



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O interesse público e as recentes intervenções do Estado no sistema financeiro.

Maria de Fátima Parracho Coelho Cortes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2011



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O interesse público e as recentes intervenções do Estado no sistema financeiro.

Maria de Fátima Parracho Coelho Cortes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2011



“Vemos, ouvimos e lemos. Não podemos ignorar”.

Sophia Mello Breyner Andresen

“Aprenda do ontem,  
viva para o hoje e tenha esperança no amanhã.

O importante é não deixar de questionar.”

Albert Einstein

“Thus problems, even practical problems, are always theoretical.  
Theories, on the other hand, can only be understood as tentative solutions of problems, and in relation  
to problem situations.”

K.R. Popper.



## NOTA DE AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, após um longo período de estudo, pesquisa e análise, para além da frequência do presente Mestrado, deixo aqui uma pequena nota de profunda gratidão e reconhecimento pelo muito que recebi.

Academicamente, ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, coordenador do Mestrado e orientador deste trabalho, pelo muito que me ensinou, ajudou e motivou, além de sempre criticar e apreciar os meus trabalhos, mesmo quando se apresentavam com formas e matérias mais “ásperas”. Mas também, a todos os professores pelos preciosos ensinamentos e a todos os colegas do Mestrado pelo bom espírito de camaradagem e partilha.

Aos funcionários das bibliotecas do TC e ISCTE pelo apoio, e desde logo ao Luís, que sempre fez o *impossível* para me fazer chegar todos os elementos pertinentes.

Em termos profissionais, aos meus dirigentes e a todos os colegas pelo apoio.

E, em termos pessoais, ao meu marido e filhos, Paulo, João Pedro e José Miguel, meus companheiros e *homens da minha vida*, pelo amor e maior apoio e pela compreensão de que o tempo que não estava fisicamente com eles era porque não podia, de forma a concluir todos os trabalhos.

Também à minha amiga e colega Zaida, pela partilha, compreensão, apoio e incentivo.

E a todos os familiares mais próximos, e à Patrícia, pela disponibilidade, apoio, carinho e conforto.

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus filhos.

## **RESUMO**

No decurso da recente crise financeira global, vários Estados procederam a intervenções nos seus sistemas financeiros. Estas práticas foram aconselhadas e seguidas por vários Estados, entidades e organizações bem como pela academia. Contudo, as práticas e as opiniões não foram unânimes e também a academia chamou a atenção e questionou estas formas de protecção do sistema financeiro. Em Portugal, tais medidas, justificadas por lei, concretizaram-se, nomeadamente, com a nacionalização e a concessão de garantias a entidades do sector privado. Nesta sequência, considerou-se da maior pertinência e actualidade saber se aquelas intervenções em Portugal se enquadram nas mais recentes teorias sobre o interesse público e, conseqüentemente, nas actuais funções do Estado e de good governance. Para melhor entendimento do tema, questionou-se, também, o que é o risco sistémico, invocado como justificação para tais intervenções.

### **(Palavras-chave)**

Estado

Interesse público

Risco sistémico

Intervenções do Estado

Sistema financeiro

## **ABSTRACT**

During the recent global financial crisis several Governments have intervened in their country's financial system. These State interventions were essential, imposed by a number of countries and advised by several entities, organizations and Academy. However, they were not unanimous and the dangers of Protectionism by State intervention was also pointed out. In Portugal, those measures, all in accordance with the law, were mainly carried out through nationalization and the granting of State guarantees to loans of private entities. Therefore, we have considered it to be most relevant to study whether these State interventions were in the public interest and within the understanding of the role of the State and of good governance. Towards a better understanding we also studied what systemic risk is, and is seen as, the main reason for those State interventions.

### **(Key-words)**

State

Public interest

Systemic risk

State interventions

Financial system

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| ABREVIATURAS .....  | i   |
| INTRODUÇÃO .....  | ii  |
| 1 – Da relevância do tema .....   | ii  |
| 2 – Objecto e objectivos da pesquisa.....   | ii  |
| 3 – Métodos de trabalho .....   | iii |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO 1 – O INTERESSE PÚBLICO E AS RECENTES INTERVENÇÕES DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO .....   | 1   |
| 1 – O interesse público, o Estado e as suas funções.....  | 1   |
| 1.1 - O exercício das funções do Estado em governança .....   | 6   |
| 1.2 – A globalização e o Estado regulador .....   | 10  |
| 2 – O interesse público e as formas de gestão na Administração.....   | 14  |
| 2.1 – A organização profissional Weberiana.....   | 15  |
| 2.2 – O <i>New Public Management</i> .....  | 18  |
| 2.3 – O <i>New Public Service</i> .....   | 23  |
| 3 – A especificidade da Administração pública e o interesse público .....   | 26  |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO 2 – A INTERVENÇÃO DO ESTADO E O SISTEMA FINANCEIRO: ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL .....                                      | 33  |
| 1 – A Constituição económica e o direito público sobre a intervenção do Estado .....  | 34  |
| 1.1 – A intervenção directa: empresas, nacionalizações e garantias pessoais do Estado.....  | 36  |
| 2 – Organização financeira e instrumentos financeiros.....  | 41  |
| 3 – O papel da Administração Pública .....  | 45  |
| 3.1 – O Governo, o Primeiro Ministro, o Conselho de Ministros, o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças ..... | 48  |
| 3.2 – A Assembleia da República .....   | 50  |
| 3.3 – Os órgãos de regulação.....   | 52  |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO 3 – A MOTIVAÇÃO PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO E A CRISE INTERNACIONAL.....                                    | 57  |
| 1 – O interesse público, as políticas públicas e as políticas económicas .....  | 57  |
| 2 - A crise económica e financeira mundial, o risco sistémico e a resposta dos Estados ..   | 60  |
| 3 – A crise mundial e o poder dos Estados.....  | 71  |
| 3.1 – Estado, interesse público e características da intervenção pública .....  | 71  |
| 3.2 – A hipótese da não intervenção, a lógica da intervenção pontual e a reforma dos mecanismos de regulação.....                           | 75  |
| <br>  |     |
| CONCLUSÃO .....   | 81  |
| <br>  |     |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 84  |

## ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| AP     | Administração Pública   |
| APB    | Associação Portuguesa de Bancos                                       |
| AR     | Assembleia da República   |
| BCE    | Banco Central Europeu   |
| BBVA   | Banco Bilbao Vizcaya Argentaria                                       |
| BCBS   | Comissão de Basileia sobre Supervisão Bancária                        |
| BCP    | Banco Comercial Português, S.A.                                       |
| BES    | Banco Espírito Santo, S.A.  |
| BP     | Banco de Portugal   |
| BPI    | Banco Português de Investimento, S.A.                                 |
| BPN    | Banco Português de Negócios, S.A.                                     |
| BPP    | Banco Privado Português   |
| CAF    | <i>Common Assessment Framework</i>                                    |
| CCCAM  | Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.                       |
| CE     | Comissão Europeia   |
| CGD    | Caixa Geral de Depósitos, S.A.  |
| CGE    | Conta Geral do Estado   |
| CMVM   | Comissão do Mercado de Valores Mobiliários                            |
| CM     | Conselho de Ministros   |
| CPA    | Código de Procedimento Administrativo                                 |
| CPTA   | Código de Processo dos Tribunais Administrativos                      |
| CRP    | Constituição da República Portuguesa                                  |
| DGO    | Direcção-Geral do Orçamento   |
| DGTF   | Direcção-Geral do Tesouro e Finanças                                  |
| DL     | Decreto-Lei   |
| DR     | Diário da República   |
| EP     | Estradas de Portugal, S.A.  |
| EUA    | Estados Unidos da América   |
| FED    | Reserva Federal dos Estados Unidos da América                         |
| FDIC   | <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>                          |
| FGD    | Fundo de Garantia de Depósitos  |
| FMI    | Fundo Monetário Internacional   |
| IGCP   | Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público                |
| ISP    | Instituto de Seguros de Portugal                                      |
| MF     | Ministro das Finanças   |
| MVM    | Mercado de Valores Mobiliários (Código do)                            |
| NGP    | Nova Gestão Pública   |
| NPM    | <i>New Public Management</i>  |
| NPS    | <i>New Public Service</i>   |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico             |
| OE     | Orçamento do Estado   |
| ONU    | Organização das Nações Unidas   |
| PE     | Parlamento Europeu  |
| PME    | Pequenas e Médias Empresas  |
| PM     | Primeiro-Ministro   |
| POCP   | Plano Oficial de Contabilidade Pública                                |
| PR     | Presidente da República   |
| RAFE   | Regime da Administração Financeira do Estado                          |
| RGIC   | Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras |
| RTP    | Rádio Televisão de Portugal   |
| SEE    | Sector Empresarial do Estado  |
| SETF   | Secretário de Estado do Tesouro e Finanças                            |
| SFEF   | <i>Société de financement de l'économie française</i>                 |
| SIADAP | Sistema de Avaliação e Desempenho da Administração Pública            |
| SII    | Sistema de Indemnização de Investidores                               |
| TC     | Tribunal de Contas  |
| TFUE   | Tratado de Funcionamento da União Europeia                            |
| UE     | União Europeia  |

## INTRODUÇÃO

### 1 – Da relevância do tema

No decurso da recente crise financeira global, vários Estados procederam a intervenções nos seus sistemas financeiros. Estas práticas foram aconselhadas e seguidas por vários Estados, entidades e organizações bem como pela academia. Contudo, as práticas e as opiniões não foram unânimes e também a academia chamou a atenção e questionou estas formas de protecção do sistema financeiro. Em Portugal, tais medidas, justificadas por lei, concretizaram-se, nomeadamente, com a nacionalização e a concessão de garantias a entidades do sector privado. Nesta sequência, considerou-se da maior pertinência e actualidade saber se aquelas intervenções em Portugal se enquadram nas mais recentes teorias sobre o interesse público e, conseqüentemente, nas actuais funções do Estado e de *good governance*. Para melhor entendimento do tema, questionou-se, também, o que é o risco sistémico, invocado como justificação para tais intervenções.

Pretendeu-se, pois, apreciar as medidas em questão inseridas nas políticas públicas de desenvolvimento económico e de redistribuição dos recursos colectivos e, por outro lado, atender ao risco sistémico, fundado na confiança no mercado creditício e que se *evapora* em momentos de pânico, como interesse público a prosseguir, tendo em conta que este respeita à “definição do património colectivo e de como ele pode ser afectado, equilibrando os princípios de equidade e justiça social (...) e de desenvolvimento económico da sociedade” (Mozzicafreddo, 2007: 23).

Ou seja, questionou-se se os apoios do Estado em questão podem ser vistos como investimento social que acrescenta produtividade ao sistema, para benefício de todos, na sequência do entendimento de que a estratégia económica é um bem público pelo que se justifica a intervenção do Estado, ou se, por outro lado, o argumento de prossecução do interesse público é fundamentalmente uma ferramenta retórica e qualquer intervenção pública promove sempre um interesse particular e nunca um interesse geral.

Para além disso, também o conceito de interesse público não apresenta contornos rigorosos e “tem a complexidade que lhe advém duma história particularmente rica em contradições na determinação da sua essência” (Gomes, 2007: 39). Juan Mozzicafreddo refere que o mesmo “muda segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias” (2007: 10, 11), comparando-o ao amor (2007: 10), acrescentando que as alterações “resultam do sentir e das expectativas dos indivíduos numa dada época e das necessidades e possibilidades, divergentes e dinâmicas, que os mesmos experimentam e para o qual, financeira e emotivamente, contribuem” (2007: 21).

### 2 – Objecto e objectivos da pesquisa

A pesquisa visou responder à seguinte questão: Qual a noção de interesse público que justifica as recentes intervenções do Estado no sistema financeiro português, para apoio a entidades do sector privado? Assim, a investigação tem como objectivos centrais: caracterizar o interesse público e inseri-lo como fundamento de medidas tomadas pela Administração; e aferir do enquadramento dessas

medidas tendo em conta a reformulação das funções do Estado e os novos modelos de gestão pública propostos para melhoria do funcionamento da Administração.

Doutra forma, pretendeu-se saber se as referidas intervenções foram no cumprimento do interesse público e, como tal, decorrentes do exercício das funções do Estado, gerindo da melhor forma os recursos públicos em prol do desenvolvimento. O presente estudo insere-se, assim, no debate das funções que são, actualmente, da competência dum Estado de direito numa sociedade democrática, as quais se têm expandido, estando obrigado, nomeadamente, a proteger a concorrência e a compensar disfuncionalidades do mercado, bem como a prosseguir políticas de regulação de equilíbrio sistémico, de entre as várias políticas que cabem no controlo regular e concertado do Estado, por ser do interesse geral ou público.

### **3 – Métodos de trabalho**

A perspectiva ou abordagem seguida foi a qualitativa, pois pretendeu-se, ao longo da investigação, indagar, descrever, questionar, compreender, avaliar e explicar as intervenções ocorridas, com rigor e clareza, tendo em conta as circunstâncias bem como os interesses e os valores envolvidos.

O estudo foi exploratório, pois pretendemos proceder ao reconhecimento da realidade acima indicada e levantar hipóteses sobre a mesma. Nesta sequência, fizemos o levantamento da informação disponível, fazendo a respectiva selecção e gestão, nomeadamente com a constituição de perguntas e de hipóteses, tendo sempre presente o objectivo e enquadramento analítico da pesquisa. Para isso, procedeu-se à revisão da literatura, pesquisando e seleccionando as obras dos autores mais relevantes para o tema, relacionando-se o conhecimento existente e comparando as várias perspectivas, realçando as semelhanças e as diferenças bem como as respectivas implicações.

Pesquisámos, também, documentos oficiais, como o Diário da República<sup>1</sup> e o Diário das Sessões da Assembleia da República, alguns arquivos públicos, que contêm informação ou documentos não publicados<sup>2</sup>, nomeadamente da Assembleia da República, da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério das Finanças, que ajudaram a compreender as posições e decisões tomadas pelo poder político, bem como *sites* de várias universidades, instituições financeiras e outras entidades, públicas e privadas, como do Governo, do Banco de Portugal, do Tribunal de Contas, da CMVM, da Associação Portuguesa de Bancos, da OCDE, da ONU, FMI, etc.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo de todo o material recolhido na pesquisa. Foi feito um grande esforço para não nos dispersarmos, pois os temas envolvidos são muito vastos e complexos.

---

<sup>1</sup> Nomeadamente a Lei n.º 112/97, de 16-09, e a Lei n.º 60-A/2008, de 20-10.

<sup>2</sup> Alguns arquivos contêm informação relevante e de difícil acesso, fenómeno a que Adriano Moreira chama *clandestinidade do Estado* (citado por Carmo e Ferreira, 2008: 88).

## **CAPÍTULO 1 – O INTERESSE PÚBLICO E AS RECENTES INTERVENÇÕES DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO**

As funções da competência dum Estado de direito numa sociedade democrática, têm-se expandido. O Estado tem como justificação para a sua existência, a realização do bem comum tendo em conta o interesse público. Mas o entendimento de interesse público, como padrão ético e valorativo, num determinado momento sobre o que é uma boa sociedade ou sobre o bem comum, altera-se bem como as expectativas ou sensibilidades sobre o que é necessário para tal tem evoluído ao longo dos tempos.

Os interesses dos indivíduos são a referência para a actuação do Estado mas a correlação entre eles e a coexistência social tem de ser feita através da definição de políticas públicas, não podendo fundamentar-se apenas no funcionamento do mercado, sendo necessária a intervenção da “mão visível” das políticas orçamentais. E o Estado, que tem assumido uma cada vez maior função reguladora, a par doutras entidades, procura garantir um papel determinante não pela imposição da sua vontade aos restantes actores sociais mas antes identificando e explorando padrões de cooperação nas relações público-privadas, tendo em conta as interdependências existentes a nível mundial.

A nova percepção do Estado muda a imagem da Administração a qual executa as novas funções impostas ao Estado sem esquecer os seus elementos constitutivos, que são a ideologia do interesse geral e do serviço público. Porém reconhece-se que, para governar bem *a coisa pública*, na realização do bem comum, é imperioso responder de maneira adequada aos desafios da sociedade e a gestão ou o modo de fazer que se entende mais adequado tem sofrido alterações ao longo do tempo.

### **1 – O interesse público, o Estado e as suas funções**

Depois da concepção da completa separação entre Estado e sociedade<sup>3</sup>, que vigorou no século XIX, hoje é um facto que são duas entidades interdependentes e em constante comunicação (Miranda 1998, citado por Amendoeira, 2003: 185), numa relação de crescente complexidade dada a “globalização acelerada e uma cidadania cada vez mais exigente” (Aníbal, 2001: 802), que se torna uma forma ou “matriz de organização e de regulação” da sociedade (Mozzicafredo, 2003: 12). Podemos definir o Estado<sup>4</sup> como uma associação<sup>5</sup> de indivíduos comprometidos com um empreendimento cooperativo, formada para a resolução de problemas de existência social, de forma democrática e justa, a qual reflecte e se baseia nas preocupações partilhadas pelos seus membros (Musgrave, 2001: 31). O Estado surge como “um produto endógeno da sociedade” (Aníbal, 2001: 802), consagrado como seu administrador (Andrade, 1987: 16). E tendo em conta a cidadania

---

<sup>3</sup> Para Hobbes e Kant é clara a “relação biunívoca entre a Sociedade e o Estado” (Aníbal, 2001:802).

<sup>4</sup> Os elementos básicos do Estado são: povo, território e Governo (Caetano, 2009: 122). Assim, o Estado é uma sociedade politicamente organizada, com o seu Governo, e existente num determinado território que considera seu. É “a comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva” (Amaral, 1983: 1128).

<sup>5</sup> Tönnies e Max Weber analisam a diferença existente entre as associações e as comunidades, com base na existência ou não da vontade dos indivíduos para fazerem parte dessas sociedades (Caetano, 2009: 2-4).

democrática, assumida pela sociedade, esta vai discutir e analisar o Estado que tem, consciente de que ele “pode potenciar melhor” ou pior o desenvolvimento dela própria (Aníbal, 2001: 801-802).

Considera-se o Estado em duas grandes perspectivas: Estado-sociedade, que somos todos nós, e o Estado-poder político, os órgãos, serviços e relações de autoridade (Miranda, 2002: 7-8), que têm a seu cargo a condução na produção e implementação das políticas públicas<sup>6</sup> necessárias e adequadas à prossecução do interesse público, de cada momento, e bem-estar da sociedade, sendo os representantes eleitos a definir e a coordenar as diferentes lógicas tendo em vista o acordo ou interesse geral<sup>7</sup>. Assim, o Estado é funcional pois tem como justificação para a sua existência a realização do bem comum (Chevalier, 2006: 10-13, 22-23, 41). Com a democracia, a definição de interesse geral, do património colectivo atendendo aos princípios de equidade, justiça social e de desenvolvimento económico da sociedade (Mozzicafreddo, 2007: 23), é muito influenciada por “pressões e preferências políticas valorativas”, e por isso “é uma racionalidade contingente e inscrita num contexto político e opcional”, onde “os direitos e preferências dos cidadãos”, incluindo algumas minorias com influência no processo de decisão, “têm cada vez mais peso opcional na definição do que é o interesse geral” (Mozzicafreddo, 2001a: 1), conseqüentemente na gestão pública<sup>8</sup>. Daí que a participação política em que a sociedade escolhe os seus representantes por determinado período, essência da cidadania, assuma “um peso determinante e crescente no modo como o Estado e a Sociedade interagem num interface continuado e mediatizado” (Aníbal, 2001: 802).

Mas o Estado é, também, um Estado social ou Estado-providência<sup>9</sup>. O Estado, depois de ser apoio e tutela (Chevallier, 1986: 154), vai ter, a partir do século XX, uma presença muito forte na vida social (Chevalier, 2006: 10-11) e económica. Aliás, as guerras e as crises económicas vêm revelar o Estado como último recurso e a sua intervenção como condição de sobrevivência da própria sociedade (Chevallier, 1986: 158). O Estado apresenta-se como um Estado intervencionista,<sup>10</sup> demarcando-se, profundamente, do anterior Estado liberal, poderoso, superior e de poderes ilimitados (Chevalier, 2006: 12, 22-23), e é a solidariedade, tendo em vista o progresso social, que passa a constituir a sua missão, e é a estrutura basilar da boa sociedade de então (Mozzicafreddo, 2008: 54).

---

<sup>6</sup> E os planos de desenvolvimento carecem ser elaborados e executados por uma boa Administração pois, senão, tudo será inútil (Galbraith 1962: 19).

<sup>7</sup> Nas sociedades modernas, os indivíduos participam no exercício do poder político através de procedimentos eleitorais, núcleo do conceito de cidadania, pelo que o cidadão é também responsável pela definição e implementação das políticas públicas e não só o seu destinatário ou actor no processo de produção (Moro, 2001: 5). A nova maneira de ser cidadão, de organizar-se numa multiplicidade de formas, mais ou menos formais, mobilizando recursos e exercendo poderes decorrentes das políticas públicas para protecção de direitos, nas mais variadas categorias de organizações e em prol dos mais diversos objectivos, mas sempre visando o bem comum, constitui a cidadania activa, como definiu Moro (2001: 8).

<sup>8</sup> Os Governos têm transferido valores públicos e sujeição ao interesse público para terceiros com os contratos públicos (Bumgarner e Newswander, 2009: 196).

<sup>9</sup> Com a concertação social, que ocorreu na sequência das pressões económicas, sociais e políticas decorrentes da industrialização, passou a denominar-se Estado-providência, sendo uma realidade nos Estados inseridos nas economias do tipo “ocidental”, com forte influência do modelo de Keynes (Zurn e Leibfried, 2005: 9).

<sup>10</sup> O Estado combina as seguintes facetas: território, *rules* ou regras jurídicas, democracia e intervenção, o que faz o acrónimo TRUDI (Zurn e Leibfried, 2005: 3).

No entanto, o modelo social europeu não se apresenta uniformemente pois depende das condições económicas de cada país e da acção dos sistemas democráticos (Mozzicafreddo, 2001 b: 131) e “cada país põe em prática aquela que melhor corresponde à sua cultura” e a variedade das escolhas sociais vai garantir “a pluralidade das formas que a democracia de mercado toma” (Fitoussi, 2005: 67). As “políticas e normas económicas e sociais do Estado-providência completam o Estado de direito democrático” pois “substituem, em muitos casos, as decisões discricionárias e pontuais do Estado por enquadramentos jurídicos genéricos e universais” (Viegas, 1998:128-130) e funcionam como “mecanismos de compensação das assimetrias e das incertezas resultantes do mercado” (Flora e Heidenheimer, 1990, citados por Mozzicafreddo, 2002). Mas para preservar estes valores é necessário repensar a “constelação de instituições” que os asseguram (Zurn e Leibfried, 2005: 27). Em Portugal, o Estado-providência, embora longe das necessidades (Mozzicafreddo, 2001 b: 132), é meta para o poder político<sup>11</sup>, tendo as medidas tomadas pelo poder executivo e legislativo ido nesse sentido (Viegas, 1998:127-128). A responsabilidade política do Estado-providência é distinguir o interesse público dos vários interesses económicos e sociais privados e, em sede de concertação social, tentar conciliar esses interesses sem pôr o interesse público subordinado aos demais.

Os Estados alteram-se para se adaptarem aos novos desafios revelando várias facetas: regular mercados, impôr ordem e segurança, recolher impostos, detentor de empresas, construtor de estradas, etc. Daí que o Estado de hoje seja comparado a um “animal polimorfo”<sup>12</sup> (Zurn e Leibfried, 2005: 2). Perante a expansão das funções da competência dum Estado de direito numa sociedade democrática<sup>13</sup> os interesses dos indivíduos são a referência para a sua actuação mas a correlação entre eles e a coexistência social tem de ser feita através da definição de políticas públicas, não podendo fundamentar-se apenas no funcionamento do mercado, sendo necessária a intervenção da “mão visível” das políticas orçamentais como meio igualmente válido para resolução de alguns problemas, ou a via específica para a resolução de outros, para além de colmatar as falhas do funcionamento de ambos os modos de actuação, intervindo com contribuições sociais acessórias (Musgrave, 2001: 31).

Na verdade, os dispositivos que tinham sido travão da intervenção do Estado vão contribuir para a aceleração da mesma (Chevallier, 1986: 158). Desta forma, nos dias de hoje, o papel das finanças públicas é bastante mais intervencionista, destinando-se à implementação de políticas de redistribuição, de estabilização e de desenvolvimento, e o Governo, com as políticas públicas, pretende alcançar o maior bem-estar da sociedade (Pereira, 2009: 2, 19). A solidariedade e a equidade social são princípios básicos a prosseguir para ultrapassar as desigualdades sociais e, por isso, a intervenção económica e a redistribuição social estão indissociavelmente ligadas (Chevallier, 1986: 161-163). Daí que faça parte deste Estado a política de incentivos à modernização e desenvolvimento de certos sectores económicos com financiamento do Orçamento do Estado, para

---

<sup>11</sup> E não como uma ideologia global e integrada de uma corrente política específica.

<sup>12</sup> Mas, hoje em dia, também os cidadãos têm uma pluralidade de condições sociais (Fernandez, 2007: 167).

<sup>13</sup> E “a democracia exige, para ser estabelecida, um certo nível de desenvolvimento” (Fitoussi, 2005: 34).

além de outros suportes (Viegas, 1998:140). Este Estado está, também, obrigado a proteger a concorrência e a compensar disfuncionalidades do mercado, bem como a prosseguir políticas de regulação de equilíbrio sistémico, de entre as várias políticas que cabem no controlo regular e concertado do Estado por ser do interesse público. Ou seja, no modelo de Estado-providência, “o interesse público assenta na partilha de valores de regulação e redução das incertezas sociais e económicas presentes na sociedade” (Mozzicafreddo, 2008: 55).

Contudo, o entendimento de interesse público, como “padrão modelar da acção política e justificação da acção em sociedade” (Mozzicafreddo, 2007: 21), sobre o qual o Estado constituiu a sua legitimidade (Gomes, 2007: 43), e “padrão ético e valorativo, num determinado momento sobre o que é uma boa sociedade ou sobre o bem comum” (Cochran, 1974, citado por Mozzicafreddo, 2008: 53), ou ainda sobre tudo aquilo que é necessário para que as pessoas vivam bem<sup>14</sup>, e que constitui “património colectivo” que afectamos equilibrando os “princípios de equidade e de justiça social (...) e de desenvolvimento económico da sociedade” (Mozzicafreddo, 2008: 54), “muda segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias”<sup>15</sup> (Mozzicafreddo, 2007: 10-11), com a noção de que as expectativas ou sensibilidades têm evoluído ao longo dos tempos. Essas alterações “resultam do sentir e das expectativas dos indivíduos numa dada época e das necessidades e possibilidades, divergentes e dinâmicas, que os mesmos experimentam e para o qual, financeira e emotivamente, contribuem” (Mozzicafreddo, 2007: 21). Assim, o conceito de interesse público não apresenta contornos rigorosos e “tem a complexidade que lhe advém duma história particularmente rica em contradições na determinação da sua essência” (Gomes, 2007: 39), questionando-se se o seu conteúdo consiste no resultado do interesse de todos ou da maioria da sociedade ou se, pelo contrário, é um valor absoluto e intemporal (Dewey, 1935, citado por Bozeman, 2007:105, 108).

O interesse público, a que Lane chama de entidade abstracta (2009: 42), funciona como uma interrogação perante cada decisão pública a tomar (Cooper, 1998: 77, citado por Lewis, 2006: 696) e consiste numa “exploração” ou processo, mais que uma conclusão imutável, envolvendo os conceitos de democracia e de reciprocidade (Lewis, 2006: 699), resultante do desempenho de múltiplos actores, públicos e privados, com interesses diversos mas que, “em coligações pertinentes e evolutivas”, vão encontrar as soluções para os diferentes problemas (Gomes, 2007: 44), processo que Lane diz parecer uma *anarquia organizada* (Lane, 2009: 41). Assim, e tendo em conta as disfuncionalidades dos modelos vigentes em cada época e a dualidade de efeitos das políticas públicas, impõe-se que a sociedade debata sobre as funções do Estado e da Administração bem como delimite o interesse público mas sempre com a noção de ser imperioso limitar as despesas (Mozzicafreddo, 2008: 55-57).

Hoje apela-se à participação cidadã nos processos de decisão e as redes ocupam o lugar das velhas estruturas, mas a participação na definição do interesse público e na solidariedade social leva à

---

<sup>14</sup> Freitas do Amaral, citando São Tomás de Aquino, define-o como o interesse de determinada comunidade, aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam mas vivam bem (2004, Vol. II: 35).

<sup>15</sup> Numa imagem sugestiva, Juan Mozzicafreddo compara o interesse público ao amor (2007: 10).

existência de cidadania política, em contraponto com a cidadania social, a qual leva a um comportamento menos interessado na participação e mais preocupado com os interesses individuais e com os benefícios a obter (Mozzicafreddo, 1998: 272). Esta tensão entre o *status* de participação igual na cidadania e a privação desigual de segurança económica, vai ser compensada pelos direitos sociais e é realçada pela cidadania política (Barbalet, 1989: 108). Daqui decorre um elemento democrático a considerar, com os diversos grupos a relacionarem-se, darem ideias e a legitimarem a própria actuação do Governo e da Administração, da concretização de uma Administração mais próxima dos cidadãos. E vai competir à Administração a interpretação, aplicação e desenvolvimento do interesse público previamente definido, até porque este é indissociável de toda e qualquer actividade administrativa, sob pena de desvio de poder (Estorninho, 1996: 167-173).

A democracia apresenta-se como “a sociedade politicamente justa”, que “não acaba nunca de ser justa” (Rawls, 1971: 74 citado por Amor, 2006: 125). Desta forma, os cidadãos e a própria sociedade podem “utilizar a autonomia que o sistema político vai adquirindo em benefício de uma maior capacidade de acção democrática” (Mozzicafreddo, 1998: 245), e influenciar ou mesmo determinar o sentido e a orientação da acção política e a definição do “bem público” a alcançar pela sociedade (Vidiella, 2006: 114).<sup>16</sup> E deste modo, a definição das políticas públicas é vista como um processo “onde intervêm individual e colectivamente cidadãos com vontade de ver resolvidos os problemas públicos” (Bilhim, 2008: 118) dado que elas podem ser a melhor forma de servir o interesse público, e este visto como moralidade e último objectivo político a alcançar ou mesmo um útil *benchmark* a utilizar no mercado competitivo (Bozeman, 2007:12, 87-90).

O interesse público constitui um ideal e, por isso, é uma boa base para o processo deliberativo, apesar da passagem à acção requerer um conceito mais tangível ou praticável (Bozeman, 2007:102,132), que Flathman diz ser possível apreciar apenas perante o caso concreto (1966, citado por Bozeman, 2007:103). Mas é um ideal civil ou da sociedade que se transforma num dever para os governantes e gestores públicos, desde logo ao ser consagrado na lei (Lewis, 2006: 694). Assim é interesse público o que for previsto na lei como tal ou o que resultar da acção dos órgãos de soberania ou doutras entidades a quem a lei confiou o exercício de missões de serviço público (Bilhim, 2008: 114), o qual também “vai adequando os seus contornos segundo as épocas e as escolhas públicas” (Mozzicafreddo, 2008: 53). Aliás, “a ideia de interesse público é paralela à concepção de serviço público e de Estado de direito e tem variado segundo o tempo e o espaço”,

---

<sup>16</sup> Existem efeitos disfuncionais no regime democrático e no funcionamento do poder político, auto-fechado em que o crescente esvaziar programático dos partidos políticos e a falta de reflexão dos problemas da sociedade provocam a diminuição do interesse público e aumentam os comportamentos individualistas e de alheamento pela coisa pública e da escolha eleitoral (Mozzicafreddo, 1998: 276-278). Este alheamento permite que surjam decisões e medidas políticas típicas da teoria *Public Choice*, nos termos da qual as decisões ou medidas são tomadas com base na satisfação de interesse egoísta, em conflito com os interesses do público e da democracia, para benefício pessoal do governante ou beneficiando determinado grupo (Bilhim, 2008: 109), mas sendo o custo financeiro suportado pela sociedade a qual acaba por nada fazer porque considera que, afinal, o valor do custo, dividido por cada cidadão, não justifica qualquer reacção podendo ser “o indivíduo na busca da máxima satisfação do seu interesse egoísta quem vai influenciar a decisão política” (Bilhim, 2003b: 72).

“configurando o papel do Estado na sociedade” (Mozzicafreddo, 2008: 53, 54). Por seu lado, Bozeman nota que se trata de um conceito diverso dos valores públicos, que podem ser alcançados e avaliados (2007: 14, 177), e defende que é mais que uma expressão do individualismo<sup>17</sup> económico que um conceito obscuro, e que os americanos, perante as crises económicas e o vazio conceptual, aceitaram como interesse público<sup>18</sup> os valores económicos individuais (2007: 48-49, 100). Contudo, e perante a “impossibilidade ou dificuldade em descaracterizar o modelo de organização social resultante das escolhas individuais públicas nas actuais sociedades democráticas”, impõe-se reformular o “padrão de interesse público” no contexto das funções do Estado e da administração, tendo em conta que é imperioso o crescimento da economia e do emprego mas também se deve atender às novas desigualdades resultantes da actual economia do conhecimento e das inovações tecnológicas, bem como repensar nos mais justos e eficazes direitos e instrumentos sociais para a sua compensação e respectivas formas de aplicação (Mozzicafreddo, 2008: 58-59).

### **1.1 - O exercício das funções do Estado em governança**

“As economias e sociedades que os governos devem controlar e regular, tornaram-se menos governáveis” (Mayntz, 1993; Kooiman, 1993, citados por Peters 1996: 15) e verificou-se que as doutrinas sobre governança resolviam alguns problemas e ajudavam a melhorar as análises e a encontrar as soluções adequadas para as questões relacionadas com a produção e a implementação das políticas públicas<sup>19</sup>. Ela surge como um novo conceito de acção pública<sup>20</sup> onde “o Estado procura garantir um papel determinante” não pela imposição da sua vontade aos restantes actores sociais mas através “de cooperação nas relações público-privadas” (Gomes, 2003: 389), entre o Estado e a sociedade civil. A definição do interesse público é, assim, o produto do desempenho de múltiplos actores, públicos e privados, permitindo encontrar as soluções para os diferentes problemas com a “participação directa daqueles a quem dizem respeito” (Gomes, 2007: 44), pelo que a capacidade do Estado em fazer prevalecer o interesse público, neste “tempo de governação feita governança”, é posta em causa (Gomes, 2007: 40). No entanto, e apesar de haver esferas diferentes e autonomia das competências, estamos sempre no reino da lei, num Estado de direito.

---

<sup>17</sup> Diz ser um conceito que nasceu como argumento democrático liberal contra os abusos da coroa e, por isso, ficou associado ao individualismo (Douglass, 1980, citado por Bozeman, 2007:102).

<sup>18</sup> Beyme demonstra que os americanos têm muito orgulho e preferência pelas instituições relativamente ao Estado, talvez devido à falta de culto de uma personalidade ou de um símbolo monárquico, e reconhece que existe um fosso entre os ideais e as instituições, tal como apontado por Huntington (1981: 4 citado por Beyme, 2006: 751), ou seja, que as instituições se desenvolvem mais lentamente que as teorias sobre elas.

<sup>19</sup> Os reformadores, em regra, não têm ideias completamente novas e a divulgação de doutrinas ocorre quando se verifica que elas resolvem problemas ou ajudam a encontrar soluções (Pollitt, 2001).

<sup>20</sup> A governança pode ser analisada de muitas perspectivas, nomeadamente como forma de exercer o poder, modo de gerir a coisa pública, processo social e institucional, ou projecto de reforma da Administração pública. Surgiu na agenda das ciências sociais, em finais da década de 80, em estudos sobre países em África, onde as estruturas estaduais formais são muito fracas, e em contexto de aplicação de políticas de ajustamento estrutural (Gomes, 2003: 389-390), reconhecendo a importância de forças e entidades que à partida são marginais ao poder político instituído mas que legitimamente interagem com este e tomam parte na formulação de políticas.

Na perspectiva do Estado, o conceito de governança pode, em termos genéricos, ser visto como o exercício da gestão pública, em todos os níveis e em todas as suas vertentes, nomeadamente no que respeita a economia, a política e a AP (Moro, 2001: 2), e corresponde a um processo em que o Estado mais negocia do que impõe a definição e a implementação do que é considerado de interesse geral e de interesse público. No entanto, por essa mesma razão, acaba por ser um instrumento ao dispor do Estado para poder decidir em consenso, tendo em conta os diversos elementos que compõem a sociedade: Estado, capital e trabalho e os respectivos interesses. A governança “integra novas formas interactivas de governo, nas quais os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, tomam parte na formulação das políticas” (Gomes, 2003: 390). O “Estado é um entre outros actores” e a sua força reside na capacidade de conseguir obter apoios para as suas causas ou políticas públicas, mais do que na capacidade de as impôr (Antunes, 2007: 404). E “sob o império do mercado” esbate-se a diferença entre gestão pública e privada, sobressaindo o valor da eficácia e a grande participação dos cidadãos na definição e na implementação das soluções ou políticas públicas.

Com isto, não deve concluir-se que se trata de um Estado fraco,<sup>21</sup> pois em regra os Estados ficam mais fortes (Pierre e Peters, 2000: 166-188), ou de menor governabilidade, mas sim dum modo diferente de exercer a governação, o qual permite que o mercado e os cidadãos possam operar e participar activamente nas tomadas de decisão que visam o bem comum, tendo em conta os respectivos interesses. Trata-se de um modelo de Estado em que as características de especificidade e de autonomia ganham maior relevo, onde a preocupação é a de testar as capacidades de autonomia do sistema político e, conseqüentemente, do funcionamento do Estado como configuração política de organização da sociedade, em que se equaciona mais a capacidade de acção do Estado “enquanto actor social” e se o analisa “enquanto processo que remete para várias dimensões da vida social”, ligadas à legitimação do poder político (Mozzicafreddo, 1998: 245), realçando-se o papel do Governo ou da Administração como referência justa e de confiança (Pollitt e Bouckert 2004: 53).

A governança é um modelo de gestão em que há a interacção de diversos actores mas o Governo e as entidades públicas têm sempre de ser responsabilizados, ou seja, tem de haver um mecanismo de responsabilização<sup>22</sup> se quisermos que as decisões obtidas pelo processo de governança sejam legítimas (Peters, 2000: 48). Há autores que afirmam que o Estado, em governança, torna-se mais eficaz pois é mais fácil a implementação das políticas públicas por terem do seu lado as forças que as poderiam dificultar, bloquear ou tornar impossível o decurso do processo (Gomes, 2003: 390), além de que uma política pública que não tenha, na sua definição, a participação dos seus afectados pode ser considerada indesejada por não permitir uma certa “auto-regulação” (Rosenbloom, 1998:

---

<sup>21</sup> Em 1996 o Presidente Clinton proclamou o “fim do Estado forte”, no discurso sobre o Estado da Nação.

<sup>22</sup> Aliás, como salientado por Juan Mozzicafreddo, “o sentido da responsabilidade do político é (...) um modelo de acção e de comportamento” pois em ambiente de desresponsabilização política é difícil exigir, aos vários actores da sociedade, o cumprimento das normas e de empenhamento responsável (2003: 13).

390). E a governabilidade do Estado, ou a capacidade do Governo em tornar efectivas as suas decisões, é apontada como requisito para o “Estado social-liberal” do século XXI (Pereira, 1998: 60). E perante “a grande questão contemporânea” de “como tornar governável?”, mais do que “quem governa?” (Gomes, 2003: 394), e as novas realidades e desafios sociais, a governança, apesar de “difícil arte de marear”, sendo uma “corrente determinada pelas trocas sociais numa ordem que se fez negociada, tem muita força” e surge como a forma que pode ultrapassar os problemas de coordenação que se levantam à gestão pública (Gomes, 2003: 394) pretendendo elevar a eficiência, num estilo semelhante ao das empresas de negócios (Rhodes, 1997).

Ou seja, temos um Estado que estrutura as relações de poder no interior da sociedade (Mozzicafreddo, 1998: 245) e, desta forma, a organização política e institucional do Estado vai ser influenciada pela estrutura social e pelas posições que os vários actores ocupam na sociedade (Mozzicafreddo, 1998: 247). Assim, existem muitos centros de decisão, afirmando-se que “o poder está em toda a parte e em parte alguma” (Moreira, 2001: 16), assistindo-se a “uma vasta constelação de pequenos poderes de contornos e articulações complexas” pelo que as políticas públicas hoje já não são o resultado apenas de decisão do Governo<sup>23</sup> (Bilhim, 2003 b: 66). Contudo, desta forma, e sempre visando alcançar o bem comum, vai ser possível o Estado definir as estratégias de mobilização de recursos a contar com os sectores público e privado (Peters e Pierre, 2003: 3), tal como acontece com as instituições de crédito. Mas, na governança, é necessário ter em conta, também, os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e associações articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, conhecem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças. Daí afirmar-se que se trata de um conceito ainda com muito por esclarecer (Moro, 2001: 2-3). Alguns autores realçam bastante esta perspectiva (Pierre e Peters, 2000) e outros a sua complexidade (Kooiman, 1993: 43). Também se sublinha que a relação de proximidade com os cidadãos pode ser limitativa da actuação do próprio Governo e da Administração (Peters e Pierre, 2003: 3) ou que tais limitações são “desafios populistas” à governança (Pierre e Peters, 2000), assumindo particular importância a fixação e o controlo das agendas políticas (Majone, 2006: 232).

Num Estado em que a sua actuação se pauta pelas orientações ou princípios de governança, o Governo tem de estar mais atento aos limites da sua esfera de acção (Gomes, 2003: 390) e ter em conta os interesses e as forças sociais a atender em cada momento. Assim, como “no espaço público definido pela governança, social e politicamente diferenciado, evoluem actores autónomos que não partilham, em regra, nem os mesmos valores, nem os mesmos interesses, nem os mesmos princípios de acção, e cujas trocas, crescendo exponencialmente, acentuam a opacidade dos comportamentos respectivos” o Estado vai ter de, sobretudo, “compatibilizar segundo adequada regulação”, numa lógica de “agente principal” público, na defesa do “interesse geral” (Gomes, 2003: 390).

---

<sup>23</sup> O Presidente John F. Kennedy terá dito que a essência da decisão continua impenetrável para o observador e muitas vezes para o próprio decisor (citado por Majone, 2006: 229).

A governança é um instrumento de gestão que encontra espaço para se desenvolver numa Administração democrática. Ou seja, para existir governança tem de haver democracia mas também é necessária a autoridade do Estado para este decidir com competência, sendo o caminho mais eficaz para a concretização do interesse público ou bem comum, numa postura de complementariedade entre o mercado e o Estado, entre a governança global e os governos democráticos regionais, em prol do bom funcionamento dos sistemas económicos e consolidação dos regimes democráticos (Pereira, 1998: 53). Daí que as várias Administrações públicas tenham vindo a adaptar-se e os serviços a ganhar autonomia, apesar de controlados financeiramente, para poderem realizar os seus objectivos e missão. Mas apesar da maior autonomia dos dirigentes das entidades públicas e menor influência do Governo sobre a Administração, esta tem vindo a sofrer cada vez mais interferências e pressões de actores novos, alguns inesperados, incluindo das áreas económicas e sociais (Giauque, 2003: 582).

