

## A independência das autoridades reguladoras

Nuno Miguel Madeira Beato Alves

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

Orientador:

Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Aos Professores Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, pela enorme generosidade e apoio na realização deste trabalho. E pelo muito que com eles aprendi.

## RESUMO

No decurso dos três últimos séculos muito mudou na relação entre Estado e economia. Podemos resumidamente demarcar três fases: a primeira dura até à I Guerra Mundial, é marcada pela separação entre Estado e economia, pela autorregulação do mercado (a *mão invisível* de Adam Smith) e pela redução do Estado ao papel de guarda-noturno. A segunda fase desenvolve-se entre o final da I Guerra Mundial e os anos 80 do século XX. Trata-se de um período caracterizado pela intervenção económica do Estado e pelo desenvolvimento do Estado-Providência. A terceira fase desenrola-se dos anos 80 do século XX aos nossos dias e caracteriza-se por uma redução significativa do papel do Estado na economia e na sociedade. O Estado limita-se a ser regulador da economia. Mas essa desintervenção não significou o retorno ao *laissez-faire* típico do liberalismo, antes o reforço da sua função reguladora. A ideia é regular o mercado, não diretamente pelo Estado, mas através de agências independentes do poder político (ARI's), com o objetivo de debelar as denominadas *falhas do mercado* e garantir as regras da sã concorrência. As ARI's tornaram-se traço característico da paisagem institucional da regulação pública. Determinar o sentido e o alcance da independência destas autoridades independentes é uma questão com toda a relevância, pelo que cumpre analisá-la com pormenor.

**Palavras-chave:** Estado regulador, regulação pública, administração independente, autoridades reguladoras independentes.

## **ABSTRACT**

Over the last three hundred years, a lot has changed in the relationship between the State and the economy. We can shortly set three phases in this process. The first one is that of the liberal State. The second one is that of the welfare State and the third one is that of the regulator State. The first phase lasts until the First World War. There is in this instance a clear separation between the State and the economy. Also, the economy regulates itself (Adam Smith's "invisible hand") and the State's role is downgraded to that of a night watch. The second phase lasts from the end of the First World War right up to the 1980's of the twentieth century. The State holds a strong role in the economy and the Welfare State develops to its full form. The third phase goes from the 1980's of the twentieth century to the present time and with its weight considerably reduced, the State now holds the role of a regulator of the private economy. Nevertheless, this new role as a regulator of the private economy is far from meaning a return to a "laissez faire" age, meaning instead that the regulatory capacity of the State is reinforced. The idea now, is to regulate the market, not in a direct way, but through independent regulatory agencies (IRAs) with the purpose of correcting market failures and guarantee competition in the economy. IRAS have become thus a characteristic trait of the institutional landscape of the economy's public regulation. To determine the meaning and range of the IRAs' independence is not merely a political and administrative issue, but also a legal one, for which it's worthy a dedicated analysis.

**Key-words:** Regulatory state, public regulation, independent administration, independent regulatory agencies.

## ÍNDICE

<b>Introdução</b> .....	01
<b>1. Estado e administração pública</b> .....	03
1.1 O Estado.....	03
1.2 A administração pública.....	07
1.2.1 Administração pública vs administração privada .....	07
1.3. Modelos de organização e gestão pública.....	09
1.3.1. Administração Profissional Weberiana.....	10
1.3.2. A reforma da burocracia weberiana.....	13
1.3.3. Managerialismo: a alternativa á burocracia.....	14
1.3.4. <i>New Public Management</i> .....	16
1.3.5. <i>New Public Service</i> .....	19
1.3.6. <i>Governance</i> : uma administração mais democrática?.....	21
<b>2. Do mercado regulador ao mercado regulado</b> .....	25
2.1 A emergência do sistema económico capitalista.....	27
2.2 As características do sistema económico capitalista.....	27
2.2.1. A empresa capitalista.....	27
2.2.2. O capital.....	28
2.2.3. A propriedade.....	28
2.2.4. A liberdade económica.....	29
2.2.5. O contrato.....	29
2.2.6. A troca e a formação dos preços.....	30
2.3. Os regimes económicos capitalistas.....	31
2.4. Do liberalismo económico à revolução keynesiana.....	31
2.4.1. O liberalismo económico.....	31
2.4.2. A revolução keynesiana.....	32
2.4.3. O Estado-providência.....	34
2.5. A contrarrevolução neoliberal.....	35
2.6. A regulação económica.....	37
2.6.1. A regulação pública da economia.....	37
2.7. Hétero-regulação e falhas de mercado.....	40
2.7.1. A hétero-regulação.....	40
2.7.2. As falhas de mercado.....	40
2.7.2.1 O monopólio natural.....	41
2.7.2.2. A concorrência imperfeita.....	41
2.7.2.3. As externalidades.....	42

2.7.2.4. Os bens públicos.....	43
2.7.2.5. As flutuações macroeconómicas.....	43
2.7.2.6. A assimetria informativa.....	44
<b>3. A independência das autoridades reguladoras.....</b>	<b>45</b>
3.1. ARI's e regulação.....	45
3.1.1. Aspectos de ordem geral.....	45
3.1.2. A questão da “ agencificação “ .....	48
3.1.3. A questão da independência.....	50
3.2. Enquadramento específico.....	51
3.2.1. As “ independent regulatory commissions “ ( EUA ).....	51
3.2.2. Os “Quangos” ( Reino Unido ).....	54
3.2.3. As ARI's na Europa continental.....	56
3.2.4. O contexto da globalização.....	57
3.3. ARI's em Portugal.....	58
3.3.1. A administração pública.....	59
3.3.2. A questão jurídico-constitucional.....	63
<b>Conclusão.....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>69</b>
Curriculum Vitae .....	I

