPANTI, Ernesto, e ZAMAGNI, Stefano, *Profilo di storia del pensiero economico*, Roma, Carocci, 2004, tradução inglesa de David Field e Lynn Kirby, *An Outline of the History of Economic Thought*, Oxford, Clarendon Press, 2005.

SILVA, José Manuel, “O necessário e resumido balanço de quatro anos do Ministério da Saúde: olhar o passado a pensar no futuro”, in *Revista da Ordem dos Médicos*, n.º 162, 2015, texto disponível em <https://issuu.com/revistaordemdosmedicos/docs/162> [27.01.2019].

SMITH, Nicola, “Neoliberalism”, in *Encyclopædia Britannica*, texto disponível em <https://www.britannica.com/topic/neoliberalism> [11.09.2018].

SIMÕES, Jorge de Almeida *et al.*, “Portugal: Health system review” in *Health Systems in Transition*, vol. 19, n.º 2, 2017, texto disponível em [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/337471/HiT-Portugal.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/337471/HiT-Portugal.pdf) [27.01.2019].

SMITH, Adam, *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, vol. 2, London, Strahan & Cadell, 1776.

SPENCER, Stephen, “William Temple and the Welfare State: A Study of Christian Social Prophecy”, in *Political Theology*, vol. 3, n.º 1, 2001, texto disponível em DOI: 10.1558/poth.v3i1.92 [10-09-2018].

SZYMANSKI, Albert, *Human Rights in the Soviet Union*, London, Zed Books, 1984.

TEZANOS, José Felix, *Teoria política del socialismo*, Madrid, Editorial Sistema, 1993.

UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000, texto disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [30.06.2018].

UNIÃO EUROPEIA, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010, texto disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf) [30.06.2018].

UNICEF, “As crianças e a Crise em Portugal”, s/d, texto disponível em <https://www.unicef.pt/actualidade/publicacoes/42-as-criancas-e-a-crise-em-portugal-vozes-de-criancas-politicas-e-indicadores-sociais/> [05.01.2019]

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic and Social Council, “Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal” (E/C.12/PRT/CO/4), 8 dez. 2014, , texto disponível em <http://www.undocs.org/E/C.12/PRT/CO/4> [12.12.2019].

VILLARREAL, René, *A contra-revolução monetarista: Teoria, Política Económica e Ideologia do Liberalismo*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1984.

WEEDE, Erich, “Human Rights, Limited Government, and Capitalism”, in *Cato Journal*, vol. 28, n.º 1, 2008.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, “Constitution of the World Health Organization”, 2006, texto disponível em [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) [05.09.2019].

## LEGISLAÇÃO

*Constituição da República Portuguesa*, Porto, Porto Editora, 2015.

Decreto-lei n.º 18/2011, 2 de fevereiro de 2011, texto disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/280496/details/maximized> [04.01.2019].

Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=selected&nid=1254&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=1254&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=) [04.01.2019].

Decreto-Lei n.º 139/2012, 5 de julho de 2012, texto disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/178548/details/maximized> [05.01.2019].

Despacho n.º 5106-A/2012, 12 de abril de 2012, texto disponível em <https://qrgo.page.link/wVBuJ> [05.01.2019].

Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_print\\_articulado.php?tabela=leis&artigo\\_id=&nid=1668&nversao=&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1668&nversao=&tabela=leis) [15.06.2019]

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=1295A0024&nid=1295&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1295A0024&nid=1295&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=) [08.01.2019]

Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2376&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2376&tabela=leis&so_miolo=) [05.09.2019].

Lei n.º 68/2013, texto disponível em 29 de agosto de 2013, [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=1978A0002&nid=1978&tabela=lei\\_velhas&pagina=1&ficha=1&nversao=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1978A0002&nid=1978&tabela=lei_velhas&pagina=1&ficha=1&nversao=1) [10.12.2019].

Lei n.º 85/2009, 27 de agosto, texto disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1750&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1750&tabela=leis&so_miolo=) [05.09.2019]

## RECURSOS ELETRÓNICOS

Diário da República - <https://dre.pt/>

MINISTÉRIO PÚBLICO. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa - <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DOS SISTEMAS DE SAÚDE - <https://opss.pt/>

PORDATA - <https://www.pordata.pt/>