E o Estado, que se pretende eficaz, vai ser mais promotor que protector (Pereira, 1998: 89), um “agente coordenador e dinamizador do desenvolvimento da sociedade” (Mozzicafreddo, 2000: 2). O Estado, na dimensão social, enfrenta crises, rupturas das relações sociais e conflitos de interesses (Mozzicafreddo, 2000: 7), para o que implementa mecanismos de redistribuição social. Mas há, também, um “forte intervencionismo” político e económico do Estado na sociedade e em diversos sectores, desde logo na regulação e supervisão de “certas dimensões estruturadoras da acção política” e de certas actividades económicas, como os mercados financeiros, pela “interdependência entre as exigências do processo de crescimento económico e as exigências de compensação social e formação qualificacional”, bem como pelo “equilíbrio social entre o processo de mercantilização da sociedade e as expectativas de maior igualdade e justiça social” (Mozzicafreddo, 2000: 4, 16).

A *Internet* ao modificar a forma como nos comunicamos e, conseqüentemente, os nossos comportamentos, local e globalmente (Manuel Castells em Cardoso, 2007: 9), alterou a governação sobretudo no relacionamento da Administração com os cidadãos, mas também com as empresas e até entre a própria Administração (Bilhim, 2003a: 15). E a introdução da *Internet*<sup>24</sup> na governação trouxe as actividades de *e-government*<sup>25</sup> que permitiram prestar novos e melhores serviços da AP, das suas transacções e relações com as empresas e os cidadãos e permitiu desenvolver a governança em moldes democráticos (Gomes, 2003: 397). As tecnologias *Web*<sup>26</sup> tornaram-se ferramentas nucleares no funcionamento das entidades abrindo-as para o exterior, permitindo “uma nova e aberta governança, com cidadãos mais envolvidos nas decisões públicas e novas formas de responsabilidade pública” (Margetts, 2003: 374).

---

<sup>24</sup> Jane Fountain (2006: 151) fala no *Estado virtual* considerando os processos de tomada de decisão dos representantes dos Governos. De facto, a Internet “tem o potencial para uma maior responsabilização do governo face ao público e para uma cidadania mais informada” (Loader citado por Cardoso, 2003: 165-166).

<sup>25</sup> O *e-government* é uma “janela de oportunidade” para melhorar a Administração, para esta poder prestar melhores serviços e a menor custo, contribuindo para o desenvolvimento da economia (Bilhim, 2003a: 19-20).

<sup>26</sup> A lógica da *Web* é integrativa, tratando globalmente a informação, em evolução constante, tendo em conta as respostas dos utilizadores e não por entidade como no NPM (Dunleavy e Margetts, 2000: 14).

## 1.2 – A globalização e o Estado regulador

A globalização é um fenómeno associado à filosofia do capital relacionado com a necessidade das economias dos diversos países expandirem os seus mercados e com a abertura dos países a produtos vindos de outros países<sup>27</sup>. Assim, esta “marcha para a mundialização das dependências e interdependências, que faz apelo à globalização das gestões” (Moreira, 2001: 17), é, desde logo, um fenómeno económico-financeiro, de uma economia de mercado de âmbito mundial (Costa, 2010: 31), mas também é político, jurídico, tecnológico, social e cultural. As decisões importantes são cada vez mais tomadas a nível internacional (Majone, 2006: 248) e o Estado actual está inserido num “sistema global de relações e interdependências” (Gomes, 2003: 391). Esta interdependência há muito que é realçada, afirmando-se que “os Estados procuram segurança na sociedade internacional porque não existe ordem mundial, quer baseada num único governo quer em normas comuns, que possa controlar ou disciplinar os Estados que ameaçam destruir a vida normal” (Hall e Ikenberry, 1990: 171)<sup>28</sup>.

Contudo, a globalização actual veio aumentar as interdependências das economias e das sociedades, o que significa maior partilha de valores mas também do efeito de contágio, pelo mundo inteiro, dos problemas e das crises que surgem (Costa, 2010: 103). Veio demonstrar que a capacidade dos Estados para assegurar aos cidadãos os direitos sociais não era tão grande e provocou uma certa crise de legitimidade (Machete, 2003: 350). Para resolver os problemas globais impõe-se espírito de cooperação e confiança, pois “os mercados, por si só, não conseguem assegurar a prosperidade económica e o crescimento, sendo necessárias outras instituições e modelos de governação, a nível mundial, regional e local” (Costa, 2010:101-102). E a nova hierarquia das potências pretende “controlar o instrumento que são as redes mundiais em nome das identidades específicas”, enquanto que os valores mundiais pretendem “submeter todas as identidades para alcançar os objectivos utilitários transnacionais (Castells, 1997: 369, citado por Moreira, 2001: 17).

Assim, num Estado em que a sua actuação se pauta pelas orientações ou princípios de governança, neste universo fragmentado, trata-se mais de compatibilizar segundo adequada regulação<sup>29</sup> do que integrar de acordo com a lógica dum “agente principal” público, incumbido da defesa do interesse geral (Gomes, 2003: 390). “As regras são formuladas de modo relativamente aberto, comportando técnicas para a sua prossecução que muitas vezes implicam diálogo entre os

---

<sup>27</sup> Efectivamente, é um fenómeno que começou na era dos descobrimentos e que se desenvolveu a partir da Revolução Industrial, denominado *globalização* pelos anglo-saxónicos e *mundialização* pelos francófonos.

<sup>28</sup> Kant afirmava que “se os Estados tiverem governos liberais, eles próprios abertos a estranhos, e promoverem o comércio com outros Estados semelhantes numa aliança liberal, então a paz surgirá”, o mercado expandia-se e todos os Estados prosperavam ao mesmo tempo (citado por Hall e Ikenberry, 1990: 18). Outros pensadores disseram que, “num mundo interdependente, a prosperidade poderia estar ao alcance de todos” (Hall e Ikenberry, 1990: 18). Cobden disse num discurso: “O progresso da liberdade depende mais da manutenção da paz, do alargamento do comércio e da difusão da educação do que das obras dos Gabinetes e dos Ministérios de Negócios Estrangeiros...” (citado por Hall e Ikenberry, 1990: 19). Mas houve duas guerras mundiais...

<sup>29</sup> A regulação é um permanente controlo de conflitos em que as organizações “estão sempre ameaçadas pela desorganização” e, por isso, não é um estado de equilíbrio mas de jogo entre “forças antagónicas” que permite a sobrevivência das instituições e a cooperação entre as pessoas e entidades (Giauque 2003: 568).

interessados” (Ferreira, 2010: 34). Ou seja, “o essencial da actividade reguladora centra-se na ideia que a adopção de medidas pelas entidades públicas é susceptível de provocar uma situação diversa daquela que existiria na sua ausência” pelo estímulo que provoca para ter ou não determinados comportamentos, em função de determinados objectivos (Ferreira, 2010: 33). Desta forma temos um Estado regulador, com um papel regulador forte<sup>30</sup> (Viegas, 1998:144), ou seja um “árbitro com poderes para fixar determinadas regras<sup>31</sup> em coerência com determinados valores considerados desejáveis, ao mesmo tempo que são asseguradas as vias para assegurar o seu respeito” (Ferreira, 2010: 33), e que tem assumido uma cada vez maior função reguladora, embora caiba reflectir sobre a democracia e o nível superior de decisão (Majone, 2006: 248). Tal vai ao encontro do pensamento intervencionista, no sentido que “o interesse geral nunca é o somatório dos vários interesses particulares, necessitando sempre a sua afirmação de uma arbitragem pública”<sup>32</sup> (Ferreira, 2010: 34).

E o Estado, para poder defender-se e responder às exigências de competitividade necessárias numa economia de mercado global, precisa de estar ao corrente do que de melhor se faz, no sector público e privado, para poder “atrair conhecimentos, capacidades, tecnologias e capitais”, apesar de todas as limitações e condicionantes (Gomes, 2003: 391). Isto porque a globalização ameaça a congruência do espaço social com o espaço político para além de impor sérios constrangimentos nas receitas fiscais (Zurn e Leibfried, 2005: 12, 19). No entanto, a globalização reforça o impacto das políticas públicas nacionais noutros países e, deste modo, poderá ser benéfica ao permitir a troca de informação entre reguladores e poderem conhecer melhor as influências externas dessas políticas e as medidas a tomar para remediar os respectivos efeitos (Majone, 2006: 247). Daí que se associe a análise da regulação, ou processo de controlo, ao debate da globalização (Black, 2002: 1).

O Estado estabelece relações com as empresas e os cidadãos, sendo vários actores convidados a participar (Gomes, 2003: 391, 395) numa “constelação de instituições nacionais” (Zurn e Leibfried, 2005: 11), independentes<sup>33</sup>, com os mais variados objectivos e com poderes de autoridade para tornar a regulação efectiva (Ferreira, 2010: 34-35). A regulação independente está, assim, em vias de se tornar *a nova fronteira* das políticas públicas e da AP por toda a Europa (Majone, 1994, citado por Ferreira, 2010: 34). Perante este facto novo e ainda de indefinição do universo organizatório, quanto ao modelo, missão e poderes das entidades (Ferreira, 2010: 34-35), questiona-se a delegação de poderes regulamentares do Estado para as várias entidades competentes nas matérias em causa e a influência destas na fixação das agendas (Majone, 2006: 236-238)

---

<sup>30</sup> Em Portugal a regulação substituiu uma ordem económica muito regulamentada (Ferreira, 2010: 36-37).

<sup>31</sup> Discute-se a relação entre o direito e a regulação, com campos de aplicação distintos, mas esta é o *law in action*, adequado à realidade social, em contraposição ao direito codificado, com uma relação horizontal e não hierárquica entre eles, (Black, 2002: 22-26). É o Direito eficiente, o que soluciona os problemas da sociedade (Neto 2007: 37). Estas alterações na democracia, que dizem respeito à gestão da vida de todos os dias, está a ocorrer no campo das políticas públicas e não nos textos constitucionais (Moro, 2001: 2-3).

<sup>32</sup> O Estado de direito como o modelo mais perfeito de Estado democrático e agente regulador das relações da sociedade. Contudo, Marx vê o Estado como mediador dos conflitos irreconciliáveis entre as classes sociais.

<sup>33</sup> De origem norte-americana mas, entre nós, surgiram por forte influência da Comissão Europeia, que visava garantir o respeito das obrigações de serviço público e desmantelar monopólios (Ferreira, 2010: 35, 37-38).

reconhecendo-se muitas dificuldades em “encontrar o ponto de equilíbrio no relacionamento entre os organismos reguladores e o Governo e demais instâncias políticas” (Ferreira, 2010: 35-36).

Também as empresas multinacionais e outras organizações de interesses privados procuram, cada vez mais, uma regulação de âmbito transnacional e supranacional para ultrapassar os custos de transacção e de negociação, permitindo-lhes que deixem de participar nas negociações de interesses no plano nacional (Gomes, 2003: 392). A sociedade civil organiza campanhas internacionais que pretendem interferir na regulamentação, nos instrumentos e mecanismos pelos quais é exercido um determinado sistema ou processo de regulação, e nas decisões dos Estados. Contudo, às autoridades públicas cabe a escolha das estratégias que melhor reflectam o interesse colectivo e a adopção do quadro normativo mais adequado às diferentes políticas públicas (Gomes, 2003: 401). A regulação económica está associada ao modelo de economia de mercado sendo uma forma de intervenção que “procura essencialmente preservar equilíbrio económico de determinado sector” que não seria alcançado sem essa intervenção (Ferreira, 2010: 32-33).

Isto leva-nos ao debate sobre o objectivo da regulação o qual é, para muitos, o projecto de justiça social, de Estado-providência nas dimensões económica e social que pretende, sobretudo, corrigir falhas do mercado, com a ocasional distribuição de rendimentos ou outros objectivos complementares. Mas os objectivos estão a mudar e outros a ser adicionados, nomeadamente quanto à gestão e distribuição do risco, protegendo o mercado e as entidades financeiras, existindo regulamentos com objectivos normativos, que pretendem “criar as condições para a capacidade de resposta, para evitar a entropia de auto-destruição dos sistemas e estimular a integração dos sistemas”, levados a cabo apenas pelo Estado ou por todos os actores sociais (Black, 2002: 7<sup>34</sup>).

É o Estado quem tem competência para tomar decisões vinculativas apesar de poder delegar noutras entidades. A regulação cria uma forma particular de interacção entre o Estado e a sociedade, deixando de existir um “sujeito decisor, localizável com precisão, que linear, livre e racionalmente escolha” (Gomes, 2003: 401) e de ser um poder exclusivo do Estado e entidades públicas ou de alguns reconhecidos fóruns de auto-regulação mas surgindo de entidades inesperadas (Black, 2002: 1, 8). Assim, para definir as políticas públicas há que considerar uma vasta gama de configurações de Estado, mercado, comunidades, associações e redes, todos a fornecer objectivos de política pública, o que levanta questões fundamentais sobre a natureza e a interpretação do regulamento bem como do papel do Estado, sendo necessário analisar se o regulamento é simplesmente um tipo de instrumento jurídico ou é uma acção, um resultado, um bem, se significa coordenação, ordenação, orientação ou controlo (Black, 2002: 13). E como o poder de regulação não se concentra no Estado, mas, está disperso em toda a sociedade, é necessário pensar na “sociedade reguladora” (Black, 2002: 13).<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Estender a regulamentação para além do Estado é, segundo a autora, igualmente um debate controverso.

<sup>35</sup> Susan Strange vem afirmar que dada a dispersão de autoridade na sequência da governança global, o nosso guia será a nossa consciência, tal como aconteceu com o Pinóquio (1998: 199). «Depois de um longo olhar, o Pinóquio disse para consigo, muito satisfeito: “Que ridículo eu era como uma marionete! E que feliz sou agora

Nesta sequência, coloca-se a questão de saber quem tem competência para aplicar as sanções, em caso de incumprimento de determinado regulamento, bem como quem tem competência para o fazer cumprir (Black, 2002: 14). Pois, se o regulador é o Governo ou a Administração, então o regulamento terá regras, mais ou menos, impositivas e acompanhadas, ou não, de sanção pela sua violação, tudo dependendo da estratégia pretendida. Por outro lado, as entidades privadas terão dificuldade ou não poderão recorrer ao uso da força para impor o mesmo cumprimento. Contudo, os diferentes actores ou entidades podem agir por si ou em qualquer combinação entre elas.

Importa, também, saber quais os critérios a utilizar para “aferir da adequação do sistema de regulação”. Neste sentido, afirma-se que uma boa regulação reúne aspectos como “um quadro legal correctamente definido” e um sistema apropriado de *accountability*, “com recurso a procedimentos justos, acessíveis e abertos”, e atesta “a suficiente competência técnica dos agentes reguladores e a eficiência do regime” (Baldwin e Cave 1999, citado por Ferreira, 2010: 35). Para a regulação económica é fundamental que estejam reunidos os dois primeiros critérios referidos. Pode dizer-se que, se o mercado é regular, a regulação será feita através das interacções entre compradores e vendedores (Black, 2002: 15), mas tal não pode ser visto como no Estado liberal em que “a regulação era inerente à própria economia”, defendendo-se que “a máquina funcionava *naturalmente* sozinha, não precisando de qualquer regulação” (Boyer, 1995, citado por Bilhim, 2000: 19). A recente crise veio provar que a teoria económica neoclássica dos mercados auto-regulados é enganadora e que é necessária a intervenção e a regulação<sup>36</sup> mais apertada dos mercados e das entidades e também que a falta de regulação não é, necessariamente, falta de regulamentação<sup>37</sup>.

Nos mercados financeiros, pelo facto de serem globais, assiste-se ao constante aparecimento de novidades<sup>38</sup> que cumpre verificar e corrigir de imediato, com uma regulação e supervisão eficazes, de modo a evitar que nova crise financeira se abata sobre toda a actividade económica à escala mundial e dado o nível de integração, alastrar a várias economias em simultâneo”. E a crise veio demonstrar a “falência generalizada dos mecanismos de regulação que se acreditava serem

---

que me tornei num verdadeiro rapazinho!”» (As Aventuras do Pinóquio, Carlo Collodi, 1881).

<sup>36</sup>Stiglitz assinala (2002) que sem um mínimo de presença do Estado, de regulação e regulamentação da actividade económica, não só os países com mais dificuldades dificilmente prosperariam, como os mais ricos corriam o risco de se envolverem em crises e provou (2003) como a desregulamentação estimulou processos fraudulentos de demonstração de resultados em empresas e em bancos, conduzindo a desastres financeiros. Galbraith (1973) veio dizer que em sociedades “deixadas a si mesmas, as forças económicas não levam a um final feliz”. E foi o que aconteceu pela ausência dum “sistema regulatório mais eficiente para controlar fraudes e a especulação predatória”, que “transformou uma crise de crédito clássica numa crise financeira e bancária de grandes proporções” (Farhi e Cintra, 2009: 1). Também Posner acredita que a falta de regulação do Governo, para além da “miopia e passividade”, foi responsável por tornar a recessão derivada da falha do mercado, numa depressão e por isso os governos não devem exagerar no capitalismo “sem regras” (2009: XII).

<sup>37</sup> E, por isso, antes de mais, deve pensar-se se a regulamentação anterior estava correcta ou não.

<sup>38</sup> “Esta crise está intimamente relacionada com o desenvolvimento de esquemas cada vez mais sofisticados de financiamento e alavancagem financeira, que se traduziu num excesso de endividamento sem criação de riqueza, com grandes ganhos puramente financeiros, num mercado global desregulado” (Martins, 2010: 114).

funcionais<sup>39</sup>, a inexistência de instrumentos de regulação multilateral para esta situação e que os EUA deixaram de ser a superpotência reguladora do sistema financeiro internacional, existindo agora “um mundo multipolar”. Alguns afirmam que o papel do Estado é central pois, dada a extrema fragilidade dos instrumentos planetários de governança, o eixo estratégico de construção dos novos sistemas de regulação passará mais pela articulação de políticas nacionais do que propriamente pela esfera global. Mas o Estado aparece com uma função reforçada no plano dos equilíbrios internos e no plano da redefinição das regras do jogo entre as nações numa visão muito mais horizontal e participativa. Contudo, perante os fluxos financeiros mundiais e processos globais, há necessidade de ter regras comuns pois senão a regulação nacional será ineficiente. E Estados e entidades de supervisão têm de acompanhar, de facto, os mercados financeiros e seus desenvolvimentos, actuando prontamente, perante as “brilhantes criações”, apesar de forma equilibrada e adequada à própria evolução desses mercados, e zelar para que as normas de supervisão sejam cumpridas<sup>40</sup>.

## 2 – O interesse público e as formas de gestão na Administração

A nova percepção do Estado muda a imagem da Administração a qual assume as novas funções impostas ao Estado sem esquecer os seus elementos constitutivos, que são a ideologia do interesse geral e do serviço público (Chevallier, 1986: 73, 163). Reconhece-se que, para governar bem *a coisa pública*, na realização do bem comum, é imperioso responder de maneira adequada aos desafios da sociedade (OCDE, 1995: 2-5), mas a gestão ou o modo de fazer que se entende mais adequado tem sofrido alterações ao longo do tempo e “a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão pública com o qual se harmoniza” e constitui um todo” (Rocha, 2000: 6). A academia tem indicado três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista do antigo regime, a profissional Weberiana e “a nova gestão pública” ou o *New Public Management* (NPM). Contudo, na Europa, a patrimonialista tem mero interesse histórico<sup>41</sup> e a academia realça agora uma vertente mais centrada no cidadão, derivada das outras formas de gestão apontadas<sup>42</sup>, o *New Public Service* (NPS).

---

<sup>39</sup> E apesar da regulação financeira ter sido pensada para “ impedir o comportamento irresponsável por parte dos países em desenvolvimento,” a crise “surge nos países que se propunham como modelo”.

<sup>40</sup> E que os contribuintes não sejam chamados, de novo, a cobrir o risco sistémico. Neste sentido, ver discurso de Joaquim Almunia de 2/02/2011 em <http://europa.eu/rapid/pressReleases>. Mas a probabilidade de alcançar um sistema mundial estável retrocede sensivelmente a cada intento de construir tal ordem (Shiller, 1986).

<sup>41</sup> A administração patrimonialista, típica das monarquias absolutas que antecederam o capitalismo e a democracia, não visa o interesse público (Pereira, 2000: 63). A autoridade baseava-se “no poder monárquico ou no carisma de um líder” e não na lei (Antunes, 2007: 404), confundia-se o património privado do “príncipe” ou governante com o património público (Pereira, 2000: 63) e competia ao cidadão financiar os encargos do governante e das funções públicas básicas: a justiça, a guerra e a diplomacia (Zurn e Leibfried, 2005:2). Bresser Pereira afirma que ainda existem administrações deste tipo e aponta os regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo (2000: 63).

<sup>42</sup> Nota-se ser importante toda a cautela na implementação dos vários modelos pois, como diz Christopher Pollitt (2001), “tal como outros produtos, também as doutrinas se vendem”, tal como o NPM e a governança ou mesmo técnicas específicas e nenhuma das doutrinas é a solução cabal nem o caminho a seguir em exclusivo.

## 2.1 – A organização profissional Weberiana

Na sequência da evolução do Estado moderno e da premência em responder às novas “necessidades funcionais” e responsabilidades da Administração, cujos actos e decisões passaram a carecer de previsão e autorização de normas (Pitschas, 1993: 643-645), gerais e abstractas, e a serem formulados e registados em documentos (Weber, 1971: 18), passa a entender-se o processo administrativo como “a busca racional dos interesses” (Weber, 1971: 16). Neste contexto, com influência de elementos da AP europeia continental, em particular da alemã (Pitschas, 1993: 645), e com aplicação das ideias de Adam Smith, Marx e outros, sobre a profissionalização (Chevallier, 1986: 149), especialização e a divisão do trabalho, Max Weber<sup>43</sup> vai teorizar um modelo ideal de burocracia, de estruturas formais (Pitschas, 1993: 645) ou “organização contínua de funções”, o que constitui o *bureau* (Weber, 1971: 18). Neste modelo existe a total separação “entre o local onde são executadas as funções oficiais, o *bureau*, e o domicílio” além de que os funcionários e os demais membros do quadro administrativo não podem ser proprietários dos meios de produção ou administração (Weber, 1971: 18).

Coloca-se grande ênfase na organização (Chevallier e Loschak, 1980: 24), hierarquia da autoridade, normas e procedimentos regulares, deveres e posições previamente fixadas (Denhart e Denhart, 2007: 156), competência técnica e divisão de trabalho. Há uma autoridade racional legal pois quem representa a autoridade ocupa um cargo mas obedece à lei e os demais membros da entidade devem obediência às suas ordens, que são impessoais (Weber, 1971: 16), o que assegura unidade de comando e coordenação das actividades administrativas além de uniformidade e controlo legal (Pitschas, 1993: 645). E a autoridade legal pode ser exercida numa ampla variedade de formas mas “o tipo mais puro de exercício de autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático” (Weber, 1971: 19), ou seja, onde a estrutura do quadro administrativo de facto domina ou há burocracia (Weber, 1964: 176). Verifica-se uma clara definição das competências e obrigações no desempenho de funções bem como da respectiva autoridade e instrumentos de coerção, incluindo as condições para a sua utilização (Weber, 1971: 16-17). Existe “uma organização contínua de cargos, delimitados por normas” e ordenados hierarquicamente mas não há “apreciação do cargo pelo ocupante” (Weber, 1971: 16-17, 18).

Os valores de influência de Weber estão ligados à tecnicidade, gestão, meios e fins (Black, 2002: 27), a uma organização do *bureau* ou escritório de estrutura definida, apesar de estruturalmente ideal, com especialização funcional e racional do trabalho, aplicável a todas as empresas, e por isso eficiente mesmo na realização de tarefas grandes ou complexas, “onde os gestores deveriam atingir os objectivos da organização” (Antunes, 2007: 404). É um modelo de autoridade baseada na lei e em formas racionais (Antunes, 2007: 404) e, por isso, é universal e inelutável, aplicável a todos

---

<sup>43</sup> Max Weber (1864-1920), advogado, professor universitário, sociólogo e economista político alemão. A obra mais lida é a *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, uma teoria que relacionou os imperativos morais protestantes, nomeadamente calvinistas, e o advento do capitalismo.

(Chevalier e Loschak, 1980: 25) os estabelecimentos, económicos ou não, privados e com fins materiais ou ideais ou associações políticas ou hierárquicas (Weber, 1964: 176), e não só ao Estado, como também foi realçado por Fayol<sup>44</sup> e Taylor<sup>45</sup>. Mas a divisão de trabalho leva à complexidade do funcionamento e da estrutura interna da organização pelo estabelecimento de hierarquias de controlo e fiscalização, com centralização deste controlo, e de um sistema impessoal de regras (Araújo, 2000b: 150) rígidas, às quais os indivíduos têm de obedecer, em nome da eficiência, bloqueando a iniciativa dos funcionários ou a participação dos cidadãos (Pistchas, 2007: 59). Era necessário cumprir e fazer cumprir o que estava na lei, considerado o interesse geral ou comum e, assim, os funcionários iam implementando, “passivamente e de forma eficiente e efectiva”, as políticas que são definidas pelo Governo (Araújo, 2000b:150).

A organização profissional Weberiana, como modo de organizar e gerir a Administração, constituiu um “grande avanço ao romper com o patrimonialismo” (Pereira, 2000: 63), de organização amadora e clientelar, e permitiu a existência duma AP de gestão profissional, ou burocrática, e o estabelecimento de instituições e políticas públicas próprias desse tipo de Administração (Pereira, 2000: 59). Os funcionários passam a ser nomeados depois de livremente seleccionados e recrutados pela sua competência técnica, em regra previamente examinada (Weber, 1971: 20), o que também contribui para a estima social de que gozavam (Gerth e Mills, 1974: 233). A elevada especialização funcional graduada aumenta a eficiência e a produtividade da Administração no desempenho de funções de rotina (Pistchas, 2007: 59). “Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada” e é, em regra, a única ocupação do funcionário (Weber, 1971: 20).

Os funcionários tinham regras próprias (os estatutos) e sabiam que a autoridade variava com a posição ocupada na hierarquia donde o aumento de poder dependia da subida na carreira<sup>46</sup> (Rocha, 2000: 7-8). A promoção dos funcionários, dependente do julgamento dos superiores, baseava-se “na antiguidade, no merecimento ou em ambos” (Weber, 1971: 20), critérios que Weber considerava “tipicamente impessoais<sup>47</sup>” (Blau, 1971: 149), pois tinha em conta a idade, as qualificações educacionais e o nível de desempenho (Rocha, 2000: 7-8), mas que é discutível. O conhecimento técnico, apurado com a experiência adquirida no serviço, era o cerne do exercício da administração

---

<sup>44</sup> Fayol, engenheiro e industrial, preocupado em racionalizar os métodos e aumento da eficiência na gestão das empresas, veio afirmar que a “doutrina administrativa” se aplicava, da mesma forma e igualmente, ao sector público e que havia apenas uma ciência administrativa, constituindo uma forte influência nos teóricos americanos do *management* (Chevallier e Loschak, 1980: 25-26).

<sup>45</sup> Taylor aperfeiçoa os métodos para maior rendibilidade e realça que há apenas uma maneira para a realização óptima do trabalho (*just one best way*). Defende a aplicação dos princípios da linha de montagem na realização das tarefas (Chevallier e Loschak, 1980: 25-26) e acredita que os trabalhadores executam as ordens dadas se estas forem precisas e que o melhor desempenho se consegue pela atribuição de uma recompensa monetária por tarefas realizadas (Denhart e Denhart, 2007: 157).

<sup>46</sup> Alguns questionaram a legitimidade da burocracia por não ser eleita. Mintzberg fala da burocracia profissional no sentido de que os altos dirigentes são profissionais que se identificam mais com a sua profissão, e seus limites externos, do que com a organização onde a praticam (citado por Rocha, 2000: 9-10).

<sup>47</sup> Contudo, Blau afirma que Weber “não indicou as condições que determinam o uso do critério da antiguidade ou do mérito para as promoções” e que “quanto maior a profissionalização do *staff*, tanto menos eficaz será provavelmente o controle através das diretivas superiores” (1971: 149, 152).

burocrática ou profissional Weberiana (Weber, 1971: 27), e a razão da sua superioridade técnica (Gerth e Mills, 1974: 249) relativamente às outras formas de organização, pela precisão, velocidade, clareza, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos (Rocha, 2000: 8 e Gerth e Mills, 1974: 249), num espírito de “impessoalidade formalista”, “sem ódio ou paixões” (Weber, 1971: 28). Era um Estado e uma Administração de postura fechada, de grande rigidez formal (Gomes, 2001: 77), com o entendimento de que não devia haver uma relação muito próxima com os cidadãos, seus administrados, por aumentar as fontes de conflito (Rangeon, 1983: 61) entendendo-se que a relação impessoal garantia o tratamento imparcial e o julgamento objectivo de todos os cidadãos (Pistchas, 2007: 59). No entanto, e decorrente da consciência do papel social da Administração perante os administrados, a relação com os administrados variava em função da sua classe social (Chevallier, 1983: 25-26).

A Administração, apesar de impessoal, de alienação das pessoas (Pistchas, 1993: 646), com uma forma desumanizada de trabalhar, longe dos valores democráticos<sup>48</sup> que considerava que os funcionários não passavam de empregados a funcionar numa espécie de “gaiola de ferro”, e que tinham de ser forçados para trabalhar afincadamente (Denhart e Denhart, 2007: 157, 162), tinha também uma postura paternalista para com os cidadãos. Tal, juntamente com o grande volume de receitas arrecadadas<sup>49</sup> e a realização das infraestruturas básicas, permitiu o desenvolvimento do Estado-providência (Flora e Alber, 2003: 44 e Pistchas, 2007: 60). Esta fase traduziu-se numa grande evolução e fortalecimento da AP e do Estado, com a garantia dos direitos humanos apesar de também os violarem, pelo que foi a fase dourada do Estado (Zurn, 2005: 4-5). E vai ser o aumento de funções do Estado com o *New Deal*, advindo deste modelo, que surgiu a sua real crise (Rocha, 2000: 8)<sup>50</sup>.

As autoridades tinham o exclusivo da definição e prossecução do interesse público e a garantia do seu respeito, pois detinham a unidade de comando e a coordenação das actividades administrativas, o que lhes dava maior probabilidade de sucesso, uniformidade e controlo jurídico no cumprimento das regras burocráticas para os procedimentos e na organização das entidades (Pistchas, 2007: 59). Mas a falta de comunicação entre as entidades administrativas levou à proliferação de entidades paralelas (Pistchas, 2007: 59). Também a prestação de contas não era preocupação da organização profissional Weberiana pois quem detinha a informação suficiente para fundamentar as decisões era apenas quem estava no topo da hierarquia (Antunes, 2007: 404). No entanto, a *Public Administration* americana tinha, já há muito, assumido uma postura diferente, iniciada por Wilson<sup>51</sup> e com um propósito mais utilitário e pragmático, inspirada na experiência das empresas e sob impulso

---

<sup>48</sup> “*Democracy as such is opposed to the ‘rule’ of bureaucracy*” (Weber citado por Denhart e Denhart, 2007: 157) e as ideias dominantes eram a obediência à autoridade e à hierarquia (Denhart e Denhart, 2007: 158).

<sup>49</sup> Os principais objectivos da gestão eram o controlo dos custos e a maior produtividade (Denhart e Denhart, 2007: 162).

<sup>50</sup> Dado que a sua eficácia depende da natureza das tarefas e funções (Pistchas, 1993: 646).

<sup>51</sup> Foi presidente dos Estados Unidos da América.

das ideias de autores como Goodnow<sup>52</sup>, L.D. White e Willoughby, tendo, nomeadamente introduzido, a nível federal, o *merit system* e afastado o *spoils system*<sup>53</sup> (Chevalier e Loschak, 1980: 22), origem de corrupção e discricionariedade (Rocha, 2000: 7). Por tudo, e apesar das tecnologias de informação e comunicação e o limiar do novo século, não se verificou o fim da burocracia, como alguns pensadores haviam invocado (Toffler, 2000)<sup>54</sup>.

## 2.2 – O *New Public Management*

A partir dos anos 60-70, com as crescentes solicitações nas áreas económica e social<sup>55</sup>, verificou-se que a forma tradicional de exercer o poder, com as muitas limitações do modelo burocrático, não respondia às necessidades da sociedade e havia que introduzir reformas radicais, envolver todos os intervenientes, renovar as instituições, descentralizar, fomentar uma cultura orientada para o desempenho, para os resultados e para o cliente, procurar a máxima qualidade e eficácia, inovar, valorizar o trabalho individual e em equipa (OCDE, 1995: 6-20). Mas “para se redescobrir as ideias de certos precursores, como Fayol, e sentir interesse pelas teorias elaboradas além-Atlântico, foi preciso que as noções de eficácia e de eficiência penetrassem no sector dos negócios e depois na Administração” (Chevallier e Loschak, 1980: 28). E “o crescente intervencionismo do Estado conduz a conceder maior atenção aos métodos de organização e gestão, que condicionam a eficácia da acção administrativa e, por conseguinte, o êxito das políticas públicas”, o que leva a assumir tendências tecnocráticas na Administração e à aplicação dos métodos científicos e do cálculo racional e ao afastamento dos métodos empíricos e da intuição política (Chevallier e Loschak, 1980: 29).

A Administração, a partir da década de 80, procurou responder às pressões de mudança com a introdução do modelo *New Public Management*<sup>56</sup> (NPM), com a participação activa da Administração na política, as quais deixaram de estar separadas<sup>57</sup>, com a substituição da racionalidade pelo incrementalismo (Rocha, 2000: 8-9). O NPM realça a necessidade de modernizar o Estado e tornar a AP mais eficiente e “mais voltada para o cidadão-cliente” (Pereira, 2005: 64) considerando os funcionários públicos participantes do mercado (Denhart e Denhart, 2007: 164). No

---

<sup>52</sup> Pugnou, nomeadamente, pela neutralidade e profissionalização do funcionalismo público (Rocha, 2000: 7).

<sup>53</sup> Nos termos deste sistema, o “recrutamento é deixado à discrição do partido vencedor das eleições” (Chevalier e Loschak, 1980: 22).

<sup>54</sup> Alvin Toffler disse (*Revista Just Leader*, 19, Maio de 2007): “passámos por uma primeira etapa de pessoas tecnológicas, porque a produção de tecnologia é o que torna possível uma transformação da própria sociedade”.

<sup>55</sup> Que se traduziram, também, no aumento de funcionários públicos (Rocha, 2000: 8).

<sup>56</sup> A obra *In Search of Excellence* (1987), de Peters e Waterman, defende a adopção de modelos e técnicas de gestão empresarial e de mecanismos de mercado na AP. No entanto, tradicionalmente defende-se que as organizações públicas e privadas são muito diferentes, pelo que não faria sentido aplicar as técnicas do sector privado ao sector público, ou seja os instrumentos e técnicas de gestão do NPM seriam inadequados para o sector público (Boyne, 2002: 97-98, 118).

<sup>57</sup> O Estado-social, denominado por alguns como Estado administrativo, oposto ao liberal (Redford, 1969, citado por Rocha, 2000: 9), políticos e administradores já não estão separados e são a elite do poder (Rourke, 1984, citado por Rocha, 2000: 9). Na Europa eram os *mandarins* (Dogan, 1975, citado por Rocha, 2000: 9)

NPM, o cliente é o ponto de referência para o funcionamento da organização, é o foco principal e, por isso, é fundamental, tal como na actividade comercial, garantir a qualidade do serviço que lhe é prestado e que este fique satisfeito (Giauque, 2003: 580). Esta satisfação vai ser equivalente a uma ordem disciplinar. Desta forma, o poder vai advir da capacidade de produzir políticas sociais (Rocha, 2000: 8-9) e, por outro lado, a validade e a legitimidade das decisões do poder político deixam de avaliar-se apenas tendo em conta a conformidade e cumprimento das regras formais e procedimentos, sendo dada cada vez maior importância à qualidade do trabalho e dos serviços prestados bem como à satisfação dos interesses dos cidadãos e clientes nesse processo produtivo, visto à luz dos processos industriais mas interiorizados como inerentes e válidos para todas as entidades (Giauque, 2003: 584). Esta postura, contudo, leva a acreditar que “a satisfação acumulada dos interesses egoístas dos indivíduos” vai resultar na satisfação do interesse público geral<sup>58</sup> (Bilhim, 2003 b: 79).

Este modelo pretendia reformar a Administração, torná-la mais eficiente e eficaz (Bumgarner e Newswander, 2009: 189), capaz de inovar e adaptar-se às mudanças bem como sobreviver num mundo competitivo de modo a poder alcançar os objectivos públicos, o que seria através dos mecanismos de mercado, de eficácia e eficiência, dando maior relevo à gestão e ao desempenho que aos aspectos legais e políticos<sup>59</sup> (Bumgarner e Newswander, 2009: 191-192). Para tal, o NPM realça o controlo intra-organizacional através da gestão por objectivos (Araújo, 2000 a: 46) pelo que se torna fundamental definir e desenvolver estratégias para alcançar os principais objectivos (Giauque, 2003: 580). Como consequência da aplicação do NPM, atenua-se a distinção entre gestão pública e gestão privada, não diferindo muito, apesar das necessárias modificações, das perspectivas fundamentais da gestão das entidades privadas (Gomes, 2003: 396), e impondo-se o valor da eficácia também na gestão pública. Por outro lado, sabe-se que as tecnologias de informação e comunicação podem contribuir para aumentar a eficiência e a utilidade pública dos serviços prestados pela administração<sup>60</sup> (Mozzicafreddo 2007:12). Mas a informatização e as tecnologias são ferramentas apesar do seu impacto nos funcionários, nos cidadãos, nas organizações e respectiva cultura<sup>61</sup>.

As ferramentas e princípios fundamentais do NPM são sustentados pela lógica neoliberal, na crença da superioridade dos mecanismos de mercado, obedecendo a uma lógica do mundo dos negócios e do sector comercial, com a concorrência como motivação para o trabalho, defendendo a atribuição de incentivos aos funcionários e dirigentes, mas sempre visando a redução dos custos da organização e, assim, procurando sempre produzir mais com menos recursos (Giauque, 2003: 574). Visava também reduzir ao mínimo o âmbito de acção do Estado (Bilhim, 2008: 99). E no “processo

---

<sup>58</sup> Assume particular importância a doutrina do *Public Choice*, já atrás referida (ver Nota 16).

<sup>59</sup> Roosenbloom realça que a gestão precisa ser completada com “os fins do sistema político” (1993: 506, citado por Bumgarner e Newswander, 2009: 192).

<sup>60</sup> Mas, também podem ser um impedimento da execução de políticas públicas ou torná-las um insucesso por não serem adequadas ou actualizadas ou absorverem demasiados recursos financeiros (Margetts, 2003: 369).

<sup>61</sup> Há autores que, quanto ao NPM, não referem as mudanças das tecnologias (Barzelay, 2000) ou assinalam apenas a possibilidade de influência menor nas dificuldades de implementação do NPM, afirmando que “o progresso tecnológico irá resolver as suas contradições” (Pollitt e Bouckaert 2004: 170).

de redução do peso do Estado na economia” (Bilhim, 2000a: 23) e reduzir as suas tarefas e despesas, privatizaram-se as empresas por si detidas (Pitschas, 1993: 649), apesar de, muitas vezes, o Estado não deixar de ser financiador, planeador e mesmo tutor, e, por isso, ser, sobretudo, abertura à concorrência ou flexibilização da Administração<sup>62</sup>(Bilhim, 2000a: 25). Recorreu-se à externalização de serviços<sup>63</sup> como método de gestão que pretende a melhor prestação ao menor custo e que cria concorrência com os serviços administrativos prestados (Giauque e Emery, 2008: 97).

Assim, com o intuito de levar a cabo funções de interesse público, para resolução de problemas económicos, sociais e culturais, mas em cenário de crise financeira, têm sido realizadas operações e celebrados acordos, muito variados e juridicamente elaborados, como as reengenharias, diversas concessões com entidades privadas e parcerias público-privadas (Giauque e Emery, 2008: 100). O NPM defende o recurso à contratualização, apesar de tal nem sempre trazer benefícios (Rocha, 2000: 14) ou mostrar-se eficiente<sup>64</sup>, partindo da ideia de que a função administrativa é executiva e, como tal, está sujeita aos valores executivos, e por isso são os resultados o importante para o funcionamento dum boa Administração (Bumgarner e Newswander, 2009: 191-192). Por isso, considera-se que, em geral, o mais importante é que os serviços sejam bem prestados, sendo indiferente ao cidadão-cliente que isso seja inteiramente da responsabilidade de uma empresa privada ou de um serviço público (Margetts, 2003: 371). Há quem fale da intervenção perturbadora do Estado sempre que os serviços possam ser melhor prestados por “entidades não estatais” (André, 2003: 136).

No entanto, Peters e Pierre sublinham que a eficácia não é o valor que mais se pretenda alcançar, sobretudo os cidadãos, que preferem serviços mais humanos e no quadro do Estado de Direito (2003:8) nem a eficiência<sup>65</sup> é suficiente, como proferiu Roy Adams (1992: 18, citado por Denhart e Denhart, 2007: 165). Para além disso, a actividade da AP, que consiste numa “gestão para o bem público ou comum, a qual está sujeita à prioridade do sistema jurídico”, não permite que mesmo as entidades com actividade de tipo empresarial possam optar pelas técnicas de gestão em detrimento do quadro jurídico (Pitschas, 2001: 72), o que lhes confere uma cultura específica de funcionamento (Giauque, 2003: 568-570), para além de estar enquadrada numa realidade política, económica e social específica, que condiciona e faz parte integrante “das condições internas de funcionamento das organizações públicas”, pelo que não é correcto afirmar, sem mais, que a gestão empresarial é superior à gestão pública (Mozzicafreddo, 2001c, 147; Peters, 1997: 71-73).

---

<sup>62</sup> Majone compara a privatização com a desregulamentação e diz que são processos em que têm de intervir as partes interessadas e não quem está longe deles (1996: 25-26). Vasconcelos refere que as empresas privatizadas ficaram em larga medida sujeitas à disciplina padronizada dos mercados financeiros” (2008: 188).

<sup>63</sup> Quanto a objectivos a alcançar com a externalização de serviços, ver Relatório da OCDE 2005.

<sup>64</sup> Nem releva o Estado do cumprimento dos seus deveres constitucionais, nomeadamente no que se refere o fornecimento de serviços médicos adequados (Bumgarner e Newswander, 2009: 197). Por outro lado, afirma-se ser possível que serviços prestados pela Administração tenham mais constrangimentos por terem de respeitar mais garantias constitucionais, que os prestados por privados (Bumgarner e Newswander, 2009: 201).

<sup>65</sup> E “o mercado e o sector privado estão longe de serem (...) eficientes” (Mozzicafreddo, 2001c: 147).

Com o NPM, novos modelos de gestão, visando novos comportamentos e atitudes dos funcionários e dirigentes fora das regras e procedimentos inflexíveis foram sendo implementados (Madureira e Ferraz, 2009: 2). Em particular, torna-se fundamental aplicar no sector público todas as técnicas de sucesso no sector privado, como a referida gestão por objectivos e a qualidade total (Boyne, 2002: 1). O trabalho é organizado de forma diferente, constituindo-se equipas e grupos de trabalho mais sistematicamente para poder efectuar projectos ou tarefas durante períodos variados, modificando-se a tradicional estrutura administrativa hierárquica, para uma mais horizontal, abandonando-se o grande número de níveis e apostando-se em novas estruturas flexíveis de trabalho (Giauque, 2003: 581). Novas competências e novas qualidades profissionais são exigidas aos funcionários, também necessárias no sector privado, nomeadamente: mais responsabilidades e maior flexibilidade, autonomia, assunção de risco, capacidade de comunicação e escuta e capacidades sociais (Giauque, 2003: 581). Mas são afastadas as considerações emocionais de pertença ao grupo, de serviço público, cidadania ou interesse público e crê-se que as motivações dos funcionários são estritamente económicas (Denhart e Denhart, 2007: 163) o que leva à implementação de processos de avaliação do desempenho dos funcionários e dirigentes com atribuição de compensações pecuniárias. Em Portugal, foi introduzido o sistema de avaliação SIADAP (Madureira e Ferraz, 2009: 1).