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. - Modelos da relação Estado-economia.....	07
Quadro 1.2. - Características distintivas da administração pública.....	09
Quadro 1.3. - Proposições de Woodrow Wilson.....	10
Quadro 1.4. - Proposições de Frederick Taylor.....	11
Quadro 1.5. - Perspetiva organizacional (Taylor vs Weber ).....	13
Quadro 1.6. - Racionalidade legal vs. racionalidade managerial.....	15
Quadro 1.7. - Administração legal-burocrática vs. gestonária pós-burocrática.....	16
Quadro 1.8. - APW vs. NPM.....	18
Quadro 1.9. - APW, NPM e NPS.....	20
Quadro 1.10. - APW, NPM e <i>Governance</i> .....	22
Quadro 1.11. - Lógicas de atuação da administração.....	23
Quadro 2.1. - Etapas de intervenção pública na economia.....	38
Quadro 3.1. - Formas organizatórias dos serviços públicos.....	46
Quadro 3.2. - As instâncias regulatórias da economia.....	47
Quadro 3.3. - Departamentos ministeriais vs. agências públicas.....	49
Quadro 3.4. - Características das entidades administrativas independentes.....	58
Quadro 3.5. - ARI's com funções de regulação da atividade económica .....	62

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. - Avaliação de política pública em contexto de <i>Governance</i> .....	24
Figura 2.1. - Intervenção do Estado na economia.....	39
Figura 3.1. - Coordenadas institucionais da regulação.....	48
Figura 3.2. - Difusão das ARI's na Europa e na América Latina.....	57
Figura 3.3. - Administração autónoma portuguesa.....	60
Figura 3.4. - Administração pública estadual.....	61

## **GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS**

APW	Administração Pública Weberiana
AR	Assembleia da República
ARI	Autoridade Reguladora Independente
BCE	Banco Central Europeu
BM	Banco Mundial
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OE	Orçamento de Estado
QUANGOS	Quasi-Autonomos Non Governmental Organizations
UE	União Europeia



## INTRODUÇÃO

Na generalidade dos países a intervenção do Estado na economia era até há pouco tempo definida pelos próprios governos através dos seus ministérios e das secretarias de Estado, apoiados pelos departamentos da administração pública. As empresas públicas também participavam na implementação das políticas públicas na medida em que o Estado detinha monopólios em setores fundamentais. As empresas públicas eram geridas de acordo com o interesse público, por gestores nomeados pelo governo e dele dependentes, através de mecanismos de delegação de poderes (superintendência e tutela). A problemática da independência das entidades administrativas não constituía em face ao modelo institucional vigente, objeto de particular interesse ou de estudo.

Este modelo de regulação começou a mudar nos anos oitenta do século XX. O fenómeno inicia-se nos EUA e estende-se depois à Europa. O Estado keynesiano havia chegado ao fim. A nova orientação da intervenção pública passará pela liberalização, desintervenção e desregulamentação. Os defensores das novas doutrinas políticas e económicas managerialistas e neomanagerialistas, discípulos das escolas da *Public Choice*, *Reinventing Government* e *New Public Management*, apontam falhas graves ao setor público (*government failures*), tal como anteriormente os keynesianos tinham detectado falhas importantes à *mão invisível* do mercado. A onda neoliberalizadora, privatizadora e desregulamentadora vai dar lugar a um novo modelo de regulação público (*re-regulação*), de que as agências reguladoras independentes (ARI's) são exemplo. Estas novas organizações públicas, criadas e regulamentadas por lei, operaram sem controlo administrativo hierárquico nem delegação de poderes, desenvolvendo a sua atividade à margem do aparelho administrativo clássico. A sua independência exerce-se sobre as entidades reguladas, o que sempre se esperaria de um poder público, mas também sobre o poder político (governo e parlamento). A burocracia pública tradicional, hierarquizada e centralizada, vê-se pois subitamente obrigada a coabitar com um novo tipo de administração, a novel administração independente.

O íter analítico que nos propomos seguir no tratamento da problemática da independência das ARI's é o seguinte:

No primeiro capítulo abordamos o Estado e a administração enquanto fenómenos sociopolíticos. A preocupação central prende-se com o movimento de reforma administrativa e os modelos de gestão e organização públicos (Modelo Profissional Weberiano, *New Public Management*, *New Public Service*, *Governance*). No segundo capítulo detemo-nos no sistema económico capitalista. Analisamos a sua evolução e características, abordamos a problemática da regulação pública, a temática da hétero regulação e as falhas de mercado. No último capítulo centramo-nos na independência das ARI's. Fazemos uma anotação breve à temática da regulação, realizamos o enquadramento das ARI's nos diversos espaços geográficos de referência (EUA, Reino Unido e Europa Continental) e uma curta abordagem à globalização. Finalmente, analisamos o papel das ARI's em Portugal a partir de dois

vetores de análise: a sua inserção no contexto organizacional da administração pública portuguesa e o seu enquadramento jurídico-constitucional.