“As formas inovadoras de fornecimento de serviços exigiram novas formas de articulação e relacionamento entre os serviços públicos direccionando a reforma administrativa para as questões inter-organizacionais”, virando a atenção para as questões da governação (Araújo, 2000: 46). Perante a subida da despesa pública e a pressão dos cidadãos de procurarem mais e melhores serviços públicos (Rocha, 2000: 10), verificou-se uma certa competição entre estes, com vontade de gerarem receita e não só dispensarem fundos, e utilizam mecanismos do mercado: autonomizam-se através da celebração de contratos, conforme orçamentos e sujeitos a avaliação de eficiência, celebram acordos e parcerias com o sector privado ou apresentam-se como autoridade descentralizada e gestão partilhada (Giauque, 2003b: 65-66) para o *emagrecimento da máquina burocrática* (Giauque, 2003b: 67). E para alcançar os principais objectivos, as entidades administrativas vão ter orçamentos especificados (Vasconcelos, 2008: 187) ou uma dotação orçamental, e atribuir mais autonomia aos dirigentes ao mesmo tempo que os sujeitam a apertado controlo financeiro e orçamental, apesar desse acompanhamento não ser diário (Giauque, 2003: 580). Mas os cargos dirigentes são de nomeação política e o seu “comportamento político é aferido pelo ciclo político-económico”, respondendo perante os políticos e não dos cidadãos-clientes, pelo que a legitimidade da sua actividade é “política e não advém do estatuto da associação à qual se reportam os funcionários” (Rocha, 2000: 11).

Em resultado da “transformação da gestão da AP como gestão de negócios” (Bumgarner e Newswander, 2009: 189), ou da gestão dos serviços públicos segundo o mercado e dos resultados de acordo com os princípios de economia e eficácia, verifica-se uma profunda alteração das funções do Estado no sentido da fuga para o direito privado e na predominância do Estado regulador com a

redução do papel do Estado prestador (Tavares, 2008: 3). Mas aquela fuga, por vezes, é “simples fuga ao controlo ou a procedimentos de contratação pública, a pretexto de uma gestão eficaz...” (Tavares, 2008: 3). Mas, por outro lado, com o NPM, verifica-se, por paradoxo, um aumento da influência do Estado, e não um Estado minimalista, pela maior difusão dos valores constitucionais e normas administrativas presentes nos contratos celebrados, muitos em áreas de actividade básica da Administração, e nas decisões judiciais sobre os mesmos e pela maior regulação da Administração (Bumgarner e Newswander, 2009: 189-190, 195, 199-200).

A aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública ou NPM, levantou algumas questões: de democracia, com a perda de controlo político e imputabilidade, da necessidade da sociedade, fundada em valores éticos e democráticos, interiorizar os valores de mercado e aceitar a primazia da eficiência e os impactos das medidas de contenção de despesa, nomeadamente com a redução de funcionários ou a sua contratação em condições precárias<sup>66</sup>, e a ténue distinção entre sector público e privado (Giauque, 2003b: 71, 78). Também se aponta a contínua reorganização do governo, com instabilidade administrativa, a proliferação de agências, o aumento substancial de dirigentes (Samier, 2005, citado por Corte-Real, s.d.: 6), e o sistema de remuneração ligado à *performance*, inibidor da cooperação e do trabalho de equipa (Horton, 2006, citado por Corte-Real, s.d.: 6).

O NPM tem sido amplamente aplicado em muitos dos países ocidentais<sup>67</sup>, com variações locais (Giauque, 2003b: 70), com implementação em tempo e forma diferente. Mas, tal como Bovaird e Russell afirmam, não existem modelos únicos e é necessário adequar às circunstâncias concretas os modelos existentes, misturando propostas, ultrapassando contradições para chegar à melhor solução, sempre para maior qualidade do serviço ao menor custo (2007: 308; Pollitt e Bouckaert, 2004: 194-202; Peters, 1997: 71-72) indo ao encontro dos interesses e expectativas dos cidadãos que assim reconhecem e legitimam as mudanças (Mozzicafreddo, 2007: 9). Na verdade, como refere Giauque, “o que assistimos é a introdução de tipos diferentes de reforma” e, com base nos tipos ideais de Weber, o autor identifica três modelos de NPM afirmando que a realidade constitui uma mistura destes três modelos<sup>68</sup> (Giauque, 2003: 574). E “a era pós-NGP” já começou, tratando-se agora de identificar as correntes que perduram e que vão continuar a influenciar a AP (Giauque e Emery, 2008:87)<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> O que também dificulta a interiorização dos valores do sector público.

<sup>67</sup> Indica-se o município de Tilburg, na Holanda, como sendo o pioneiro na implementação da NGP e que, de seguida, estendeu a sua influência à Suíça, com as devidas adaptações (Giauque e Emery, 2008: 87-88).

<sup>68</sup> O de mercado ou de eficiência; o de descentralização e de flexibilidade; e o de pesquisa para o modelo de excelência ou de qualidade (Giauque, 2003: 573-574). Depois, ao falar da NGP, vem falar dum quarto modelo, orientado para o serviço público (Giauque, 2003b: 67-68). Existem classificações diferentes mas tal também se deve ao facto de países diferentes apresentarem contextos diferentes (Giauque, 2003b: 68-69).

<sup>69</sup> O “Novo Institucionalismo” realça os aspectos culturais e estruturais das instituições e considera que a Administração deve decidir os modelos de gestão e execução das tarefas públicas melhor aplicáveis às situações concretas só depois de analisado o custo de transacção, das várias alternativas (Araújo, 2000 a: 45). A Administração americana apelidou de *Reinventing Government* (Denhardt e Denhardt, 2003, 8).

### 2.3 – O *New Public Service*

Alguns autores apontam o NPM como modelo de gestão limitado (Bovaird e Löffler 2003: 315) pois concentra-se nos serviços prestados e nos direitos dos cidadãos como meros consumidores (Rocha, 2000: 14) ou clientes, atendendo apenas aos seus interesses próprios (Kamensky citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 6), e não como cidadãos, com a sua esfera jurídica própria, com direitos e deveres, a serem considerados para além de eleitores ou clientes (Peter deLeon, citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 7). Para além, sublinha-se que as novas filosofias de gestão<sup>70</sup> são destituídas de qualquer ideia de democracia na sua actuação, valorizando os interesses individuais e a produtividade mas não as pessoas e sem ser o interesse público o objectivo a alcançar (Giauque e Emery, 2008: 89). E têm contribuído para a “emergência de uma cultura contabilística”, traduzindo-se na atenção dada aos custos pelos serviços prestados, impondo-se substituir a gestão pela direcção, pela missão, pelo serviço e pelo objectivo do trabalho (Giauque, 2003: 583-584) e definir e desenvolver estratégias para alcançar os principais objectivos e cumprir as respectivas missões<sup>71</sup> (Giauque, 2003: 580).

A actividade de serviço público é também uma atitude, imbuída no sentido de dever e de moralidade pública (Staats, 1988: 602, citado por Denhart e Denhart, 2007: 164), a ser dado maior respeito e dignidade aos funcionários<sup>72</sup> e respectiva actividade (Denhart e Denhart, 2007: 158-159), a qual não deve mais ser baseada em regras e procedimentos formais (Giauque, 2003b: 66) nem na imitação empresarial mas deve procurar inovar (Metcalf, 1993, citado por Rocha, 2000: 14). Giauque denomina este tipo de regulação da actividade das entidades públicas como “burocracia liberal”, “quase-comercial”, preocupada com a maior eficiência e satisfação dos seus clientes ao menor custo e aberta às novas oportunidades mas também sujeita a novos constrangimentos, controlos e pressões numa realidade organizativa cheia de contradições e impasses (Giauque, 2003: 586-588). E afirma que as críticas aos serviços públicos, numa postura estritamente económica das organizações, não permitem ter em conta as especificidades do sector público (Giauque 2003b: 48).

Virou-se o enfoque para o cidadão, “a verdadeira razão de ser de tudo” (Bilhim, 2003b: 82) e que não é um mero consumidor, abrindo-se os serviços aos utilizadores e redefinindo-se a posição destes, dando-se maior atenção aos *outputs* e *outcomes* e já não aos *inputs* (Giauque, 2003b: 66), realçando o desempenho, a qualidade das prestações públicas e os efeitos dessas acções públicas (Giauque e Emery, 2008: 90). Pretende-se que as entidades administrativas concedam condições ou autorizem o cidadão a actuar, mais que a servi-lo, como no modelo burocrático anterior (Osborne e

---

<sup>70</sup> Dwight Waldo veio dizer que a Administração Pública já tinha tido tantas crises de identidade que a vida dum adolescente, em comparação, pareceria idílica (1968, citado por Peters, 1996: 3).

<sup>71</sup> As estratégias nacionais têm como maior preocupação a competitividade acrescida, promover oportunidades para os cidadãos, aumentar o emprego e fortalecer o sector público, com a prestação de serviços de qualidade, o incentivo da democracia e a participação pública dos cidadãos na gestão pública, sempre com a preocupação de poupança orçamental, mesmo com os necessários investimentos em tecnologia (Moniz, 2000: 246).

<sup>72</sup> Não podemos esperar que os funcionários públicos tratem os cidadãos com respeito e dignidade se eles também não forem tratados de igual modo (Denhart e Denhart, 2007: 164).

Gaebler, 1992: 15, citado por Pollitt e Bouckaert, 2004: 160). E partindo da constatação de que estamos num mundo global com vários actores a intervir e a participar na definição de políticas públicas, em prol de um interesse geral, numa Administração em governança pública (Bovaird e Russel, 2007: 309) em que os cidadãos são parceiros activos responsáveis, Denhardt apresentou o *New Public Service* (NPS), que se situa entre o NPM e a burocracia, com os valores de serviço público, cidadania, interesse público e democracia como básicos para além da *accountability*, transparência e equidade (Pitschas, 2003: 44; 2007: 62; Bovaird e Löffler, 2003).

Este modelo, aliás, “encara o interesse público como dominante estando acima de tudo e resultando do diálogo entre actores e redes, com interesses em alguns casos concorrentes, noutros opostos e ainda noutros sobrepostos” (Bilhim, 2003b: 79). “A participação na tomada de decisão pelos funcionários, sem quaisquer medos, é assumida como uma via para o aumento da motivação e produtividade para além do reconhecimento de que aqueles são movidos não só por interesses económicos mas também pelos valores de serviço público, de serviço aos outros em prol dum mundo melhor e duma sociedade mais democrática (Denhart e Denhart, 2007: 166-167). Em suma, afirma-se como um movimento que tenta continuar as reformas administrativas mas numa abordagem nova (Giauque, 2003b: 59) e que prefere prevenir a tratar os problemas, fazendo uma clara distinção entre a estratégia, a cargo dos políticos, e a execução, a cargo da Administração (Giauque, 2003b: 66).

“A gestão pública não é apenas uma questão de eficiência e eficácia, mas também de outros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial” (Kikert, 1999, citado por Rocha, 2000: 15). Apela-se à participação dos cidadãos na definição e na implementação das soluções ou políticas públicas, pois as entidades públicas assumem um papel mais de promoção e de coordenação e os privados tornam-se cada vez mais socialmente responsáveis e envolvidos nas políticas públicas para além de que as entidades sociais são chamadas a exercer os seus poderes e responsabilidades e não apenas a dar o seu parecer (Moro, 2001: 4-5). É a já referida cidadania activa<sup>73</sup>, pois os cidadãos não são meros consumidores ou clientes, que escolhem um de entre vários produtos disponíveis<sup>74</sup>, mas participam na decisão e implementação de princípios e ideais específicos da esfera pública, próprios da democracia, plasmados nas políticas públicas por todos definidas (Denhardt, 2003a: 8). Trata-se do *empowerment* dos cidadãos dos poderes que lhes são conferidos pela comunidade, atribuindo-lhes a capacidade de exercício do poder político (Correia, 2003: 216). O gestor público, diverso do gestor empresarial, vai ser sobretudo “integrador da diversidade, orientador das dinâmicas sociais e decompositor da complexidade, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos actores” (Kooiman, 1993, citado por Rocha, 2000: 15). Por sua vez, o Governo “tem de resolver os problemas que emergem da sociedade, dentro da sociedade, pelo que a sua tarefa é

---

<sup>73</sup> Isto, contudo, não se aplica na União Europeia onde há um défice de democracia na medida em que o sentido do voto dos cidadãos europeus pouco vai influir nas decisões e nas políticas públicas europeias.

<sup>74</sup> Nota-se que, em regra, não há grande escolha no serviço público, os serviços podem ser necessários mas não ser queridos por quem os recebe, como, por exemplo, as multas. Existem também muitos interesses distintos para além dos interesses difusos, ao dispôr de todos.

predominantemente de mediador entre os diversos actores do processo político”, sem dominar os demais parceiros nem impor unilateralmente ou hierarquicamente a sua vontade (Rocha, 2000: 15).

Este modelo, também denominado “terceira via”, realça a questão da *accountability*<sup>75</sup> ou prestação de contas na Administração, tendo os cidadãos como parceiros (Pitschas, 2007: 61-62). E considerando que a estrutura hierárquica rígida permitia maior nível de *accountability* (Peters e Pierre 2003: 7), vai buscar ensinamentos ao modelo burocrático mas defende um novo modelo de gestão pública tendo em conta a sociedade civil, ou seja, realça a importância da Administração gerir através das pessoas (Denhart e Denhart, 2007:155) e aplicar técnicas de gestão privada associadas a normas de *accountability* mas tenha como “principal interesse a criação e a salvaguarda de uma democracia social, com o seu interesse público, num Estado de Direito”, que o Estado funciona a favor do bem comum e existe sector público e privado (Pitschas, 2007: 61). Isto porque, “a prestação de contas assume uma preponderância ímpar, uma vez que a boa gestão dos recursos públicos implica a acção de «dar conta» aos cidadãos” (Rolo, 2006: 91).

Desta forma, o NPS vai fundir conceitos dos modelos anteriores mas com o enfoque para o cidadão. Dignificando o serviço público, vai buscar os aspectos muito positivos da burocracia, como a universalidade, a justiça, a neutralidade, a legitimidade e a transparência e equilibra-se com os valores de profissionalismo, eficiência e eficácia (Pitschas, 2007: 62-63; Peters, 1996: 7), indo buscar instrumentos e princípios da gestão ao sector privado (Giauque, 2003b: 80), sem esquecer os princípios básicos do serviço público, de desempenho de qualidade, em prol do cidadão, da democracia e do interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003a: 9). Na procura da excelência, insiste-se na descentralização das decisões e responsabilidades, na inversão da pirâmide hierárquica, nos processos de aprendizagem, na qualidade do serviço, nas aspirações da clientela, na liderança e na identificação com a organização, conservando os valores e missões próprios do sector público (Giauque, 2003b: 67-68). Em suma, pretende-se uma Administração que partilha com os demais actores, que procura consensos e serve o cidadão activo, enquanto tal, com direitos e obrigações.

As soluções para enfrentar as inevitáveis pressões externas são encontradas nas ferramentas e instrumentos do mundo dos negócios do sector privado, envolvendo maior flexibilidade na gestão dos serviços administrativos de forma a adaptarem-se o mais rapidamente possível às mudanças dos interesses dos cidadãos-clientes (Giauque, 2003b: 588), apesar de não ter ficado provado que a gestão pública era inferior à gestão privada<sup>76</sup>. Mas a articulação de grupos de interesses e, em geral, as políticas de grupos de pressão são processos pelos quais subgrupos da população procuram influenciar a construção e a regulação de políticas, na prossecução dos seus interesses e objectivos particulares (Burns e Carson, 2003: 161), que alguns consideram ser um jogo, pois “quando um interesse vence sob a forma de subsídios, outro perde com o aumento dos impostos” (Becker 1983,

---

<sup>75</sup> Trata-se da regulação através de mecanismos legais, no quadro do Estado de Direito, por órgãos e instituições e não pelo mercado (Corte-Real, s.d.:3).

<sup>76</sup> Thomas Peters e Robert Waterman (1982) afirmam a superioridade da gestão privada sobre a gestão pública.

1985, citado por Burns e Carson, 2003: 161) e outros afirmam ser uma “democracia elitista”, pelo domínio das elites nos processos de feitura das leis e das políticas (Burns e Carson 2003: 163)<sup>77</sup>.

Como referido, o Governo ou a Administração devem ser uma referência justa e de confiança (Pollitt e Bouckaert, 2004: 53) e poderem sempre ser responsabilizados para que possamos afirmar que as decisões obtidas são legítimas (Peters, 2000: 48). E “a promoção da boa governança em matéria de serviços de interesse geral implica a definição das obrigações” a que a entidade ficou sujeita, “das formas de financiamento e dos mecanismos de avaliação e controlo dos mesmos” (Sousa, 2005: 85). Para além disso, impõe-se avaliar a gestão pública<sup>78</sup> bem como os programas públicos ou o impacto das políticas públicas pois o resultado destas acções levadas a cabo pelos decisores políticos acarretam benefícios que são mensuráveis (Bilhim, 2003 b: 67) e que será, cada vez mais, uma medição de qualidade de serviço oferecida aos cidadãos, quer estes sejam prestadores ou utilizadores e destinatários do serviço (Bilhim, 2003 b: 82). Isto levará a uma maior democracia (Stame, 2006:12). Contudo, “a relação empírica entre democracia e desenvolvimento continua a ser complexa e ambígua: não admite transições autoritárias bruscas como forma geral de abordagem da reforma económica nem a democratização como estratégia de crescimento” (Fukuyama, 2004: 41).

### **3 – A especificidade da Administração pública e o interesse público**

A Administração pública (AP) é importante, independentemente da forma de governo, “crucial para fazer as coisas acontecerem”, apesar do seu trabalho, muitas vezes, não ser vizível (Peters e Pierre, 2003: 1, 8). A Administração não existe sem Estado, estão os dois indissociavelmente ligados (Chevallier, 1986: 105), podendo ser afirmado que o Estado e o sector público, o que inclui a AP, formam uma unidade integrante da multi-facetada realidade económico-social (Musgrave, 2001: 31). É a parte executiva do Governo (Rosenbloom, 1998: 4) cuja principal actividade é a implementação de leis, clarificando-as, realizando as demais actividades burocráticas e de apoio ao Governo e serve como “contacto” do cidadão com o Estado<sup>79</sup> (Peters e Pierre, 2003: 1-2).

Durante muito tempo a prossecução do interesse público foi apanágio do Estado, sendo apenas a Administração a comunicá-lo, pô-lo em prática, executá-lo e garantir o seu respeito. A Administração estava ao serviço do interesse geral, e, por isso, a sua postura devia ser neutra, objectiva e imparcial, obrigada a seguir o interesse da sociedade no seu conjunto, interesse muito

---

<sup>77</sup> Estas actividades provocam tensões muito grandes e com as quais as instituições democráticas têm de aprender a reagir pois não foram concebidas para tal. Há uma profunda interpenetração entre as estruturas tecnoburocráticas do sector privado e do sector público e as grandes empresas procuram influenciar as políticas públicas, provendo técnicos e nomeando políticos que vão tomar as decisões relevantes para o desenvolvimento das suas actividades privadas, o que Galbraith chamou de "simbiose burocrática (1988).

<sup>78</sup> O modelo *Common Assessment Framework* (CAF), desenvolvido ao nível da União Europeia, propõe um conjunto de critérios de boa gestão os quais permitem que a Administração pública faça a sua auto-avaliação; este modelo apelida os clientes de beneficiários (Giauque e Emery, 2008: 91).

<sup>79</sup> Estas relações são, muitas vezes, a referência ou imagem que aquele tem do Estado (Peters e Pierre, 2003: 2). E é a atitude pessoal dos agentes que determina a qualidade da inter-acção (Giauque e Emery, 2008: 95).

superior aos particularismos sociais e muito diferente da soma dos interesses individuais (Chevallier, 1983: 25-28). E sendo uma tarefa a ter de ser realizada por funcionários, o que se lhes pedia era que exercessem as suas funções com bom senso, optando pelo “tecnicamente justificável, socialmente útil e politicamente possível” (Chevallier, 1983: 27) e com competência neutral (Peters, 1996: 4). Daí que se considerasse que os funcionários deveriam ser “apolíticos”, “capazes de servir qualquer senhor” ou Governo (Peters, 1996: 4), que a Administração não devia ter uma relação muito próxima com os seus administrados<sup>80</sup>, mantendo uma postura fechada, de grande rigidez formal (Gomes, 2001: 77). Hoje já não é assim, apesar de se considerar importante que os funcionários públicos sejam “despolitizados”, pois Administração e política são realidades distintas (Peters, 1996: 5), o que justifica a diferença de trato dos políticos e funcionários com a sociedade (Peters e Pierre, 2003: 3).

A AP pode ser considerada de várias perspectivas podendo traduzir-se no “poder público empenhado na satisfação imediata de interesses da comunidade heterenamente fixados”, como o complexo de órgãos e serviços hierarquizados e vinculados à lei, que recebe o encargo específico de desempenhar essa função, ou mesmo como a actividade desempenhada por estes órgãos destinados à satisfação concreta de interesses públicos (Soares, 1983: 136-137). Assim, ela faz parte do Estado, exerce uma função política e gera as diferentes políticas públicas<sup>81</sup> (Gomes, 2001: 78) necessárias e adequadas à prossecução do interesse público e bem-estar da sociedade. Daí que apresente algumas características específicas, nomeadamente no que respeita a cultura, a política e a legalidade (Giauque, 2003b: 80) bem como os seus estatutos. São incontornáveis os factores que distinguem os sectores público e privados: “responsabilidade perante os representantes eleitos; múltiplos e conflitantes objectivos e prioridades; ausência ou raridade de organizações em competição; relação oferta/rendimento; processos orientados para o cliente/cidadão; gestão do pessoal; e enquadramento legal” (Pollitt, 1993, citado por Bilhim, 2000: 30).

Verificou-se um alargamento das funções que são, actualmente, da competência dum Estado de direito numa sociedade democrática<sup>82</sup>. E a nova percepção do Estado muda a imagem da Administração a qual assume, na prática, as novas funções impostas ao Estado sem esquecer os seus elementos constitutivos, que são a ideologia do interesse geral e do serviço público (Chevallier, 1986: 73, 163). O Estado veio assumir muitas tarefas de regulação das actividades privadas e, nesse âmbito surgiram um novo tipo de organismos administrativos, as agências reguladoras independentes (Moreira, 2000: 48). A AP, na sua dupla dimensão ideológica e jurídica, é um dos pilares da teoria do Estado e também uma realidade sócio-política concreta, constituindo um conjunto de actividades,

---

<sup>80</sup> Na tradição literária (Balzac, Courteline e Kafka) as relações entre os cidadãos e a Administração são sempre conflituosas (Rangeon, 1983: 61). Semelhantes são as descrições de Eça de Queiroz. O funcionário público era o que estava por trás de um *guichet* (Rangeon, 1983: 76-78) e que debitava requisitos e formalidades a cumprir pelo administrado (Drai, 1983: 95), o definido na lei, considerado como o interesse geral ou comum.

<sup>81</sup> E os planos de desenvolvimento têm de ser elaborados e executados por uma boa Administração pois, senão, tudo será inútil (Galbraith 1962: 19).

<sup>82</sup> A maior intervenção pública na vida dos cidadãos aumenta as fontes de conflito (Rangeon, 1983: 61)

órgãos e agentes que ocupam um determinado lugar na vida da sociedade (Chevalier, 2006: 54). A Administração está sujeita ao direito<sup>83</sup>, à lei<sup>84</sup>, mas tal tem de ser entendido de forma subtil, e não como “construção geométrica «criar direito – aplicar direito – verificar direito», respeitando sempre os princípios fundamentais da justiça, imparcialidade e proporcionalidade (Soares, 1981: 190-191). König destaca a diferença cultural existente entre a Administração anglo-saxónica, flexível, e a continental, legalista<sup>85</sup> (1989: 7).

Os membros da sociedade têm os mais variados interesses e a Administração permite que o Estado se torne uma “máquina dispensadora de bem”, “garantia de infortúnio” e de “conservação dum dado padrão de vida”, ao prestar os mais variados serviços aos cidadãos, por vontade destes ou impostos, de importância menor ou instrumentos da sua “sobrevivência” (Soares, 1981: 176). E são os interesses dos indivíduos a referência para a actuação do Estado e da Administração<sup>86</sup> mas a correlação entre aqueles interesses e a coexistência social tem de ser feita através de processo político, através da definição de políticas públicas, cabendo à Administração a execução ou coordenação na sua aplicação. E os funcionários são fundamentais no aconselhamento (Peters, 1996: 6) e implementação das políticas públicas<sup>87</sup>, com base na lei (Chevalier, 2006: 12-13, 22-23).

Os funcionários são influenciados pela grandeza dos fins para os quais prosseguem a sua actividade, legitimada por lei, mais não sendo que uma função de servir os governados<sup>88</sup>, uma função pública que não é privilégio nem meio de realização de interesses pessoais<sup>89</sup> (Chevalier, 2006: 36-43). A eles são pedidas cada vez maior participação, iniciativa, flexibilidade e responsabilidade mas sem compensações, apesar de se reconhecer que são os tecnocratas que trabalham e se esforçam para prestar um bom serviço aos cidadãos-clientes<sup>90</sup> (Fukuyama, 2004: 39). Estão numa relação especial de poder ou de subordinação especial, sujeitos a controlos hierárquicos<sup>91</sup> e a preceitos organizatórios, funcionalmente internos mas com implicações externas, pois deles resultam expectativas de

---

<sup>83</sup> Há dois sistemas básicos reguladores da actividade: lei e contratos (Bumgarner e Newswander, 2009: 194).

<sup>84</sup> O princípio da legalidade é uma peça essencial do Estado de Direito. Reconhece a soberania da lei e a subordinação da Administração a essa mesma lei, que só pode agir com permissão dela (Soares, 1981: 171, 173). A dimensão negativa reside na proibição da Administração contrariar uma lei ou direito existente (Soares, 1983: 137). Leva à questão da reserva de lei, ou seja as matérias sobre as quais a Administração não pode criar regulamentos ou direito (Soares, 1981: 173-174) e à questão da *liberdade natural* da Administração de, subrepticamente, preencher o vazio deixado pela lei ao não fixar o conteúdo dos seus actos apesar de a ela competir “intuir o direito da situação concreta” (Soares, 1981: 175, 189).

<sup>85</sup> No modelo alemão de Estado de Direito ou sistema continental, uma alteração implica mudança prévia da lei (Pollitt e Bouckaert, 2004:52).

<sup>86</sup> A par do Estado e da Administração, na realização de tarefas do interesse público, há já muitas entidades pertencentes ao sector privado pois aquelas tarefas já não lhe são exclusivas (Bilhim, 2000 a: 27) e o sector privado não prossegue apenas o interesse próprio sem preocupações públicas (Mozzicafreddo, 2001: 1).

<sup>87</sup> Alguns governos tentam diminuir a sua importância, sobretudo por questões ideológicas (Peters, 1996: 5-6).

<sup>88</sup> A Carta de Ética da AP indica o espírito de missão de bem servir e defesa do interesse público.

<sup>89</sup> Não deve, contudo, deixar de mencionar-se que, por vezes, as pressões externas são no sentido de o funcionário ou agente actuar não pelo interesse geral mas em prol de interesses mesquinhos e/ou de interesse pessoal, sendo parte da actividade do sector privado “desviada de empreendimentos produtores de riqueza para esquemas de favorecimento” (Krueger, 1974 e Buchanan et al., 1980, citados por Fukuyama, 2004: 61).

<sup>90</sup> Daí afirmar-se que a democracia tenha também um papel funcional na governação (Fukuyama, 2004: 39).

<sup>91</sup> Apesar dalguns desafios ao modelo hierárquico rígido para a AP ser mais participativa (Peters, 1996: 7).

comportamentos (Soares, 1981: 185). Estão “mergulhados numa relação estatutária de conteúdo interno indefinido, apenas obediente a uma ideia vaga da realização das finalidades da respectiva instituição” (Soares, 1981: 174) e a legitimidade para a sua actividade advém do estatuto da associação à qual se reportam como funcionários (Rocha, 2000: 11). Mas há uma crescente ligação dessa legitimidade ao melhor desempenho dos serviços pretendidos pela sociedade (Peters e Pierre, 2003: 3), a par duma “retórica de competência” dos funcionários atestada pela formação, condições de recrutamento (Chevallier, 1986: 550) e progressão na carreira<sup>92</sup>. Chevallier sublinha o espírito do serviço público, como uma verdadeira “moral profissional”, ao serviço da realização do bem comum, fora do espírito egoísta do lucro e ao serviço desinteressado do outro, para além da eficácia na prestação dos serviços pois a gestão pública consegue prestá-los com maior justiça, igualdade, liberdade e garantia de satisfação dos cidadãos, reduzindo as desigualdades sociais (2006: 40-43).

As entidades públicas têm de fazer a gestão das políticas públicas, sujeitas às normas legais e éticas, o que lhes confere uma cultura específica de funcionamento (Giauque, 2003: 568-570). Uma empresa privada pode livremente deixar de fornecer um determinado serviço enquanto a entidade pública, com a responsabilidade de levar a cabo determinada tarefa, não pode livremente deixar de a fazer, pois opera dentro de uma estrutura política (Giauque, 2003: 570). Os governantes são “os gestores de negócios da sociedade” (Duguít, citado por Chevalier, 2006: 24), papel que é sublimado (Peters e Pierre, 2003:4), em regra controlados por ordens ou associações exteriores, mas com legitimidade política pois respondem perante os políticos e não dos cidadãos (Rocha, 2000: 9-11).

Para além do aparelho administrativo estadual, muito hierarquizado, a partir do Governo, há a considerar as administrações autónomas de base territorial, que prosseguem interesses públicos de âmbito geográfico limitado, com hierarquias próprias, e uma Administração de base associativa ou institucional, que surgiu com a crescente publicização dos interesses, incumbida de resolver os mais diversos problemas, pretensamente de forma mais permeável à real dimensão dos interesses<sup>93</sup> (Soares, 1983: 136-137). E a par das tradicionais manifestações autoritárias obrigatórias da Administração, a necessidade de garantir a colaboração dos particulares abre cada vez mais a via consensual<sup>94</sup>, realizando variados contratos (Soares, 1983: 139) e fazendo os cidadãos participar (Peters e Pierre, 2003: 3). Assim, o Estado e a AP actuais, reconhecendo que, para governar bem *a coisa pública*, é vital responder de forma adequada aos desafios da sociedade (OCDE, 1995: 2-5),

---

<sup>92</sup> O número de funcionários cresceu muito e a despesa pública também.

<sup>93</sup> Estas entidades suscitam algumas perplexidades, quanto ao regime jurídico e reais finalidades e necessidade do estabelecimento e actividade. A AP deixou de ter o exclusivo na prestação dos serviços públicos (Peters e Pierre, 2003: 4) e delegou tarefas administrativas a entidades privadas. Transformaram-se serviços públicos em empresas e criaram-se muitas estruturas efémeras (Moreira, 2000: 44)

<sup>94</sup> Há uma grande variedade de manifestações normativas para além das tradicionais, como o regulamento, e assiste-se ao recurso, cada vez maior, de figuras e instrumentos do direito privado, falando-se duma fuga para o direito privado (Soares, 1983: 139-140). E foram os aspectos disfuncionais do modelo burocrático das organizações públicas, na sua estrutura organizativa e comportamental (Mozzicafreddo, 2001: 11), que justificaram a privatização da Administração (Moreira, 2000: 46) para diminuir o peso do Estado na economia (Peters e Waterman, 1982 citados por Bilhim, 2000: 23).

apresentam-se menos na forma de autoridade e mais como prestadores de serviços<sup>95</sup>, atentos os limites da lei, e a separação de poderes, com o objectivo de ir ao encontro das necessidades do público<sup>96</sup>. As tarefas foram muito ampliadas e a Administração está em todo o lado.

O papel da AP é pois ser uma referência justa e de confiança (Pollitt e Bouckaert, 2004: 53), trabalhar em conjunto adequadamente, funcionando como um todo, ser vista como legítima pela sociedade (Fukuyama, 2004: 38), demonstrando a sua utilidade (Galbraith, 1962: 43). E para “a realização dos valores da cidadania”, é imprescindível “a conciliação entre a eficiência e a justiça” (Mozzicafreddo, 2002) sem esquecer que a gestão dos serviços públicos deve ser sempre uma gestão para o bem público ou comum, “o qual está sujeito à prioridade do sistema jurídico e político” (Pitschas, 2001, citado por Mozzicafreddo, 2002). Contudo, ainda não foi possível a aplicação dos princípios de que o comportamento administrativo tem de satisfazer a dupla necessidade de capacidade e controlo<sup>97</sup> (Fountain, 2006: 150). Os actos da AP<sup>98</sup> não podem deixar de ter sanção administrativa ou penal pela falta ou culpa do serviço” (da organização e do funcionamento, anónima, ou individual) (Mozzicafreddo, 2003: 7), sendo a responsabilidade sem sanção uma das principais razões do mau funcionamento da AP (Mozzicafreddo 2003: 8). Para uma AP respeitada, eficaz e eficiente são fundamentais a responsabilidade e a honestidade (Peters e Pierre, 2003: 8).

“As formas inovadoras<sup>99</sup> de fornecimento de serviços exigiram novas formas de articulação” virando a atenção para as questões da governação (Araújo, 2000: 46). A modernização dos serviços públicos está em marcha<sup>100</sup>. E perante uma revalorização do futuro da AP ou revitalização do serviço público” (Peters, 2000, citado por Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 44), vai ser a responsabilidade política e ética a legitimar a actuação da administração<sup>101</sup> (Mozzicafreddo, 2002). E como “*um déficit*

---

<sup>95</sup> Estados e AP perderam o monopólio no exercício das suas funções mas “não vão desaparecer” (Moro, 2001: 3), como afirmado por Kinleberger (1970, citado por Strange, 1998: 46). As recentes alterações são “mais de uma reestruturação do Estado” (Machete, 2002, citado por Gomes, 2003: 393-394). Os Estados alteram-se para se adaptarem aos novos desafios o que lhes confere ainda maior força (Pierre e Peters, 2000: 165).

<sup>96</sup> A estabilidade do regime democrático vai depender do desenvolvimento económico mas também da eficácia e da legitimidade do funcionamento do poder político sendo a eficácia medida pela satisfação das funções básicas da governação e da relação com os diferentes grupos sociais e económicos (Mozzicafreddo, 1998: 265).

<sup>97</sup> De atingir os seus objectivos de forma eficaz e ser possível responsabilizar o funcionário pelo incumprimento e afectar outros membros da hierarquia pelo incumprimento e atitudes que não se compadeçam com as expectativas eleitorais (Fountain, 2006: 150).

<sup>98</sup> Realça-se a lei sobre a responsabilidade civil extracontratual no uso do poder de autoridade.

<sup>99</sup> A inovação numa perspectiva multidimensional é apontada como o caminho para a melhoria e resolução dos actuais problemas, com maior relevo à inovação organizacional e ao fenómeno social (Kovács, 2000: 35, 51-53). A inovação, factor estratégico de competitividade, é cada vez mais um resultado de parcerias (Santos, 2000: 233) cabendo ao Estado o papel de estimular a criação de projectos em parceria (Rodrigues, 2000: 240).

<sup>100</sup> As alterações que têm mais êxito são as que resultam de processos de melhoramento contínuo (Bovaird e Russell 2007: 301), e a AP tem de ser flexível, com capacidade de adaptação, pois os cidadãos serão cada vez mais cépticos (Peters, 2000b: 435). E “qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração” (Canotilho, 2000: 21). Mas a reforma não pode, contudo “fazer a economia dos custos da qualidade” nem “acomodar-se a *realpolitik* representada pelas associações socioprofissionais do sector” (Mozzicafreddo, 2001: 10).

<sup>101</sup> Incluindo a prestação de contas dos actos e das decisões, o respeito dos prazos e procedimentos, a qualidade do desempenho profissional, os comportamentos neutros e impessoais, a confiança do cidadão no sistema, a

*de administração pública* gera um défice de desenvolvimento” (Cravinho, 2000:109, citado por Vasconcelos, 2000: 201), não é exagerado presumir que uma AP eficiente e um ordenamento político-económico claro “contribuiriam para melhorar a competitividade da economia” (Vasconcelos, 2000: 203). No momento actual, o que está em causa é saber o papel do Estado e quais as funções que a AP deve desempenhar e ser da sua competência (Mozzicafreddo, 2008: 52).

Em síntese, o conceito de interesse público, como “padrão modelar da acção política e justificação da acção em sociedade” (Mozzicafreddo, 2007: 21), sobre o qual o Estado constituiu a sua legitimidade (Gomes, 2007: 43), ou padrão ético sobre o que é o bem comum e que constitui “património colectivo”, em equilíbrio com os “princípios de equidade e de justiça social” e de “desenvolvimento económico da sociedade” (Mozzicafreddo, 2008: 54), “muda segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias” (Mozzicafreddo, 2007: 10-11), tal como as expectativas ou sensibilidades têm mudado. Trata-se de uma “entidade abstracta” (Lane, 2009: 42), interrogação perante cada decisão pública a tomar (Cooper, 1998: 77, citado por Lewis, 2006: 696) ou “exploração”, mais que uma conclusão imutável, envolvendo os conceitos de democracia e de reciprocidade (Lewis, 2006: 699), resultante do desempenho de múltiplos actores, públicos e privados, com interesses diversos mas que, “em coligações pertinentes e evolutivas”, vão encontrar as soluções para os diferentes problemas (Gomes, 2007: 44). Hoje, em governança e com a globalização, os cidadãos são “mais parceiros e co-produtores” e “definem cada vez mais, na prática, o interesse público” (Gomes, 2007: 47).

No modelo de Estado-providência, “o interesse público assenta na partilha de valores de regulação e redução das incertezas sociais e económicas presentes na sociedade” (Mozzicafreddo, 2008: 55). O Estado é fortemente intervencionista e pretende alcançar o maior bem-estar daquela com as políticas públicas (Pereira, 2009: 2, 19). Nas finanças intervencionistas destaca-se “o papel do Estado na estabilização macroeconómica”, com a redistribuição de rendimento e os serviços básicos para os mais carenciados, dado que “nem o mercado é auto-regulado nem é um processo justo, pois reproduz desigualdades<sup>102</sup>” (Pereira et al, 2005: 34). Daí que as políticas de desenvolvimento económico e de redistribuição dos recursos colectivos, tal como toda a despesa pública, devem ser sempre um investimento social que acrescenta produtividade ao sistema, para benefício de todos e não se aceite o argumento de prossecução do interesse público como uma ferramenta retórica para promover um interesse particular e não um interesse geral. Assim, este Estado está obrigado a proteger a concorrência e a compensar disfuncionalidades do mercado e a prosseguir políticas de regulação de equilíbrio sistémico, de entre as várias políticas que cabem no controlo regular e

---

difusão da ética profissional e a realização eficaz dos programas públicos pois o padrão futuro diz respeito ao “aumento dos valores de auto-desenvolvimento” (Mozzicafreddo, 2002).

<sup>102</sup> É necessária a intervenção da “mão visível” das políticas orçamentais para resolução de alguns problemas, em alternativa ou como via específica, para além de colmatar as falhas do funcionamento de ambos os modos de actuação, intervindo com contribuições sociais acessórias (Musgrave, 2001: 31).

concertado do Estado, por ser do interesse público, justificando-se a intervenção do Estado e da AP, com medidas financeiras e monetárias para combater as crises e a depressão (Ribeiro, 1997: 421).

E perante a crise financeira de 2007, e na sequência do entendimento de que a estratégia económica é um bem público pelo que se justifica a intervenção do Estado bem como das soluções que foram sendo adoptadas por diversos Governos e AP<sup>103</sup>, o Governo português decidiu, em 2008, intervir no sistema financeiro português, mediante a concessão de apoio financeiro a instituições do sector privado, em nome do Estado e no cumprimento do interesse público. Isto é mais relevante porque, para além da crise de dívida pública, económica e financeira actual, estamos confrontados com as limitações estruturais e institucionais do Estado, com os custos da protecção social muito elevados, restrições financeiras<sup>104</sup> (Viegas, 1998:142-143), e com a necessidade de políticas sociais de promoção do emprego e protecção no desemprego, impondo repensar o Estado-providência do século XXI, modernizar os serviços sociais, as pensões e diminuir o fosso que separa os ricos dos pobres a par da consolidação das receitas do Estado (Hemerijck, 2009: 1) e diminuição da despesa.

E um dos factores para ajudar a sair da crise e a voltar à fase de expansão é a possibilidade dos bancos financiarem o desenvolvimento das empresas, o que só acontece dentro dos limites das suas reservas<sup>105</sup>. E quanto menor essa possibilidade de financiamento, mais difícil se torna as empresas crescerem, pois baixa o consumo e o investimento. Daí as políticas financeiras poderem influir na prosperidade ou na depressão (Ribeiro, 1997: 421). O desenvolvimento económico continua um imperativo e há muito a fazer<sup>106</sup>, e depressa, sendo necessários apoios financeiros e técnicos pois senão os planos, que poderão até ser grandiosos nos papel, terão resultados muito magros (Galbraith, 1962: 12-21). E convém lembrar as lições da história recente, das razões que levaram à actual crise económica e financeira, e suas consequências sociais<sup>107</sup>, após um período de defesa da desregulamentação, da liberdade ilimitada de agir no sistema económico e financeiro, do Estado mínimo e de certa passividade da própria Administração<sup>108</sup> no exercício das suas funções de regulação e de supervisão, do primado das “economias de casino” que aumentou as desigualdades (Martins 2009: 13).

---

<sup>103</sup> Kooiman fala da Governança hierárquica (2004: 184).

<sup>104</sup> Não se pode, contudo, anular ou negligenciar a legitimidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos (Mozzicafreddo, 2003: 6).

<sup>105</sup> E as políticas monetárias, nomeadamente abrindo ou diminuindo a possibilidade de concessão de crédito pelos bancos são também factores importantes (Ter-Minassian, 2010: 30).

<sup>106</sup> As reformas, as tecnologias de informação e comunicação e a inovação têm sido invocadas como as vias de solução ou fórmula ideal para evitar crises económicas e financeiras: foi assim nos anos 80 e repete-se agora.

<sup>107</sup> Dornelas realça as potenciais consequências sobre o emprego, a informalidade e a desigualdade da crise global em curso, que “podem pôr em causa a coesão social da sociedade portuguesa” (2009:128).

<sup>108</sup> Peters sublinha que a desregulamentação pode levar à passividade ou ao abuso de poder (1996: 104-105).

## CAPÍTULO 2 – A INTERVENÇÃO DO ESTADO E O SISTEMA FINANCEIRO: ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

Longe vão as ideias de Adam Smith na defesa dum Estado minimalista em prol do desenvolvimento económico. E como o Estado actual se insere numa sociedade capitalista moderna (Hall e Ikenberry, 1989: 13), em que “o sistema de mercado continua sem alternativas” (Cordeiro, 2009b: 286), “a importância do mercado enquanto paradigma fundamental da gestão pública contemporânea deve ser entendida no contexto dos desafios actuais” sem esquecer “os valores civilizacionais assumidos pelo conjunto da sociedade”, que “estão muito para além da troca mercantil e dos bens que ela proporciona”, e que o interesse público não resulta do mercado (Mozzicafreddo, 2007: 45). Hoje as funções do Estado são imensas e os papéis a desempenhar pelo ele no desenvolvimento económico variam muito, tal como não são estáticas as suas capacidades, de intervenção ou de abstenção (Hall e Ikenberry, 1989: 169) para além de confrontar-se com a globalização<sup>109</sup>, realidade que lhe é externa mas com implicações muito sérias na vida dos Estados, indivíduos e empresas. E varia, igualmente, o entendimento de interesse público, fundamento para a actuação do Estado e da Administração.