# 1. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1. O Estado

O Estado pode ser definido como uma coletividade politicamente organizada, estabelecida num determinado território, delimitado. Instituição “suis generis”, o Estado deve ser entendido não como essência mas como processo, pois vai alterando a sua morfologia consoante as circunstâncias e de acordo com as contingências, adquirindo contornos novos em resultado da diferente textura política, económica e social (Mozzicafreddo, 2009: 38). O Estado é simultaneamente um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pressupondo um conjunto humano, um território e um poder político orientado para a prossecução de objetivos que transcendem os fins pessoais dos que o representam (Antunes, 2009: 14-15). O termo “Estado” é também utilizado para referir aspetos parcelares da mesma realidade. Às vezes é utilizado para designar a coletividade (“Estado-nação”), outras o conjunto de órgãos associados ao exercício do poder político (“aparelho de Estado”), outras ainda a administração pública (Estado-Administração”) (Antunes, 2009: 16).

Que circunstâncias ajudam a explicar a eclosão do Estado enquanto fenómeno sociopolítico? Segundo Strayer (1969: 132-134), a primeira circunstância que explica a eclosão do Estado é a permanência de uma determinada comunidade num certo espaço geográfico, durante um período relativamente longo de tempo. Uma determinada comunidade só pode desenvolver modelos de organização comunitários se puder residir numa certa região durante algumas gerações. Os Estados necessitam de instituições com carácter de permanência, sendo difícil consolida-las se o território se alterar constantemente, ou se a coesão do grupo social não durar no tempo. Eis a razão porque os povos nómadas não dão origem a Estados. A segunda circunstância é a existência de instituições políticas impessoais e perenes, resistentes a alterações de liderança e a flutuações do grau de cooperação entre os seus membros. As instituições impessoais e perenes permitem um certo grau de especialização e de eficácia que fortalece o sentimento de identidade coletiva. A última circunstância que ajuda a explicar a eclosão do Estado reside na substituição dos laços de lealdade assentes em instituições primárias (a família, a comunidade, a igreja) por uma relação de pertença a algo superior e mais abstrato: o Estado. Só quando os súbditos se encontram dispostos a aceitar que os seus interesses recuem perante os interesses gerais da comunidade é que podemos dizer que temos um Estado verdadeiramente consolidado. Estas alterações são bastante lentas e graduais, sendo por isso difícil balizar as diferentes fases da sua evolução.

Dois fatores contribuíram para a consolidação dos Estados europeus desde finais do século XI: a influência da igreja católica e a estabilização político-social do velho continente. A igreja católica possuía atributos de um Estado (instituições duradouras e o dogma da soberania papal), mas a sua influência social só se efetivará após o período das migrações, das invasões e conquistas. O continente europeu constituía na alta idade média uma unidade religiosa homogénea, mas não ainda uma

pluralidade política. Cada reino era uma realidade autónoma e separada dos demais reinos. As bases do sistema pluriestadual europeu estavam por nascer. A pulverização do poder político durante o feudalismo teve como consequência a quase ausência de administração pública. As necessidades coletivas eram satisfeitas no contexto das relações de vassalagem (Sousa e Matos, 2006: 23-38). À medida que os Estados se complexificam, os textos legislativos tornam-se mais precisos, complexos e difíceis de manejar. Os tributos ganham um peso cada vez mais crescente no financiamento da economia de cada reino. Um monarca era tão mais poderoso e prestigiado quanto maior e mais abastado fosse o seu reino e mais avultados fossem os tributos que pudesse cobrar (Gonçalves, 1999: 11-12; Monteiro, 1999: 53-56). Não admira que do ano 1000 a 1300 se assista ao nascimento das primeiras instituições permanentes no domínio dos assuntos tributários e jurídicos. Neste período surgem os primeiros administradores profissionais e um organismo central de coordenação da administração (a “Chancelaria”), dotada de funcionários com a missão de gerir o dia-a-dia dos assuntos do reino. Consolidadas as instituições políticas, a lealdade dos povos europeus passará das instituições primárias diretamente para o Estado. O princípio geral de que o monarca tem o direito de cobrar os fundos necessários à defesa do reino e que esse direito se sobrepõe a quaisquer obrigações fica definitivamente estabelecido, acabando por ser aceite pelo Papa. O primeiro dos deveres de todos os súbditos consistirá doravante em concorrer para o prestígio e para a prosperidade do seu Estado. A diferenciação entre a autoridade dinástica (a casa real) e a autoridade burocrática (a administração) torna-se possível com a delegação de poderes soberanos nos altos funcionários. A pouco e pouco verifica-se a separação entre a casa real e a burocracia administrativa. O poder pessoal converte-se em poder burocrático (Bourdieu, 1997: 57-58), facto que marca a dissociação entre o interesse privado (patrimonialístico) e o interesse geral (interesse público). A afirmação dos Estados soberanos pressupõe deste modo o sacrifício de interesses patrimonialísticos, resultando a administração da conquista, pelo campo burocrático, da lógica patrimonialistaica do Estado dinástico (Bourdieu, 1997: 59).

Os Estados europeus transitam através das revoluções liberais da Idade Média diretamente para a modernidade. Os Estados saídos das revoluções de oitocentos assentavam a sua estrutura político-económica numa separação clara entre as esferas pública e privada. As funções estaduais eram reduzidas <sup>(1)</sup>. O equilíbrio natural da sociedade resultava do reconhecimento pelo Estado dos direitos pessoais dos indivíduos <sup>(2)</sup>. Tais direitos, na sua génese privados, não deviam ser objeto de qualquer intervenção intrusiva do Estado. Numa lógica de estrita subsidiariedade, competia apenas ao Estado assumir as tarefas que os cidadãos não podiam ou não queriam executar. A fazenda, a polícia e a justiça eram os territórios naturais do Estado. As tarefas do Estado resumem-se a pouco, apenas ao

---

<sup>1</sup> Daqui deriva a expressão “Estado mínimo” ou “Estado residual”.

<sup>2</sup> Direitos individuais à livre contratação, à livre empresa, à liberdade de iniciativa económica, à livre concorrência, etc.

exercício legítimo da força e à salvaguarda dos direitos cívicos e políticos. A interação com a economia e a sociedade era apenas residual <sup>(3)</sup>. O Estado devia abster-se de atuar na economia de forma a não falsear as leis “naturais” do mercado. Daí que a sua intervenção só se justificasse quando existissem “falhas de mercado”<sup>(4)</sup>, ou em sectores considerados como um prolongamento de determinados serviços públicos (Santos et al, 2008: 25) <sup>(5)</sup>. O Estado é o árbitro encarregado de manter a paz e a ordem (Estado-polícia), a higiene e a saúde (Estado higienista) e a caridade (Estado filantropo) (Antunes, 2009: 16-19). Os seus pressupostos correspondem às aspirações de segurança e previsibilidade da burguesia emergente, que considerava a estrutura política pré-revolucionária incompatível com o regime económico que pretendia instaurar (Sousa e Matos, 2006: 149).

Na segunda metade do século XIX assiste-se a uma reconfiguração do papel institucional do Estado. As grandes empreitadas dos transportes (rodoviários, ferroviários e marítimos) e as grandes obras públicas (eletricidade e comunicações) trazem consigo novas exigências, pressupondo uma gestão diferente da intervenção administrativa e policial. O Estado vê-se obrigado a intervir no domínio da economia. A construção de infraestruturas públicas requer planificação à escala nacional e uma sólida capacidade financeira. Será preciso projetar, programar e decidir quando, onde e como deve ser feita certa obra, e decidir o modo de gestão. Não existia neste setor concorrência e muitas empreitadas estavam associadas a redes de infraestruturas, pelo que a solução passou pela sua exploração em regime de monopólio público. Quanto ao modo de regulação e gestão deste tipo de infraestruturas, a resposta foi diferente nos EUA e na Europa. Nos EUA foram criados grandes monopólios privados sujeitos a regulação estadual. Na Europa, tais tarefas foram assumidas por privados em regime de concessão (Gonçalves et al, 2004: 173-178). Mas tal não impediu que a partir de finais de oitocentos surgissem fenómenos esporádicos de administração prestacional. Os Estados começam a sentir necessidade de criar instrumentos que compensassem as disfuncionalidades e assimetrias do funcionamento do mercado. Um novo paradigma começa a esboçar-se a partir da Alemanha de Otto Von Bismarck (1815-1898). Este chanceler alemão toma medidas que ficarão célebres pelo seu carácter diferenciado e inovador, caso da lei da responsabilidade dos industriais por acidentes de trabalho (1871), do sistema de seguro obrigatório de acidentes laborais (1881), do seguro por doença (1883) e das reformas com carácter obrigatório (1884). Uma nova conceção de Estado, preocupado com as grandes questões sociais, emerge na Alemanha e inspirará o *welfare State*, adaptação da mesma filosofia à realidade britânica. O papel do Estado na economia altera-se. O Estado abstencionista cede lugar ao Estado intervencionista ou prestador.

---

<sup>3</sup> Desta face agressiva e autoritária deriva a conhecida designação de “Estado-polícia”.

<sup>4</sup>O mesmo é dizer quando exista uma notória incapacidade dos privados produzirem bens essenciais em quantidade, qualidade, condições adequadas de preço, etc.

<sup>5</sup> Por exemplo, as fábricas de produção de equipamento militar.

Com o fim da I Guerra desvanece-se a ideia de uma sociedade auto-orientada. Numa Europa em escombros será necessário o impulso do Estado para reconstruir o tecido económico e social. Ao contrário das constituições dos Estados liberais, as constituições do pós-Guerra, cujo modelo é Weimar (1919), impõem agora um amplo projeto de transformação social. A par dos direitos de primeira geração (direitos contra a agressão do Estado), consagram-se direitos de segunda geração (direitos a prestações positivas do Estado). Às finalidades típicas do Estado-polícia acrescerão doravante a promoção do bem-estar económico, social e cultural e a dimensão redistributiva e de justiça social. O alargamento das finalidades públicas implicará o alargamento da administração pública, a quem incumbirá assegurar tais prestações. A separação Estado-sociedade é recusada. Afirma-se, ao invés, a missão do Estado transformar a sociedade num sentido mais justo e equitativo (Sousa e Matos, 2006: 194). Após a II Guerra Mundial, os Estados europeus vão assumir como tarefa essencial a intervenção na economia. Se os efeitos de duas guerras mundiais motivaram a generalização de leis de proteção social, as sucessivas crises económicas que se seguirão, nomeadamente de matérias-primas (bens alimentares, carvão e energia), vão obriga-lo a intervir. A economia passará a ser um problema do Estado. Assegurar o desenvolvimento das fontes de energia, dos transportes e comunicações e das necessidades básicas de água potável e saneamento, passam a ser incumbência prioritária de qualquer Estado (Gonçalves e Martins, 2004: 10). É o advento do Estado social, economicamente comprometido e socialmente conformador. Estão lançadas as bases para o advento do serviço público social. Os Estados não se limitarão doravante a assegurar o fornecimento dos serviços públicos essenciais, mas serão eles próprios a prestar (diretamente) tais serviços. Na maioria dos Estados europeus a opção passa pela nacionalização dos setores básicos da economia. A empresa pública será a entidade a quem os Estados devolverão, em regra em regime de monopólio, a exploração dos serviços públicos essenciais. O Estado substituir-se-á à iniciativa privada na organização da economia. O Estado-providência ocupará o coração do compromisso político da social-democracia europeia, deste modo controlando os excessos do capitalismo liberal <sup>(6)</sup>. Os serviços públicos dinamizarão as administrações públicas, que não cessarão de crescer até aos finais dos anos setenta <sup>(7)</sup>. Os serviços públicos expandem-se e com ele o modelo de Estado intervencionista. A chegada ao poder dos partidos socialistas e o avanço dos movimentos sindicais influenciam as políticas públicas no que concerne à expansão dos direitos sociais. Os beneficiários dos serviços públicos, universais e gratuitos, são doravante também os seus financiadores.