O Estado “deve ser entendido como uma associação composta por cidadãos iguais” (Rawls, 2001: 175) mas é, também, um Estado social, intervencionista<sup>110</sup>, sendo pacífico o entendimento da necessidade do Estado intervir<sup>111</sup>, injectando dinheiro na economia, para corrigir falhas do mercado ou apoiar a sua sustentabilidade, apesar de tal aumentar muito a sua despesa<sup>112</sup>. E como “a livre iniciativa recompensa os mais predadores, com a destruição, o termo do próprio mercado”, é necessário que o quadro legal do Estado o impeça (Cordeiro, 2009b: 286). Também, como “os ordenamentos jurídicos procuram adaptar-se a situações de crise” mas raramente têm soluções e não pode esperar-se que o mercado o faça, pois este nem admite ter receio que elas possam ocorrer, cabe ao Governo a competência para “evitá-las ou preveni-las”, “e isso é possível através de uma maior regulação do sistema” (Rodrigues, 2011: 231-232), a qual implica normas jurídicas e fiscalização.

O regime jurídico básico da actividade financeira, incluindo a realização de despesas públicas, está previsto na Constituição da República Portuguesa (CRP), na parte da Organização económica, e demais legislação codificada ou avulsa. A fiscalização, por outro lado, está a cargo de

---

<sup>109</sup> A capa da publicação do FMI de Dezembro de 2007 diz: “*Global governance: who's in charge?*”. Dowbor sublinha que tal afirmação sugere que ninguém está a regular nada (2008:13).

<sup>110</sup> As despesas de investimento e de transferência, aumentaram muito ao longo do século XX, o que coincidiu com a evolução do papel do Estado (Franco, 2001b: 17) e com a alteração do conceito de interesse público.

<sup>111</sup> A recente crise mostrou que a intervenção no sistema financeiro era “imperativa” para evitar novo *crash* (Ferreira, 2011: 169).

<sup>112</sup> Nos dias de hoje, está muito condicionada pelos défices máximos que cada país membro da EU pode registar (Morgado, 2011: 43). As prestações realizadas pelo Estado são suportadas pelas verbas inscritas no OE as quais resultam das receitas arrecadadas aos sujeitos passivos da relação tributária e de empréstimos contraídos (Canotilho e Moreira, 1991: 170-171). E perante o “provável alargamento da intervenção e actuação dos Estados”, impõe-se uma “gestão eficaz” (Franco, 1984: 1475) das receitas públicas, para uma repartição mais justa dos rendimentos e da riqueza e diminuição das desigualdades.

entidades independentes. Aqui pretende-se destacar apenas os aspectos da lei ou de actos do Estado ou outras entidades públicas que se consideram mais pertinentes para a questão colocada.

## **1 – A Constituição económica e o direito público sobre a intervenção do Estado**

O Estado desenvolve actividades ou funções tendo em vista os seus fins, os quais podem ser permanentes ou conjunturais, e que determinam o tipo e a feição das actividades dos seus órgãos e agentes, mas “são as normas jurídico-públicas que as qualificam como actividade do Estado” e o Estado português, como Estado de Direito, actua “por referência a normas jurídicas” (Miranda, 1984: 8-9). E “um sistema jurídico é uma ordem coerciva de regras públicas dirigidas a sujeitos racionais com o propósito de regular a sua conduta e construir uma estrutura para a cooperação social” (Rawls, 2001: 192). Por seu turno, a função legislativa pertence apenas ao Estado, salvo com o seu consentimento ou delegação, “o que tende para a criação de uma cultura política comum compartilhada por todos os cidadãos” mas o facto dos Estados se inter-relacionarem “com outras fontes de poder” e do nosso Estado actual estar inserido numa sociedade capitalista moderna, “tem evidentemente leis de desenvolvimento próprias”, para além de incentivar as suas capacidades de coordenação de poder (Hall e Ikenberry, 1989: 11, 13 e 168).

E considerando as normas nacionais, e não as internacionais da União Europeia (UE) ou de tratados, temos a CRP no topo da hierarquia das normas, a qual inclui regras de organização económica e social e o direito administrativo constitucional (Amaral, 2011: 40), apresentando-se como “um caderno de encargos do Estado” e “carta de identidade política e cultural do país” (Canotilho e Moreira, 1991: 26, 39-43). Como “estatuto jurídico do político”, a CRP prevê os direitos económicos, sociais e culturais como direitos que visam “a defesa da dignidade das pessoas concretas”, o que se traduz numa expressão prática de “garantia a cada indivíduo de um conteúdo mínimo de solidariedade social”, mas não dá uma resposta “concreta e determinada para o problema de como e em que medida deve o Estado prosseguir essa tarefa fundamental que é a de promover a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais” (Andrade, 1987: 345). Assim, a CRP é limite mas acaba por ser também impulso pois o legislador não pode contrariar o disposto nas normas constitucionais mas tem de levar a cabo uma política que atenda às normas impositivas da CRP (Canotilho, 1993: 475)<sup>113</sup>. E a CRP adopta o princípio de justiça de Rawls<sup>114</sup> pois “exige do Estado a protecção dos menos favorecidos de modo a assegurar uma justa igualdade de oportunidades” (Miranda e Medeiros, 2006: 18) pelo que é importante que a lei assegure o respeito pelo acordo político e tenha um processo de feitura regular, para que quem não concorde com o seu conteúdo possa aceitá-la (Rawls, 2001: 281).

---

<sup>113</sup> No entanto, a protecção jurídico-constitucional dos direitos económicos, sociais e culturais resume-se, praticamente, ao mecanismo da inconstitucionalidade por omissão (Andrade, 1987: 343-344).

<sup>114</sup> O importante é que a política “se proponha otimizar as expectativas dos menos favorecidos em condições de uma justa igualdade de oportunidades” (Rawls citado por Canotilho, 1993: 475).

A constituição económica é sempre um conjunto de princípios e preceitos fundamentais da organização económica de determinada comunidade política (Miranda e Medeiros, 2006: 12). Ela está intimamente ligada às opções políticas fundamentais da CRP, distribuição de competências na definição e condução da política económica entre as diversas entidades públicas territoriais e entre os diversos órgãos de soberania (Canotilho e Moreira, 1991: 152, 161), constituindo a concretização do Estado social na área económica, “baseada numa concepção de justiça” o que “implica uma visão do bem humano e da concepção das instituições que permitem realizá-lo” (Rawls, 2001: 210).

A CRP “funciona como limite da liberdade de decisão política e de conformação legislativa, definindo as respectivas fronteiras” e determinando o respectivo sentido, que não pode ser invertido ou ultrapassado” (Canotilho e Moreira, 2007: 942), pelo que, por vezes, como actualmente, se discute a necessidade da revisão do seu texto. E a CRP está, também, limitada pela integração europeia de Portugal, nomeadamente quanto ao estabelecimento de uma economia de mercado (Miranda e Medeiros, 2006: 30), sem esquecer as normas comunitárias, directamente aplicáveis<sup>115</sup>. Quanto ao sistema económico da CRP, ele assenta na existência de três sectores de propriedade dos meios de produção<sup>116</sup>: privado, público e cooperativo. Canotilho e Moreira afirmam que os 3 sectores têm igual garantia e estatuto, sem qualquer reserva ou limite (1991: 162-167), sem subsidiariedade de qualquer sector sobre outro mas concorrenciais, e apenas sujeitos ao poder político democrático, ponderando-se a propriedade ser pública se tal for o interesse público (2007: 957-962). Pelo contrário, Paulo Otero, reconhece que o princípio da subsidiariedade existe implicitamente na CRP sublinhando o carácter excepcional e limitado da intervenção do Estado na gerência das actividades económicas privadas (1997: 23). Miranda e Medeiros, por outro lado, dizem ser duvidosa a existência de tal subsidiariedade e que se “impõe uma resposta matizada”, sublinhando que o sistema assenta na “compatibilidade” entre os 3 sectores de propriedade dos meios de produção, o que é distinto da sua gestão, emergindo como economia mista ou social de mercado (2006: 13, 26-27). As disposições comunitárias esclarecem que é uma economia de mercado aberto e de livre concorrência.

Aliás, a CRP estabelece que “incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social”<sup>117</sup>, nomeadamente, “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas” e a reprimir “práticas lesivas do interesse geral” bem como a “garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores”, pelo que “a organização e funcionamento da economia não é indiferente ao Estado, nem este tem o entendimento liberal de que o melhor que tem a fazer é nada fazer” assumindo “a concorrência como valor objectivo”, tendo em

---

<sup>115</sup> E a “ordem comunitária é essencialmente de natureza económica” (Canotilho e Moreira, 2007: 950-951).

<sup>116</sup> São os bens que permitem “a obtenção de novos bens” (Cordeiro citado por Miranda e Medeiros, 2006: 25).

<sup>117</sup> As “incumbências do Estado” (artigo 81.º) podem fundamentar a inconstitucionalidade por omissão ou por acção, respectivamente, pela falta de medidas legislativas necessárias para dar execução às imposições constitucionais ou por actos normativos contrários às directrizes constitucionais, ou então pode resultar conflito entre elas ou mesmo restrições a direitos fundamentais, como o direito de propriedade ou liberdade de empresa (artigos 62.º e 61.º) (Canotilho e Moreira, 2007: 966-967, 973).

vista o progresso económico-social em benefício dos cidadãos (Miranda e Medeiros, 2006: 19-20) e o “objectivo último do pleno emprego” (Franco, 2001: 142). Acresce que “a iniciativa económica pública não constitui, com efeito, uma expressão do princípio geral da liberdade que preside à actuação dos particulares” nem pode visar apenas o lucro (Miranda e Medeiros, 2006: 29, 39-41) mas, antes, está sujeita ao princípio da competência (Otero, 1997: 45, 204) e ao interesse público, mesmo sem corresponder a sectores básicos da economia, e é limitada pela economia de mercado para a realização do mercado único (Miranda e Medeiros, 2006: 29-30, 42).

Contudo, a CRP reconhece que a actividade privada pode estar associada ao desempenho de missões de interesse público, designadamente na gestão de serviços económicos de interesse geral, o que não dispensa o Estado na prossecução do interesse público podendo mesmo, “impor-se ao Estado, em obediência à eficiência e à *plena utilização das forças produtivas* quando elas sejam a única forma de garantir os recursos financeiros, os saberes, as competências e as experiências profissional e técnica”, fundamentais ao desenvolvimento económico e social (Miranda e Medeiros, 2006: 20-21). E, por outro lado, a CRP reconhece também que a intervenção do Estado pode ocorrer para estímulo à actividade empresarial privada, “em particular às pequenas e médias empresas”, nos termos da lei, bem como de fiscalização dessa mesma actividade, sobretudo quando revela “interesse económico geral”, ou ainda de, transitoriamente, intervir na respectiva gestão (Canotilho e Moreira, 2007: 1013-1014), desde que não constituam formas de organização monopolistas ou não adoptem práticas lesivas do interesse geral” (Miranda e Medeiros, 2006: 103).

De tudo, resulta evidente a importância da intervenção indirecta do Estado na actividade económica, ou seja do seu papel de regulador. E cabe ao Governo, no exercício da função administrativa “praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas<sup>118</sup>”.

### **1.1 – A intervenção directa: empresas, nacionalizações e garantias pessoais do Estado**

Mas a intervenção do Estado no sector económico além de indirecta, pode ser directa, através das mais diversas realidades e medidas e pelas mais variadas razões, pois os “poderes públicos dispõem de uma ampla liberdade de auto-organização empresarial” (Miranda e Medeiros, 2006: 43). Assim o Estado pode controlar empresas, sob a forma privada ou pública, em posições-chave da economia, para modernizar e tornar a Administração mais eficiente, para criar um monopólio, para executar um programa ideológico ou mesmo para aplicação de sanção política e pode, também, participar em empresas privadas as quais não são empresas públicas mas integram o Sector Empresarial do Estado (SEE) pois são de interesse colectivo (Amaral, 2010: 383-417, 725-733). Relativamente às empresas, as quais devem actuar em termos de gestão privada, o Estado poderá realizar ou participar nos

---

<sup>118</sup> Artigo 199.º da CRP.

aumentos do seu capital, como aconteceu recentemente em várias<sup>119</sup> incluindo instituições de crédito<sup>120</sup>. Resulta do diploma que regula o SEE<sup>121</sup> que as empresas públicas, “unidades de produção económica” (Franco, 2001a: 192), têm uma missão económico-financeira, contribuindo para o equilíbrio económico-financeiro do sector público e social visando a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades colectivas (Amaral, 2010: 403). Mas urge reformar o SEE, “aprofundando a reestruturação económica e financeira das empresas públicas e clarificando o regime do exercício da função accionista do Estado”<sup>122</sup>, de modo a assegurar a orientação da actividade das empresas na “prosecução do interesse público” (Miranda e Medeiros, 2006: 45).

Por outro lado, o artigo 83.º da CRP estabelece que “a lei determina os meios e as formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização”. Por isso, a intervenção do Estado pode ocorrer pela participação ou aquisição de empresas e gestão de empresas públicas. São, portanto, entidades que têm por fim o lucro e são organizadas para tal, mesmo que isso não ocorra nunca, apesar da obrigação legal para que isso ocorra (Amaral, 2010: 394-395). Importante é que “toda a actividade pública, mesmo a actividade económica de direito privado, deve ser justificada por um princípio de interesse público, definido a partir da Constituição e na lei” para além de que “deve decorrer nos quadros definidos na lei (princípio da legalidade)” (Canotilho e Moreira, 2007: 982).

O mesmo artigo da CRP, permite que a intervenção pública nos meios de produção do sector privado ou social possa ser pela respectiva nacionalização. Esta faculdade constitucional, sem áreas limitadas ou em que podem ou devem ocorrer, sujeita aos limites<sup>123</sup> materiais da lei e do interesse público<sup>124</sup> mas que não pode ser uma mera “necessidade pública” (Canotilho e Moreira, 2007: 994-995), não é exclusiva dos nossos tempos<sup>125</sup> e, em Portugal, depois de ter sido bastante acolhida na sequência das políticas implementadas após a revolução de 25 de Abril de 1974, voltou a ocorrer, recentemente e após vários anos de políticas de privatização, com o Banco Português de Negócios (BPN), “como um fenómeno atípico<sup>126</sup>” (Cordeiro, 2009a: 61), na sequência de diploma da AR, a Lei n.º 62.º-A/2008, de 11 de Novembro. O Anexo tem o regime jurídico da nacionalização<sup>127</sup> “de

---

<sup>119</sup> Nomeadamente na RTP, na ParqueExpo, no Metro, na EP, para além de bastantes hospitais.

<sup>120</sup> Como os aumentos de capital da CGD, em 2009 e 2010 de, respectivamente, 200 e 550 milhões de euros. Em Dezembro de 2008 anunciou-se a necessidade de aumentar o capital social com o fundamento de assim a CGD poder “emprestar dinheiro à economia nacional”, garantindo a liquidez financeira às empresas.

<sup>121</sup> Decreto-lei n.º 558/99, de 17-12.

<sup>122</sup> Relatório do OE/2010, página 223.

<sup>123</sup> Ver artigos 80.º, alínea c) e 168.º, n.º 1, alínea l) da CRP.

<sup>124</sup> O único limite será a prossecução do interesse público que levou a essa decisão (Saldanha Sanches), disponível em: [www.saldanhasanches.pt/2-Edicao%20Direito%20Prof.JLSS.pdf](http://www.saldanhasanches.pt/2-Edicao%20Direito%20Prof.JLSS.pdf).

<sup>125</sup> O Estado empreendedor vem de Colbert, em França, mas o processo das nacionalizações conheceu o seu auge depois da Segunda Guerra Mundial tendo sido significativo também na recuperação da Grande Depressão (coincidente com o *New Deal* de Roosevelt e as concepções de Keynes (Barata, 1984: 516-521).

<sup>126</sup> Os motivos para a nacionalização do BPN nada têm em comum com todas as outras nacionalizações.

<sup>127</sup> A lei estava em falta mas foi criticada pela academia por ser uma resposta a um caso, numa conjuntura económica especial, e não um regime jurídico, e por permitir a nacionalização por decreto regulamentar e, como tal, fora da apreciação política, apesar de poder ser apreciado pelos tribunais administrativos.

participações sociais de pessoas colectivas privadas”, ou seja de sociedades, e não os bens ou patrimónios que se pretenda colocar no sector público (Cordeiro, 2009a: 66), permitindo que ocorra por motivos excepcionais e especialmente fundamentados, porque indispensável à salvaguarda do interesse público, obedecendo aos princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência.

A nacionalização das participações sociais<sup>128</sup> do BPN foi decidida, na sequência de fraude no banco, para evitar a falência da instituição e procurando dar estabilidade ao sistema bancário e financeiro e diminuir a desconfiança e preocupação dos depositantes. Por isso, o Governo tratou-a como uma medida urgente para acautelar os impactos na economia e no sistema financeiro que decorreriam da falência do banco, como sublinhado pelo Ministro de Estado e das Finanças, ao afirmar ser “uma medida extraordinária que visa pôr cobro a uma situação também extraordinária, com grande risco de contágio no nosso sistema financeiro”<sup>129</sup>.

A nacionalização é uma forma particular de expropriação<sup>130</sup>, pois refere-se a um meio de produção e não a qualquer bem, e traduz-se na transferência, por interesse económico (“*com o fito de intervir justamente na ordem económica*”) e por um acto unilateral do Estado<sup>131</sup>, da propriedade privada<sup>132</sup> de um estabelecimento ou exploração económica, para a propriedade do Estado para os mesmos fins, “não havendo por definição mudança de destinação dos bens” (Canotilho e Moreira, 1991: 168-169) (Canotilho e Moreira, 2007: 994). A sua concretização é no interesse público, o que “traduz, afinal, uma manifestação da subordinação do poder económico ao poder político democrático” mas está “dependente do modo como os órgãos legitimados democraticamente configuram o interesse colectivo” (Miranda e Medeiros, 2006: 57).

Um fim das nacionalizações consiste em colocar nos poderes públicos funções de direcção e coordenação mal exercitadas pela iniciativa privada (Barata, 1984: 528-529) mas tem de existir uma razão muito forte de interesse público que justifique a restrição ao direito de propriedade<sup>133</sup> e a intervenção do Estado na gestão das empresas privadas (Miranda e Medeiros, 2006: 57)<sup>134</sup>. Por isso, e perante o conflito com outros bens ou direitos, também constitucionalmente protegidos, vai ser o respeito pelo princípio da legalidade a garantia de que não são tomadas medidas arbitrárias. Ou seja,

---

<sup>128</sup> E não da empresa, não se constituindo EPE, o que deu maior liberdade ao Estado na venda.

<sup>129</sup> Ver debate na AR em Diário da AR de 6 -11-2008, 1ª Série, N.º 16, página 9 e seguintes.

<sup>130</sup> Barata defende que na nacionalização existem “motivos político-ideológicos mais radicais” e que a expropriação se assume mais como um “acto de execução normal de gestão pública” (1984: 518). Por outro lado, Miranda e Menezes consideram a distinção controversa (2006: 60).

<sup>131</sup> Mas também pode ser um acto das regiões autónomas ou das autarquias locais.

<sup>132</sup> “É duvidoso saber se pode haver apropriação pública forçada de meios e unidades de produção pertencentes ao sector social e cooperativo, ou se só as explorações e empresas do sector privado é que podem ser nacionalizadas” mas como não está excluída tal possibilidade tem de ser admitida, mesmo considerando o reforço de garantias constitucionais àquele sector (Canotilho e Moreira, 2007: 995-996).

<sup>133</sup> De acordo com Marcelo Caetano, “o instituto da expropriação por utilidade pública nasceu do conflito entre o princípio do carácter absoluto da propriedade privada (que é uma das bases da ordem jurídica individualista) e a necessidade de realizar fins sociais de interesse colectivo empregando bens particularmente apropriados”, (1956: 360), com a necessidade de sacrificar o interesse individual ao interesse geral.

<sup>134</sup> Pode ocorrer apenas intervenção na gestão, a título provisório “e, em regra, mediante prévia decisão judicial”, conforme artigo n.º 86.º, n.º 2 da CRP.

“a intervenção económica do Estado deve ter como base, origem da competência e critério de exercício a lei” (Sousa Franco e Oliveira Martins citados por Miranda e Medeiros, 2006: 109).

Nos termos do actual artigo 83.º da CRP já não se admite a nacionalização sem indemnização, está constitucionalmente interdito (Miranda e Medeiros, 2006: 65), mas é a lei que deve determinar os critérios da sua fixação. Perante a falta desta, Canotilho e Moreira (2007: 996-997), tal como o Tribunal Constitucional, vieram dizer que “a indemnização não tem de ser justa mas razoável ou aceitável”, o que suscita reservas<sup>135</sup> a Miranda e Medeiros (2006: 66-67). A lei actual, partindo do caso de fraude no BPN, prevê que o direito ao pagamento da indemnização se suspende “enquanto estiverem em curso, contra os anteriores titulares, directos ou indirectos, das participações sociais, processos judiciais ou inquéritos, por indícios de práticas lesivas dos interesses patrimoniais da pessoa colectiva e até decisão judicial com trânsito em julgado, da qual não resulte a sua condenação”<sup>136</sup>, o que de facto consubstancia uma presunção de culpabilidade (Cordeiro, 2009a: 69).

Outra forma de apoio do Estado é a concessão de garantias, com o limite estabelecido por lei para cada ano, no OE ou outra lei especial, o qual não pode ser excedido<sup>137</sup>. Foi um instrumento muito utilizado desde 1974 para apoiar empresas em dificuldades e, na ordem externa, para apoiar investimentos e fornecimentos de equipamentos, crescendo por vezes a ritmos substanciais” (Franco, 2001: 143). Assim “o Estado garante os empréstimos entre terceiros (entidades públicas ou privadas), podendo portanto vir a ter de suportar o respectivo reembolso” (Canotilho e Moreira, 2010: 292-293), e coloca-se numa “posição de devedor acessório de outra entidade”, a devedora principal, dando origem à dívida pública garantida (Franco, 2001: 142). Esta forma subsidiária de intervenção do Estado tem de ser vista em conformidade com a CRP e nesta a competência geral de concessão de garantias do Estado cabe ao Governo, desde que previamente autorizado por lei da AR.

O regime geral da concessão de garantias pelo Estado<sup>138</sup>, donde resulta que a sua concessão é excepcional e “fundamenta-se em manifesto interesse para a economia nacional”, “com respeito pelo princípio da igualdade, pelas regras de concorrência nacionais e comunitárias”, e a lei, sob pena de nulidade<sup>139</sup> e destina-se a “assegurar a realização de operações de crédito ou de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais, de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento”. Também cada garantia só pode ser autorizada, após o processo e para os prazos definidos na lei, quando se reunam todas as condições previstas no n.º 1 do artigo 9.º e desde que ela pretenda assegurar a realização de

---

<sup>135</sup> Deve ser um momento de justiça e não de ganho para qualquer das partes (Cordeiro 2009a: 85).

<sup>136</sup> Esta limitação, prevista no artigo 5.º, n.º 2 do Anexo da Lei n.º 62.º-A/2008, de 11-11, foi considerada inconstitucional por violar o princípio da presunção da inocência, e que “apenas pelo entusiasmo do momento se pode entender semelhante desvio à lógica do Estado de Direito” (Cordeiro, 2009a: 69).

<sup>137</sup> A DGTF informa sobre o cabimento de cada operação de garantias pessoais atento o limite fixado para cada ano, e incorre em responsabilidade financeira, pelo montante pago em excesso, a entidade responsável pela informação, omissa ou errada, ou o autor do acto ou o membro do Governo competente que decida contra ela.

<sup>138</sup> A Lei n.º 112/97, de 16-09, ao abrigo da qual foi concedida a garantia ao BPP.

<sup>139</sup> A violação por membro do Governo constitui crime punível conforme artigo 14.º da Lei n.º 34/87, de 16-07.

operações, empreendimentos ou projectos que visem pelo menos um dos objectivos indicados no n.º 2 do mesmo artigo, tudo sob pena de caducidade da garantia.

Assim, e perante as enormes dificuldades de liquidez nos mercados, criou-se um regime excepcional, pela Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro<sup>140</sup>, para facilmente permitir a concessão extraordinária de garantias pessoais do Estado a instituições de crédito sedeadas em Portugal quanto a obrigações assumidas em contratos de financiamento<sup>141</sup>, incluindo a renovação das respectivas operações, tendo em vista o reforço da estabilidade financeira, a disponibilização de liquidez nos mercados financeiros e o financiamento regular da economia, e assim continuar a ser possível o recurso ao crédito bancário "em nome da economia, do emprego e das famílias"<sup>142</sup>, sobretudo quando o país se confronta com questões sociais graves como a pobreza e as desigualdades sociais.

A concessão de aval confere ao Estado vários poderes, nomeadamente de fiscalização da actividade da entidade beneficiária e direito à cobrança de taxa de aval ou comissão. As operações materiais administrativas são praticadas pelo Director-Geral do Tesouro competindo à DGTF assegurar e fiscalizar o cumprimento dos encargos emergentes da execução de garantias do Estado. O goza de privilégio mobiliário geral sobre os bens das entidades beneficiárias de garantia pelas quantias que tiver efectivamente despendido, a qualquer título, em razão da garantia concedida.

A lei geral obriga, também, que sejam publicadas em anexo à Conta Geral do Estado do ano respectivo, as relações nominais dos beneficiários das garantias, com indicação das respectivas responsabilidades, apuradas no final de cada ano, bem como a indicação das responsabilidades totais do Estado por garantias prestadas, devidamente discriminadas e com referência à mesma data, pois são compromissos financeiros assumidos pelo Estado. Contudo, sublinha-se, apenas constituem despesa quando são executadas. De todas, destacam-se a que foi dada ao Banco Privado Português (BPP), no valor de € 450 milhões<sup>143</sup>, e as dadas ao BPN<sup>144</sup> e à Caixa Geral de Depósitos<sup>145</sup>.

A CRP estabelece, também, o princípio do planeamento<sup>146</sup> democrático do desenvolvimento económico, para além do social, que corresponde à necessidade de planos para a intervenção pública na economia, aprovados e implementados pelo Governo<sup>147</sup>, vinculando este e a Administração,

---

<sup>140</sup> Regulamentada pela Portaria n.º 1219-A/2008, de 23-10, para assegurar o cumprimento das obrigações das instituições de crédito com sede em Portugal, quanto a operações de financiamento ou de refinanciamento.

<sup>141</sup> Semestralmente, o Ministério das Finanças dá conhecimento à AR de todas as concessões extraordinárias de garantia pessoal, no âmbito do sistema financeiro, concedidas nos termos desta lei, bem como da sua execução.

<sup>142</sup> Conforme declarações do Primeiro-Ministro à comunicação social em Dezembro de 2008.

<sup>143</sup> Quanto a esta garantia, em 31 de Dezembro de 2010, o Estado português, tinha por recuperar, pela sua execução € 450.974.875 e direito a juros no montante de € 1.486.422,67 (fonte CGE/2010).

<sup>144</sup> Nos termos do Despacho n.º 19070/2010, de 23-12, alteraram-se as garantias pessoais prestadas pelo Estado ao BPN, totalizando 3500 milhões de euros de garantias emitidas. O Despacho n.º 8770/2011, de 1-07 veio conceder nova garantia pessoal do Estado à emissão de papel comercial pelo BPN até 1.000 milhões de euros.

<sup>145</sup> Ainda Despacho n.º 8845/2011, de 5-07, a garantia empréstimo obrigacionista até 1.800 milhões de euros.

<sup>146</sup> Os planos são pressupostos da política económica, orçamental e "das demais políticas" (Canotilho e Moreira, 2007: 1032). Ver artigos 90.º e 91.º da CRP.

<sup>147</sup> As "grandes opções" são aprovadas pela AR (artigo 90.º da CRP) e o desenvolvimento das leis-plano pelo Governo deve fazer-se por decreto-lei (artigo 198.º da CRP).

podendo afirmar-se que tal constitui uma “subordinação do poder económico em geral ao poder político democrático” (Miranda e Medeiros, 2006: 133).

## **2 – Organização financeira e instrumentos financeiros**

A organização financeira diz respeito à estrutura e ao modo de funcionamento e desenvolvimento de toda a actividade económico-financeira, da determinação dessas actividades e intervenientes, das responsabilidades e das relações e comportamentos que se estabelecem entre as pessoas ou os grupos, entre estes e as instituições, e também com o Estado, da actividade deste nesse âmbito, da constituição económica, da legislação económica, das directivas e decisões concretas da administração económica, dos apoios e opções assumidos, do modo de obtenção de receitas para exercício da sua actividade e satisfação das necessidades comuns (Franco, 2001a: 4-13). Mas a toda a panóplia de relações, dados, métodos, processos, princípios, intervenientes, etc., organizados de forma coerente, chama-se sistema. E o sistema económico, como realçado por Rawls, “não é apenas um dispositivo institucional para satisfazer necessidades existentes, sendo também uma forma de criar e modelar necessidades no futuro” e “determina a escolha dos objectos a produzir e dos meios empregues para tal, de quem recebe esses objectos e em troca de que prestações, bem como a importância dos recursos consagrados à poupança e à produção de bens públicos” (2001: 214).

E o sistema financeiro<sup>148</sup>, em especial, engloba o “conjunto de normas, institutos e mecanismos jurídicos que regem a actividade financeira em geral” (o sentido objectivo) e o “conjunto de instituições, empresas e organizações com intervenção directa na actividade financeira” (sentido subjectivo) (Canotilho e Moreira, 2007: 1080). E estas instituições são intermediários entre os agentes económicos os quais, conforme os momentos, se apresentam como aforradores ou como investidores, assegurando, essencialmente, a canalização da poupança para o investimento nos mercados financeiros, através da compra e venda de produtos financeiros. Ou seja, os agentes económicos estabelecem relações económicas entre si: o Estado toma as decisões de consumo, de investimento e de política económica; os particulares tomam decisões sobre o consumo de bens e serviços e de poupança, mediante os rendimentos auferidos; e as empresas tomam decisões sobre investimento, sobre produção e a oferta de trabalho. E o mercado global, sem fronteiras, em que os agentes económicos se encontram inseridos, como desempenha um papel cada vez mais importante nas relações económicas, assume-se como outro parceiro a considerar naquelas relações<sup>149</sup>.

Contudo, o mercado não é eficiente para criar ou produzir determinados bens para “níveis aceitáveis de bem-estar social” e económico, sendo imperativo que o Estado intervenha, e regule os mercados financeiros “de forma especialmente atenta” (Miranda e Medeiros, 2006: 205), até para “defender o mercado da concorrência destruidora” mas, por outro lado, as funções do sistema

---

<sup>148</sup> A CRP trata esta matéria em artigos autónomos relativamente ao capítulo da organização económica, mas afigura-se “que melhor ficariam se incluídos” neste capítulo (Miranda e Medeiros, 2006: 204).

<sup>149</sup> Ver *site* da Associação Portuguesa de Bancos: [http://www.apb.pt/sistema\\_financeiro](http://www.apb.pt/sistema_financeiro).

financeiro inserem “efeitos objectivos<sup>150</sup> resultantes do respectivo funcionamento”, incluindo as funções sociais do Estado (Franco, 2001a: 25, 32-33, 36-37, 42), e o mesmo permite a transferência de recursos e o lançamento de novas actividades (Confraria, 2011: 82). Num Estado intervencionista, é “especialmente importante a aplicação da poupança e a forma como ela pode servir para o aumento do bem-estar social” (Miranda e Medeiros, 2006: 206).

Deste modo, o artigo 101.º da CRP prevê que “o sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desempenho económico e social”. Partindo do sentido subjectivo de sistema financeiro, verifica-se que o português é constituído, “predominantemente por instituições privadas (e cooperativas e mutualistas), além das de natureza pública”, e daquela norma da CRP conclui-se, para além da obrigação constitucional de legislação<sup>151</sup> com vista à consecução dos objectivos nela previstos<sup>152</sup>, que não existe qualquer distinção entre entidades públicas e privadas, o que “traduz a importância pública destas, independentemente do seu estatuto” (Canotilho e Moreira, 2007: 1080-1082), pelo que estão todas sujeitas ao mesmo regime específico de controlo estadual<sup>153</sup> e regulação pública, nomeadamente quanto ao acesso à actividade financeira<sup>154</sup>.

E são as instituições de crédito, das quais se destacam os bancos, as empresas que a lei permite que tenham por actividade, “receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, a fim de os aplicarem por conta própria mediante a concessão de crédito”<sup>155</sup>. Contudo, o sector segurador e o mercado de valores mobiliários são, também, “importantes destinos de aplicação das poupanças” (Miranda e Medeiros, 2006: 206). Donde a garantia da formação, captação e segurança das poupanças está relacionada com “a segurança do sistema bancário e dos demais mecanismos de captação de poupanças (fundos de pensões, fundos de investimento, etc.)<sup>156</sup>”, enquanto na aplicação dos meios financeiros necessários ao desempenho económico e social, como não pode haver uma intervenção limitadora da actividade privada e da livre iniciativa económica, importa desenvolver mecanismos de regulação adequados e políticas económicas de qualidade (Miranda e Medeiros, 2006: 208), salientando-se o sistema de crédito ao investimento e ao consumo e o mercado de valores mobiliários e a protecção dos “direitos dos aforradores e investidores e clientes das instituições

---

<sup>150</sup> As medidas do Governo de combate à crise foram apelidadas de “recusa do executivo em aceitar a ideia de braços caídos” pois “a ameaça da recessão exige respostas rápidas e eficazes com a consciência de “um Estado necessário, interventor para dar confiança ao sistema financeiro e um Estado social” (declarações do Governo para a comunicação social em Dezembro de 2008).

<sup>151</sup> A falta de cumprimento do artigo 101.º da CRP pode ser considerada uma inconstitucionalidade por omissão, por inércia legislativa, mas também por acção, por violação desta norma, no caso de legislação manifestamente contrária aos seus objectivos (Canotilho e Moreira, 2007: 1082).

<sup>152</sup> As finanças intervencionistas são um dos traços característicos das finanças públicas do Estado social (Canotilho e Moreira, 1991: 171), opostas à ideia de neutralidade do liberalismo económico clássico.

<sup>153</sup> O nosso legislador entendeu ser mais adequado exercer o controlo do sistema financeiro com 3 entidades reguladoras, opção que o direito comparado mostra não ser pacífica (Miranda e Medeiros, 2006: 206).

<sup>154</sup> Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGIC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, mas a ter em conta as muitas alterações entretanto ocorridas.

<sup>155</sup> Artigo 2.º do RGIC.

<sup>156</sup> Para além de mecanismos de incentivo, nomeadamente fiscais.

financeiras, a começar pelo seu direito de propriedade” (Canotilho e Moreira, 2007: 1080-1082). De notar, contudo, que “o grau de risco nas aplicações varia muito entre mercados e mesmo no seu interior quanto aos produtos levados em consideração” (Miranda e Medeiros, 2006: 207).

Por outro lado, e muito relevante, põe-se a questão de “justiça entre gerações” e “da poupança justa” quanto às aplicações financeiras e poupança do Estado (Rawls, 2001: 238-239). Mas os mercados financeiros foram liberalizados, com a consequente redução de intervenção pública nesses mercados, e foram eliminadas todas as barreiras à livre circulação de capitais à escala global<sup>157</sup>, o que permitiu realizar transferências de capitais com toda a facilidade, mas também “tornou mais difícil e mais árdua a realização de objectivos de âmbito nacional, como por exemplo a mobilização de recursos para o investimento interno, dada a mobilidade e volatilidade das aplicações financeiras disponíveis” (Canotilho e Moreira, 2007: 1082), pois quando “algum país decide controlar os capitais, estes fugirão para lugares mais hospitaleiros” (Dowbor, 2008: 14).

Daí que os objectivos fiscais se assumam com particular importância (Franco, 2001a: 247) tendo em conta que o “mínimo social aumenta o nível de tributação” (Rawls, 2001: 228), pois a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas ocorre pelo funcionamento do sistema fiscal que obtém receitas para financiar despesas públicas (Canotilho e Moreira, 2007: 1088-1089). Donde se conclui que “os impostos são o preço que pagamos pela civilização”, para financiar programas ou transferir verbas, com a particularidade que não podemos recusar nem sequer reclamar pela falta de qualidade do produto ou, nessa sequência, pedir a devolução do montante pago (Backhaus e Wagner, 2004: 9) em impostos pelo que é necessário “acabar com desperdícios resultantes da má gestão dos dinheiros públicos” sabendo que “qualquer erro na gestão dos dinheiros públicos vai ser pago pelo contribuinte” (Morgado, 2011: 44).

E como “toda a sociedade que desenvolve uma actividade financeira há-de ter uma organização administrativa correspondente”, para apoio da actividade financeira pública que se propõe realizar, com o intuito de satisfazer as necessidades públicas, individuais ou colectivas, e da tomada de decisões, o Estado dispõe de um suporte organizacional, formado por um conjunto de órgãos e serviços, com autonomia e especialização das competências financeiras, que se dedicam a múltiplas tarefas técnicas essenciais à preparação, execução e controlo que cabe à AP central, ao Governo e ao Ministério das Finanças, em especial nos domínios orçamental, monetário e creditício, bem como na coordenação com todas as outras entidades públicas autónomas e com a União Europeia (Franco, 2001a: 275). As entidades abrangidas e respectivas tarefas estão reguladas nas várias leis orgânicas<sup>158</sup> que pretendem “racionalizar e controlar o processo social de exercício da actividade financeira” realizando umas a função de enquadramento<sup>159</sup>, ou seja, determinam como se

---

<sup>157</sup> Por diploma de 1993 e na sequência da aprovação do RGIC.

<sup>158</sup> A lei orgânica do Ministério das Finanças foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27-10.

<sup>159</sup> A Lei de Enquadramento estabelece as normas para elaboração, discussão, aprovação, execução e alteração do OE e da CGE (Lei 6/91, de 20-02, com várias alterações e republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20-05).

forma e executa a vontade política do Estado no âmbito financeiro, outras a função de determinar a forma concreta e os meios que o Estado dispõe para satisfazer as necessidades financeiras, ou seja os instrumentos financeiros, e outras, ainda, são serviços de apoio à tutela do Ministério sobre os sectores financeiros (Franco, 2001a: 241, 273, 285).

Daquelas entidades, sublinha-se o papel do Governo, do Ministério das Finanças, da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) e do Banco de Portugal (BP). E destas, realça-se a DGTF, a qual tem como missão, entre outras, “a efectivação das operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público administrativo e empresarial e da função accionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público”<sup>160</sup>; o IGCP, a quem cabe a gestão da tesouraria do Estado e da dívida pública<sup>161</sup>; e o Banco de Portugal, autoridade independente de supervisão e regulação do sector financeiro mas sujeito à tutela do Ministro das Finanças<sup>162</sup>.

Dos instrumentos financeiros que os decisores políticos podem utilizar para levar a cabo a actividade financeira pública, destaca-se o Orçamento do Estado (OE), instrumento privilegiado do planeamento e da execução da actividade de gestão financeira a desenvolver, durante o período, pela Administração central e Governo. É um quadro, geral e básico, de toda a actividade financeira, com a previsão económica ou o plano financeiro das receitas e das despesas do Estado para o período de um ano, constituindo uma “autorização política para cobrar receitas e efectuar despesas”, pretendendo fixar a utilização dos dinheiros públicos (Franco, 2001a: 295-296) e, de certa forma, garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, o equilíbrio e a separação de poderes e limitar os poderes financeiros da Administração para o período orçamental.

A administração financeira do Estado é regulada pelo Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE<sup>163</sup>), sendo também relevante a Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>164</sup>. Nos termos destes diplomas, os serviços e organismos do Estado, em regra, têm autonomia administrativa, podendo praticar actos administrativos definitivos e executórios, e devem aplicar uma contabilidade de compromissos (Franco, 2001, I: 161-162, 167-172). Com a entrada em vigor do POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública)<sup>165</sup>, deu-se um passo fundamental na reforma da Administração Financeira do Estado e na organização das contas públicas, de modo a permitir a integração das diferentes áreas contabilísticas, a orçamental, a patrimonial e a analítica, numa

---

<sup>160</sup> Artigo 15.º do DL n.º 205/2006, de 27-10.

<sup>161</sup> Artigo 25.º do DL n.º 205/2006, de 27-10 e Estatutos do IGCP.

<sup>162</sup> Artigo 26.º do DL n.º 205/2006, de 27-10, RGIC e Estatutos do BP.

<sup>163</sup> DL 155/92, de 28-07, alterada pelo DL n.º 29-A/2011, de 1-03.

<sup>164</sup> Lei n.º 8/90, de 20-02.

<sup>165</sup> DL n.º 232/97, de 3-09.

contabilidade pública moderna, rigorosa e transparente, instrumento fundamental para a gestão das entidades estatais<sup>166</sup>.

### 3 – O papel da Administração Pública

A perspectiva aqui perfilhada de Administração pública<sup>167</sup> é a de um conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, hierarquizados, e demais entidades públicas e seus funcionários, subordinada à lei<sup>168</sup>, que visa sempre prosseguir o interesse público<sup>169</sup>, definido como tal na lei<sup>170</sup>, e que se ocupa em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas, assumidas como tarefa e responsabilidade da própria colectividade, desde logo de segurança, cultura e bem-estar económico e social; para tal, a administração utiliza os recursos mais adequados e as formas mais convenientes, incluindo meios de autoridade, que permitem impôr-se aos particulares sem o seu consentimento ou mesmo contra a vontade destes mas, ao mesmo tempo, está também limitada nas suas possibilidades de actuação por restrições, encargos e deveres especiais de natureza jurídica, moral e financeira, estabelecidos por lei para acautelar e defender o interesse público, sob o controlo dos tribunais competentes (Amaral, 2011, 33-35, 2010: 48 e Soares, 1984: 137-138), sendo aquele “o princípio motor” da AP (Amaral, 2011: 42).

E tendo em conta que existem interesses públicos mas também interesses privados legítimos<sup>171</sup>, à administração cabe a sua coordenação “em nome de outros interesses públicos (eficiência, economicidade, profissionalismo e excelência), os quais, numa administração democrática, terão sempre de confrontar-se com outros princípios constitucionais” como a transparência, a proximidade e participação dos cidadãos (Canotilho e Moreira, 2010: 796), a igualdade e a legalidade e o Estado de direito. Assim, a Administração existe para prosseguir o interesse público mas tem de o fazer em obediência a certos princípios ou regras ou à lei, o que se consubstancia no princípio da legalidade (Amaral, 2011: 49). No entanto, admite-se que existem três excepções a este princípio, a saber, a teoria do estado de necessidade, a teoria dos actos políticos e o poder discricionário da Administração. Mas, também se considera que não existem verdadeiras excepções pois o regime para *essas excepções* está consagrado na lei (Amaral, 2011: 61-64).

---

<sup>166</sup> Ver trabalhos preparatórios da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28-08, a Lei de estabilidade orçamental e um dos diplomas que alterou a Lei de enquadramento orçamental (páginas 156-163).

<sup>167</sup> Neste sub-capítulo procura-se destacar os aspectos que se consideram mais pertinentes para a questão colocada, e apenas quanto às entidades da Administração pública central mais relacionadas com a referida questão. De lado ficam todas as discussões sobre a Ciência da Administração como ciência social (quanto a esta questão, ver também Amaral, 2010: 200-214).

<sup>168</sup> O princípio da legalidade cobre todos os aspectos da actividade administrativa e por isso protege, também o interesse público e não só os direitos ou interesses dos particulares (Amaral, 2011: 50-51).