---

<sup>6</sup> Em contrapartida, no leste da Europa, os partidos socialistas e comunistas exercerão uma forte pressão a favor da socialização dos meios de produção.

<sup>7</sup> Dando origem a dois setores públicos distintos: o setor público social e o setor público económico, o primeiro associado à noção de serviços sociais (segurança social, saúde, educação e cultura, etc.) e o segundo à noção de serviços económicos (produção e distribuição de água potável, saneamento básico, energia elétrica, transportes, correios e telecomunicações).

30 anos foi o tempo de vigência do modelo social europeu (1945-1974). Foi um período de tal forma decisivo para o bem-estar dos povos europeus que ficaram conhecidos como “os trinta gloriosos”<sup>(8)</sup>. A década de oitenta do século XX marcará a viragem do modelo de Estado intervencionista para um novo modelo de Estado: o Estado regulador (ou garantidor).

Quadro 1.1.- Modelos de relação Estado-economia:

	<b>REGIME ECONÓMICO</b>	<b>PAPEL DO ESTADO</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>FIGURAS TÍPICAS</b>
<b>ESTADO LIBERAL</b>	Empresa privada. Liberdade económica	Polícia económica	Exígua	(...)
<b>ESTADO INTERVENCIONISTA</b>	Coexistência da economia privada regulada com um forte setor público	Estado empresário. Estado de serviços públicos, Estado planeador	Extensa	Empresas públicas, institutos públicos, órgãos centrais de planeamento
<b>ESTADO REGULADOR</b>	Economia de mercado regulada. Setor público reduzido	Regulação do mercado. “Garante” dos serviços públicos	A reduzir	Sociedades de capitais mistos, concessionárias, ARI’s

Fonte: adaptado de Vital Moreira (2001).

## 1.2. A administração pública

Administrar parece derivar do termo “*ad ministrare*”, não existindo, no entanto, consenso quanto à origem deste vocábulo. Para alguns autores significa “trazer à mão, conduzir ou manejar”, para outros “agente auxiliar”, intermediário na realização de um serviço. Em termos gerais, pode traduz-se em fazer coisas, alcançar objetivos num contexto organizacional (Bilhim, 2000: 87-96). Quando se fala em administração pública tem-se presente o conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida pelo Estado através de serviços organizados para esse fim (Amaral, 1997: 67). Dos bombeiros à polícia, dos transportes aos hospitais, da educação aos tribunais, passando pelos serviços de cultura, onde quer que haja ou se manifeste com alguma intensidade uma necessidade coletiva fundamental, logo surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la em nome da coletividade.

### 1.2.1. Administração pública vs. administração privada

O conceito de “administração pública” pode ser usado com o sentido de organização (sentido orgânico ou subjetivo), ou com o sentido de atividade burocrática (sentido material ou objetivo) (Amaral, 1997: 68). A administração pública em *sentido orgânico* abarca o conjunto de órgãos, serviços e agentes do

<sup>8</sup> Expressão atribuída ao economista francês Jean Fourastié (1907-1990)

Estado <sup>9</sup>) que em nome da coletividade asseguram a satisfação regular das necessidades de segurança, cultura e bem-estar. A administração pública em *sentido material* significa a atividade desenvolvida pelos serviços públicos para satisfação dessas necessidades, fazendo uso dos recursos adequados do Estado (Amaral, 1997: 70). A administração pública está constitucionalmente vinculada à prossecução do interesse público <sup>10</sup>). A sujeição da administração pública ao poder político <sup>11</sup>) afasta-a em definitivo da administração privada. A Administração privada está sujeita ao mercado, prospera ou fracassa com o mercado (Bilhim, 2000: 43). A administração pública atua num cenário de constrangimentos jurídico-formais em que o “*como deve ser feito*” se sobrepõe bastantes vezes ao “*o que deve ser feito*”. A administração pública distingue-se da administração privada em aspetos essenciais, sendo célebre a frase de Allison (Alison, 1987: 9) em que o autor afirma “*they are at least different as they are similarly and the differences are more important than the similarities*” <sup>12</sup>). Essas diferenças resultam de características ambientais e institucionais próprias. As organizações públicas não estão tão expostas aos ditames do mercado quanto as privadas, sofrendo todavia de restrições e influências diversas. As suas decisões têm forte impacto social, estando sujeitas a controlo apertado da opinião pública, dos órgãos de comunicação social, dos partidos políticos, de grupos de pressão, etc. A administração pública está adstrita a rigorosos imperativos constitucionais e legais. O princípio da legalidade informa todo o agir administrativo, algo que não sucede, ou não sucede com a mesma intensidade, na gestão privada <sup>13</sup>). A função pública tem como único objetivo a satisfação das necessidades coletivas, ao passo que a função privada prossegue apenas fins particulares (dos sócios ou acionistas), não sendo expectável que prossiga o interesse público. As organizações públicas dedicam-se à produção de bens públicos (ou quasi-públicos) <sup>14</sup>), competindo-lhes a alocação dos recursos necessários a responder aos desafios do desenvolvimento e da integração social. Existem analogias entre a gestão pública e a gestão privada, mas as diferenças entre elas são claras. As organizações públicas podem reger-se por regras iguais às praticadas nas empresas privadas, mas os

---

<sup>9</sup> E demais pessoas coletivas públicas como municípios, regiões autónomas, empresas públicas, associações e fundações públicas.