<sup>169</sup> “O interesse público é posto e não pressuposto, cabendo à administração um papel central na sua definição” (Canotilho e Moreira, 2010: 796).

<sup>170</sup> A AP está subordinada à lei e não pode deixar de a cumprir a pretexto da sua inconstitucionalidade, enquanto não for declarada como tal pelo Tribunal Constitucional, excepto se esta for flagrante e manifesta.

<sup>171</sup> Ver artigos 18.º e 266.º da CRP.

Contudo, fenómenos recentes, como a crise do sistema financeiro, que “desencadearam a necessidade de desenvolvimento de esquemas de actuação céleres e eficazes, muitas vezes coordenados e concertados a nível europeu, reconduzíveis a um alargamento da *administração de emergência*”, levantaram novos problemas perante as realidades excepcionais e levaram a questionar o princípio da legalidade e do Estado de direito (Canotilho e Moreira, 2010: 800-801). Ou seja, perante situações excepcionais, “e mesmo assim sob um exigente dever de fundamentação”, pode haver necessidade de tomar medidas legais de emergência que se reconduzem a “esquemas procedimentais simplificados bem como à admissão de certas medidas administrativas concretas (actos de governo) enquadráveis na lógica típica das situações de estado de necessidade, mas que podem ser adoptadas sem que se verifiquem todos os pressupostos”, podendo, assim, constituir uma certa “*situação de ilegalidade transitória*”, mas sempre relativa a um conjunto de medidas limitadas no tempo e no espaço<sup>172</sup> (Canotilho e Moreira, 2010: 801).

No entanto, a Administração, no exercício dos seus poderes discricionários, está sempre condicionada pela ordem jurídica e pelo respeito de muitos princípios, nomeadamente: da igualdade, o que implica a tratar de forma igual o que for igual; da proporcionalidade, que obriga a prosseguir o interesse público e os fins legais na *justa medida*, ou seja suficiente mas que implique o menor sacrifício para os administrados; da justiça, em que a Administração toma a decisão mais justa para o caso concreto; da imparcialidade, que impõe a que a Administração, perante um conflito de interesses, determine com isenção a prevalência do interesse público sobre os interesses particulares e também actue de forma uniforme perante os diferentes cidadãos na prossecução do interesse público; e da boa fé, de forma a sedimentar uma relação de confiança na actuação administrativa (Canotilho e Moreira, 2010: 801-804 e Amaral, 2011: 42). A obrigação de prosseguir o interesse público impõe o dever de boa administração, ou seja, de adoptar perante cada caso concreto as melhores soluções possíveis em termos técnicos e financeiros, da forma mais eficiente (Amaral, 2011: 46).

O órgão superior da Administração pública do Estado é o Governo<sup>173</sup> e, nessa qualidade, compete-lhe desempenhar uma série de funções constitucionais<sup>174</sup>. Como salienta Rawls, o Governo “age como agente dos cidadãos e satisfaz as exigências da concepção pública da justiça” (2001: 175). E com a publicização crescente dos interesses aliada à concepção de que a máquina administrativa tradicional dificilmente se adaptaria à complexidade dos novos problemas, desenvolveu-se uma Administração pública indirecta (Soares, 1984: 138) que não depende hierarquicamente do Governo,

---

<sup>172</sup> De certa forma, em declarações do Governo à comunicação social em Dezembro de 2008, perante a recente crise económico-financeira, admitiu-se que “a ameaça da recessão exige respostas rápidas, eficazes”.

<sup>173</sup> Conforme previsto no artigo 182.º da CRP.

<sup>174</sup> Nomeadamente, a organização dos serviços administrativos, a direcção dos serviços da administração directa do Estado, a fiscalização da administração mediata do Estado e tutela da administração autónoma e o poder regulamentar (Canotilho e Moreira, 2010: 415).

mas sobre a qual o Governo tem poderes de superintendência, “expressos na faculdade de orientação, que se traduz em várias faculdades de intervenção”<sup>175</sup>.

Por outro lado, perante as normas administrativas ou os actos administrativos ilegais, ou lesivos dos direitos e interesses legalmente protegidos, os particulares podem impugná-los tal como podem, também, pedir o reconhecimento dos direitos e interesses e a prática do acto administrativo legalmente devido, conforme regulado pela lei, sobretudo no CPA e CPTA.

Acresce a possibilidade do Estado, e demais entidades públicas, de incorrer em responsabilidade civil, directamente, perante terceiros decorrente do exercício da sua actividade, ou seja a função administrativa, por omissão ou acto legal ou ilegal, na sequência de contrato ou extracontratual (Amaral, 2011: 671-678, 681). Para além disso, a Administração vai responder pelos danos causados, “em forma solidária com os titulares dos seus órgãos” e trabalhadores, “por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades ou garantias ou prejuízo para outrem”<sup>176</sup>, sendo que o Estado e as demais entidades públicas poderão, depois, ter “o direito de regresso contra os titulares de cargos públicos” e os trabalhadores responsáveis (Canotilho e Moreira, 2010: 119), como acontece na responsabilidade extracontratual, ou não, nomeadamente se não houve conduta com dolo mas mera culpa (Amaral, 2011: 686, 704, 715).

Salienta-se, também, a possibilidade dos titulares de cargos políticos em geral poderem ser responsabilizados em sede criminal, por *crimes de responsabilidade*<sup>177</sup>, não se pretendendo com tal “legitimar uma justiça política, mas a de tomar na devida consideração os bens jurídicos lesados e a função constitucional dos sujeitos através de um processo justo onde relevam os critérios da culpa, da responsabilidade, tipicidade, causalidade e punibilidade” (Canotilho e Moreira, 2010: 120-121). No entanto, Canotilho e Moreira sublinham que não deve associar-se este conceito a “responsabilidade perante futuras gerações” ou a “responsabilidade do Estado garantidor”, apesar dos titulares de órgãos de soberania, ou outros, e os trabalhadores serem responsáveis e terem a responsabilidade de “promover determinadas tarefas constitucionalmente consagradas”, como emanar “actos legislativos destinados a dar exequibilidade a normas constitucionais”, e também não parece cobrir a responsabilidade de *boa governação*, nomeadamente “assumir a responsabilidade pelos custos de transição de modelos de governação de forma a garantir a sustentabilidade económico-financeira dos projectos estratégicos a cargo de sectores privados”, apesar de haver já referências a tal na legislação comunitária,<sup>178</sup> relativamente às instituições europeias (2010: 124).

---

<sup>175</sup> Quanto à Administração autónoma o Governo tem apenas poderes de tutela, ou seja, ao controlo da actividade dos respectivos órgãos, nomeadamente quanto à legalidade (Canotilho e Moreira, 2010: 488-489).

<sup>176</sup> Previsto no artigo 22.º da CRP.

<sup>177</sup> Lei n.º 34/87, de 16-08, alterada pelas leis n.ºs 108/2001, de 28-11, 30/2008, de 10-07, 41/2010, de 3-09 e 4/2011, de 16-02.

<sup>178</sup> Ver artigo 15.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

### 3.1 – O Governo, o Primeiro Ministro, o Conselho de Ministros, o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

A CRP não faz um tratamento sistemático dos actos de governo mas indica regras gerais para a actividade em geral dos órgãos de poder e também regras sobre apreciação de actos, em que a validade dos actos políticos depende da sua conformidade com a CRP, os quais podem ser discutidos na Assembleia da República mas não apreciados jurisdicionalmente (Miranda, 1984: 165-167). E cabe ao Governo, principal órgão administrativo do Estado e órgão de soberania autónomo<sup>179</sup>, propor, conduzir e executar a política geral do país (Amaral, 2010: 261). Ele é responsável politicamente perante a Assembleia da República (AR), a qual pode rejeitar o seu programa<sup>180</sup>, fiscalizá-lo ou apresentar uma moção de censura, e o Presidente da República (PR), que o nomeia e lhe *pede contas*, apesar deste não ser o chefe do executivo nem poder definir a sua orientação mas poder demiti-lo “quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas<sup>181</sup>” ou vetar os seus actos. O Governo, contudo, tem deveres de informação e consulta perante aqueles mas nem PR nem AR podem dar ordens ou instruções quanto à orientação a tomar ou à prática de determinados actos políticos.

Assim, é ao Governo que compete o exercício de parte da função de direcção política, a qual “consiste essencialmente em impulso, determinação e decisão” (Miranda e Medeiros, 2006: 630), “caracterizadora da orientação da actividade estadual”, de “dimensões dirigentes, programantes e criadoras”, relativa à globalidade da acção governamental mas “dirigida essencialmente à selecção, individualização e graduação dos fins públicos”, pressupondo “iniciativa e liberdade de acção”, com os limites da CRP e dos tratados e políticas comunitárias (Canotilho e Moreira, 2010: 413-415).

Por outro lado, as principais funções administrativas do Governo são a de garantir a execução das leis, assegurar o funcionamento da AP e promover a satisfação das necessidades colectivas (Amaral, 2010: 246), competindo-lhe “praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas<sup>182</sup>”. Esta competência refere-se às tarefas a realizar “por órgãos ou sujeitos pertencentes ao Governo, através de medidas juridicamente vinculadas aos fins estabelecidos na Constituição e nas leis”, constituindo uma “actividade heteronomamente determinada, derivada, complementar e executiva”, apesar de contornos flexíveis (Canotilho e Moreira, 2010: 415, 485). Para tal, elabora regulamentos, pratica actos administrativos, celebra contratos, nomeadamente administrativos, e exerce poderes funcionais como a fiscalização, superintendência ou tutela (Amaral, 2010: 248).

---

<sup>179</sup> Artigo 182.º da CRP. A definição das linhas gerais da política governamental é “absolutamente autónoma” (Miranda e Medeiros, 2006: 630).

<sup>180</sup> Plano de trabalho onde se indicam os fins e tarefas que o Governo se propõe realizar, o qual tem de ser conforme à CRP, mas sem haver possibilidade dessa impugnação, e fundamental para existir um Governo em plenitude de funções (Canotilho e Moreira, 2010: 438-440).

<sup>181</sup> Artigo 195.º, n.º 2 da CRP.

<sup>182</sup> Artigo 199.º da CRP.

O Governo tem também o poder de “elaborar a legislação necessária<sup>183</sup>” (Miranda, 1976: 199), sendo um poder legislativo próprio ou dependente de lei da AR, podendo a matéria ser da sua competência exclusiva ou concorrente da AR, e exerce-o em situações normais e não apenas em situação de emergência (Canotilho e Moreira, 2010: 479).

O Governo<sup>184</sup> é um órgão plural heterogéneo, chefiado pelo Primeiro-Ministro (PM), que dirige e coordena a actividade, exercida por forma colegial<sup>185</sup> ou individualmente (Amaral, 2010: 248-249), por toda a legislatura, e complexo pois compreende vários órgãos (Miranda e Medeiros, 2006: 635), um colegial, o Conselho de Ministros, e “tantos órgãos individuais quantos os membros que o integram”, com as categorias (Vice-PM, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) e em número definido por cada Governo (Canotilho e Moreira, 2010: 411-413, 417, 419, 432)<sup>186</sup>.

Por sua vez, o PM tem competências próprias, quer como órgão autónomo, como a possibilidade de pedir a declaração de inconstitucionalidade<sup>187</sup>, quer como chefe do Governo, nomeadamente dirigindo a política geral e o funcionamento do Governo, coordenando os Ministros quando os assuntos implicam o conjunto ou mais que um Ministro, e funções de gestão (Amaral, 2010: 252-253, 262-266), e tem de cumprir o dever de informar o PR dos “assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país”<sup>188</sup>.

O Conselho de Ministros (CM)<sup>189</sup> é um órgão colegial formado pelo PM, que o preside, e todos os Ministros, funcionando de acordo com a CRP ou a lei<sup>190</sup>, mas tendo em conta que a competência governamental é, em regra, para ser exercida individualmente (Amaral, 2010: 267). O CM vai “definir as linhas gerais da política governamental bem como a execução”, e neste contexto, sobrepõe-se ao PM, que está obrigado a dirigir a política geral do Governo de acordo com as linhas gerais definidas pelo CM (Canotilho e Moreira, 2010: 493). A CRP permite a constituição de CM especializados, em função da matéria, como a economia, “para auxiliar e tornar mais eficiente o trabalho do Governo”, os quais poderão ser alargados a altos funcionários (Amaral, 2010: 271-272). Ao CM cabe a iniciativa de apresentar propostas de lei junto da AR, nomeadamente o OE, aprovar os planos e “os actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas” conforme o OE, e os decretos e acordos internacionais que não careçam de ser submetidos à AR. Mas as competências do CM podem ser alargadas, por lei ou pela prática, pois os Ministros e o PM podem submeter ao CM os seus assuntos, sendo a resolução, em regra, a forma dos seus actos de

---

<sup>183</sup> Artigo 198.º da CRP.

<sup>184</sup> A orgânica do XIX Governo constitucional consta do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho. A orgânica do XVIII Governo constitucional constou do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro.

<sup>185</sup> Pelo menos, quando a lei assim o imponha (Amaral, 2010: 250).

<sup>186</sup> A esfera da competência territorial do Governo a todo o território da República ou apenas ao território continental depende das matérias em questão e dos estatutos regionais (Canotilho e Moreira, 2010: 416).

<sup>187</sup> Artigo 281.º, n.º 2 da CRP.

<sup>188</sup> Artigo 201.º, n.º 1 da CRP.

<sup>189</sup> Artigo 200.º da CRP.

<sup>190</sup> O CM funciona de acordo com um regimento por ele elaborado, o qual varia com os Governos (Miranda e Medeiros, 2006: 640).

eficácia externa (Canotilho e Moreira, 2010: 495-496) verificando-se que a influência exercida entre o CM e o PM “depende dos usos, das circunstâncias e das pessoas” (Miranda e Medeiros, 2006: 636).

Todos os Ministros intervêm nas 3 funções: política, legislativa e administrativa, pressupondo-se solidariedade governamental entre eles (Miranda e Medeiros, 2006: 637, 655) e formalmente não existe hierarquia nos membros do Governo, mas na prática existem várias diferenças de peso e de importância que se verificam entre eles (Amaral, 2010: 255-257). A responsabilidade é escalonada dentro do Governo e exclusiva do PM perante o PR, mas é do Governo, como um todo, a responsabilidade política governamental perante a AR (Miranda e Medeiros, 2006: 636, 661). Sublinha-se a importância do Ministro das Finanças (MF) como o membro do Governo e do CM a quem cabe a direcção política do departamento governamental das finanças, que “tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas para a Administração Pública”<sup>191</sup>, nos termos do programa do Governo, das linhas de política apuradas em CM e das orientações do PM, representando o Governo nessa área, nomeadamente perante a AR, e a quem cabe, também, a gestão do respectivo ministério (Canotilho e Moreira, 2010: 419-420)<sup>192</sup>. Mas como todos os ministérios pertencem ao mesmo sujeito de direito, o Estado, e não têm personalidade jurídica, cada um<sup>193</sup> vincula o Estado no seu todo (Amaral, 2010: 230).

Dos Secretários de Estado, pela questão em análise, destaca-se o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças<sup>194</sup> (SETF), o qual, tal como os demais, só exerce “competência administrativa delegada, sob orientação directa do seu Ministro”, não sendo hierarquicamente subordinado a este mas sujeito à sua supremacia política (Amaral, 2010: 260). Como não tem competências políticas específicas pode “praticar apenas os actos políticos que lhe sejam expressa ou implicitamente delegados pelo respectivo Ministro” e pode substituir o este nas suas ausências ou impedimentos mas não tem assento no CM nem pode apresentar-se sozinho na AR, a não ser convocado para os respectivos trabalhos ou reuniões (Canotilho e Moreira, 2010: 420, 423). O Secretário de Estado não pode nunca revogar, modificar ou suspender os actos do Ministro (Amaral, 2010: 260).

### **3.2 – A Assembleia da República**

A Assembleia da República (AR), órgão do poder político e de soberania, com autonomia administrativa e financeira, é “a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”<sup>195</sup>, actuando em nome deles mas também responsável perante eles, por um período limitado. É o órgão legislativo por excelência, exercendo essa função pela reserva absoluta ou relativa de lei<sup>196</sup>,

---

<sup>191</sup> Artigo 11.º da lei orgânica do Governo.

<sup>192</sup> Na actualidade, compete-lhe, também, coordenar a execução do memorando de entendimento com a *Troika*.

<sup>193</sup> Mas tal como os Ministros, também os directores-gerais, chefes de repartição, etc.

<sup>194</sup> Na actualidade, o cargo foi assumido por uma senhora.

<sup>195</sup> Os deputados representam todo o país e não o círculo por que são eleitos, conforme artigo 152.º da CRP. A lei orgânica da AR consta da Lei n.º 28/2003, de 30-07, alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19-07.

<sup>196</sup> Mas a integração europeia reduziu o alcance útil da reserva legislativa (Miranda e Medeiros, 2006: 438).

mecanismo “destinado a assegurar a própria legalidade da acção do Estado e demais entidades públicas” (Canotilho e Moreira, 2010: 235). Os deputados devem “formular uma concepção do bem público” procurando “adoptar legislação justa e efectiva” e “defender os outros interesses daqueles que os elegeram, desde que estejam de acordo com a justiça” (Rawls, 2001: 182, 186).

Assim a AR “é o principal *forum* de debate político e de fiscalização da actividade governamental”, por isso é fundamental que o Governo não exista contra a AR ou com a sua desconfiança activa pois pode ser demitido pela AR, a todo o tempo, por meio de moções de censura ou rejeição de moções de confiança (Canotilho e Moreira, 2010: 236, 363)<sup>197</sup>. Os membros do Governo não podem exercer o mandato de deputado e apenas os Ministros podem participar nalguns trabalhos parlamentares, ao contrário dos demais membros do Governo que só podem acompanhar ou substituir os Ministros na AR. Por outro lado, a AR pode fiscalizar os actos do Governo<sup>198</sup>, interpellá-lo sobre a sua política, apreciar os seus diplomas, com a possibilidade de suspensão e cessação da sua vigência”, tem de aprovar o OE, o Plano e a obtenção de empréstimos, legislar em matérias muito variadas, do interesse do Governo, pode realizar inquéritos parlamentares<sup>199</sup> e concede autorizações legislativas ao Governo, para o habilitar legislar nas matérias da sua reserva relativa<sup>200</sup>, a que pertencem, em regra, as matérias económicas. Os membros do Governo podem, contudo, participar nas reuniões das comissões da AR, quando tal for solicitado ou requerido<sup>201</sup>.

As comissões<sup>202</sup> são órgãos subsidiários da estrutura parlamentar mas com importante papel na “optimização” e mesmo realização de todo o trabalho parlamentar com o devido cuidado (Miranda e Medeiros, 2006: 608). Votam na especialidade a maior parte das leis, preparam muitos textos a discutir, em substituição de projectos ou propostas de lei, apreciam as petições dirigidas à AR, fazem audições a terceiros, nomeadamente de técnicos ou organizações de interesses (Canotilho e Moreira, 2010: 393-395), e a elas cabe “acompanhar e apreciar a participação de Portugal na construção da União Europeia” (Miranda e Medeiros, 2006: 609). As comissões são permanentes<sup>203</sup> ou eventuais, sendo estas “constituídas por resolução *ad hoc*, para se ocuparem de determinado assunto, durando

---

<sup>197</sup> Os grupos parlamentares além de poderem provocar a presença do Governo na AR para debate de questões de interesse público actual e urgente (Canotilho e Moreira, 2010: 405-406) e das interpelações parlamentares podem apresentar moções de rejeição do programa do Governo e apresentar moções de censura.

<sup>198</sup> Salvo de actos da competência legislativa exclusiva do Governo.

<sup>199</sup> Artigo n.º 178.º, n.º 4 da CRP.

<sup>200</sup> Nota-se que as “autorizações legislativas são concedidas por uma determinada AR a um determinado Governo”, sobre determinada matéria e para determinado prazo (Canotilho e Moreira, 2010: 330, 339-340).

<sup>201</sup> Também podem ser chamados ou autorizados a comparecer perante trabalhos de comissões titulares de altos cargos públicos (Provedor de Justiça, Procurador-Geral da República, etc) e altos funcionários do Estado (directores gerais, etc.), questionando-se se podem fazê-lo sem autorização do Ministro competente, e apenas os juizes, enquanto tais, não podem comparecer (Miranda e Medeiros, 2006: 609).

<sup>202</sup> As comissões são uma imposição da CRP (artigo 178.º) e têm a sua noção e criação prevista no regimento da AR, documento de duvidosa constitucionalidade (Miranda e Medeiros, 2006: 607, 595-596).

<sup>203</sup> Constituídas pelos deputados indicados pelos grupos parlamentares e sobre determinada área da actividade político-legislativa, e distinguem-se da Comissão Permanente que substitui a AR, quando esta não funciona.

apenas até ao desempenho da tarefa”. Destas, destacam-se as comissões eventuais de inquérito<sup>204</sup>, “sujeitas a tratamento legislativo”<sup>205</sup>, que podem ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante<sup>206</sup> para o exercício da competência da AR e podem dirigir-se à actuação de qualquer órgão ou ramo da Administração do continente (Miranda e Medeiros, 2006: 608, 611).

Estas comissões são instrumento de controlo parlamentar de natureza política, não jurídica, e titulares exclusivos da investigação e respectivos poderes, pelo que as medidas a adoptar na sua sequência são também de natureza política, e não jurídica. A função de cada comissão “não consiste em julgar” mas habilitar a AR com informação que lhe permita tomar medidas legislativas ou outras sobre o assunto (Canotilho e Moreira, 2010: 394-396), pelo que aprecia os modos de exercício das competências do órgão em questão e nem assume essas competências nem a AR se subroga na prática de actos do Governo ou de qualquer outro órgão (Miranda e Medeiros, 2006: 611, 613).

### 3.3 – Os órgãos de regulação

A intervenção indirecta do Estado na actividade económica exercendo o seu papel de regulador, regulamentando e supervisionando, de forma a produzir determinados efeitos económicos na esfera privada em prol do interesse público,<sup>207</sup> é fundamental e decorre da CRP. Ela, além de poder aumentar a eficiência dos mercados e da economia (Confraria, 2011: 101), garantindo o bem-estar económico e social geral, garante, também, os direitos patrimoniais individuais (Miranda e Medeiros, 2006: 206). Assim, é “incumbência prioritária do Estado” assegurar o funcionamento dos mercados para além de ser evidente para a política económica que os mercados financeiros carecem de “uma regulação especialmente atenta por parte do Estado” (Miranda e Medeiros, 2006: 205), de modo a prevenir o risco sistémico, ou seja, um evento não antecipado<sup>208</sup> que afecte o sistema financeiro como um todo<sup>209</sup>, abalando a confiança no mesmo. Para que o “risco seja totalmente transparente” e permitir a tomada de “decisões racionais” pelos operadores e consumidores nestes mercados (Canotilho e Moreira, 2007: 1081), é necessário ter o máximo de informação sobre as características das aplicações e entidades (Miranda e Medeiros, 2006: 207). E quem deve “garantir” que é prestado esse máximo de informação são as entidades públicas incumbidas da supervisão prudencial (exº. BP).

Contudo, o papel regulador do Estado nas economias de mercado deve ser equacionado com algum cuidado, de modo a que a intervenção do Estado seja útil ou necessária<sup>210</sup> e que a regulação

---

<sup>204</sup> Foi constituída uma comissão ao caso BPN, depois de inquérito parlamentar, “à existência de falta grave na actuação do BP no exercício do seu poder de supervisão”, aprovado pela AR em 5-12-2008. Relatório disponível em: [http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/BPN/RelatorioBPN\\_final.pdf](http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/BPN/RelatorioBPN_final.pdf)

<sup>205</sup> Ver Lei n.º 5/93, de 1-03 (com várias alterações e republicada pela Lei n.º 15/2007, de 3-04). Constituem-se quando requerido por 1/5 dos Deputados em efectividade de funções (artigo 178.º, n.º 4 da CRP).

<sup>206</sup> Os factos a apurar têm de ser relevantes e o inquérito útil, na conjuntura (Miranda e Medeiros, 2006: 612).

<sup>207</sup> A “americanização do Direito” (Farnsworth, 2001: 24 e Majone, 1996a: 10 e 1996b: 47).

<sup>208</sup> Nomeadamente *crashes* bolsistas e falências bancárias.

<sup>209</sup> Site da Associação Portuguesa de Bancos: [http://www.apb.pt/sistema\\_financieiro](http://www.apb.pt/sistema_financieiro).

<sup>210</sup> Poderá ser, por exemplo, um substituto da concorrência quando ela não existe, como no caso dos monopólios ou quando não há a correcta ou devida divulgação de informação (Confraria, 2011: 66, 71).

económica se fundamente no interesse público<sup>211</sup>, pois ela é sempre condicionante da actividade económica privada,<sup>212</sup> *impondo custos*, pelo que deve ponderar-se como seriam os resultados finais sem ela ou se os seus benefícios são superiores aos custos (Confraria, 2011: 59, 102, 110, 147). Ou seja, deve questionar-se o *envolvimento* que o Estado deve ter no processo de mudança constante das economias e respectivos ajustamentos, de forma a tal poder ser, de facto, um suporte<sup>213</sup>.

Deste modo, e tendo em conta que “a regulação económica do Estado tem lugar primordialmente por intermédio da administração” (Moreira, 1997: 194), na forma e modo definido por ela, importa que tal se verifique no âmbito de processo político democrático. A regulação começa sempre por uma “iniciativa de natureza legislativa no âmbito de um processo político”, em regra uma lei que “habilita o Estado a intervir em determinada esfera privada da economia”, desenvolvendo os instrumentos necessários para a realização do objectivo político definido, nomeadamente com “a criação ou o reforço das administrações públicas a quem é atribuída essa responsabilidade, ou a afectação de recursos para a fiscalização das regras que venham a ser estabelecidas” (Confraria, 2011: 101-102). E para isso são elaboradas normas e regulamentos aplicáveis às entidades financeiras. Contudo, importa que exista fiscalização, e aplicação de sanções em caso de incumprimento, bem como códigos de conduta para os intervenientes na actividade, de forma a garantir a confiança no sistema financeiro.

Por outro lado, como se pretendia que as instituições públicas de regulação pudessem actuar sem qualquer tipo de pressão ou constrangimento, com a “conveniência em manter uma distância e separação em relação aos detentores do poder político”, estabeleceu-se, por lei, que elas são independentes do Governo e dos seus regulados, munidas de amplos poderes regulamentares (Canotilho e Moreira, 2007: 1081), dotadas de autonomia financeira e patrimonial, com receitas próprias suficientes para a sua actividade<sup>214</sup> e competência própria para decidir<sup>215</sup>. No entanto, têm de prosseguir os objectivos definidos pelo poder político, apesar de sempre haver campo de discricionariedade na sua actuação e ambiguidades nos objectivos, até porque nenhum Governo consegue “definir com antecedência todos os objectivos e métodos de intervenção, ou de desintervenção, em mercados em mudança permanente, de acordo com realidades tão complexas”

---

<sup>211</sup> Confraria questiona se será “interesse público a correcção de falhas de mercado?” (2011: 102).

<sup>212</sup> Reconhece-se que há intervenções sem ganhos ou mesmo com perda de eficiência, para além do processo político não ser perfeito, pois não só não consegue traduzir, exactamente, as preferências dos eleitores nos assuntos em questão como pode ceder a interesses privados (Confraria, 2011: 118).

<sup>213</sup> Raymond Plant *et alii* realçam a insuficiência da economia de mercado para gerar as virtudes cívicas e morais que são indispensáveis à preservação da liberdade (2010). Contudo, é imperioso não criar dependências nem ser uma ajuda “certa”, mesmo em caso de falência, pois, sem esta ameaça e correspondente necessidade de maior empenho, a intervenção do Estado pode ser mais uma perturbação ou impedimento ao crescimento que um apoio (Confraria, 2011: 79-86).

<sup>214</sup> Donde deriva maior liberdade de actuação e ausência das discussões da atribuição das verbas orçamentais.

<sup>215</sup> As suas decisões são passíveis de recurso para os tribunais, e não para o ministro da tutela, os trabalhadores estão sujeitos ao regime laboral geral, e não da Administração pública, e os administradores, com mandatos superiores às legislaturas e que apenas podem ser afastados dos cargos nos casos previstos na lei, nomeadamente pelo exercício de gestão danosa, têm também impedimentos estabelecidos por lei como o de exercício de determinados cargos logo após o termo dos mandatos (Confraria, 2011: 131-134).

(Confraria, 2011: 140-141), com um grau de risco nas aplicações que “varia muito entre mercados e mesmo no seu interior” (Miranda e Medeiros, 2006: 207).

Em Portugal, a regulação independente do sistema financeiro trouxe “ganhos significativos de eficiência e proveitos acrescidos” para todos (Miranda e Medeiros, 2006: 207). Contudo, está dividida em três áreas<sup>216</sup> de acordo com os segmentos de mercado existentes: serviços bancários, mercado de valores mobiliários e seguros, e cada uma delas com a sua autoridade, respectivamente o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e o Instituto de Seguros de Portugal, constituindo por isso entidades reguladoras sectoriais<sup>217</sup>. Sublinha-se que “a proteção constitucional às poupanças é extensível a todos os sectores, até porque o sector segurador e o mercado de valores mobiliários são hoje, também, “importantes destinos de aplicação das poupanças” (Miranda e Medeiros, 2006: 206).

O Banco de Portugal<sup>218</sup> (BP) é a entidade reguladora e supervisora das instituições de crédito sendo a entidade a quem compete autorizar o início de actividade, acompanhar, fiscalizar e controlar essa actividade, podendo intervir na gestão em caso de processos de saneamento<sup>219</sup>, emitir instruções e regulamentos, instruir e decidir processos de ilícitos de mera ordenação social<sup>220</sup> e aplicar sanções. É independente, o que resulta desde logo da estabilidade de mandato da sua direcção, da não sujeição a instruções ou orientações nem a qualquer tutela<sup>221</sup> e da autonomia financeira (Miranda e Medeiros, 2006: 211). O BP deixou de integrar a AP indirecta do Estado, mas é uma entidade administrativa, sujeita no fundamental ao regime administrativo, e não uma entidade empresarial pois “não presta serviços bancários no mercado” e “as operações de natureza bancária<sup>222</sup>” que realiza são um “instrumento das suas funções públicas como banco central e como autoridade monetária” (Canotilho e Moreira, 2007: 1084-1085), integrada no Sistema Europeu de Bancos Centrais e no BCE e participando na definição da política monetária comunitária (Miranda e Medeiros, 2006: 211).

Na sequência da recente crise económica e financeira, em resultado de comportamentos e operações demasiado arriscadas, o Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3-01, veio dar mais competências ao BP no campo comportamental, uma vez que os códigos de conduta demonstraram não ser suficientes

---

<sup>216</sup> Reconhece-se que a existência de várias instâncias reguladoras pode dificultar a actividade de regulação ou supervisão ou levar as entidades reguladas, em regra a operar pelos diversos mercados, a tomar opções “que não são as mais racionais” (Miranda e Medeiros, 2006: 206-207). Depois de feitos estudos, foi apresentada a proposta de alteração para 2 entidades de supervisão (Modelo *Twin Peaks*). Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/ConsPub\\_Reforma\\_Supervisao\\_Financeira\\_Portuga\\_1.Pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/ConsPub_Reforma_Supervisao_Financeira_Portuga_1.Pdf).

<sup>217</sup> Salienta-se que, recentemente, a Lei n.º 46/2011, de 24-06, criou os tribunais de competência especializada da concorrência, regulação e supervisão para apreciarem os recursos das suas decisões.

<sup>218</sup> A Lei orgânica foi aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31-01, alterada pelos DLs n.ºs 118/2001, de 17-04, 50/2004, de 10-03 e 39/2007, de 20-02 e o RGIC, aprovado pelo DL n.º 298/92, de 31-12, com muitas alterações entretanto ocorridas.

<sup>219</sup> Como já aconteceu, nomeadamente, perante as dificuldades da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo.

<sup>220</sup> Como já aconteceu, nomeadamente, com o processo da Caixa Económica Açoreana.

<sup>221</sup> Daí dizerem ser “uma tentativa de evitar intervenções dos governos na política monetária, ao sabor dos ciclos políticos, designadamente que prejudiquem a evolução normal da economia” (Confraria, 2011: 137).

<sup>222</sup> Nomeadamente, operações sobre reservas de ouro e divisas e depósitos das instituições de crédito.

para o total esclarecimento dos clientes quanto às operações que contratavam. Vários diplomas se seguiram sobre deveres de informação e transparência no sector financeiro<sup>223</sup>.

A Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) é um organismo especializado e profissionalizado de carácter público, com personalidade jurídica e de *grau máximo de autonomia* relativamente ao ministério da tutela<sup>224</sup>, a cargo de um conselho directivo nomeados pelo Conselho de Ministros entre pessoas de reconhecida competência no domínio do mercado de capitais e de comprovada independência e idoneidade, com um mandato de cinco anos e inamovíveis durante esse período, salvo falta grave cometida no exercício das suas funções. À CMVM compete dar autorização das operações indicadas nas normas, supervisão e fiscalização do mercado primário e mercados secundários de valores mobiliários, e respectivas operações, bem como a sua regulamentação em geral, excepto matérias que excepcional e expressamente estejam reservadas ao Ministro das Finanças, sempre tendo em conta a defesa dos interesses públicos.

Neste âmbito, destaca-se que os mercados estão liberalizados e, por isso, as operações de ofertas públicas de venda ou de subscrição não carecem de autorização administrativa mas estão sujeitas às regras previstas na lei e regulamentação do MF ou da CMVM, que são os regulamentos e as instruções, destacando-se as relacionadas com a prestação da informação e registos, respectiva regularidade e legalidade bem como o regime de responsabilidade civil perante os investidores pela suficiência, veracidade, objectividade e actualidade da informação, tudo em prol da defesa do mercado e dos investidores. À CMVM compete instruir e decidir os processos das infracções previstas na lei como ilícitos de mera ordenação social<sup>225</sup> e aplicar as sanções<sup>226</sup>, para além de poder suspender ou excluir valores mobiliários da negociação. É, em suma, a entidade reguladora dos mercados, entidade pública independente, orgânica e funcionalmente mas também é uma entidade administrativa, sujeita no fundamental ao regime administrativo, apesar de, pelos estatutos, aplicar-se, supletivamente o regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais.

O Instituto de Seguros de Portugal<sup>227</sup> (ISP) é a entidade reguladora e supervisora da actividade seguradora das empresas de seguros e resseguros com sede em Portugal e no exercício dessas funções é a entidade a quem compete, nomeadamente, autorizar o início de actividade, acompanhar, fiscalizar e controlar essa actividade, podendo intervir na sua gestão em caso de

---

<sup>223</sup> Nomeadamente, o DL n.º 211-A/2008, de 3-11 e o Aviso do BP n.º 10/2008, de 9-12 (22-12, II.ª Série).

<sup>224</sup> O Governo, através do Ministro das Finanças pode estabelecer as políticas relativas aos mercados de valores mobiliários e exercer os poderes de tutela conferidos pelos estatutos da CMVM (artigo 352.º do Código do MVM). O Código do MVM foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13-11, já com várias alterações. Os Estatutos da CMVM foram publicados pelo DL 473/99, de 8-11, alterado pelos DL 232/2000, de 25-09, n.º 183/2003, de 19-08, e n.º 169/2008, de 26-08, que o republicou.

<sup>225</sup> Como já aconteceu com várias entidades. Ver informação disponibilizada pela CMVM, nomeadamente em: <http://www.cmvm.pt/CMVM/Publicacoes/Boletim/online216/Documents/Boletim216%20Abril2011%20Nota%20s.pdf>.

<sup>226</sup> Quem recusar acatar as ordens ou mandatos legítimos da CMVM, ou criar obstáculos à sua execução, pode incorrer na pena prevista para o crime de desobediência qualificada (artigo 381.º do Código do MVM).

<sup>227</sup> O regime da actividade seguradora foi aprovado pelo DL n.º 94-B/98, de 17-04, já com alterações. Os Estatutos do ISP foram aprovados pelo DL n.º 289/2001, de 13-11, alterado pelo DL n.º 195/2002, de 25-09.

processos de saneamento, emitir normas regulamentares, instruir e decidir processos de ilícitos de mera ordenação social e aplicar sanções. E exerce os poderes de supervisão relativamente a todas as empresas que exerçam actividade em Portugal, independentemente da sede, nomeadamente verificando as garantias financeiras e respectiva fiabilidade, a concorrência e a protecção dos consumidores. Rege-se pelo Estatuto e, subsidiariamente, pelas normas aplicáveis às entidades públicas empresariais, ficando sujeito à tutela do Ministro das Finanças.

A fiscalização da regulação independente do Governo cabe à AR mas, embora tal se revele fundamental<sup>228</sup>, reconhece-se ser difícil que os deputados dominem a informação e que se disponha da avaliação mais precisa, em tempo útil, sobre as condições prevalecentes nos mercados, por desadequação ou, até, por pressão dos grupos de interesses (Confraria, 2011: 149). No entanto, e na sequência da alteração de circunstâncias, opções ou interesses, importa que o Estado tenha “capacidade de análise sistemática de realidades do mercado” e que as entidades de regulação tenham capacidade técnica e flexibilidade para mudarem de paradigma de regulação e para se adequarem aos novos desafios impostos pela globalização, a qual pode mesmo retirar significado à regulação nacional e abrir “directamente o caminho a poderes reguladores supranacionais, europeus designadamente” (Confraria, 2011: 151-159).

Por outro lado, e em resultado do mercado financeiro único comunitário a par da globalização dos mercados de capitais, “que permitem aos aforradores nacionais escolher onde pretendem colocar as suas poupanças”, sem possibilidade de controlo pelas autoridades reguladoras nacionais e sem regulação internacional, existem dificuldades acrescidas que têm sido, de algum modo, compensadas pela cooperação entre entidades de regulação dos outros Estados e de algumas entidades internacionais, mas não suficientes para evitar as crises financeiras (Miranda e Medeiros, 2006: 207). Recentemente a UE<sup>229</sup> apresentou a criação do Conselho Europeu de Risco Sistemico e o Sistema Europeu de Supervisores Financeiros para “evitar novas crises no futuro e proteger os investidores sem estrangular o mercado”.

Partindo da necessidade de acompanhamento e protecção especial pelo Estado da actividade das instituições de crédito em qualquer mercado financeiro, por ser do interesse público, e feito o levantamento dos aspectos mais relevantes do regime jurídico da actividade financeira em Portugal, tendo em conta, sobretudo os aspectos da lei relativos às entidades que, de certa forma, pratiquem uma actividade que implique uma intervenção nos mercados financeiros, ou seja do Estado ou doutras entidades públicas, pretende-se, de seguida, analisar as intervenções concretas dos Estados, em especial do Estado português, perante o risco de colapso financeiro de todo o sistema motivado pela abrupta falta de liquidez integrada na conjuntura de crise económica e financeira internacional.

---

<sup>228</sup> A par dum sistema judicial eficaz e de favorecer a supervisão pelo público da actividade reguladora.

<sup>229</sup> Informação disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100507STO74256+0+DOC+XML+V0//PT>

### CAPÍTULO 3 – A MOTIVAÇÃO PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO E A CRISE INTERNACIONAL

A protecção do risco sistémico, fundado na confiança no mercado creditício e no seu regular, seguro e estável funcionamento<sup>230</sup>, é um interesse público a prosseguir por respeitar à “definição do património colectivo e de como ele pode ser afectado” e ao “desenvolvimento económico da sociedade” (Mozzicafreddo, 2007: 23). Deste modo, e perante a recente crise económica e financeira, foram tomadas várias medidas de apoio a entidades privadas, como a nacionalização e a concessão de garantias pessoais do Estado a operações de obtenção de liquidez, para estabilização do sistema financeiro<sup>231</sup>, fundamental para uma economia saudável. Assim, indicam-se as características e questiona-se a fundamentação dessas intervenções, tendo em conta o contexto da crise internacional, e integra-se a mesma na questão da regulação.

#### 1 – O interesse público, as políticas públicas e as políticas económicas

Num modelo de sociedade de mercado<sup>232</sup>, a visão que este tem da governança é, em última análise, a sua definição de interesse público<sup>233</sup> (Peters, 1996: 43). Mas a governança ou desenvolvimento da política pública envolve um processo complexo de tomada de decisões desde logo porque há uma grande variedade de intervenientes a interagir, com estratégias mais ou menos racionalizadas, em nome dos "poderes públicos", dos "grupos de pressão" e dos "parceiros sociais" (Mateus, 1994: 5, 7). A política económica, considerada a "área económica da política", engloba teorias e práticas e procura, sempre de forma actual, identificar os pilares fundamentais da sua metodologia<sup>234</sup>. Cada época tem os seus “principais problemas de política económica” (Mateus, 1994: 1) e está intimamente relacionada com as concepções políticas mais vastas que são assumidas, nomeadamente quanto ao “modelo de sociedade, à dimensão das áreas de solidariedade e livre iniciativa dos cidadãos, ao papel e responsabilidades do Estado e dos agentes económicos, (...) que as utilizam para a identificação de objectivos, para a escolha de instrumentos ou para a própria operacionalização das acções de regulação ou estabilização” (Mateus, 1994: 3). Por seu turno, as actuações da política económica vão condicionar a evolução política e o sentido das escolhas eleitorais.

A formulação da política económica resulta sempre da interacção, maior ou menor, que se

---

<sup>230</sup> E evapora-se em momentos de pânico pois “as pessoas não gostam de perder dinheiro” (Daubor, 2008: 14).

<sup>231</sup> <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.pt.html>

<sup>232</sup> Que vê os cidadãos como consumidores e contribuintes fiscais (Lewis, 1994, citado por Peters, 1996: 43).

<sup>233</sup> E nos termos desta afirmação, Peters levanta a questão sobre quais os serviços que devem ser públicos e defende que os mesmos devem ser prestados da forma mais económica, critério base para apreciação da governação a qual deve atender, também, aos sinais de mercado e à responsabilização, ou *accountability*, fundamental numa sociedade democrática (1996: 43).

<sup>234</sup> Estes são, nomeadamente, o conteúdo, a identificação de instrumentos e objectivos, a articulação com a teoria económica, a interacção entre política e economia, a modelização de comportamentos e estratégias dos agentes económicos, a utilização previsional, decisional e mista de modelos, a afectação de instrumentos, o equilíbrio, desequilíbrio, estabilização e regulação e os contributos dos novos clássicos e dos novos *keynesianos* para a formulação da política económica.

estabelece entre o processo de natureza política, que corresponde ao processo da tomada de decisão e às actuações das instituições e grupos que a suportam, e um processo de natureza técnica, que faz, desde logo, o diagnóstico das situações, os ensaios prospectivos e a quantificação das relações entre instrumentos e objectivos, hierarquizando e gerindo restrições, de forma a satisfazer a necessidade concreta apurada na sequência do levantamento dos problemas e da indicação dos objectivos e instrumentos (Mateus, 1994: 18).

Os objectivos da política económica podem, no entanto, ser “incompatíveis<sup>235</sup> entre si, no curto prazo, pelo que remetem para decisões nem triviais, no plano técnico, nem neutras, no plano político ou ideológico” (Mateus, 1994: 5). As políticas económicas são diversas (curto ou longo prazo, de estabilização ou regulação, e de desenvolvimento) e os seus instrumentos também são, pelo que é necessário combiná-los, adequadamente (*policy mix*), para alcançar a situação económica pretendida. Assim, por exemplo, as “políticas públicas de apoio aos resultados da afectação óptima de recursos surgem para corrigir falhas de mercado ou falhas públicas visando garantir equilíbrios gerais otimizados” (Mateus, 2003:1), e podem demorar a produzir efeitos. Da mesma forma, “os objectivos e os instrumentos podem referir-se e responder a questões mais pontuais ou a problemas mais permanentes de uma dada economia”, impondo-se à política económica a noção de “caminho estreito<sup>236</sup>”, o qual não deve confundir-se com o “impacte económico da política, *tout court*, nem com a intervenção económica geral do Estado” (Mateus, 1994: 6, 7).

Também a política económica é diferente das funções subjacentes à intervenção económica global do Estado. Aquela assume “um papel muito mais específico”, apresentando<sup>237</sup> dimensões de racionalidade económica, ao pretender regular, estabilizar e orientar o crescimento de uma dada economia, mas também de racionalidade política, com objectivo de ganhar eleições, conservar o poder, maximizar o respectivo tempo de exercício, tentando ultrapassar a “dicotomia de motivações e comportamentos entre agentes económicos e agentes políticos através da análise das decisões políticas e administrativas à luz de critérios de funcionamento dos mercados” (Mateus, 1994: 9). A intervenção pública pode justificar-se, nomeadamente, através de formas de regulamentação que reduzam a probabilidade de surgimento de situações efectivas de risco (Mateus, 2003:1).

No segundo semestre de 2007, a evolução económica e financeira, globalmente positiva<sup>238</sup>, que vinha a ocorrer nas duas décadas anteriores nas economias ocidentais, inverteu-se, abruptamente. A situação dos mercados deteriorou-se rápida e precipitadamente, “de forma global e original”, pois

---

<sup>235</sup> “São exemplos clássicos a “arbitragem” entre “salário” e “emprego” [curva de Philips] ou entre crescimento e equilíbrio externo em economias dependentes ou sujeitas a restrições de oferta” (Mateus, 1994: 5).

<sup>236</sup> “Consistência de médio prazo para a política económica através da articulação de medidas de alcance estrutural e de medidas de alcance conjuntural”.

<sup>237</sup> Conforme explicado pela escola da *Public Choice*, representada desde logo por Tullock e Buchanan.

<sup>238</sup> Mesmo após as falências de 2007, realçam-se as vantagens do mercado monetário global no acesso a capital a mais baixo custo e a mercados mais eficientes e que utilizam novos instrumentos financeiros.

propagou-se dos países desenvolvidos para as economias emergentes<sup>239</sup>, e instalou-se a actual crise financeira, que levou à intervenção de vários estados nos respectivos sistemas financeiros, incluindo o Estado português. A crise demonstrou que, na sequência da baixa *brutal* do valor dos activos<sup>240</sup> utilizados como garantia, a liquidez, que parecia *superabundante*, podia, *bruscamente* desaparecer, propagando-se de mercado em mercado, sobretudo por serem créditos titulados em produtos estruturados, omissos dos balanços e relativos a entidades sem fundos próprios, que os cediam a outras entidades como forma de *alavancar* activos (Cour des Comptes, 2009: 3, 6).

A crise financeira fez-se sentir, também, em Portugal e o Estado, em defesa da liquidez dos mercados e da falta de confiança, concedeu vários apoios aos bancos portugueses fundamentando tais medidas com o interesse público. De facto, aqueles apoios traduzem-se na implementação de política pública económica de estabilização ou regulação, de curto prazo, o que se insere na lógica da correcção das falhas de mercado dirigido a um sector, de natureza vertical, tal como acontece na prossecução de objectivos de coesão económica e social nacional, em grande parte induzidos pelos processos de inserção internacional, que tendem a conferir uma preferência aos apoios de natureza vertical (Mateus, 2003: 5). Mas aquela decisão, apelidada de “generosidade governamental, escapa à compreensão de muitos, que acham que talvez devessem ser debitados os especuladores que afinal especularam precisamente com o dinheiro dos poupadores” (Dowbor, 2008: 17).

As grandes Opções do Plano para 2010-2013<sup>241</sup> sublinham a gravidade da presente crise económica e financeira, “a pior desde 1929” e, também, a importância que tiveram as “iniciativas conjuntas das autoridades monetárias e dos vários governos mundiais, destacando-se a intervenção articulada dos governos da União Europeia visando o regular financiamento da actividade económica e a estabilização macroeconómica, através da condução de medidas destinadas à promoção da estabilidade financeira e de estímulo ao investimento e ao emprego, evitaram o colapso do sistema financeiro e limitaram a extensão da crise e os riscos de uma recessão mais prolongada”. Por outro lado, afirma-se que “a política de apoio às PME dará prioridade ao acesso a meios de financiamento (capitais próprios e alheios)”, pretendendo-se criar meios alternativos do financiamento bancário, do qual se reconhece existir uma forte “dependência”. Do mesmo modo, os vários OE têm demonstrado preocupação quanto ao “reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros”<sup>242</sup>, assim como o Programa do XVIII Governo constitucional, no qual se indica a estabilização do sistema financeiro e a salvaguarda da confiança e dos depósitos como

---

<sup>239</sup> Vários estudos revelavam preocupação com as economias emergentes e respectivos agentes, mas a realidade manifestou-se original e contra as expectativas (Ver, entre outros, “Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIS”, da INTOSAI Public Debt Committee, Fevereiro de 2003, disponível em: [http://www.issai.org/media\(228,1033\)/ISSAI\\_5420E.pdf](http://www.issai.org/media(228,1033)/ISSAI_5420E.pdf)).

<sup>240</sup> Actualmente, há mais normas a impor o registo no balanço com *o justo valor*, ou valor pelo qual o bem pode ser negociado entre partes bem informadas em situação de concorrência normal (*mark-to-market*).

<sup>241</sup> Lei n.º 3-A/2010, de 28-04.

<sup>242</sup> Ver, nomeadamente, artigos 149.º do OE/2009 (com 2.ª alteração), 79.º do OE/2010 e 92.º do OE/2011.

prioridade<sup>243</sup>. Igualmente, no *Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica*, elaborado pelas autoridades portuguesas e a *Troika*, afirma-se o objectivo de “preservar a estabilidade do sector financeiro”, comprometendo-se para tal a, nomeadamente, facilitar medidas, com certos limites, para manter a liquidez no sector bancário<sup>244</sup>.

## **2 - A crise económica e financeira mundial, o risco sistémico e a resposta dos Estados**

Na sequência da paragem da comercialização de certos produtos titularizados que as instituições financeiras tinham em carteira, por causa da notação negativa dada pelas agências de *rating* aos mesmos, a liquidez superabundante tornou-se escassa, abruptamente. E perante a crise de liquidez nos mercados interbancários, os bancos viram-se forçados a aumentar as provisões e o capital social e a diminuir o valor dos seus activos para além de recorrer ao apoio das entidades públicas<sup>245</sup>. Mas a falência do Lehman Brothers e as consequentes dificuldades dos bancos islandeses e da UE, levam, para além da crise económico-financeira, a uma crise de confiança profunda e generalizada na solvabilidade das instituições financeiras e a uma forte aversão ao risco, por parte dos investidores e dos mercados interbancários, paralisando os investimentos e a concessão de crédito às empresas e à economia, ou seja, levam a um “risco sistémico global” (Cour des Comptes, 2009: 10-11).

Os Estados e autoridades de supervisão foram unânimes em considerar urgente o reforço da transparência das instituições financeiras e a necessidade destas prestarem maior informação e detalhe sobre os instrumentos financeiros estruturados<sup>246</sup>. Não obstante, a comunidade internacional reconheceu, também, que as autoridades nacionais de supervisão foram confrontadas, desde o início do século, com um processo muito acelerado de inovações financeiras, com a internacionalização dos actores e com “a brutalidade dos movimentos dos mercados” (Cour des Comptes, 2009: 12) e que, por isso, se impunha a criação de entidades internacionais de regulação e supervisão.

Por outro lado, e perante a manutenção da crise de liquidez nos mercados interbancários, os financiamentos na UE fizeram-se, de forma relevante, por via dos bancos centrais nacionais, como seguimento da política adoptada pelo Banco Central Europeu (BCE) mas manteve-se a crise de confiança entre as instituições (Cour des Comptes, 2009: 14-15). E como são os bancos que financiam a economia, através da chamada função de intermediação, emprestando os fundos que têm depositados, nos termos e condições permitidas pelas normas de supervisão, a falência do sistema

---

<sup>243</sup> Ver página 6 do Programa do XVIII Governo Constitucional. Quanto ao Programa do actual Governo (XIX), é expressa a prioridade de alterar o sistema e as entidades de regulação além do apoio às pequenas e médias empresas mas já não o apoio directo ao sistema financeiro (ver páginas 14 e 15).

<sup>244</sup> Ver página 7 e seguintes do documento.

<sup>245</sup> Bearn Sterns, IKB, Northern Rock, Citigroup e Merrill Lynch são das primeiras instituições a sofrer um grande abalo e a beneficiar do apoio dos respectivos Estados e autoridades públicas dos mesmos.

<sup>246</sup> Na Cimeira do G-20 de Londres, em Abril de 2009, “discutiu-se um novo sistema de regulação financeira e a reforma do sistema financeiro internacional, a extensão da regulação e a penalização dos paraísos fiscais” e concluiu-se que havia terminado “a era do segredo bancário”, o que “pode ser exagerado em face do que será feito, mas fica o princípio” (Alexandre et al., 2009: 171-172).

bancário acarretaria custos demasiado elevados para os depositantes, para a economia e o emprego, e era “absolutamente necessária” uma resposta dos Estados e das organizações internacionais, até porque “os planos de apoio aos bancos são sempre preferíveis à inação, mesmo que dispendiosos para as finanças públicas”, sobretudo tendo em conta o custo para a economia e o crescimento do desemprego (Cour des Comptes, 2009: 24), ou seja, matérias de interesse público.

Realizaram-se várias conferências, de ministros das finanças e de chefes de Estado<sup>247</sup> e de Governo, onde se concluiu pela necessidade de actuação coordenada. E os Estados tiveram uma resposta “rápida, relativamente coordenada e eficaz” na medida em que evitaram a falência do sistema bancário mundial fornecendo liquidez aos bancos comerciais em condições aceitáveis (Cour des Comptes, 2009: 24-25) ou garantindo as operações realizadas com esse fim. Também o Sistema Europeu forneceu liquidez em troca de títulos e o BCE lançou programas de compra de obrigações emitidas pelos vários bancos centrais nacionais. Os EUA, mais preocupados com os activos dos bancos, lançaram programas de recapitalização das instituições<sup>248</sup>.

#### *A crise nos EUA e medidas adoptadas pelo Estado e Administração americana*

Nos EUA, o mais importante foco da crise global, antes da crise *estalar*, houve várias entidades e personalidades a chamar a atenção para a verificação de determinadas circunstâncias potenciadoras de problemas<sup>249</sup>, nomeadamente Kyle Bass<sup>250</sup> bem como Sheila Bair<sup>251</sup> e Ned Gramlich<sup>252</sup>. Estes alertaram a Reserva Federal (o FED<sup>253</sup>), várias vezes e desde 2006, para a falta de regulamentação dos mercados obrigacionistas ou de crédito imobiliário de menor qualidade (*subprime lenders*)<sup>254</sup>.

Perante a crise, as intervenções do Estado americano nas instituições financeiras foram as mais variadas. O Congresso começou por aprovar um plano de \$700 biliões de dólares para estimular a economia e apesar de em Março de 2008 ter concedido auxílio ao banco Bear Stearns<sup>255</sup> permitiu,

---

<sup>247</sup> Destacam-se os seguintes: Conselho ECOFIN, G7, Conselho Europeu, Concílio de Washington e G20.

<sup>248</sup> Mais tarde, integraram o Plano de estabilização financeira (“*Finance stability plan*” ou “*plan Geither*”).

<sup>249</sup> Os financiadores das hipotecas e os beneficiários dos empréstimos *subprime* pressionaram bastante o governo norte-americano para que este permitisse a expansão do crédito ao mercado *subprime* (ideia fundamental de Atif Mian, Amir Sufi e Francesco Trebbi, em *The Political Economy of the Subprime Mortgage Credit Expansion*, NBER Working Paper No.16107, do National Bureau of Economic Research, Congressional Support for Subprime Lending, disponível em: <http://www.nber.org/digest/nov10/w16107.html>.

<sup>250</sup> Director da empresa Hayman Advisors LP, que apelidou o que estava a acontecer no mercado dos subprime como “a febre das vacas loucas das finanças estruturadas” (*the mad cow disease of structured finance*), disponível em <http://financialservices.house.gov/hearing110/bass.pdf>.

<sup>251</sup> Presidente da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/>.

<sup>252</sup> Governador da Reserva Federal, o FED.

<sup>253</sup> <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/default.htm>

<sup>254</sup> Realçaram que foi-lhes recusada uma inspecção quanto ao respeito pelas normas de melhores práticas.

<sup>255</sup> Um dos maiores detentores de empréstimos hipotecários e um dos maiores intermediários financeiros em Wall Street no mercado de *credit default swaps* (CDS). Em Agosto de 2007 sofreu a falência de 2 dos seus fundos de investimento, alastrando-se o pânico nos mercados o que justificou a intervenção do Estado. Contudo de seguida, o FED aprovou uma linha de crédito para o JP Morgan comprar o Bear Stearns. Depois de difíceis negociações, o JPMorgan ficou com 39% do Bear Stearns e este uma divisão daquele.

em Setembro, a falência do banco Lehman Brothers<sup>256</sup>. No caso da AIG, uma das maiores seguradoras do mundo, o Governo reagiu imediatamente pois os efeitos locais e internacionais seriam imensos. E entre Outubro de 2008 e Junho de 2009, a Administração Norte-Americana assumiu compromissos em pacotes de recuperação económica de valor superior a 10 triliões de dólares para além de tomar medidas muito agressivas e sem precedente, utilizando e criando novos poderes para reanimar os mercados e o crédito e parar a queda livre da economia. Também o banco norte-americano Citigroup recebeu avultadas ajudas da Administração mas muitos outros bancos foram considerados insolventes ou tomados pela Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)<sup>257</sup>. Assim, e para evitar o colapso, as instituições de crédito imobiliário Fannie Mae e Freddie Mac foram nacionalizadas.

Por outro lado o Bank of America (BofA), um dos maiores bancos do mundo, recebeu apoio financeiro do Estado para adquirir a Countrywide Financial Corp. e a Merrill Lynch, empresas financeiras em dificuldades<sup>258</sup>. No entanto, de imediato ocorreu a maior quebra do dólar americano quando o Washington Mutual Bank (WaMu)<sup>259</sup> sofreu uma corrida aos depósitos por 10 dias<sup>260</sup>, constituindo a maior falência técnica bancária na história dos EUA. Contudo a FDIC conseguiu negociar com o JP Morgan Chase a compra dos activos do WaMu e os clientes deste tornaram-se imediatamente clientes daquele, sem sofrerem qualquer interrupção ou restrição nas suas operações.

Em 2009 mais de 150 instituições americanas a operar no mercado de empréstimos tinham crédito mal parado ou de liquidação duvidosa em percentagem superior a 5%<sup>261</sup> relativamente ao total. E, por isso, a FDIC lançou o programa *Legacy Loans Program* (LLP), que pretendia ajudar os bancos a limpar o património tóxico para poderem angariar capital e aumentar o crédito. Em Agosto, o segundo maior banco do Texas ficou insolvente e foi comprado pelo espanhol BBVA<sup>262</sup>, com grande apoio do Fundo de Garantia de Depósitos da FDIC. No final do ano, o número de bancos em situação difícil era superior a 550 e, apenas nesse ano, 140 bancos foram decretados como insolventes. Em Setembro desse ano, o presidente dos EUA, Barak Obama, tinha alertado as empresas financeiras de Wall Street que não permitiria um regresso aos excessos do passado, “aos

---

<sup>256</sup> O Governo quis reequilibrar o sistema financeiro e hesitou no caso Lehman Brothers, ao recusar oferecer garantias para que o banco inglês Barclays Bank adquirisse o controle daquele banco, forçando-o a fechar.

<sup>257</sup> Só em 2008 a FDIC tomou 25 bancos.

<sup>258</sup> Em Junho de 2009, o presidente do BofA disse que tinha sido pressionado para fazer aquelas aquisições, pelo Secretário de Estado do Tesouro e por reguladores federais, sob pena de forçarem o afastamento dos membros do Conselho de Administração do banco, o que foi considerado abuso de poder por Membros do Congresso e apelidado de “casamento forçado” (*shotgun wedding*) de elevado custo para os contribuintes.

<sup>259</sup> A maior associação de poupanças e empréstimos nos EUA. Para atrair os clientes tidos como elevado risco por outros bancos pagava comissões aos agentes imobiliários por angariação de clientes e incentivava os comerciais a aprovar empréstimos com pouca preocupação nos bens, rendimentos ou incumprimento dos clientes, até porque os vendia a investidores (os de taxas de juro variáveis, *Option ARMs*, com comissões mais elevadas, foram os de maior sucesso e permitiam o registo dos pagamentos de juros diferidos como ganhos).

<sup>260</sup> Em 26 de Setembro de 2008.

<sup>261</sup> Os reguladores consideravam que esta percentagem podia pôr em causa a sobrevivência dum banco e levá-lo à falência, excepto com angariação de investimentos ou com reservas para o risco de crédito.

<sup>262</sup> O BBVA foi, nos EUA, o primeiro banco estrangeiro a comprar um banco insolvente nesta crise.

dias de um comportamento irresponsável e dos excessos descontrolados que foram o âmago dessa crise”, apesar de reconhecer a falha de Washington e de ter solicitado ao G20 uma reforma enérgica do sistema financeiro mundial. E avisou os bancos para não “esperar um novo pacote de resgate se o sistema financeiro entrar em colapso novamente”, sublinhando que “o mercado livre é a mais poderosa força motriz para a prosperidade, mas não é uma licença livre para ignorar as consequências das nossas acções.”

Naquele sentido, prepararam-se, alteraram-se e começaram a ser aplicadas novas regras de supervisão, incluindo a criação e a extinção de entidades supervisoras<sup>263</sup>, mas em 2010 ainda se tornaram insolventes cerca de uma centena de bancos, e alguns dos que tinham recebido ajuda da Administração subsistem com situação financeira complicada, como o BofA, continuando as falências dos bancos, pelo excesso de falta de cobertura do risco imobiliário, forçando a FDIC a tomar mais alguns bancos, de emergência, com custo muito elevado.

#### *A crise na Europa e as medidas de apoio dos Estados: Reino Unido, Alemanha e França*

Logo em Agosto de 2007, após os primeiros sinais de que a crise financeira norte-americana teria reflexos na Europa, o Banco Central Europeu (BCE) tomou várias diligências, nomeadamente injectando mais de 150 biliões de euros no sistema financeiro da União Europeia (UE). Da mesma forma, perante a crise financeira global, vários Estados europeus procederam a intervenções várias nos seus sistemas financeiros.

No Reino Unido, o Northern Rock foi a primeira instituição de crédito a ser vitimada pela crise financeira sofrendo uma corrida aos depósitos<sup>264</sup>. E com a falta de liquidez<sup>265</sup>, sem conseguir obter disponibilidades junto dos mercados de capitais pois as entidades temiam emprestar após a crise dos *subprimes* nos EUA, teve de solicitar o apoio do Bank of England e mais tarde também da *Financial Services Authority* e do Tesouro (*HM Treasury*). A Comissão Europeia (CE) autorizou o apoio do Estado ao Banco e os activos do banco foram sempre suficientes para cobrir os empréstimos, mas em Fevereiro de 2008, foi nacionalizado pois carecia de mais financiamentos, mesmo depois de ter conseguido vender parte dos seus créditos imobiliários ao J.P. Morgan. A nacionalização do banco foi aprovada pela (UE) e os reguladores europeus aprovaram ainda o *spin-off* ou seja, a criação de um novo banco para agregar os activos tóxicos do Northern Rock. Com um plano inicial de amortização de 4 anos e com medidas de grande redução de custos o banco prosseguiu a sua actividade, voltou a ganhar a confiança do público, que abriu novas contas, e foi já iniciado o processo para a privatização, anunciada para o ano em curso. Quanto aos antigos

---

<sup>263</sup> Ver [http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport\\_web.pdf](http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf)

<sup>264</sup> Em Setembro de 2007, depois de 150 anos volvidos sobre a verificação da última corrida aos depósitos.

<sup>265</sup> O problema de liquidez é que gerou a corrida aos depósitos e não foi o fenómeno inverso como aconteceu nas corridas aos depósitos antes desta crise: “This time is different”. A comunicação social e mesmo alguns jornalistas em especial foram apontados como tendo reponsabilidade na corrida aos depósitos.

accionistas, viram negada a sua pretensão de indemnização e o antigo presidente do banco foi acusado pela comissão parlamentar de não ter verificado o grande risco da estratégia financeira e, com isso, ter prejudicado a reputação do sector bancário britânico, factor importante para o Governo.

Outros bancos britânicos que muito beneficiaram de ajudas governamentais foram o Royal Bank of Scotland (RBS) e o Lloyds Banking Group (Lloyds). Em consequência das fortes injeções de dinheiros públicos, feitas em 2008 e em 2009, o Tesouro britânico ficou com uma participação de 84,4%<sup>266</sup> no RBS<sup>267</sup> e de 41% no Lloyds<sup>268</sup>. A medida do Governo britânico de apoio financeiro aos bancos previa que os apoiados vendessem parte dos seus activos<sup>269</sup> e proibia-os de pagar “bónus em dinheiro aos empregados com um salário acima de 39 mil libras (43,3 mil euros) por ano”.

Na Alemanha, por outro lado, numa primeira fase, acreditou-se que a conjuntura alemã permaneceria intacta e a crise iria ficar “limitada ao mercado financeiro, principalmente se o banco central se comportar de maneira inteligente e prover o mercado com liquidez”<sup>270</sup>. Mas logo depois, muitos políticos verificaram que a situação era bem mais séria do que presumiam e que afinal tinha razão o presidente do BaFin<sup>271</sup>, a entidade federal de supervisão financeira, quando alertou sobre a “pior crise financeira desde 1931” e foi tão criticado. De facto, alguns bancos alemães foram duramente atingidos, sobretudo os públicos<sup>272</sup>. Também o presidente do *Bundesbank*, o banco central alemão, tinha alertado para a situação, salientado as interdependências existentes entre os bancos, ao deterem depósitos de outros bancos, e que a falência dum colocaria logo outros bancos em sério risco. Para além disso, e apesar de na Alemanha os depósitos dos clientes serem garantidos, qualquer insolvência bancária seria precedida de uma moratória em todas as transações bancárias o que faria com que as empresas pudessem ficar sem acesso aos seus depósitos por muito tempo e levaria a mais falências. Aliás, questionou-se a capacidade do sistema de bancos públicos em sobreviver à falência de três bancos públicos além de que tal poderia levar ao colapso de toda a economia, afectando as taxas de crescimento, o desemprego e, no final, o bem-estar da sociedade por muitos anos.

O Banco de Indústria Alemão (IKB) foi o primeiro banco alemão que quase foi à falência pois o seu maior accionista, o banco estatal de Crédito para Reconstrução e Desenvolvimento (KfW), deixou de poder apoiá-lo e teve de ser o Governo federal bem como alguns bancos privados a disponibilizarem fundos em situação de emergência. O Governo, nomeadamente o ministro das Finanças, entendeu ser fundamental apoiar o IKB, banco de elevada credibilidade e junto do qual

---

<sup>266</sup> A soma de 2009 foi considerada, pela imprensa, o maior apoio conferido por um Estado a um banco.

<sup>267</sup> Recentemente foi anunciado na comunicação social o apuramento de lucros, no primeiro trimestre deste ano, pela redução dos créditos de cobrança duvidosa e duma nova estratégia da política de investimentos.

<sup>268</sup> O banco fez, também, um aumento de capital de 23,3 mil milhões de euros.

<sup>269</sup> Esta decisão foi muito criticada pelos sindicatos por temerem mais despedimentos no sector bancário.

<sup>270</sup> Tal como afirmado pelo conselheiro do governo alemão Bert Rürup à comunicação social.

<sup>271</sup> Jochen Sanio, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201002/20100226/ATT69696/20100226ATT69696EN.pdf>

<sup>272</sup> Em 2005, por pressão da CE, os bancos públicos deixaram de ter apoio do Governo, e assim, sem poderem oferecer empréstimos a juros mais baixos que os concorrentes privados, muitos, para obter fundos, começaram a especular com títulos de alto risco, o que agora se apresenta como tendo sido *paradoxal*.

vários outros bancos tinham avultados depósitos, e impedir a sua falência que provocaria uma perda de confiança sem precedente no mercado financeiro alemão. Como tal, havia que "escolher entre o mal menor e o que é menos prejudicial para a economia" e foi decidido apoiar o sistema financeiro, pois "caso contrário, poderíamos sentir efeitos imensos no sector bancário, com os efeitos correspondentes na economia real"<sup>273</sup>. Depois de ter registado grandes perdas<sup>274</sup> e ter recebido apoio estatal através do KfW, o IKB foi vendido em 2008 para o americano Lone Star Funds.

Pouco tempo depois, foi o WestLB a ter graves dificuldades financeiras e a solicitar o apoio do Estado dado que as entidades suas accionistas maioritárias reconheceram-se incapazes de o fazer. Contudo, como os bancos seus accionistas recusaram pôr as suas acções no WestLB, como garantia, e também a entrada de um investidor privado, o Estado também recusou o apoio e foi elaborado um plano de reestruturação, confirmado pela CE, com a redução de activos totais e activos de risco em 50%, e até 2011, e com a transferência dos activos de alto risco para outra entidade (uma SPV<sup>275</sup>), com a garantia dos accionistas. Ainda em 2008, o banco Hypo Real Estate<sup>276</sup> (HRE) foi ameaçado de falência mas conseguiu o apoio de um consórcio de bancos alemães e das autoridades de cerca de 8,5 mil milhões de euros. No final do mesmo ano, também o Commerzbank recorreu ao plano de recapitalização da banca lançado pelo Governo, utilizando 23,2 mil milhões de euros.

Em França os bancos estão tradicionalmente ligados às actividades económicas e, por isso, menos dependentes das operações estritamente financeiras, com melhores fundos próprios, pelo que mostraram menos dificuldades no início da crise, tendo continuado nas melhores posições nos *rangs* mundiais<sup>277</sup> (Cour des Comtes, 2009: 15). No entanto, o Dexia<sup>278</sup>, especializado na concessão de crédito ao sector público local, controlado pela empresa financeira belga mas resultado da fusão de instituições de crédito local de França e da Bélgica, e com forte presença no Luxemburgo, tal como o Natixis, produto da fusão dos bancos franceses de investimento da Caisse d'épargne e do Banque populaire, sofreram grandes perdas e uma grave crise de liquidez pela falta de depósitos (Cour des Comtes, 2009: 21-23), necessitando do apoio dos respectivos Estados, por várias ocasiões.

Com a crise económica de 2009 e 2010, todos vieram a sofrer dificuldades e foram necessárias medidas e apoios do Estado francês e respectivas entidades públicas para que os bancos franceses não sofressem com o risco sistémico global. Contudo, os financiamentos aos bancos não

---

<sup>273</sup> Conforme texto enviado à Comissão Orçamental do *Bundestag*, o Parlamento alemão.

<sup>274</sup> Segundo o jornal alemão *Welt am Sonntag*, o governo alemão analisou a possibilidade de adoptar medidas legais contra o Goldman Sachs, por este ter enganado os investidores relativamente a um produto financeiro ligado a hipotecas subprime. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/governo-alemao-estuda-medidas-contras-goldman-sachs-550574>.

<sup>275</sup> Trata-se de uma *special purpose vehicle* (SPV) ou *special purpose entity* (SPE), e consiste numa empresa criada apenas para a concretização de uma determinada transacção ou série de transacções.

<sup>276</sup> Detentor do Depfa, banco a operar na Irlanda e com graves problemas de liquidez.

<sup>277</sup> Apesar de alguns terem diminuído muito o valor das suas acções: o Crédit Agricole 68% e o BNPP 74%.

<sup>278</sup> Empresa de serviços financeiros, ficou um caso de referência no que respeita a tomada de decisões pela CE quanto ao auxílio dos Estados e nas medidas adoptadas para evitar distorções (ver *The Dexia restructuring decision*, disponível em [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010\\_2\\_11.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010_2_11.pdf)).

foram pensados para ser feitos pelo Estado directamente mas através duma entidade intermediária, criada para o efeito, a *Société de financement de l'économie française* (SFEF), com a responsabilidade de verificar a correcta utilização dos fundos para o efectivo financiamento da economia, conforme os termos acordados<sup>279</sup> e os objectivos fixados<sup>280</sup> em termos de crescimento da economia, prestando informação ao Governo através do *Banque de France* (Cour des Comtes, 2009: 44, 47-54, 63, 70).

*Portugal, o interesse público e as medidas de apoio do Estado e Administração*

Em Portugal, as intervenções aconteceram numa altura em que se discutia<sup>281</sup> se Portugal estava em recessão grave ou mesmo em situação de hiato recessivo (*recessionary gap*). Mas perante as sérias dificuldades de liquidez de algumas entidades, o Governo decidiu concretizar medidas de apoio ao sector financeiro, nomeadamente, com a nacionalização e a concessão de garantias para as entidades poderem recorrer ao crédito, tendo o ministro das Finanças afirmado que “as poupanças dos portugueses em qualquer banco que opera em Portugal estão garantidas”. Aquelas medidas estão todas justificadas por lei<sup>282</sup>, conforme obriga o Estado de Direito e o princípio da legalidade.

Em 24 de Novembro de 2008, o Banco Privado Português, S.A. (BPP) notificou o Banco de Portugal (BP) das suas dificuldades em cumprir as suas responsabilidades para com os depositantes e outros credores<sup>283</sup>. Assim, perante a quase ruptura de tesouraria do BPP e as enormes dificuldades em obter liquidez, o BP determinou a apresentação de um plano de recuperação e saneamento e nomeou administradores provisórios com dispensa do “cumprimento pontual de obrigações”<sup>284</sup>. O Governo, invocando a restrição de liquidez nos mercados e a crise de confiança que impedia o funcionamento

---

<sup>279</sup> Quer aos particulares, quer às empresas, quer às colectividades territoriais. Uma outra entidade, a SPPE, tem por missão zelar pela solvabilidade das instituições, sobretudo quanto às normas sobre os fundos próprios.

<sup>280</sup> Algumas vezes considerados pela Cour de Comtes demasiado elevados mas a não abandonar pois são sempre uma referência (2009: 67).

<sup>281</sup> Nomeadamente Miguel Cadilhe e o Ministro das Finanças, Teixeira dos Santos, na comunicação social.

<sup>282</sup> A Lei n.º 112/97, de 16-09, que dispõe sobre a concessão de garantias pessoais por pessoas colectivas de direito público, incluindo o Estado, a operações financeiras e que justificou a garantia concedida ao BPP pelo Despacho n.º 31268-A/2008, de 4 -12; a Lei n.º 60-A/2008, de 20-10, que veio estabelecer a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a respectiva regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23-10 (o Estado português concedeu várias garantias ao abrigo daqueles diplomas desde finais de 2008); a Lei n.º 63-A/2008, de 24-11, que estabeleceu medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a regulamentação dos procedimentos necessários à execução da lei na Portaria n.º 493-A/2009, de 8-05; a Lei n.º 62-A/2008, de 11-11, que nacionalizou o BPN e estabeleceu que as operações de crédito que fossem realizadas pela CGD, a favor do BPN, no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, beneficiariam de garantia pessoal do Estado até à aprovação dos objectivos de gestão, previstos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 2.º daquela Lei; e o DL n.º 5/2009, 6-01, que aprovou e estabeleceu o regime jurídico do BPN; o DL n.º 2/2010, de 5-01, diploma que aprova a reprivatização do BPN; os Despachos n.º 6670/2010, de 15-04, e 8770/2011, de 1-07, que autorizam a emissão de papel comercial a realizar pelo BPN; o Anúncio n.º 7957/2008, de 23-12, do BP de nomeação dos administradores provisórios para o BPP e o Anúncio da decisão do BP de retirada de autorização do BPP tomada em 15-04-2010.

<sup>283</sup> Transformadas em grave desequilíbrio financeiro após a divulgação da revisão da notação pela Moody's.

<sup>284</sup> O congelamento de depósitos e outras aplicações permitiu pensar que o BP afastava a falência do BPP.

do mercado interbancário, e “o manifesto interesse para a economia nacional resultante da necessidade de salvaguardar a estabilidade do sistema financeiro nacional, a manutenção da credibilidade do sistema bancário português no contexto internacional e a protecção dos fins que são reconhecidos ao sistema financeiro pelo artigo 101.º da CRP”, veio autorizar a concessão da garantia pessoal do Estado<sup>285</sup>. Esta foi concedida apenas para o reforço da tesouraria do BPP, enquanto se procedia à elaboração do estudo de viabilização<sup>286</sup>, com a contragarantia “o penhor dos seus activos no balanço no montante de cerca de 672 milhões de euros”, calculados pelo BP, os quais o Governo considerou “oferecer segurança para fazer face às responsabilidades que o Estado assumiu nesta operação de financiamento”, para o BPP poder manter a sua exploração e cumprir as suas responsabilidades. O Governo realçou que entre os “clientes de depósito do BPP se encontrava um conjunto alargado de clientes institucionais do sector financeiro<sup>287</sup> e de pequenos e médios empresários de relevo a nível regional e com impacte para a economia nacional” e pelo Anúncio n.º 7957/2008, reitera os riscos de contágio que a situação do BPP potencialmente comportava.

A CE, após a abertura de investigação, aprovou este auxílio estatal, em 13 de Março de 2009, com validade de 6 meses e sob condição de ser apresentado um plano de reestruturação que servisse a recuperação do BPP, sem a ajuda do Estado<sup>288</sup>. O Governo entendeu que essa responsabilidade cabia ao BPP e, apesar deste não o fazer, estendeu a validade da garantia por mais 6 meses, sem antes ter comunicado à CE, e voltou a renová-la para valer até 5 de Julho de 2010, enquanto aguardava a apresentação do plano e também a constituição do fundo especial de investimento fechado para os clientes do BPP, de retorno absoluto de investimento indirecto com garantia de capital.

Entretanto a CE pôs em causa que a garantia estivesse em conformidade com a Comunicação dos auxílios estatais para superar a crise financeira, quer em termos de duração, quer em termos de custo<sup>289</sup>, mas voltou a autorizar que Portugal pudesse prolongar as medidas de apoio à recapitalização das instituições de crédito até 30 de Junho de 2010, considerando-as conforme as medidas aprovadas, meio adequado para remediar a perturbação séria na economia portuguesa e compatíveis com o

---

<sup>285</sup> Nos termos da Lei n.º 112/97 e para cumprimento das obrigações de capital e juros no âmbito da operação de financiamento. O empréstimo (450 milhões de euros) foi concedido ao BPP pelo BCP, a CGD, o BES, o Santander, o BPI e a CCCAM e garantido pela República Portuguesa (taxa de garantia de 0,2% ao ano), apesar do Ministro das Finanças ter antes dito que a eventual falência do BPP não constituía “risco sistémico”.

<sup>286</sup> Instrumento de curto prazo necessário para a manutenção da instituição.

<sup>287</sup> O empréstimo permitiu o pagamento de depósitos a credores subordinados, como as caixas agrícolas, posteriormente invocado como sendo discriminação de credores e contra o disposto na lei já que, em caso de insolvência, o pagamento de depósitos de bancos está em último lugar.

<sup>288</sup> E Governo português tinha de elencar as medidas que pretendia tomar para assegurar o futuro do banco em cumprimento das normas europeias dos auxílios estatais.

<sup>289</sup> A CE abriu uma investigação formal sobre o assunto, a qual poderia resultar na obrigação do Estado português em retirar ou modificar o auxílio. E caso o auxílio fosse considerado ilegal, a consequência para o Governo português, por não respeitar as indicações da Comissão, seria a possibilidade de a Comissão intentar uma acção de condenação junto do Tribunal de Justiça.

mercado interno, por serem auxílios destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, mas acentuando a sua limitação no tempo e no objecto<sup>290</sup>.

Contudo, depois de verificadas mais operações irregulares de cerca de 70 milhões de euros, “verificada a inviabilidade dos esforços de recapitalização e recuperação” do banco, “desenvolvidos no contexto das providências extraordinárias de saneamento adoptadas pelo Banco de Portugal”, e da divulgação da afirmação do SETF de que o BPP era um banco «aparentemente já sem solução»<sup>291</sup>, foi “revogada a autorização para o exercício da actividade” do BPP, por deliberação do Conselho de Administração do BP, em 15 de Abril<sup>292</sup> de 2010. De imediato, notificou-se o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e o Sistema de Indemnização aos Investidores (SII), para activação dos respectivos sistemas de garantia. E, no final desse mês, os clientes do BPP receberam a primeira tranche dos depósitos abrangidos pelo FGD e o valor remanescente, até ao limite de cem mil euros<sup>293</sup>, ficou de ser entregue aos clientes posteriormente. O extracto da decisão da abertura do processo de liquidação e da revogação da autorização do exercício da actividade do BPP foi publicado em 28 de Maio mas com efeitos para o passado, a partir das 12 horas do dia 16 de Abril de 2010.

De seguida, verificou-se a instauração de processos contra o Estado, quer de clientes do BPP quer da Banca<sup>294</sup>, para contestar e travar os reembolsos e pagamentos pelo SII, e contra o BP, pela Comissão Liquidatária do BPP, tendo sido notificado pelo Tribunal do Comércio de Lisboa para proceder à entrega de quantia pertencente à massa insolvente do BPP e "indevidamente entregue ao Tesouro"<sup>295</sup>. Entretanto a CE havia dito que a garantia dada pelo Estado era ilegal, tal como o Tribunal de Contas já antes havia afirmado<sup>296</sup>.

Outro banco português em dificuldades em 2008 foi o Banco Português de Negócios (BPN), com um enorme volume de perdas acumuladas, atingindo uma situação de “forte deterioração” financeira<sup>297</sup>, de iminente ruptura de pagamentos e sem liquidez adequada<sup>298</sup>. E a par desta situação,

---

<sup>290</sup> De acordo com o artigo 107, n.º 3, alínea b), do Tratado de Funcionamento da União Europeia, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>.

<sup>291</sup> <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/financas/bpp-bpn-portugal-europa-agencia-financeira/1150475-1729.html>

<sup>292</sup> A agência de rating Fitch afirmou que a falência do BPP não colocaria “significativos riscos sistémicos para o sistema financeiro ou riscos macroeconómicos” nem afectaria o rating de Portugal, pois “não é uma instituição suficientemente grande” para tal. E, acrescente-se, que há o FGD para proteger os depósitos.

<sup>293</sup> Directiva 2009/14/CE do PE e do Conselho, de 11-03-2009, JOUE 13-03-2009 (em Boletim BP n.º 4/2009).

<sup>294</sup> Providências cautelares interpostas pelos principais bancos portugueses, com excepção da CGD e BCP.

<sup>295</sup> À data da insolvência havia uma conta de depósito do BPP mas à guarda do BP, em garantia do penhor dado pelo Estado, com um saldo de 2.904 milhões de euros, resultante de rendimentos e amortizações dos valores mobiliários, e como foi entregue ao Tesouro, o BP foi notificado para proceder à sua entrega, em 10 dias, à Comissão Liquidatária do BPP, por pertencer à massa insolvente.

<sup>296</sup> No Parecer da Conta Geral do Estado de 2008, o TC disse que a garantia era ilegal pois, quando o aval foi concedido, não havia segurança de cumprimento e antevia-se a execução da garantia, tal como ocorreu.

<sup>297</sup> Em consequência de “negócios megalómanos”, exposição excessiva a riscos de crédito imobiliário, excessiva concessão de crédito a empresas do grupo, avaliação deficiente de activos, empréstimos concedidos sem garantias e mesmo sem a forma necessária, pagamento irregular de remunerações, etc. Alguns problemas foram corrigidos, essencialmente pelos de aumentos de capital impostos pelo BP, mas os prejuízos das operações via Banco Insular, ao serem consolidados no balanço do BPN, levaram a que a sua estrutura financeira ruísse.

sofreu uma corrida ao levantamento de depósitos, ficando claro que, “caso falhasse o pagamento ou houvesse uma corrida aos depósitos em massa, poderia provocar o contágio aos outros bancos e levar ao levantamento generalizado de biliões de euros que o sistema financeiro não podia dar resposta”. Toda esta situação, associada a um “abaixamento do seu *rating*”, depois de apurada a inviabilidade ou inadequação de meio menos restritivo apto a salvaguardar o interesse público<sup>299</sup>, justificou a decisão do Governo de nacionalizar todas as acções representativas do capital social do BPN, nos termos da Lei n.º 62-A/2008<sup>300</sup>, transmitindo-as para o Estado, livres de quaisquer ónus ou encargos.

Assim, o objectivo da nacionalização foi o de assegurar a estabilidade do sistema financeiro impedindo uma crise sistémica e proteger os depositantes do banco, entendendo o Governo que a acção do Estado de nacionalizar o banco se tratou da “medida ajustada aos objectivos pretendidos”. O Relatório da Comissão de Inquérito, veio confirmar que a nacionalização era a única solução para o BPN, realçando que a “decisão surge enquadrada pelo panorama internacional” pois, considerando que as nacionalizações são o último recurso dos governos, em 3 meses “foram nacionalizados 10 bancos na Europa”. Assim, considerando não haver um plano viável para manter o BPN<sup>301</sup>, designadamente interessados na sua aquisição, conclui-se que “a falência teria, para além dos riscos sistémicos, um custo provavelmente maior do que a nacionalização, tendo-se esta mostrado como a melhor opção”. De facto foi a forma mais rápida de resolver a situação, sem efeitos nefastos para os clientes, pois as contas nunca estiveram congeladas.

A gestão do BPN foi atribuída à CGD, bem como a definição dos respectivos objectivos de gestão, os quais tinham de acautelar, designadamente, os interesses dos depositantes, os interesses patrimoniais do Estado e dos contribuintes e a defesa dos direitos dos trabalhadores, depois de terem sido aprovados financiamentos da CGD ao BPN que ascenderam a 4.000 milhões de euros até final de 2008. A mesma lei estabeleceu que as operações de crédito ou de assistência de liquidez beneficiam de garantia pessoal do Estado<sup>302</sup> até à data da aprovação dos objectivos de gestão. Deste modo, tendo por objectivo a estabilidade financeira e suprir a falha de liquidez, foram atribuídas várias garantias do Estado<sup>303</sup>.

---

<sup>298</sup> A partir de Setembro de 2008 o BPN só conseguia fazer pagamentos aos seus clientes graças às injeções de liquidez que iam sendo feitas pela CGD.

<sup>299</sup> O reconhecimento do interesse público dispensa a adopção da resolução fundamentada para impedir a suspensão dos efeitos em caso de impugnação (artigo 128.º CPTA). Também, pelo artigo 19.º da Lei n.º 63-A/2008, se presume que a adopção de providências cautelares prejudica gravemente o interesse público.

<sup>300</sup> Aprovou, em Anexo, o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização, nos termos do artigo 83.º da CRP, no todo ou em parte, de participações sociais de pessoas colectivas privadas, quando, por motivos excepcionais e especialmente fundamentados, tal se revele necessário para salvaguardar o interesse público, respeitando sempre os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência.

<sup>301</sup> Neves e Fernandes (2011: 60, 72, 88, 97, 100-101) apontam o contrário além do desinteresse e falha do BP.

<sup>302</sup> Mas salvaguardada a necessidade de observância do limite máximo legalmente estabelecido para a prestação de garantias pessoais do Estado.