<sup>10</sup> Cfr. art.º 266.º, n.º 1 da CRP. Não é possível a prossecução de quaisquer interesses privados, mesmo que sejam colaterais (Sousa e Matos, 2006: 68). A atividade administrativa até pode redundar em escolhas coincidentes com interesses particulares, mas esses interesses não constituem nunca a *finalidade última* do agir administrativo.

<sup>11</sup> A Administração pública encontra-se na dependência direta do governo, órgão de direção superior da administração pública (cfr. art.º 182.º da CRP).

<sup>12</sup> Administração pública e a administração privada têm tanto de diferente como de comum, mas aquilo que as distingue é mais importante do que aquilo que as aproxima.

<sup>13</sup> A gestão pública subordina-se aos princípios constitucionais da transparência, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da informação, da audição de interessados, etc., algo que não acontece no âmbito da gestão privada.

<sup>14</sup>Ex: Segurança, saúde, educação, justiça, cultura, etc.



seus valores, os seus procedimentos, os constrangimentos que sofrem e os fins a que têm de dar resposta são diferentes (Denhardt, citado por Araújo, s.a: 06; ) (<sup>15</sup>).

#### Quadro 1.2. - Características distintivas da administração pública

---

##### **FACTORES AMBIENTAIS:**

1. Ambiente de não mercado (receitas predominantemente do O.E.)
2. Restrições de ordem legal e procedimental
3. Presença de influências políticas

##### **TRANSAÇÕES, ORGANIZAÇÕES, AMBIENTE:**

4. As organizações públicas produzem bens públicos e têm que lidar com situações de externalidades
5. Os serviços públicos têm carácter monopolista ou coercivo
6. As atividades públicas tendem a ter um grande impacto e muitas vezes carregam um significado altamente simbólico
7. Os gestores públicos estão sujeitos a intenso escrutínio público
8. É esperado que os gestores públicos tenham um alto grau de honestidade, abertura (transparência) e “*accountability*”

##### **PAPEL, ESTRUTURA E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS:**

09. Dificuldade em medir os objetivos, que são múltiplos e sujeitos a conflito
10. Os gestores de topo vêm a sua atividade mais exposta à opinião pública
11. Menos autonomia de decisão e menor autoridade sobre os subordinados
12. Mais burocracia
13. As decisões estratégicas são mais vulneráveis a interferências de grupos externos
14. Poucos incentivos extrínsecos
15. Trabalho orientado para a comunidade, mas menos satisfação no trabalho
16. Grande relutância em inovar

---

Fonte: Pollit (2003). Rocha (2010).

### **1.3. Modelos de organização e gestão pública.**

Cada tipo de Estado desenvolve um modelo de administração que é sobretudo um reflexo das preferências e dos valores que procura promover (Rocha, 2010:35) (<sup>16</sup>). É possível distinguir três grandes modelos de Estado, a que correspondem outros tantos modelos de administração pública (Araújo, s.a: 2-3). O primeiro está associado ao nascimento do liberalismo, caracteriza-se pela exiguidade e subsidiariedade das funções públicas e vai perdura até ao final da II Guerra Mundial

---

<sup>15</sup> No plano prático esta distinção encontra-se todavia mais esbatida, em virtude da progressiva erosão da linha que separa o que é público do que é privado e da evidência de que a racionalidade do bem comum é também ela contingente, encontrando-se desde logo inscrita num certo contexto político e opcional onde os direitos e as preferências dos cidadãos têm cada vez mais peso na definição do que é, ou deve ser, o interesse geral (Mozzicafreddo, 2001: 47).

<sup>16</sup> A predominância de um certo modelo de administração não obsta a que partes da sua atividade ou certos domínios organizacionais não possam adotar modelos diferentes. Na realidade é isso que acontece.

(1914-1918). Com o pós Guerra assiste-se à mudança de paradigma. O Estado surge desde então associado à expansão da atividade administrativa na implementação das políticas públicas. A partir de finais dos anos 80 do século XX começa a ganhar forma um novo modelo organizacional de administração, baseado na racionalidade económica e orientado para os valores da eficiência, eficácia e redução dos custos. Analisaremos de seguida estes três modelos de evolução da administração pública.

### *1.3.1. Administração profissional weberiana*

No início não existia qualquer distinção entre política e administração pública. Os funcionários públicos eram admitidos através de nepotismo (sistema de “*patronage*”), muitos compravam inclusivamente o cargo público para transmissão aos herdeiros (Rocha, 2010: 35). Este sistema era ineficiente, favorecia a corrupção e o oportunismo. Com o propósito de lhe colocar fim surgem as primeiras reformas públicas nos EUA e no Reino Unido. Woodrow Wilson publica, em 1887, o artigo “*The Study of Administration*”, considerado o primeiro escrito em teoria da administração pública. Nele o autor defende uma separação clara e radical entre política e administração. Os contributos de Wilson e dos seus seguidores para a autonomização da gestão pública foram absolutamente cruciais e resumem-se ao seguinte:

---

#### QUADRO 1.3. - PROPOSIÇÕES DE WOODROW WILSON:

---

1. Em qualquer sistema político existe um centro dominante e o governo da sociedade é estruturado a partir desse centro de poder.
2. A estrutura constitucional é que define e determina a constituição do centro de poder e estabelece as estruturas políticas relativas ao processo legislativo e ao controlo da administração.
3. A política define a área da administração, mas a área da administração encontra-se fora da esfera da política.
4. Uma estrutura hierárquica constituída por funcionários profissionalizados é condição indispensável para uma administração pública eficiente.
5. O bom funcionamento do corpo de funcionários maximiza a eficiência da Administração, medida por menos custos quer em dinheiro quer em esforço.
6. Uma boa administração é condição necessária ao bem-estar e ao desenvolvimento da sociedade.