<sup>303</sup> Em 31-12-2008 e em 21-01-2009, para a emissão de papel comercial a realizar pelo BPN, até ao montante de 2.000 milhões de euros; em 27-10-2009 e em 15-04-2010 foram publicadas novas garantias para a emissão de papel comercial, cada uma até ao montante de 1.000 milhões de euros. Posteriormente, os despachos destas

Na sequência da nacionalização, pôs-se a questão do direito à indemnização, que a lei reconhece, quando devida<sup>304</sup>, mas o Governo decidiu<sup>305</sup> que não fosse devida qualquer indemnização ao anterior accionista do BPN e “não atribuir qualquer valor, a título de indemnização decorrente da nacionalização da totalidade das acções representativas do capital social do BPN”.

A decisão de nacionalizar o BPN foi tomada para durar apenas o tempo estritamente necessário, tendo o ministro das finanças afirmado que o plano para minorar perdas compreendia vender os activos e reprivatizar o banco. Mas tal exigia a recapitalização do banco, agravando os custos para o Estado, e portanto para todos os contribuintes portugueses<sup>306</sup>, ou então a venda pelo Estado com insuficiência de capital, prejudicando o valor da venda<sup>307</sup>. Pelo Decreto-Lei n.º 2/2010, de 5 de Janeiro, foi aprovada a privatização da totalidade do capital social do BPN, afirmando-se a intenção de integrá-lo "num grupo financeiro que possa dotá-lo da solidez necessária e continuar a assegurar a protecção dos interesses que presidiram à sua nacionalização"<sup>308</sup>. E nessa sequência, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2011, de 6 de Setembro, procedeu-se à adjudicação da proposta apresentada pelo Banco BIC no âmbito da venda directa da totalidade das acções do BPN<sup>309</sup> por ser a que assegura “a maximização da preservação do perímetro do BPN e do encaixe financeiro, assim como a limitação dos riscos e as garantias associadas à venda directa”.

Quanto ao apoio do Estado aos outros bancos, através da concessão de garantias pessoais, a Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro<sup>310</sup>, veio permitir a concessão extraordinária a par das permitidas pelo regime geral<sup>311</sup>, a obrigações assumidas em contratos de financiamento<sup>312</sup>, incluindo a renovação das respectivas operações por parte das instituições de crédito sedeadas em Portugal, tendo em vista o reforço da estabilidade financeira e a disponibilização de liquidez nos mercados financeiros.

---

garantias foram revogados e foi prestada a garantia pessoal do Estado até ao montante de 3.100 milhões de euros, pelo Despacho n.º 19070-A/2010, de 23-12.

<sup>304</sup> Tendo por referência o valor dos respectivos direitos, avaliados à luz da situação patrimonial e financeira da pessoa colectiva à data da entrada em vigor do acto de nacionalização, ou seja, o valor dos respectivos direitos é apurado tendo em conta o efectivo património líquido.

<sup>305</sup> Em 20-07-2009, após audiência prévia, face ao valor negativo da situação patrimonial e financeira da instituição, apurado na sequência das avaliações realizadas nos termos legais.

<sup>306</sup> E, com as privatizações, pretende-se “aumentar o bem-estar da sociedade” (Paz Ferreira, 1989: 37).

<sup>307</sup> A Lei n.º 63-A/2008, de 24-11, que estabelece medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, tinha já previsto o processo de desinvestimento público, “nomeadamente de acordo com as condições de mercado e de modo a assegurar a adequada remuneração e garantia dos capitais investidos, tendo em conta os objectivos de estabilidade financeira”.

<sup>308</sup> O Governo não dará preferência formal a entidades portuguesas na reprivatização do banco, sendo os critérios principais o encaixe financeiro para o Estado e a existência de garantias de gestão estável: os candidatos deverão demonstrar “experiência de gestão na actividade bancária”, “dimensão e solidez financeira”, “capacidade para apoiar o BPN na expansão e na reestruturação financeira, devidamente sustentadas”, e “capacidade para assegurar, em termos compatíveis com a procura e a gestão sã e prudente da instituição, o emprego e o crédito à economia, nomeadamente às pequenas e médias empresas”.

<sup>309</sup> Com reserva de um lote de acções para aquisição por parte dos trabalhadores, em condições preferenciais.

<sup>310</sup> Regulamentada pela Portaria n.º 1219-A/2008, de 23-10.

<sup>311</sup> A Lei n.º 112/97, de 16-09, ao abrigo da qual foi concedida a garantia ao BPP.

<sup>312</sup> Semestralmente, o Ministério das Finanças dá conhecimento à AR de todas as concessões extraordinárias de garantia pessoal, no âmbito do sistema financeiro, concedidas nos termos desta lei, bem como da sua execução.

Assim, a concessão de garantia pessoal do Estado pode ser solicitada por todas as instituições de crédito com sede em Portugal, que pretendam contrair financiamentos, o que inclui a emissão de empréstimos obrigacionistas junto de investidores institucionais, e reunam os critérios de solvabilidade previstos na lei, “sem introduzir qualquer distorção ao nível da concorrência entre instituições financeiras nem intervir nas competências de gestão de liquidez no âmbito do euro sistema”. Atentas as “circunstâncias de excepcionalidade”, a lei realça que têm “carácter transitório”, mantendo-se válidas até 31-12-2009, e que “as obrigações assumidas pelas instituições de crédito em contratos de financiamento ao abrigo daquela norma não poderiam, em princípio, “exceder o período de 3 anos, a partir da data da aprovação do financiamento”. Entretanto já foram renovadas várias garantias para valerem por mais tempo e concedidas novas garantias.

De todas as garantias pessoais dadas pelo Estado, destacam-se, pelos montantes a garantir, a dada ao BPP, no valor de € 450 milhões<sup>313</sup>, e as dadas ao BPN<sup>314</sup> e à CGD<sup>315</sup>. Nalgumas<sup>316</sup> é expresso que elas permitem que os bancos cumpram os programas financeiros definidos, mantendo uma estrutura de financiamento equilibrada e assegurando o desenvolvimento da actividade de concessão de crédito a particulares e a empresas, em especial às PME. E por isso, por permitirem a “liquidez nos mercados financeiros com vista à manutenção da estabilidade financeira e ao financiamento regular da economia”, o Governo classifica-as de “grande interesse nacional”. Recentemente, voltaram a ser prestadas garantias a vários bancos<sup>317</sup> com a mesma fundamentação.

### **3 – A crise mundial e o poder dos Estados**

#### **3.1 – Estado, interesse público e características da intervenção pública**

Em reacção à crise financeira despoletada em 2007-2008, que evidenciou a necessidade de a comunidade internacional desenvolver mecanismos de supervisão e instrumentos que permitissem fortalecer os sistemas financeiros e que facilitassem a detecção tempestiva das suas vulnerabilidades, os governos têm proporcionado apoios directos ao sector financeiro em diferentes formas: por injecções de capital, por compra de activos tóxicos e por empréstimos directos, pelo que “com a actual crise económica, voltámos a ser (quase) todos keynesianos” (Lopes, 2010: 41). Os governos têm, também, concedido garantias relativamente a empréstimos contraídos pelos bancos mas essas garantias “não pesam na contabilização da dívida pública ou *deficit*” a não ser que sejam accionadas

---

<sup>313</sup> Pela execução desta garantia, em 31-12-2010 o Estado português tinha por recuperar € 450.974.875 e direito a juros no montante de € 1.486.422,67 (fonte CGE/2010).

<sup>314</sup> Na sequência do Despacho n.º 19070/2010, de 23-12, reuniram-se os montantes garantidos anteriormente totalizando 3500 milhões de euros de garantias emitidas. Pelo Despacho n.º 8770/2011, de 1-07, concedeu-se nova garantia à emissão de papel comercial pelo BPN até 1.000 milhões de euros.

<sup>315</sup> Despacho n.º 8845/2011, de 5-07, para garantia de empréstimo obrigacionista até € 1.800 milhões de euros.

<sup>316</sup> Ao BES, BCP, CGD, Finantia e Invest.

<sup>317</sup> À CGD pelo Despacho n.º 8845/2011, de 5-07; ao BCP pelo Despacho n.º 9814-A/2011, de 4-08; ao BANIF pelos Despachos n.ºs 9127-A e 9127-B/2011, de 18-07; ao BES pelo Despacho n.º 9127-C/2011, de 18-07; e ao Banco Mais pelo Despacho n.º 9127-D/2011, de 18-07.

(Ter-Minassian, 2010: 28) e permitem auferir comissões pela prestação das mesmas, conforme as condições impostas pela CE (CE 2010: 3,5), apesar de serem de valor baixo atendendo à conjuntura.

Com efeito, a gravidade da crise despoletada e os seus efeitos de contágio, despertaram a consciência da comunidade internacional para a ineficácia da arquitectura financeira vigente no que respeita a estabilidade financeira e a prevenção de crises (Freitas, 2008). E experiências de crises financeiras, nomeadamente dos anos noventa, demonstraram, também, a interdependência entre as economias e os sistemas financeiros nacionais para além de inesperados efeitos brutais advindos da utilização desregrada de determinados instrumentos financeiros de alavancagem.

Assim, vimos que a racionalidade para a tomada das políticas de apoio ao sector financeiro consistiu, em primeiro lugar, na estabilidade financeira, tomando-se as medidas necessárias para parar e evitar a corrida aos depósitos. Deste modo, preveniu-se o risco sistémico, ou seja, o risco de falência de todo um sistema ou mercado financeiro<sup>318</sup>, e não apenas de uma entidade ou grupo de entidades<sup>319</sup>. E para proteger o sistema financeiro e a economia, os Governos, optando pelo "mal menor", "menos prejudicial para a economia"<sup>320</sup>, ajudaram bancos a limpar o património tóxico e deram-lhes apoios para poderem angariar capital e aumentar o crédito, suporte do crescimento da economia, e evitar a perda de confiança no mercado financeiro.

Quanto às medidas tomadas pelo Governo português e BP, nomeadamente a nacionalização e a reprivatização do BPN, a concessão de garantias do Estado, incluindo ao BPP, e a retirada da autorização de exercício de actividade ao BPP, bem como as circunstâncias conjunturais que determinaram e influenciaram a tomada de decisão, considera-se que aquelas entidades, desenvolveram um conjunto de iniciativas que procuraram responder aos objectivos previamente definidos e no âmbito das suas responsabilidades<sup>321</sup>, nomeadamente no que respeita o desenvolvimento económico. Deste modo, todas as medidas tomadas pretenderam ir ao encontro de uma necessidade enorme de liquidez dos bancos com sede em Portugal, que, nalguns casos sofreram uma ameaça real de falência. Perante a falta de liquidez de determinados bancos, devidamente identificados, a dificuldade dos mesmos em cumprirem as suas obrigações e pela dificuldade dos bancos em obter uma resposta pronta e suficiente sem o apoio ou a intervenção do Estado, ficou claro que era necessária a tomada de posição do Estado, em concreto do Governo.

Isto porque a falta de liquidez condiciona não só a capacidade de cumprir os compromissos dos bancos, nomeadamente no que se refere aos depósitos, mas também quanto à concessão de crédito, actividade fundamental para financiamento do sector produtivo e de toda a economia mas também de suporte financeiro das famílias e particulares. Daí que a população-alvo das medidas de

---

<sup>318</sup> Ou a mera probabilidade desse risco de falência ocorrer (Kaufman e Scott, 2003, 371-391).

<sup>319</sup> IMF Working Paper (Nov 2008), *Systemic Banking Crises: A New Database*, Luc Laeven e F. Valencia.

<sup>320</sup> "Os défices orçamentais foram necessários para evitar o colapso das economias – como Keynes explicou nos anos 1930. Mas os défices orçamentais, se podem evitar o colapso no curto prazo, não garantem (antes pelo contrário) que a economia retome as anteriores trajectórias de crescimento – como se viu nos anos 1970".

<sup>321</sup> Competências administrativa e legislativa definidas na CRP, na parte relativa ao Governo.

incremento da liquidez e protecção da estabilidade financeira não seja constituída apenas pelo conjunto dos bancos mas também pelos clientes e potenciais clientes e, em última análise, pelos contribuintes como suporte global e por todos os potenciais beneficiários do sistema financeiro. Deste modo, podemos dizer que todos os intervenientes nos mercados financeiros, qualquer que seja a sua posição, credora ou devedora, são população-alvo das medidas. Com isto, incluem-se os trabalhadores das instituições financeiras, sobretudo das intervencionadas, mas também das entidades dependentes dos créditos e outros serviços prestados por aquelas entidades.

Pelo exposto, as medidas tomadas para evitar o real risco sistémico e assegurar a estabilidade financeira e o regular funcionamento da economia, constituem interesse público, constituem matéria relacionada com a realidade da comunidade, porque interferem no âmago da actividade económica, nos mercados, na vida das empresas, no emprego, no pagamento de salários, etc.

Assim, o grau de observância do princípio da estabilidade financeira pretendida com todas as medidas tomadas pode ser analisado por referência a um conjunto de critérios, com dois níveis de relevância: essenciais dizem respeito àqueles elementos que devem estar presentes nos enquadramentos legais, regulamentares e de supervisão avaliados para que se possa considerar que o princípio é cumprido; e os adicionais referem-se a elementos complementares que contribuem para enquadramentos mais robustos e cuja implementação é aconselhada. “Neste contexto, a plena observância de um princípio requer, em geral, o cumprimento de todos os seus critérios essenciais. Os critérios adicionais podem, pontualmente, ser considerados especialmente importantes e, nesse sentido, podem igualmente concorrer para a determinação da observância do princípio”<sup>322</sup>. Assim o princípio da estabilidade financeira foi, globalmente, conseguido tendo em conta a análise dos critérios essenciais e as soluções jurídicas encontradas.

Ter facilitado o recurso ao crédito por parte dos bancos que beneficiaram das garantias do Estado permitiu-lhes ultrapassar as maiores dificuldades de liquidez, não quebrou a confiança e evitou a corrida aos depósitos, reforçando a estabilidade financeira nos mercados financeiros e permitindo o financiamento regular da economia. Para além disso, reitera-se, em regra não aumenta o défice nem a dívida pública, salvo se há execução da garantia, como sucedeu com o BPP.

A nacionalização do BPN foi uma decisão que contrariou o caminho que estava a ser percorrido quanto às participações do Estado no sector privado mas da maior relevância pois parou a corrida aos depósitos<sup>323</sup> numa altura que se temia o efeito de rastilho e se sabia que as demais entidades não poderiam responder. Nota-se, que o mesmo ocorreu noutras economias, apontando-se o exemplo do Northern Rock no Reino Unido. Por outro lado, é importante ter conseguido reverter a

---

<sup>322</sup> *Financial Sector Assessment Program: Portugal. Caracterização do Exercício e Apresentação de Resultados*, João Filipe Freitas, Banco de Portugal, Junho 2008.

<sup>323</sup> Controlou-se o risco sistémico, tendo em conta a natureza da maioria das operações que contratava com os seus clientes, sendo fundamentalmente um banco comercial, de retalho, e pelo tipo de clientes em carteira.

intervenção pública<sup>324</sup> pois “a experiência internacional sugere que o sector público não é o melhor dono dos bancos” (Ter-Minassian), sendo mais difícil gerir *de maneira técnica* sem a ingerência de *ingredientes políticos*, questionando-se a gestão pública entretanto exercida<sup>325</sup>.

Questionável será o conjunto das medidas tomadas e dos dinheiros públicos gastos com o BPP, na medida em que, desde o início da crise, foi sublinhado, pelas mais diversas individualidades, que a falência seria o seu desfecho e que o Estado não devia dar qualquer apoio, por não existir verdadeiro risco sistémico com essa falência, como efectivamente se verificou, e que de certa forma fundamentou a decisão final de ilegalidade da CE, apesar das decisões anteriores de autorização. E entretanto, para permitir a manutenção da instituição e o cumprimento das suas responsabilidades<sup>326</sup>, o Estado teve de obter aprovação de medidas financeiras de curto prazo. Agora o Estado confronta-se com a necessidade de reduzir despesa<sup>327</sup> a par mas tem de assumir as suas responsabilidades com a garantia concedida ao BPP e já executada, em resultado, quer da insuficiência das contragarantias oferecidas, quer do imprevisível decorrente de todo o processo. Assim, se questiona-se se não terá sido prejudicial o tempo que demorou o estudo de viabilização do BPP apesar de reconhecer-se, contudo, a pressão exercida pela conjuntura e, sobretudo, a dificuldade de conhecimento da verdadeira dimensão da situação financeira do banco, o que também se verificou em mais instituições de crédito no mercado global (Ter-Minassian, 2010: 36). Para além disso verificaram-se muitas falhas de supervisão, sobretudo no que respeita ao BPP mas também quanto ao BPN e demais bancos.

Quanto a elementos adicionais, e relativamente ao objectivo de apoiar os bancos para que estes pudessem apoiar as empresas, pode questionar-se os meios utilizados pelo Governo para a efectiva concessão de crédito às empresas e realça-se a iniciativa tomada pelas autoridades francesas de criar uma entidade de acompanhamento do financiamento da economia real, a SFEF, com a responsabilidade de celebrar os protocolos de financiamento e verificar a correcta utilização dos fundos para o efectivo financiamento da economia, conforme os termos e objectivos acordados.

Por fim, quanto aos efeitos na população-alvo, sublinha-se que as medidas tomadas tinham por objectivo fundamental não quebrar a confiança no sistema financeiro, para evitar corridas aos depósitos, incompatíveis com a situação da banca e evitar, igualmente, o provável efeito de rastilho provocado pelo risco sistémico. Nesta medida, trata-se de matéria de interesse público que requer todo o cuidado, pois ainda estão bem presentes os efeitos devastadores que recentes crises financeiras, quer na Ásia quer na América Latina, deixaram nas economias e nas populações. No entanto, o FMI reconheceu “que os riscos de contágio no sector financeiro nacional se apresentavam bastante limitados, dada a reduzida interligação entre as instituições/grupos financeiros. Com efeito,

---

<sup>324</sup> Sendo sempre discutível o valor agora aceite pelo Governo na transacção de privatização.

<sup>325</sup> Neves e Fernandes afirmam que a nacionalização só levou a mais despesa pública (2011: 101).

<sup>326</sup> Para com os depositantes e outros credores, e justificadas pelo Governo como de manifesto interesse para a economia nacional.

<sup>327</sup> <http://www.pcm.gov.pt/pt/GC19/Governo/OE2012/Pages/OE2012.aspx>

a actividade não bancária dos conglomerados financeiros existentes não era significativa e a exposição interbancária directa entre os bancos portugueses era também muito reduzida”<sup>328</sup>.

E nota-se as fragilidades detectadas já antes do processo de apoio aos bancos que revelavam a necessidade de “uma vigilância contínua” por parte da autoridade de supervisão, com exposições ao risco consideradas como “pouco usual”, nomeadamente ao *equity risk* “resultante dos fundos de pensões dos bancos e a existência de uma concentração de riscos no segmento imobiliário (incluindo o crédito hipotecário, crédito à construção, entre outros) e em grandes empresas não financeiras”. E “o caso particular dos fundos de pensões dos bancos portugueses foi considerado, pelo FMI, como um desafio para as instituições, dadas as necessidades de financiamento destes fundos e o facto de os mesmos representarem uma fonte expressiva de exposição ao risco de mercado por parte das instituições”<sup>329</sup>. Também quanto à situação das famílias, o mesmo texto afirmou que “no caso do crédito hipotecário, o FMI destacou, como factor de risco, o elevado nível de endividamento das famílias” sobretudo decorrente do “facto de a grande maioria dos créditos se encontrar contratada a taxa variável implica que o risco de taxa de juro tenha sido transferido para as famílias, o que por sua vez aumenta o risco de crédito do sistema bancário que, por essa via, se pode tornar mais vulnerável a choques substanciais nas taxas de juro e/ou a evoluções adversas no rendimento das famílias ou nos níveis de desemprego”. De sublinhar, igualmente que, “de acordo com a análise do FMI, a intensificação da concorrência (...) havia conduzido a algum “relaxamento” dos critérios de concessão de crédito, incluindo o aumento dos rácios *loan-to-value*”.

### **3.2 – A hipótese da não intervenção, a lógica da intervenção pontual e a reforma dos mecanismos de regulação**

As intervenções dos Estados nos sistemas financeiros foram aconselhadas e seguidas por vários Estados, entidades e organizações bem como pela academia e, apesar de não haver unanimidade de posições, parece um facto incontestável que impediram que acontecesse “o pior” nos sistemas financeiros, pois, sem os apoios, muitos dos bancos privados teriam desaparecido. Assim, a intervenção dos Estados apresentou-se como inevitável perante o risco de colapso do sistema financeiro, com todas as consequências económicas e sociais negativas que daí poderiam resultar, e o risco das “consequências imprevisíveis”<sup>330</sup> que todas as crises têm. Aliás, a importância dos bancos é tal que têm “meios para nos forçar a ajudá-los” uma vez que “a continuidade dos seus financiamentos a muito curto prazo é vital” e “tudo o que a possa ameaçar é, potencialmente, uma catástrofe” pelo que, como disse o presidente do Bundesbank, nenhum governante podia “assumir uma atitude de

---

<sup>328</sup> *Financial Sector Assessment Program: Portugal. Caracterização do Exercício e Apresentação de Resultados*, João Filipe Freitas, Banco de Portugal, Junho 2008.

<sup>329</sup> *Sic.*

<sup>330</sup> Como alertado pelo ministro alemão das Finanças, Peer Steinbrück.

inerte expectativa” e tinha de ter por prioridade a de “travar a crise de confiança e as turbulências nos mercados internacionais” até porque esta crise é global, *diferente* das demais<sup>331</sup>.

O ponto fraco do sistema financeiro é e foi o da falta de liquidez, não só para cada instituição mas em todo o mercado interbancário pois a falta de liquidez dos bancos raramente é local e se acontece num “pode, rapidamente, contagiar os outros bancos” pelas “obrigações cruzadas” entre eles desde logo por deterem depósitos de outros bancos. E é na propagação, a que se segue o contágio da desconfiança e a corrida aos depósitos, que “reside um risco sistémico de materialização”<sup>332</sup>. Por isso, a não intervenção teria provocado uma situação ainda mais séria aos bancos, com fuga de capital, e a falência dum colocaria outros bancos em sério risco, o suficiente para tornar muito difícil senão impossível um “regulamento ordenado”. Acresce que qualquer insolvência bancária é precedida de uma moratória em todas as transações, o que equivalia a negar o acesso aos depósitos por muito tempo e, no caso das empresas, levaria a mais falências e a uma perturbação ainda maior da economia, mesmo com a garantia total dos depósitos dos clientes, como na Alemanha.

A falta de apoio do Estado perante a menor liquidez faria, no mínimo, “um aperto suplementar na contracção do crédito” e a diminuição do crédito não é desejável para sair da actual recessão, para além de ser contra o próprio interesse social, pois o crédito permite que muitas pretensões da comunidade se tornem realidade e financia o ciclo de produção e os investimentos. Ou seja, as medidas tomadas para evitar o real risco sistémico e assegurar a estabilidade financeira e o regular funcionamento da economia, têm efeitos no cerne da actividade económica, na vida das empresas e dos mercados, no emprego, no pagamento de salários, etc. Os Relatórios do FMI<sup>333</sup> dizem que os riscos para o sistema financeiro ainda são preocupantes mas diminuiram, e que o mesmo está a caminho da recuperação. Contudo, os EUA e os países da Europa estão com uma dívida pública muito grande<sup>334</sup> e questiona-se a sobrevivência do euro. Contudo, convém notar que os Estados, entidades políticas soberanas, *não morrem* por terem mais dívida ou pelo seu não pagamento, e que a dívida pública, neste caso, serve para ajudar os credores, estando os interesses bancários também no centro dos interesses dos Estados. Mas coloca-se o problema do "risco moral", pois os governos “para salvarem instituições financeiras da falência poderão estimular comportamentos de risco semelhantes no futuro, dada a expectativa de poderem novamente beneficiar do socorro dos governos

---

<sup>331</sup> Bastante sublinhado ao longo de todo o livro de Reinhart e Rogoff (2010). Outro aspecto importante é que, diferentemente da crise de 1929, “desta vez há uma atitude concertada e multilateral para se enfrentar a crise”. Também a rapidez com que se salvaram instituições de credibilidade baixíssima mas de alto poder de estrago aponta para uma nova cultura de construção de políticas multilaterais, mas também para “o imenso poder político dos especuladores, que tudo farão para conter mudanças estruturais”.

<sup>332</sup> Neste sentido, Lordon (2010). Strauss-Kahn (FMI) e Jean-Claude Trichet (BCE), declararam que “socorrer a finança privada era em si suficientemente escabroso” para não ter que fazê-lo uma segunda vez.

<sup>333</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf>.

<sup>334</sup> Muitos, sobretudo os ingleses, afirmam ser consequência dos apoios dos Estado nos sistemas financeiros. “Os défices orçamentais foram necessários para evitar o colapso das economias – como Keynes explicou nos anos 1930. Mas os défices orçamentais, se podem evitar o colapso no curto prazo, não garantem (antes pelo contrário) que a economia retome as anteriores trajectórias de crescimento – como se viu nos anos 1970”.

e assim, os governos estariam a criar as condições para a próxima crise financeira”<sup>335</sup>. E tanto mais porque a sustentabilidade das finanças públicas dos países europeus é um grande desafio, dado o envelhecimento da população a par do menor número de nascimentos.

Por isso, alguns defendem que não deviam ter sido dados apoios<sup>336</sup>, que devíamos ter feito “a experiência de deixar acontecer *a falha a alto nível* para ver se o sistema bancário é, afinal, capaz de absorver sem entrar em colapso – e é possível que sim. Mas a experiência é a brincar, porque senão... É bem preferível antes de carregar no botão *falha a alto nível* ter na manga o segundo plano de salvamento bem montado e pronto a sair”<sup>337</sup>. E os Governos que tivessem executado tal decisão arriscavam-se “a ficar para a história como os governos que conduziram as economias para o desastre”, tal como aconteceu, por exemplo, com o presidente Hoover na Grande Depressão.

No entanto, continuam a verificar-se os “erros do passado”, em que, como afirmou Posner<sup>338</sup> “os intervenientes (*businesspeople*) e os consumidores fizeram o que os mercados e a sociedade esperava deles”. O Governador do Bank of England, veio, recentemente, criticar a política da máxima rentabilidade, demasiado rápida, e os elevados bónus que continuam a ser pagos no sector e afirmar que, sem reformas efectivas, “poderá haver uma nova crise financeira”<sup>339</sup>. Ou seja, tal como Joseph Stiglitz conclui, é necessário mudar e a nova visão sobre economia deverá ser uma mistura de conceitos pois senão permite-se “que voltem como eram”. E ao apoiar os especuladores sem alterar as regras está a permitir-se o regresso ao momento que gerou a crise, sem ter resolvido nada. Neste sentido vai o Governo dos EUA e vão também os europeus, incluindo Portugal. E, “de facto, uma lição desta crise é que a imaginação nos mercados financeiros não tem limites”<sup>340</sup> e que a gestão desregulada e a alavancagem exagerada comprometeram a estabilidade dos sistemas financeiros.

Perante a crise, os governos agiram, em geral, prontamente, mas têm sido unânimes em considerar fundamental a reforma da supervisão e respectiva regulamentação, de modo a restringir algumas formas de especulação financeira pois, se os bancos não forem obrigados a mudar, é muito difícil que o façam doutra forma. E para evitar novas crises e repetição de factos, têm de ser estabelecidas medidas que impeçam o exagero do *laissez-faire* nos mercados financeiros e obriguem

---

<sup>335</sup> Fernando Alexandre e Pedro Bação, disponível em:

<http://aguiarconraria.blogspot.com/2009/02/16/a-crise-financeira-e-o-papel-do-estado/>

<sup>336</sup> Na Alemanha, Steinbrück defendeu a fusão dos bancos estaduais e não os apoios extraordinários. Foi realçado por vários que nestes, por haver a garantia total, os seus executivos assumiram riscos de apostador e não de investidor ou banqueiro, tornando a especulação uma “actividade subsidiada pela política monetária e pelos contribuintes”. E esse comportamento contribuiu para que as apostas continuassem e aumentassem, numa economia global de casino financeiro, colocando mais bancos em situação de risco. Mas também os bancos privados podem ter uma postura menos cuidadosa se souberem que têm sempre a salvação por parte do Estado, o que alguns economistas apontam como “a consequência mais nefasta das intervenções dos governos durante a actual crise dos mercados financeiros e uma das suas principais críticas”.

<sup>337</sup> Ver Frédéric Lordon, “Taxe bancaire : “une fausse piste” pour Baudouin Prot, em *Challenges*, 15-04-2010, disponível em *Esquerda.Net*.

<sup>338</sup> [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/p/richard\\_a\\_posner/index.html?inline=nyt-per](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/p/richard_a_posner/index.html?inline=nyt-per).

<sup>339</sup> Mervyn King expressou esta opinião numa entrevista publicada em Março de 2011 pelo Daily Telegraph.

<sup>340</sup> <http://aguiarconraria.blogspot.com/2009/02/16/a-crise-financeira-e-o-papel-do-estado/>.

a maior cobertura dos riscos<sup>341</sup>. Por isso as intervenções dos governos nos mercados financeiros devem basear-se em medidas de carácter preventivo que procuram “melhorar o sistema de supervisão do sistema financeiro, com um acompanhamento mais rigoroso das instituições que podem representar um risco sistémico<sup>342</sup>”. Neste sentido vai o Programa do XIX Governo ao reconhecer “lacunas e fragilidades que importa colmatar” nas entidades reguladoras pelo que se impõe “reforçar a regulação, tanto na sua independência como na sua efectividade”<sup>343</sup>. Pelo contrário, Jonh Taylor<sup>344</sup>, considera de menor importância as falhas de regulamentação e afirma que foram os erros das políticas monetárias os responsáveis pela crise e pelo agravar da mesma<sup>345</sup>.

Contudo, parece que, antes de mais, deve pensar-se “se a regulamentação anterior estava bem feita ou não<sup>346</sup>” pois, o que de facto aconteceu foi que, tal como referido pela Comissão de Inquérito, “A regulação bancária foi (...), pondo de lado os requisitos de liquidez” permitindo que a avaliação de riscos fosse confiada “às agências de notação de risco ou mesmo aos próprios bancos”. Para além disso, os códigos deontológicos existentes não foram respeitados. Verificou-se a “falência generalizada dos mecanismos de regulação que se acreditava serem funcionais” criados para “impedir comportamentos irresponsáveis por parte dos países em desenvolvimento”. Não há instrumentos de regulação multilateral para esta situação apesar de alguns falarem num *Bretton Woods II* e ficou demonstrado, também, que os EUA deixaram de ser a superpotência reguladora do sistema financeiro internacional, existindo agora “um mundo multipolar”<sup>347</sup> tendo o governo alemão apresentado uma proposta de implementação de medidas para “civilizar os mercados financeiros”.

O FMI aponta a necessidade de “fiscalização mais eficaz e novas estruturas de controle bem como a existência de novos instrumentos de observação do mercado financeiro, nomeadamente os depósitos de capital nos bancos e a imposição de limites para a celebração de negócios com maior risco.” A Comissão de Inquérito realçou como a “falência dos modelos de governo societário dos bancos e outras instituições financeiras” sucederam pela “ineficiência dos controlos de risco e irregularidades, a ineficácia da certificação de contas<sup>348</sup> e do controlo de gestão por órgãos de

---

<sup>341</sup> De modo a dar maior capacidade de resposta aos bancos perante dificuldades, nomeadamente de liquidez.

<sup>342</sup> Como foi sugerido pelo Grupo dos Trinta, liderado por Paul Volcker.

<sup>343</sup> Páginas 14 e 15. O actual Governador do BP, no discurso de tomada de posse, falou na necessidade de duas supervisões, micro e macro.

<sup>344</sup> Taylor, John B. (2009), *Getting Off Track: How Government Actions and Interventions Caused, Prolonged, and Worsened the Financial Crisis*, Hoover Press.

<sup>345</sup> Desde logo, o abandono da utilização da sua regra de fixação da taxa de juro pelo banco central.

<sup>346</sup> João Salgueiro, presidente da APB, considerou que não via motivos para se alterar o modelo de supervisão do BP sobre o sistema financeiro (em declarações à Rádio TSF).

<sup>347</sup> “We will implement reforms that will strengthen financial markets and regulatory regimes so as to avoid future crises. Regulation is first and foremost the responsibility of national regulators who constitute the first line of defense against market instability.” (Declaração final do G20, Novembro 2008, ponto 8 - [www.nytimes.com/2008/11/16/washington/summit-text.html](http://www.nytimes.com/2008/11/16/washington/summit-text.html)). Na reunião do G20 de 2 de abril 2009 a visão é mais próxima das soluções multilaterais, mas o anexo à declaração final, sobre as medidas de regulação financeira, é extremamente tímido.

<sup>348</sup> O BPN cumpria o rácio de solvabilidade, excluídas as responsabilidades para com o Banco Insular e para com o Balcão virtual, cuja existência foi sempre escondida - não figuravam no balanço, nunca foram

fiscalização e auditores e a perversidade dos incentivos inerentes aos sistemas de remuneração dos executivos”. Por isso é importante que não voltem a acontecer situações de *ingenuidade* por parte da entidade supervisora, nem possam ocorrer *operações clandestinas* sem qualquer registo.

E os mercados financeiros, pelo facto de serem globais, são palco de constantes “novidades” que cumpre verificar e corrigir de imediato, se necessário. Aliás, a crise financeira em análise está intimamente relacionada com o desenvolvimento de esquemas muito sofisticados de financiamento e alavancagem financeira, a maioria das vezes sem terem subjacente qualquer realidade concreta e apenas direitos de crédito que se vão multiplicando e que permitiu um excesso de endividamento sem criação de riqueza, com grandes ganhos puramente financeiros, num mercado global desregulado (Martins, 2010: 114). Mas o excesso de endividamento, acumulado essencialmente pelas famílias para a aquisição de habitação<sup>349</sup> e consumo, foi fomentado pelas grandes facilidades de crédito oferecidas pelos bancos, os quais, para se financiarem, no mercado global, criaram “inúmeros esquemas de alavancagem” e, também, não pode ser descurada a apreciação do posicionamento do Estado em relação a estes desenvolvimentos, permitindo que os mesmos ocorressem.

Isto leva-nos às concepções sobre o papel do Estado e aos sistemas económicos e políticos. E se os Estados das economias ocidentais, de “finanças públicas modernas”, são Estados de bem-estar, com maior ou menor intervenção nos mercados para “deliberadamente alterar o (seu) funcionamento” (Pereira, et al 2005: 26, 35), inseridos numa economia capitalista, considerada “bem mais eficiente do que uma comunista”, não devem descurar os mecanismos de equilíbrio de mercado apontados por Keynes e haver uma intervenção pontual do Estado na economia, como já havia sido apontado no *New Deal* de Roosevelt (Pereira, et al 2005: 34). “Em termos de política anticíclica, torna-se evidente a necessidade de que a intermediação financeira sirva a economia, e não o contrário”, ou seja, “trata-se de assegurar que os recursos fluam para onde são necessários”.

E, perante a realidade de fluxos financeiros mundiais *versus* regulação nacional e de processos globais *versus* gestão fragmentada, há necessidade de regras comuns pois senão a regulação será ineficiente. E o país que exerça algum “controle sobre o movimento de entrada e saída de capitais, visando assegurar o seu uso produtivo e evitar os movimentos pró-cíclicos, passa imediatamente a ser discriminado nos movimentos, tanto pelos investidores institucionais como pelas agências de risco”. Assim, a regulação reforçada pretende, sobretudo, “limitar a alavancagem que atingiu níveis absurdos”, “assegurar a transparência dos processos” e “organizar o acesso às informações não apenas individualmente mas em termos sistémicos”. Para além disso, os Estados pretendem controlar a dupla contabilidade, que se generalizou, e os paraísos fiscais e as fraudes associadas ao *off-shore* financeiro.

---

detectadas pelos revisores oficiais de contas e auditores, nem reportadas por ninguém às autoridades de supervisão (Relatório da Comissão de Inquérito).

<sup>349</sup> Krugman escreveu em 2006: "O modo de vida dos americanos é agora vender casas uns aos outros, com dinheiro emprestado pelos chineses."

Na sequência da crise, têm sido implementadas novas regulamentações e alterações no sector bancário, mas “os sistemas financeiros mundiais permanecem sujeitos a enorme pressão” pois “as condições macroeconómicas a nível mundial deterioraram-se significativamente” e “muitos mercados financeiros encontram-se em dificuldades<sup>350</sup>” apesar dos bancos centrais terem adoptado “medidas no sentido de melhorar o funcionamento dos mercados monetários” e os governos terem ajudado os bancos a retirar dos balanços os activos de difícil valorização”<sup>351</sup>.

A CE e vários Estados-Membros da UE continuam a desempenhar um papel activo na Comissão de Basileia sobre Supervisão Bancária (BCBS) para alcançar a harmonização da definição de fundos próprios<sup>352</sup>, à escala mundial, e uma aplicação homogénea dos requisitos em matéria de capitais mínimos obrigatórios, o que contribuirá para limitar distorções da concorrência, preservar a competitividade internacional e reforçar o sistema bancário europeu<sup>353</sup>. Em 2009, a BCBS aprovou, para discussão, propostas para fortalecer as regulamentações sobre o capital global e sobre a liquidez apresentando como áreas mais sensíveis, nomeadamente, a transparência do capital de base, a cobertura do risco de capital, a existência de um rácio de alavancagem, coberturas de riscos anti-cíclicos, a constituição de reservas e a imposição de *standards* mínimos de liquidez<sup>354</sup>. Por outro lado, o PE e a CE criaram uma entidade de regulação europeia para a área bancária, o European Banking Authority (EBA), que tem feito os *stress tests* aos bancos para avaliar a solvabilidade em situações adversas. Também a BCBS e a Associação Internacional dos Seguradores de Depósito decidiram colaborar e desenvolver um conjunto de princípios internacionalmente aprovados para sistemas de seguro de depósito efectivos<sup>355</sup>, mas concluem que “um sistema de seguro de depósito não se destina, por si mesmo, a resolver sistematicamente falências bancárias significativas ou uma “crise sistémica” e que, nessas situações, para além de dever existir a colaboração de todos os participantes do sistema, o custo deve ser também suportado pelo Estado.

A implementação das propostas tem sido negociada com os vários Estados de modo a equilibrá-las com a possibilidade dos bancos concederem crédito, o que recua com normas mais rígidas de *standards* mínimos de liquidez e de capital. O BP, tal como outros bancos centrais europeus, que já tinha alterado a exigência do rácio de solvabilidade para 8% dos fundos de base, contra os anteriores 4%, recuou nessa exigência feita aos bancos nacionais para um rácio de 7%, perante as dificuldades dos bancos em realizarem aumentos de capital apesar de saber ser um rácio fundamental para a sua solidez e, portanto, para a sua maior capacidade de financiar a economia<sup>356</sup>.

---

<sup>350</sup> <http://www.imf.org/external/index.htm>

<sup>351</sup> Último relatório do BCE sobre a estabilidade financeira (“Financial Stability Review”), disponível em inglês em <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.pt.html>

<sup>352</sup> Ver 1.º Relatório da CE ao PE e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva fundos próprios (89/299/CEE).

<sup>353</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0074:PT:HTML>

<sup>354</sup> <http://www.bis.org/bcbs/> e também [http://www.federalreserve.gov/bankinforeg/basel\\_cons\\_package.htm](http://www.federalreserve.gov/bankinforeg/basel_cons_package.htm)

<sup>355</sup> [http://www.iadi.org/docs/Portuguese\\_IADI\\_BCBS\\_Core\\_Principles.pdf](http://www.iadi.org/docs/Portuguese_IADI_BCBS_Core_Principles.pdf)

<sup>356</sup> Defendido pelo MF. Lord Turner, coordenador de um dos mais detalhados estudos sobre a reforma do sistema financeiro mundial e presidente da autoridade máxima de regulação do sistema financeiro

## CONCLUSÃO

As funções da competência dum Estado de direito, numa sociedade democrática, têm-se expandido. O Estado tem como justificação para a sua existência, a realização do bem comum tendo em conta o interesse público. Mas o entendimento de interesse público como “padrão ético e valorativo”, “modelar da acção política e justificação da acção em sociedade”, sobre o qual o Estado constituiu a sua legitimidade, num determinado momento, sobre o que é uma boa sociedade ou sobre o bem comum ou ainda sobre “tudo aquilo que é necessário para que as pessoas vivam bem”, e que constitui “património colectivo” que afectamos equilibrando os princípios de equidade e de justiça social e de desenvolvimento económico da sociedade, altera-se, bem como as expectativas ou sensibilidades sobre o que é necessário para tal, tem evoluído ao longo dos tempos. Assim, o conceito de interesse público “não apresenta contornos rigorosos” e tem a “complexidade que lhe advém duma história particularmente rica em contradições na determinação da sua essência”, apesar de se questionar o seu conteúdo, sobre se resulta do interesse de todos ou da maioria da sociedade, se é valor absoluto e intemporal, constituindo uma “entidade abstracta”, ou, ainda, uma interrogação e processo perante cada decisão pública a tomar, envolvendo os conceitos de democracia e de reciprocidade.

Os interesses dos indivíduos são a referência para a actuação do Estado mas a correlação entre eles e a coexistência social tem de ser feita através da definição de políticas públicas, não podendo fundamentar-se apenas no funcionamento do mercado, sendo necessária a intervenção da “mão visível” das políticas orçamentais. E o Estado, que tem assumido uma cada vez maior função reguladora, a par doutras entidades, procura garantir um papel determinante não pela imposição da sua vontade aos restantes actores sociais mas antes identificando e explorando padrões de cooperação nas relações público-privadas, tendo em conta as interdependências existentes a nível mundial.

A nova percepção do Estado muda a imagem da Administração a qual executa as novas funções impostas ao Estado sem esquecer os seus elementos constitutivos, que são a ideologia do interesse geral e do serviço público. Porém reconhece-se que, para governar bem *a coisa pública*, na realização do bem comum, é imperioso responder de maneira adequada aos desafios da sociedade e a gestão ou o modo de fazer que se entende mais adequado tem sofrido alterações ao longo do tempo.

Nesta sequência, perante a crise económica e financeira a nível mundial, com uma enorme falta de liquidez nos mercados interbancários e também de confiança entre as instituições, reconheceu-se ser necessário que os Estados e as organizações nacionais e internacionais tomassem medidas urgentes e concertadas para evitar a falência do sistema bancário, financiador da economia, através da chamada função de intermediação, emprestando os fundos que têm depositados, nos termos e condições permitidas pelas normas de supervisão, pois tal acarretaria custos demasiado

---

britânico, o Financial Services Authority (FSA), defende que “sejam consistentemente aumentados os rácios prudenciais na banca”. James Tobin propôs a tributação das instituições financeiras e que a receita fosse canalizada para ajudar os países mais pobres.

elevados para os depositantes, para a economia e o emprego, pelo que “os planos de apoio aos bancos são sempre preferíveis à inacção, mesmo que dispendiosos para as finanças públicas.

De todos os argumentos, conclui-se que os bancos desempenham uma função de interesse comum no que respeita a concretização dos “interesses materiais superiores da comunidade” e que o risco da sua actividade, o risco sistémico, é diferente dos demais, sobretudo numa era do *global* e da *interdependência*, necessitando ser encarado como tal. Por outro lado, precisa ser cuidadosamente regulamentado e fortemente fiscalizado de modo a não deixar que se assumam, de novo, posições demasiadamente arriscadas com as pequenas e médias poupanças. Assinale-se, ainda, que não devia permitir-se que os Estados tenham de intervir, com as disponibilidades de todos os contribuintes, para suprir falhas de liquidez decorrentes da assumpção daquele tipo de posições, em protecção do risco sistémico e impossibilitar que as mesmas disponibilidades sejam aplicadas noutros interesses socialmente relevantes, como a educação, a saúde ou a segurança social<sup>357</sup>.

Ao analisar a racionalidade das medidas extraordinárias de apoio pelos diplomas e esclarecimentos da Administração, pelos estudos feitos por entidades e organizações especializadas e pela academia, e perante o cenário de total agitação com risco de “desabamento” nos mercados financeiros mundiais, verifica-se que, *em Portugal*, foram tomadas todas as precauções de modo a manter a estabilidade financeira e a disponibilizar liquidez nos mercados financeiros. Isto porque foi considerado uma prioridade, do maior interesse público, face às implicações que poderiam advir da falta de apoio às mesmas. E, de forma a atingir aqueles objectivos, foram adoptadas medidas para evitar a menor perturbação e falta de confiança nos mesmos mercados.

Relativamente ao BPP, as cautelas mostraram-se exageradas pois verificou-se que não existia risco sistémico com a sua falência já que era uma instituição pequena, sem balcões nem qualquer peso na economia nacional, com uma clientela e actividade muito exclusivas. Não havia, contudo, noção da verdadeira situação financeira do BPP. Com isso, foram assumidos encargos pelo Estado que podiam ter sido evitados para além de, erroneamente, legitimar expectativas e permitir a reclamação do dever do Estado em apoiar especuladores, invertendo, assim, a função do Estado.

Quanto ao BPN, a situação de grande *aperto* financeiro foi decorrente de gestão ruínosa que devia ter sido evitada ou pelo menos apurada em sede de supervisão. Contudo, muitas operações não foram registadas e foram transferidas dívidas para entidades desconhecidas. E perante a grande dificuldade do BPN em assumir os seus compromissos, nomeadamente reembolsar depósitos, mesmo após os milhões de euros injectados com apoio do Estado, a decisão de nacionalizar parece ter sido a

---

<sup>357</sup> Como foi dito na comunicação social “Estava correcto e o veredicto soou nas últimas semanas: passámos à beira da catástrofe e para evitar o pior vamos gastar muito do dinheiro que antes nos diziam que não tínhamos para a educação, a saúde ou os transportes públicos”. Com ironia, o humorista gráfico espanhol, conhecido por *El Roto*, fez uma ilustração na qual um banqueiro diz: “A operação foi um sucesso: fizemos parecer uma crise o que não passou de um saque”.

mais consensual. Salienta-se que, para futuro, as políticas públicas devem tratar de forma diferente aquilo que o for, de modo a não permitir leituras diversas da sua racionalidade.

Para permitir liquidez, o Estado concedeu garantias pessoais a financiamentos realizados por instituições de crédito que, doutra forma, não teriam sido obtidos, considerando a conjuntura de crise mundial e receio das demais instituições em conceder empréstimos. As garantias mostraram-se, assim, eficazes com a vantagem de gerarem dívida para o Estado apenas quando executadas.

Contudo a implementação desta política pública, deste pacote de medidas, falhou na questão da informação e esclarecimento dos motivos, do que tinha corrido menos bem por parte das entidades, da sua importância e das implicações da mesma, tendo sido bastante divulgado, mesmo pela academia, que se tratava de puro proteccionismo a um dos sectores mais fortes e privilegiados da economia que estava em dificuldades apenas devido às suas operações especulativas demasiado arriscadas. Por isso, revela-se adequado, quanto a todas as políticas públicas, existir a preocupação de compreensão geral da sua racionalidade pelos seus destinatários, previamente à sua implementação, ou seja, uma clara recepção da racionalidade. Importa, ainda, sublinhar a necessidade das normas de supervisão serem cumpridas, mesmo em tempos de expansão, sem passividade ou complacência das autoridades, nomeadamente no que respeita a observância dos rácios de solvabilidade e de capital obrigatórios para que os contribuintes não sejam *chamados*, de novo, para cobrir o risco sistémico.

Mas todos os cuidados são poucos e, sendo esta crise muito superior à de 1929, “isso significa que carece de referências na história do capitalismo” e, por isso, “significa, também, que desapareceram os remédios conhecidos. Porque 1929 e a depressão que seguiu estão associados à utilização bem-sucedida dos instrumentos keynesianos, à intervenção massiva do Estado como salvador supremo do capitalismo”<sup>358</sup>. E o que presenciamos agora é a avalanche de dinheiro que os Estados estão a lançar sobre os mercados, auxiliando os bancos e algumas empresas transnacionais, a qual, “não apenas não consegue frear o desastre em curso, senão que também está a criar as condições para futuras catástrofes inflacionárias, para próximas bolhas especulativas”, afirmando que se trata da “mais completa ineficácia dos estados (...) para superar a crise”<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> Declarações de Soros e Paul Volcker na Universidade Columbia, no dia 21 de Fevereiro de 2009.

<sup>359</sup> Segundo Soros e Volcker (*Sic*).

## BIBLIOGRAFIA

- Accenture (2001), *Institute for Health and Public service Value. From e-Government to e-Governance. Using new technologies to strengthen relationships with citizens.*  
Disponível em: [www.accenture.com](http://www.accenture.com)
- Accenture (2006), *Accenture's Seventh Global Report on Government Service Delivery.*  
Disponível em: [www.accenture.com](http://www.accenture.com)
- Adams, Roy J. (1992), “Efficiency Is Not Enough”, *Labor Studies Journal*, 17(1), pp. 18–29.
- Alesina, A. E F. Giavazzi (2006), *The Future of Europe. Reform or Decline*, Cambridge (Massachusetts) e London (England), MIT Press.
- Almeida, Aníbal (2003), *Sobre o Estado e o Poder, a Economia e a Política*, Coimbra, Almedina.
- Alexandre, Fernando, Ives Gandra Martins, João Sousa Andrade, Paulo Rabello de Castro e Pedro Bação (2009), *A Crise Financeira Internacional*, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Andrade, José Carlos Vieira de (1987)(Reimpressão), *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do (1983), “Estado”, em *Polis Enciclopédia da Sociedade e do Estado*, 2, Lisboa/São Paulo, Verbo, pp.1126-1177.
- Amaral, Diogo Freitas do (2004), *Estudo de Direito Público e Matérias Afins*, Volumes I e II, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do (2010), *Curso de Direito Administrativo, Volume I*, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do (2011), *Curso de Direito Administrativo, Volume II*, Coimbra, Almedina.
- Amaral, João Ferreira do (1994), “A Política Social Europeia no contexto da internacionalização da Economia”, em *Debate sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, I, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- Amor, Cláudio (Comp.)(2006), *Rawls post Rawls*, Buenos Aires, Universidade Nacional de Quilmes Editorial.
- Amor, Cláudio (2006), “Filosofia Rawlsiana y Democracia Rawlsiana” em Cláudio Amor, (Comp.), *Rawls post Rawls*, Buenos Aires, Universidade Nacional de Quilmes Editorial.
- Amendoeira, Catarina (2003), “O papel da concertação social na modernização da Administração pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- André, Manuel Rodrigues (2003), “Intervenção financeira do Estado: reguladora ou perturbadora”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Forum 2002, Renovar a Administração*, pp. 131-146.
- Aníbal, A. Anselmo (2001), “As Administrações e a cidadania”, *Revista de Administração Local*, 186, pp. 801-811.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000a), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública*, 1(1), pp. 38-47.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000b), “Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Baldwin e Cave (1999), *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*, New York, Oxford University Press.
- Bangemann, M. (1994), *Recommendations to the European Council: Europe and the global information society*, Disponível em: <http://www.europa.eu.int/ISPO/infosoc/backg/bangeman.html>
- Barata, José Fernando Nunes (1984), “Nacionalização”, *Enciclopédia Polis*, Lisboa, Editorial Verbo.
- Barbalet, J.M. (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, Michael (2003), “Introduction: The process dynamics of Public Management Policymaking”, *International Public Management Journal*, 6, pp. 251-281.
- Bastos, Miguel Brito (2008), “A concessão de garantias pessoais pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas – Parte I”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*.
- Bastos, Miguel Brito (2009), “A concessão de garantias pessoais pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas – Parte II”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*.
- Becker, Gary S. (1983), “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, 98 (3), pp. 371-400.

- Becker, Gary S. (1985), “Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs”, *Journal of Public Economics*, 28 (3), pp. 329-47.
- Bell, Daniel (1977), *O advento da sociedade pós-industrial. Uma tentativa de Previsão Social*, São Paulo, Cultrix.
- Beyme, Klaus Von (2006), “Political institutions – old and new”, em R.A.W Rhodes, Sarah A. Binder e Bert A. Rockman (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública*, 1(1), pp. 18-37.
- Bilhim, João (2003 a), “A governação electrónica na Administração Pública”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Forum 2002, Renovar a Administração*, pp. 15-20.
- Bilhim, João (2003 b), “Políticas públicas e a qualidade de serviço: papel central do cidadão”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Forum 2002, Renovar a Administração*, pp. 63-83.
- Bilhim, João (2005), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2008), “Políticas públicas e agenda política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 99-121.
- Black, Júlia (2002), “Critical Reflections on Regulation”, em *Programa do Economic and Social Research Council Centre for Analysis of Risk and Regulation*, London School of Economics and Political Science.
- Blau, Peter M. (1971) (tradução da edição em inglês de 1965), “O estudo comparativo das organizações”, em Edmundo Campos (Org.), *Sociologia das Organizações*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Bouckaert, Geert (2005), “Technical and Cultural Perspectives on Good Governance”, *The 2nd China-Europe Senior Forum on Perspectives on Good Governance*, Beijing.
- Bovaird, Tony e Ken Russell (2007), “Civil service reform in the UK, 1995-2005: revolutionary failure or evolutionary success”, em *Public Administration*, 85(2), Oxford (UK)/Maiden (USA), Blackwell Publishing, pp. 301-328.
- Boyer, R. e Yves Saillard (1995), *Théorie de la Régulation l'état des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- Boyer, R. (2005), “How and why capitalisms differ”, *Economy and Society*, 34 (4), pp. 399-432.
- Boyne, George A. (2002), “Public and Private Management: What’s the difference?”, *Journal of Management Studies*, 39(1), Oxford/Malden, Blackwell Publishers, pp.97-122.
- Bozeman, Barry (2007), *Public Value and Public Interest – Counterbalancing Economic Individualism*, Washington D.C. University Press.
- Buchanan, James M. e Richard A. Musgrave (2001)(4ª ed.), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bumgarner, John e Chad Newswander (2009), “The Irony of NPM – The Inevitable Extension of the Role of the American State”, *The American Review of Public Administration*, 39 (2), pp. 189-207.
- Burns, Tom R. E Marcus Carson (2003), “Configurações de governança pluralistas, neocorporativistas e da União Europeia: padrões de elaboração de políticas e de acção dos lóbis numa perspectiva comparada”, em CIES/ISCTE (Org.), *Sociologia: Problemas e Práticas*, 42, Oeiras, Celta Editora, pp. 161-197.
- Cabral, Nazaré da Costa (2008), *Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Coimbra, Almedina.
- Caetano, Marcelo (2009) (6ª ed., revista e ampliada por Miguel Galvão Teles), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, Coimbra, Almedina.
- Caetano, Marcelo (2007) (10ª ed.), *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra, Almedina.
- Campos, Diogo Leite (2009), “A indisponibilidade dos créditos tributários e a arbitragem”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, II (1 Primavera), pp. 63-73.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (1991), *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Canotilho, J. Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública”, *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Canotilho, J.J. Gomes (1993), *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Capucha, Luís (2008), *Planeamento e Avaliação de Projectos - Guião prático*, Lisboa, Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular/ Ministério da Educação.

- Carapeto, Carlos (2003), “Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado: Independência e participação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Carmo, Renato Miguel do, e João Rodrigues (2009) (Org.), *Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise*, Lisboa, Edições Nelson de Matos.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2001), *Reengenharia na Administração Pública: A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. II, Cambridge, MA/ Oxford, UK, Blackwell.
- Chevallier, Jacques (1983), “La Administration face au public”, em Jacques Chevallier, Raphael Draï e François Rangeon, *La Communication Administration-Administrates*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chevallier, Jacques, Raphael Draï e François Rangeon (1983), *La Communication Administration-Administrates*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chevallier, Jacques (2002), *Science Administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chevallier, Jacques (2006) (6ª ed.), *Le Service Public*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chevallier, Jacques e Danièle Loschak (1980), *A Ciência Administrativa*, Mem-Martins, Publicações Europa-América.
- CIES/ISCTE (Org.) (2003), *Sociologia: Problemas e Práticas*, 42, Oeiras, Celta Editora.
- Cochran, Clark (1974), “Political Science and the public interest”, *Journal of Politics*, 36.
- Comissão Europeia (1995), *Livro Verde sobre a Inovação*.  
Disponível em: [europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com97\\_314\\_pt.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com97_314_pt.pdf)
- Comissão Europeia (2010), “The application of the state aid rules to Government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010”, *DG Competition Staff Working Document*, disponível em [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/review\\_of\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)
- Confraria, João (2011), *Regulação e Concorrência. Desafios do século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Cooper, Terry L. (1998) (4ª ed.), *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Cordeiro, António Menezes (2009a), “Da nacionalização do BPN”, *Revista de Direito das Sociedades*, I (1), Coimbra, Almedina.
- Cordeiro, António Menezes (2009b), “A crise planetária de 2007/2010 e o governo das sociedades”, *Revista de Direito das Sociedades*, I (2), Coimbra, Almedina.
- Correia, Delfim Costa (2003), “Descentralização e empowerment dos cidadãos”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Forum 2002, Renovar a Administração*, pp. 213-226.
- Corte-real, Isabel (s.d.), “Os serviços públicos na Europa. Síntese de tendências e modelos”, s.l, s.n.  
Disponível em: <https://elearning.iscte.pt/webapps/portal/>
- Corte-Real, Isabel (2006), “Mudar a Função Pública”, *Revista Visão*, 29 de Junho de 2006.  
Disponível em: [www.ste.pt/actualidade/2006/06/Visao29062006.pdf](http://www.ste.pt/actualidade/2006/06/Visao29062006.pdf)
- Costa, Carla Guapo (2010), *Crises financeiras na economia mundial*, Coimbra, Almedina.
- Cour des Comptes (2009), *Les Concours Publics aux Etablissements de Credit: Premiers constats, premières recommandations*, Cour des Comptes de France.
- Covas, António (2007), *A Governança Europeia. A política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados*, Lisboa, Edições Colibri.
- Cravinho, João (2000), “Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública”, em *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- deLeon, Peter (1997), *Democracy and the Political Sciences*, Albany, State University of New York Press.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, 8 (1), pp. 3-10.
- Denhardt, Janet e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service. Serving, not Steering*, Armonk/London, M.E.Sharpe.  
Disponível em: <http://hendra100.files.wordpress.com/2011/04/the-new-public-service-serving-not-steering-by-janet-v-denhardt-and-robert-b-denhardt1.pdf>
- Dewey, J. (1935) (1ª Ed.), *Liberalism and Social Action*, Amherst, Prometheus Books.
- Dornelas, António (2006), “Dimensão social da globalização”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, CIES-ISCTE-Celta, 50, pp. 157-164.

- Dornelas, António (2009), “Perante a crise: Problemas e perspectivas do emprego, do trabalho e da equidade em Portugal”, *Finisterra. Revista de Reflexão e Crítica*, Lisboa, Fundação Res Publica, (65-66), pp. 101-133.
- Douglass, B. (1980), “The common good and the public interest”, *Political Theory*, 8, pp. 103-117.
- Dowbor, Ladislau (2008), “A crise financeira sem mistérios – Convergência dos dramas económicos, sociais e ambientais”, *Economia Global e Gestão*, Lisboa, ISCTE, pp. 9-38.
- Drai, Raphael (1983), “Le dialogue administratif”, em Jacques Chevallier, Raphael Draï e François Rangeon, *La Communication Administration-Administratives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Duguit, Léon (2005) (Reed), *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz.
- Dunleavy, P. e Helen Margetts (2000), “The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age”, *Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association*, Washington.  
Disponível em: [www.governmentontheweb.org/downloads/papers/APSA\\_2000.pdf](http://www.governmentontheweb.org/downloads/papers/APSA_2000.pdf)
- Eco, Umberto (2009) (15.ª ed.), *Como se faz uma tese em Ciências Humanas*, Lisboa, Editorial Presença.
- Eising, Rainer e Beate Kohler-Koch (1999), “Introduction: network governance in the European Union”, em Beate Kohler-Koch e Rainer Eising (Ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- Estorninho, Maria João (1996), *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- European Evaluation Society (2006), *Evaluation, The International Journal of Theory, Research and Practice*, London, Sage Publications.
- Farhi, Maryse e Marcos Antonio Macedo Cintra (2009), “A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo”, *Revista de Economia Política*, 29 (3), São Paulo.
- Farnsworth, E. Allan (2001), *L'américanisation du droit: mythes ou réalités*. *Archives de Philosophie du Droit*, 45, Paris, Dalloz.
- Fernández, Javier Garcia (2007), “A organização do interesse público no Estado social”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferreira, Eduardo Paz (1989), “Do mito do sector empresarial do ao mito das privatizações”, *Revista da Banca*, 9, pp. 23-37.
- Ferreira, Eduardo Paz (s.d.), “O aval do Estado”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura*, II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Ferreira, Eduardo Paz, Luís Silva Morais e Gonçalo Anastácio (2009) (org.), *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Coimbra, Almedina.
- Ferreira, Eduardo Paz (2010), “Em torno da regulação económica em tempos de mudança”, *Revista de Concorrência e Regulação*, I (1), Coimbra, Almedina, pp. 31-54.
- Ferreira, Eduardo Paz, João Amaral Tomaz, José Gomes Santos, Nazaré da Costa Cabral (2010b) (org.), *Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*, Colóquios IDEFF, 1, Coimbra, Almedina.
- Ferreira, Diogo Saramago (2011), “A nacionalização do Banco Português de Negócios – Análise da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro”, *Revista de Direito das Sociedades*, III (2), Coimbra, Almedina.
- Fitoussi, Jean-Paul (2005), *A democracia e o Mercado*, Lisboa, Terramar.
- Flathman, R. (1966), *The Public Interest: an Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*, New York, Wiley.
- Flora, Peter e Arnold J. Heidenheimer (Ed.) (1990, 2003), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (U.S.A.), Transaction Publishers.
- Flora, Peter e Jens Alber (2003), “Modernization, democratization, and the development of Welfare States in Western Europe”, em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (Ed.) (2003) (6ª ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (U.S.A.), Transaction Publishers.
- Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da Administração local”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Franco, António Luciano de Sousa (1984), “Finanças Públicas”, *Enciclopédia Pólis*, Volume II, Coimbra, Almedina.
- Franco, António Luciano de Sousa (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I e II, Coimbra, Almedina.
- Franco, António Luciano de Sousa (2001a) (4ª Ed.), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, Coimbra, Almedina.
- Franco, António Luciano de Sousa (2001b) (4ª Ed.), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume II, Coimbra, Almedina.
- Frederickson, H. George e K.B. Smith (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Oxford, Westview Press.
- Freitas, João Filipe (2008), *Financial Sector Assessment Program: Portugal. Caracterização do Exercício e Apresentação de Resultados*, Banco de Portugal.
- Friedman, M. (2002), *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press.

- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados. Governação e Ordem Mundial no Século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Galbraith, John Kenneth (1962), *Les conditions actuelles du développement économique*, Paris, Editions Denoel.
- Galbraith, John Kenneth (1988) (1.ª ed. 1973), *A Economia e o Interesse Público*, São Paulo, Editora Pioneira.
- Gerth, H.H. e C. Wright Mills (1974), *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, SAGE Publications, pp. 567-592.
- Giauque, David (2003a), *La bureaucratie libérale - Nouvelle gestion publique et regulation organisationnelle*, Paris, L’Harmattan.
- Giauque, David e Yves Emery (2008), *Repenser La Gestion Publique. Bilan et perspectives en Suisse*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Giddens, Anthony (1973), *The Class Structure of the Advanced Societies*, London, Hutchinson University Library.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens, Anthony (2007), *Europe in the Global Age*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens, Anthony, Patrick Diamond e Roger Liddle (2006), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge (UK) e Malden (USA), Polity Press.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Gomes, Maria Teresa Salis (2003) (Org.), *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Gonçalves, J. Renato (2009), “A crise financeira de 2007-2009 e as suas diversas implicações globais (A propósito da reunião do G-20 de 2 de Abril de 2009)”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, II (3).
- Hall, John A. e G. John Ikenberry (1990), *O Estado*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Heineman, Robert A., William T. Bluhm, Steven A. Peterson e Edward N. Kearny (2002), *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, and Politics*, New York, Chatham House Publishers.
- Hemerijck, Anton (2009), “In search of a new welfare state”, em *Responses to the Global Crisis: Charting a progressive path. Handbook of ideas*, London, Policy Network.
- Disponível em:  
<http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Policy%20Network%20Handbook%20of%20Ideas.pdf>
- Hoggart, Keith e Terry Nichols Clark (Ed.) (2000), *Citizen Responsive Government*, Research in Urban Policy, 8, New York, JAI An Imprint of Elsevier Science.
- Horton, Silvia (2006), “General Trends and challenges regarding performance evaluation of staff: the UK experience”, comunicação apresentada no *Seminar on civil service performance appraisal*, organizado por SIGMA e realizado por iniciativa da OCDE e União Europeia, em 23 e 24 de Maio de 2006, Vilnius.
- Instituto Nacional de Administração (2000), *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Forum 2002, Renovar a Administração*.
- Kamensky, Jonh (1996), “Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform”, *Public Administration Review*, 56 (3), pp. 247-256.
- Kaufman, George G., e Kenneth E. Scott (2003), "What is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?" *Independent Review*, 7 (Winter), pp. 371-91.
- Kettl, Donald F. (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Keynes, J.M. (1960), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Palgrave, MacMillan.
- Kickert, Walter J. M. e Richard J. Stillman, II (Eds.) (1999), *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Kohler-Koch, Beate (1999), “The evolution and transformation of European governance”, em Beate Kohler-Koch e Rainer Eising (Ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- Kohler-Koch, Beate e Rainer Eising (1999) (Ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- Konig, Klaus (1989), “Multi-Level Governance”, *World Bank, Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspection Study*, Washington DC.
- Kooiman, Jan (1993), “Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity”, em Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Kooiman, Jan (1993) (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Kooiman, Jan (2004), “Governar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp.171-194.
- Kovács, Ilona (2000), “Inovação e organização”, em Presidente da República (promotor), Debates Presidência da República: Sociedade, Tecnologia e Inovação Empresarial, INCM.
- Krugman, P. (2009), *The return of Depression Economics and the Crises of 2008*, New York, WW Norton.
- Jordan, Andrew (2001), “The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance... Or Government”, *Policy and Politics*, 29 (2), pp. 193-208.
- Laeven, Luc e Fabian Valencia (2008), *Systemic Banking Crises: A New Database*, IMF Working Paper.
- Lane, Jan-Erik (2009), *State Management. An enquiry into models of public administration and management*, London-New York, Routledge.
- Lopes, José Silva (2010), “As políticas Orçamentais de Combate à Presente Crise Económica”, *Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*, Colóquios IDEFF, 1, Coimbra, Almedina, pp. 41-57.
- Lynn, Jr., Laurence E. (2003), “Public Management”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Lewis, Carol W. (2006), “In Pursuit of the Public Interest”, *Public Administration Review*, September-October.
- Machete, Rui Chancelle de (2003), “Reestruturação do estado, serviços públicos e mercado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Madureira, César e David Ferraz (2009), “The need of a XXI century governance paradigm for public administrations – the specific case of Portugal”, palestra apresentada na *IASIA Annual Conference 2009*, Rio de Janeiro, pp. 1-18.  
Disponível em:  
[http://emic.ina.pt/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=49&Itemid=28](http://emic.ina.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=49&Itemid=28)
- Majone, Giandomenico (1994), “The European Community as a Regulatory State”, em Series of Lectures of the Academy of European Law (Ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, V (1), pp. 321-419.
- Majone, Giandomenico (1996a), “Regulation and Its Modes”, em Jeremy Richardson (Ed.), *Regulating Europe*, London/New York, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1996b), “The rise of statutory regulation in Europe”, em Jeremy Richardson (Ed.), *Regulating Europe*, London/New York, Routledge.
- Majone, Giandomenico (2006), “Agenda setting”, em Michael Moran, Martin Rein e Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Marcelo Caetano (1956), *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, Universidade Editora-Livraria Moraes.
- Margetts, Helen (2003), “Electronic Government: A Revolution in Public Administration?”, em Peters, B. Guy e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Martins, Guilherme d’Oliveira (2005), “Disciplina financeira, governo económico e Tribunal de Contas”, *Revista do Tribunal de Contas*, 44, pp. 27-41.
- Martins, Guilherme d’Oliveira (2009), “Um crise inesperada mas prevista”, Finisterra. *Revista de Reflexão e Crítica*, Lisboa, Fundação Res Publica, 65-66, pp. 7-10.
- Martins, Guilherme d’Oliveira (2010), “Exclusão e pobreza, segurança e protecção sociais”, *Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*, Colóquios IDEFF, 1, Coimbra, Almedina, pp. 113-118.
- Mateus, Augusto, (1994) *Política Económica (Notas Metodológicas)*, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Mateus, Augusto, (2003) *Políticas de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial*,  
disponível em <http://www.scribd.com/doc/23477339/PEPP-Políticas-Apoio-Desenvolvimento-Empresarial>
- Mateus, Augusto (1995), *Portugal XXI – Cenários de Desenvolvimento*, Lisboa, Bertrand.

- Mayntz, Renate (1993), “Modernization and the logical of interorganizational networks”, em J. Child, M. Crozier, R. Mayntz et al. (Ed.), *Societal Change between market and organization*, Aldershot, Avebury.
- Metcalf, Les (1993), “Public management: from imitation to innovation”, *Australian Journal of Public Administration*, 52, pp. 292-304.
- Miranda, Jorge (1976), *Constituição e Democracia*, Lisboa, Livraria Petrony.
- Miranda, Jorge (1984), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge (1984a), *Funções, Órgãos e Actos do Estado, Sebenta/Apontamentos de lições da cadeira de Introdução ao Direito Público*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.
- Miranda, Jorge (1998), “Conselho Económico e Social e Comissão de Concertação Social: brevíssima nota”, *O Direito*, 130, I-II separata, pp. 23-29.
- Miranda, Jorge (2002), *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge e Rui Medeiros (2006), *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Montalvo, António Rebordão (2003), “Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Moreira, Adriano (2001), “Teoria do Estado exíguo”, *A Reforma do Estado em Portugal, Problemas e Perspectivas*. Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, Lisboa, Bizâncio.
- Moreira, José Manuel, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (2008) (Org.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital (2000), “O Tribunal de Contas e a Reforma da Administração Pública”, *Revista do Tribunal de Contas. Comemorações do 150 anos*, Lisboa.
- Moreno, Carlos (2000) (2ª ed.), *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Morgado, Paulo (2011), “Transparência na Administração Pública”, em Luís de Sousa e Domitília Soares (Org.), *Transparência, Justiça e Liberdade. Em memória de Saldanha Sanches*, Cascais, RCP Edições.
- Moro, Giovanni (2001) “The citizen’s side of governance”, palestra apresentada no Seminário do Instituto Nacional de Administração: *A face oculta da governança: cidadania, administração pública e sociedade*, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, Modernidade e Cidadania”, em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (Org.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (Org.) (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “Políticas públicas de concertação social: cidadania e mercado”, *Revista Sociedade e Trabalho*, 12-13, pp. 130-139.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (Org.) (2001), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, *Sociologia*, 40, pp. 9-22.  
Disponível em:  
[http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso).  
ISSN 0873-6529
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, (pp. 8-38), Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2008), “Interesse público, Estado e reorganização das funções da administração”, em José Madureira Pinto e Virgílio Borges Pereira (Org.), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, Edições Afrontamento.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas na Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Projecto de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Muller, Pierre (2003), *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998), *L'Analyse des Politiques Publiques*, Paris, Montchrestien.
- Musgrave, Richard A. e Peggy B. Musgrave (1989) (3ª ed.), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A. (2001) (4ª ed.), “The nature of fiscal state: the roots of my thinking”, em *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, CES-IFO, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Neto, Diogo de Figueiredo Moreira (2007), “Governo e governança em tempos de mundialização. Reflexões à luz de novos paradigmas do Direito”, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 62(1), Belo Horizonte, pp. 33-38.
- Neves, João Carvalho das e Manuel Meira Fernandes (2011), *BPN: Estado a mais, supervisão a menos*, Lisboa, Actual.
- Noronha, João Espírito Santo e Luís Silva Morais (2010), “Editorial”, em *Revista de Concorrência e Regulação*, I (1), AC/IDEFF-FD, Coimbra, Almedina, pp. 7-15.
- OCDE (1995), “La gestion publique en mutation: les reformes dans les pays de l’OCDE”, *Conclusions du Comité de la Gestion Publique*.
- OCDE (2001), “Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy-making”, Section II, *OECD Publishing*, Outubro.
- OECD (2009), *Economic Outlook*, 86, Novembro.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, New York, Plume/Penguin Group.
- Otero, Paulo (1997), *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Painter, Martin (2003), “Intergovernmental relations and public administration”, em Peters, B. Guy e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pereira, Luís (2003), “A Administração Pública e a Sociedade da Informação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser (1998), “A reforma do Estado dos anos 90, lógica e mecanismos de controle”, *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 45, pp. 49-95.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser (2000), “A reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso, Manuela Arcaño e José Carlos Gomes dos Santos (2009) (3ª ed.), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereira, Paulo Trigo (2009), *Economia e Finanças Públicas: Da Teoria à Prática*, Coimbra, Almedina.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfers between governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, 20(4), London, Frank Cass Publishers, pp. 71-88.
- Peters, B. Guy (2000), “Globalization, Institutions and Governance”, em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (Ed.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Peters, B. Guy (2000a), “The future of reform”, em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (Ed.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy e Donald J. Savoie (2000) (Ed.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2003), “The Role of Public Administration”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (Eds.) (2003), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, London, MacMillan Press.

- Pinto, José Madureira e Virgílio Borges Pereira (Org.) (2008), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, Edições Afrontamento.
- Pinto, Mário (1994), “A Questão do Estado Providência”, em *Debate sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, I, Lisboa, Conselho Económico e Social, pp. 139-175.
- Pitschas, Rainer (2001), “As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, 29 (4), pp. 643-651.
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management, - Public governance in Europe between economization and Common Weal: a value based concept of public administration*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Plant, Raymond, Robert Royal, Daniel J. Mahoney, Hahm Chaibong, Clifford Orwin e William A. Galstom (2010), *A Sociedade Civil e o Mercado*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Pollitt, Christopher (1993) (2ª ed), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.
- Pollitt, Christopher (2000), “How do we know how good public services are?”, em B. Guy Peters e Donand J. Savoie (Ed.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Pollitt, Christopher (2001), “Public Management – Convergence: the useful myth?”, *Public Administration*, 79 (4).
- Pollitt, Christopher (2004), “From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms”, comunicação apresentada no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, de 2 a 5 de Novembro, Madrid.
- Pollitt, Christopher e G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher e G. Bouckaert (2004) (2ª ed.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Popper, Karl (1976). *Unended Quest: An Intellectual Autobiography*, Glasgow, Fontana/Collins.
- Posner, Richard A. (2009), *A Failure of Capitalism. The Crises of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge (Massachusetts)/London (England), Harvard University Press.
- Presidente da República (Promotor) (2000), *Debates Presidência da República: Sociedade, Tecnologia e Inovação Empresarial*, INCM.
- Presidente da República (Promotor) (2006), *Debates Presidência da República: A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Acção Política*, INCM.
- Rangeon, François (1983), “Le public face a l’Administration”, em Jacques Chevallier, Raphael Draï e François Rangeon, *La Communication Administration-Administratives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Rawls, John (1971), *A Theory of justice*, Cambridge M.A., Harvard University Press.
- Rawls, John (2001) (2ª Ed.), *Uma Teoria da justiça*, Lisboa, Editorial Presença.
- Reinhart, Carmen M. e Kenneth S. Rogoff (2010), *This time is different. Eight centuries of financial folly*, Princeton e Oxford, Princeton University Press
- Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder e Bert A. Rockman (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira Ribeiro (1997) (5ª ed.), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública*, 1(1), pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Rodrigues, H. Nascimento (1994), Prefácio, em *Debate sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, I, Lisboa, Conselho Económico e Social, pp. 7-29.
- Rodrigues, Maria João (2009), “Beyond Lisbon”, em Anton Hemerijck, Ben Knapen e Ellen Van Doorne (Eds.), *Aftershocks: economic crisis and institutional choice*, Amsterdam University Press.
- Rodrigues, Raquel Pinheiro (2011), “Crise e reestruturação empresarial – as respostas do Direito das sociedades comerciais”, *Revista de Direito das Sociedades*, III (2), pp. 221-272, Coimbra, Almedina.

- Rolo, Maria Filomena (2006), “A qualidade da prestação de contas públicas em Portugal”, *Revista do Tribunal de Contas*, 46, pp. 88-164.
- Rondinelli, Dennis A. (2007), “Governments serving people: the changing roles of public administration in democratic governance”, em United Nations, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna.
- Rosenbloom, David H. (1998) (4th Ed.), *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Rothstein, Bo (2003), “Political Legitimacy for Public Administration”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Sabatier, Paul A. (Ed.) (1999), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- Samier, Eugenie (2005), “Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities”, *Halduskultuur*, 6, pp. 60-94.
- Sanches, José Luís Saldanha (s.d.), “A Lei das Nacionalizações e a Nacionalização da Lei: Uma dúvida e cinco ideias”, disponível em <http://www.saldanhasanches.pt/2-Edicao%20Direito%20Prof.JLSS.pdf>.
- Santos, Delfim Vidal (2011), “As agências de notação e a crise financeira planetária”, *Revista de Direito das Sociedades*, III (1), Coimbra, Almedina.
- Santos, Luís Máximo dos (2009), “As medidas de combate à crise financeira em Portugal”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, II (1 Primavera), pp. 95-117.
- Sapir, André (2009), “The crisis of global governance”, em Anton Hemerijck, Ben Knapen e Ellen Van Doorne (Eds.), *Aftershocks: economic crisis and institutional choice*, Amsterdam University Press.
- Sapir, Jacques (2007), *Os Economistas contra a Democracia*, Cascais, Sururu, Produções Culturais.
- Schiller, Herbert I. (1986), *Información y Economía en Tiempo de Crisis*, Madrid, Editado por Fundesco e Editorial Tecnos.
- Sebastião, Manuel (2010), “The portuguese Competition Authority and the portuguese competition and regulation journal – a meeting of minds”, *Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra, Almedina, pp. 21-30.
- Silva, António M. Barbosa da (2002), *Gestão Financeira da Administração Pública Central*, Lisboa, Áreas Editora.
- Silva, Augusto Santos e José Madureira Pinto (Org.) (1986) (14.ª ed.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento.
- Silva, Carlos Nunes (2000), “Local government growth and retrenchment in Portugal: politicization, neo-liberalism and new forms of governance”, em Keith Hoggart e Terry Nichols Clark (Ed.), *Citizen Responsive Government, Research in Urban Policy*, 8, New York, JAI An Imprint of Elsevier Science, pp. 223-241.
- Snowdon, Brian (2001), “Redefining the Role of the State: Joseph Stiglitz on building a ‘post-Washington consensus’ – An interview with introduction by Brian Snowdon”, *World Economics*, 2(3), Abingdon, OXONIA, pp. 45-86.
- Disponível em:  
<http://www.world-economicsjournal.com/Contents/ArticleOverview.aspx?ID=65:h=repec:wej:wldecn:65>
- Soares, Rogério Ehrhardt (1983), “Administração Pública”, em *Polis Enciclopédia da Sociedade e do Estado*, 1, Lisboa/São Paulo, Verbo.
- Sousa, Alfredo José de (2005), “O Estado no século XXI: redefinição das suas funções”, em Tribunal de Contas, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, I, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Stame, Nocolletta (2006), “Governance, Democracy and Evaluation”, em European Evaluation Society (Org.), *Evaluation, The International Journal of Theory, Research and Practice*, London, Sage Publications.
- Staats, Elmer (1988), “Public Service and the Public Interest”, *Public Administration Review*, March–April, pp. 601–605.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Nova York, W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *A Globalização e seus Malefícios*, São Paulo, Futura Editora.
- Stiglitz, Joseph E. (2003), *Os Exuberantes Anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*, São Paulo, Companhia das Letras Editora.
- Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State. The Difusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito (2009), “The role of the State and Public Finance in the next generation”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, II (1 Primavera), pp. 21-62.
- Tavares, José F.F. (2007), “A ponderação dos interesses na gestão pública versus gestão privada”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Tavares, José F.F. (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura de responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora.

- Taylor, John B. (2009), *Getting Off Track – How Government Actions and Interventions Caused, Prolonged and Worsened the Financial Crisis*, Stanford University, Hoover Institutions Press.
- Teixeira, António (2003), “Crise e reforma da Segurança Social”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Teles, Filipe (2008), “Autarquias no fio da navalha: governação local e as estratégias de reforço do capital social”, em José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (Org.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Ter-Minassian, Teresa (2010) “Crise económica e Políticas públicas”, *Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*, Colóquios IDEFF, 1, Coimbra, Almedina, pp. 25-39.
- Toffler, Alvin (2000), *A Terceira Vaga*, Lisboa, Edição Livros do Brasil.
- Tribunal de Contas (2005), *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, I, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2009), *Colóquio Internacional: A moderna gestão financeira pública: uma resposta à crise económica*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Viegas, José Manuel Leite (1998), “Elites e cultura política”, em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (Org.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Van Tatenhove, Jan (2003), “Assessing Emergent Forms of Governance: European Public Policies Beyond the Institutional Void”, Paper to be presented at Workshop 21, ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Edinburgh, 28 Março – 2 Abril 2003.
- Disponível em:  
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws21/VanTatenhove.pdf>
- Vasconcelos, Jorge (2008), “Governo e Regulação (Governar sem governo, regular sem regulador?)”, em José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (2008) (Org.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Vidiella, Graciela (2006), “Estabilidad y razón pública en liberalismo político”, em Cláudio Amor (Comp.), *Rawls post Rawls*, Buenos Aires, Universidade Nacional de Quilmes Editorial.
- Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (Org.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Weber, Max (1964) (tradução da 4ª edição alemã), *Economia Y Sociedad. Esbozo de sociologia comprehensiva*, México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1971) (tradução da edição em inglês de 1963), “Os fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal”, em Edmundo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Weber, Max (2001) (1ª edição: 1920), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Editorial Presença.
- Wollmann, Hellmut (2003), “Coordination in the intergovernmental setting”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.
- Zahariadis, Nikolaos (1999), “Ambiguity, Time, and Multiple Streams”, em Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- Zurn, Michael e Stephan Leibfried (2005), “Reconfiguring the national constellation”, em Stephen Leibfried e Michael Zurn, *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.

#### Fontes:

- <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/financas/bpp-bpn-portugal-europa-agencia-financeira/1150475-1729.html>
- <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/financas/bpn-nacionalizacao-francisco-bandeira-privatizacao-cgd-agencia-financeira/1149466-1729.html>
- <http://www.bis.org/bcbs/>
- [http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/BPN/RelatorioBPN\\_final.pdf](http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/BPN/RelatorioBPN_final.pdf)
- [http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations\\_on\\_guaranteesen.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guaranteesen.pdf)
- [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/review\\_of\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)
- <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> [http://tsf.sapo.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content\\_id=1037795](http://tsf.sapo.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1037795)
- [http://europa.eu/scadplus/glossary/index\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/index_pt.htm)
- <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.pt.html> <http://www.marsh.pt/documents/globalrisks2009.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>  
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201002/20100226ATT69696/20100226ATT69696EN.pdf>  
<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/>  
<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/default.htm>  
[http://www.federalreserve.gov/bankinforeg/basel\\_cons\\_package.htm](http://www.federalreserve.gov/bankinforeg/basel_cons_package.htm)  
<http://financialservices.house.gov/hearing110/bass.pdf>  
[http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport\\_web.pdf](http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf)  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf>  
[http://www.issai.org/media\(228,1033\)/ISSAI\\_5420E.pdf](http://www.issai.org/media(228,1033)/ISSAI_5420E.pdf)  
[www.nytimes.com/2008/11/16/washington/summit-text.html](http://www.nytimes.com/2008/11/16/washington/summit-text.html)  
Portal do Governo, disponível em: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt).  
[www.saldanhasanches.pt/2-Edicao%20Direito%20Prof.JLSS.pdf](http://www.saldanhasanches.pt/2-Edicao%20Direito%20Prof.JLSS.pdf)  
<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2543>

## ANEXO I

### GARANTIAS DO ESTADO

Concedidas através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças:

|  | <b>RESPONSABILIDADES ASSUMIDAS</b> |                         |
|--|------------------------------------|-------------------------|
|  | <b>NÃO EURO</b>                    | <b>EURO / TOTAL</b>     |
| <b>Em 2008:</b>                            |                                    |                         |
| <b>2. ENTIDADES FINANCEIRAS</b>            |                                    |                         |
| <b>2.1 PÚBLICAS</b>                        |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>2.065.870.050,74</b> |
| BPN - Banco Português de Negócios, SA      | 0                                  | 815.000.000,00          |
| CGD - Caixa Geral de Depósitos, SA         | 0                                  | 1.250.870.050,74        |
| <b>2.2 PRIVADAS</b>                        |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>3.500.000.000,00</b> |
| BANIF - Banco Internacional do Funchal, SA | 0                                  | 50.000.000,00           |
| Millennium BCP, SA                         | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| BES - Banco Espírito Santo, SA             | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| BPP - Banco Privado Português, SA          | 0                                  | 450.000.000,00          |
| (fonte: Conta Geral do Estado de 2008)     |                                    |                         |
| <b>Em 2009:</b>                            |                                    |                         |
| <b>2. ENTIDADES FINANCEIRAS</b>            |                                    |                         |
| <b>2.1. PÚBLICAS</b>                       |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>4.250.375.120,20</b> |
| BPN – Banco Português de Negócios, SA      | 0                                  | 3.000.000.000,00        |
| CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA         | 0                                  | 1.250.375.120,20        |
| <b>2.2 PRIVADAS</b>                        |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>4.100.000.000,00</b> |
| Banco Invest                               | 0                                  | 50.000.000,00           |
| BANIF, Banco Internacional do Funchal, SA  | 0                                  | 500.000.000,00          |
| Finantia                                   | 0                                  | 100.000.000,00          |
| Millennium - BCP, SA                       | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| BES – Banco Espírito Santo, SA             | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| BPP – Banco Privado Português, SA          | 0                                  | 450.000.000,00          |
| (fonte: Conta Geral do Estado de 2009)     |                                    |                         |
| <b>Em 2010:</b>                            |                                    |                         |
| <b>2. ENTIDADES FINANCEIRAS</b>            |                                    |                         |
| <b>2.1 PÚBLICAS</b>                        |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>4.750.000.000,00</b> |
| BPN - Banco Português de Negócios, SA      | 0                                  | 3.500.000.000,00        |
| CGD - Caixa Geral de Depósitos, SA         | 0                                  | 1.250.000.000,00        |
| <b>2.2 PRIVADAS</b>                        |                                    |                         |
|  | <b>0</b>                           | <b>3.625.000.000,00</b> |
| Banco Invest                               | 0                                  | 25.000.000,00           |
| BANIF, Banco Internacional do Funchal, SA  | 0                                  | 500.000.000,00          |
| Finantia                                   | 0                                  | 100.000.000,00          |
| Millennium - BCP, SA                       | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| BES – Banco Espírito Santo, SA             | 0                                  | 1.500.000.000,00        |
| (fonte: Conta Geral do Estado de 2010)     |                                    |                         |