---

Fonte: adaptado de Rocha, 2010.

As propostas de Wilson convergem, no essencial, com os princípios da gestão científica de Frederick Taylor (1856 – 1915) , bem como com algumas ideias da teoria da burocracia de Max Weber. As propostas de Frederick Taylor, destinadas a resolver os problemas com que se defrontava a indústria dos finais do século XIX, constituíram a base da administração pública até aos primeiros

anos do século XX <sup>(17)</sup>. Taylor teve um efeito não direto mas reflexo na administração pública. A crença de que estudando os processos de trabalho, as tarefas podiam ser divididas em partes mais simples, fornece o “*one best way*” para o trabalho no sector público (Eugénio Antunes, 2009: 400).

---

#### QUADRO 1.4. - PROPOSIÇÕES DE FREDERICK TAYLOR:

---

- 1. Princípio do planeamento:** a direção deve desenvolver métodos científicos exaustivos dos processos de trabalho para que os critérios individuais sejam reduzidos ao mínimo;
- 2. Princípio da preparação:** os trabalhadores devem ser selecionados em função das suas aptidões para a função, devendo ser treinados para um desempenho mais eficiente;
- 3. Princípio do controlo:** os trabalhadores devem ser controlados para verificar se o seu trabalho é realizado segundo as normas estabelecidas e de acordo com os procedimentos adequados;
- 4. Princípio da separação entre a conceção e a execução:** compete à direção estudar os melhores processos de trabalho, competindo aos trabalhadores executar as tarefas conforme o definido.

---

Fonte: Adaptado de Rocha, 2010.

O contributo teórico de Max Weber (1864-1920) centra-se no estudo da burocracia. A burocracia é a condição “*sine qua non*” da afirmação da racionalidade legal da civilização moderna. Para este autor a racionalidade moderna encontra-se presa a um autêntico “colete-de-forças” burocrático, sendo as organizações públicas elos dessa modernidade, (Clegg, 1998: 134) A modernidade surge assim associada à organização burocrática, considerada a mais avançada forma de organização. A burocracia torna-se irresistível devido à sua superioridade técnica relativamente às demais formas de organização (Weber, citado por Clegg, 1998: 134). Este modelo designa-se “racional-legal” porque nele o poder emana diretamente das normas e das instituições e não de um qualquer perfil carismático ou da tradição. Os traços principais do modelo weberiano são: (i) a formalidade, (ii) a impessoalidade e (iii) o profissionalismo (Secchi, 2009: 355) <sup>(18)</sup>. A formalidade pressupõe a formalização de procedimentos de decisão e a sua comunicação aos interessados sob forma escrita. As tarefas são formalmente estabelecidas para garantir a continuidade do serviço e a standardização das rotinas, evitando-se assim

---

<sup>17</sup> “*The Principles of Scientific Management*” dá o título à conhecida monografia, publicada em 1911 por Frederick Winsow Taylor. Nela Taylor dá a conhecer aquilo que designa como sendo os princípios fundamentais da gestão científica. Trata-se de um autêntico manual de organização e gestão das organizações, uma obra que vai abrir o caminho para o estudo científico da Gestão. Os princípios de Taylor dão origem à corrente teórica denominada “taylorismo”.

<sup>18</sup> A administração pública weberiana, segundo Rocha (2010: 138), possui três características fundamentais: (i) a *hierarquia* (cada funcionário tem competências definidas no domínio da divisão do trabalho, sendo responsável perante o superior hierárquico pelo seu desempenho); (ii) a *continuidade* (o emprego público constitui uma ocupação a tempo integral. O sistema de carreiras oferece estabilidade, previsibilidade e perspectiva de avanços regulares na carreira); (iii) a *expertise* (os funcionários são recrutados em função do seu mérito e treinados para o regular exercício das funções).

a discricionarieidade na sua execução. A impessoalidade significa que as relações entre os membros da organização e entre a organização e o meio ambiente se estabelecem com base em linhas de autoridade bem definidas. As posições hierárquicas são pertença da própria organização e não dos funcionários. Desta forma se obsta à apropriação individual do poder administrativo e se preserva o prestígio das instituições. Profissionalismo significa que os candidatos a empregos públicos devem ser selecionados em função dos seus conhecimentos e das suas capacidades técnicas para o exercício de uma determinada função. Por sua vez, a promoção na carreira depende da experiência profissional (senioridade) e do desempenho profissional (performance). Pretende-se edificar uma administração pública meritocrática (Secchi, 2009: 356), relegando para as calendas o nepotismo do sistema administrativo pré-burocrático. Weber defende uma separação entre o planeamento e a execução (correspondente à distinção wilsoniana entre política e administração), segundo a qual a política define os macros objetivos, e a administração pública transforma as decisões políticas em ações individuais e concretas <sup>(19)</sup><sup>(20)</sup>. Num cenário de progressiva descontinuidade do sistema político, a burocracia adquire uma legitimidade reforçada, pois é ela que assegura na prática a continuidade do aparelho de Estado (Rocha, 2010: 237). Expressão acabada da racionalidade moderna, a burocracia garante a eficiência da máquina administrativa e a sua submissão ao direito positivo <sup>(21)</sup>. A norma, a finalidade, o procedimento e a impessoalidade, são elementos que dominavam a conduta administrativa. Segundo Weber a burocracia deve operar tal como uma máquina opera num processo de produção. O progresso da humanidade encontra-se associado à sua expansão no plano universal. (Max Weber, citado por Joan Prats i Català, 2005: 152).

---

<sup>19</sup> No setor privado, a teoria da burocracia reforça a divisão do trabalho entre pessoal executivo (que usam a mente) e pessoal executante (que usam os músculos).

<sup>20</sup> O Estado-providência contribuirá para ampliar a burocracia na esfera pública, primeiro através do “*New Deal*”, e depois por via das políticas keynesianas. O modelo burocrático vigorou na generalidade dos países europeus até aos finais dos anos 70 do século passado. Foi sobre esta organização administrativa que se edificou o Estado social que hoje conhecemos. Por isso, este modelo ficou conhecido como “Estado Administrativo”.

<sup>21</sup> Estando na origem de um novo ramo de direito, o direito administrativo, a trave mestra do direito público.

Quadro 1.5. - Perspetiva organizacional (Taylor vs. Weber)

FREDERICK TAYLOR	MAX WEBER
Ênfase na eficiência	Regras e procedimentos
Divisão de tarefas	Especialização
Cadeia de comando	Hierarquia
Salário relacionado com a produtividade	Salário ligado à função e à antiguidade
Dinheiro como recompensa	Estatuto como recompensa

Fonte: Eugénio Andrade (2009: 405).

### 1.3.2. A reforma da burocracia weberiana

O modelo profissional weberiano começou a ser colocado em causa na viragem para o século XX. Simon (1947), Waldo (1948) e Robert Merton (1949) chamam à atenção para a sua rigidez, ritualismo e incapacidade de adequação às novas exigências e necessidades (Joan Prats i Català, 2005: 153). A principal debilidade encontra-se na ilusão de segurança que proporciona através da observância das regras e procedimentos. Segundo estes autores, a rigidez e o rigor formal deste modelo subvertia a natureza da ação administrativa. A administração pública deixara de se preocupar com a prossecução do interesse público e passara a preocupar-se com o cumprimento de normas, procedimentos e formalidades, o que dificultava a sua adaptação a situações novas e imprevistas. Outra das disfunções da burocracia residia na impessoalidade do procedimento. Levada à letra ela faz com que as organizações públicas não prestem atenção às particularidades dos casos concretos <sup>(22)</sup>. O resultado é a ineficácia do agir administrativo. Consolida-se assim a ideia de que racionalidade burocrática não é uma racionalidade eficiente. Será necessário evoluir para outro modelo de organização que preservando os valores adquiridos da legalidade, isenção e igualdade, colmate as disfunções evidenciadas. A crise económica de finais dos anos setenta do século XX assinala essa viragem. As duras críticas do “*New Right*” (EUA e Reino Unido), associadas às vozes vindas da Escola de Chicago, influenciaram o sentido da reforma do setor público <sup>(23)</sup>. A racionalidade legal-burocrática de

<sup>22</sup> Merton alude ainda à arrogância funcional dos funcionários públicos, referindo que isso se devia ao fato das organizações públicas prestarem os seus serviços em situação de monopólio ou quase monopólio.

<sup>23</sup> As administrações Reagan (EUA) e os governos Thatcher (Reino Unido) desencadeiam ataques severos às opções políticas e económicas até então prosseguidas. A necessidade de abrandar o crescimento dos gastos públicos, a maturidade verificada nos sistemas de proteção social, a dificuldade de controlar uma administração pública considerada gastadora e pouco eficiente, associado às expectativas negativas dos

Weber sofria de grandes disfunções, era afinal uma racionalidade limitada. Surgem os primeiros sintomas de tensão quanto à natureza das funções do Estado. Emerge o debate em torno do “Estado eficiente”. A passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento vem enfraquecer ainda mais a hegemonia da burocracia. O ideário managerialista encarnado pela “*New Public Managment*” torna-se, a partir dos finais dos anos setenta do século XX, o paradigma dominante no âmbito da administração pública. Qual o sentido e alcance desta mudança? Quais os traços característicos dos novos modelos de gestão e organização da administração pública? Disso se dará conta a seguir.

### *1.3.3. Managerialismo: a alternativa à burocracia*

Se as alterações das estruturas administrativas são sempre um ajuste às exigências e expectativas do ambiente político, económico e social, então a reforma administrativa iniciada no final dos anos oitenta do século XX tem sido esse ajuste. As iniciativas de reforma da administração pública desenvolvidas desde então tiveram algumas razões estruturais comuns (Mozzicafreddo, 2001, 3-5), desde logo: (i) constrangimentos financeiros resultantes do aumento dos gastos sociais resultantes do crescimento do Estado-providência; (ii) a complexidade da administração pública e a dificuldade desta acompanhar o desenvolvimento da crescente lógica de mercado; (iii) a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, bem como o aumento da sua participação na esfera dos serviços públicos; (iv) as tendências de transformação do Estado no sentido de uma estrutura menos centralizada, mais equitativa, flexível e transparente.

Várias estratégias foram então adotadas para alterar a estrutura e o funcionamento da administração, desde cortes orçamentais, à venda de bens públicos, à contratualização de serviços, passando pela introdução de instrumentos de avaliação, gestão por objetivos, privatizações, etc (24). Todas elas se enquadram naquilo no designado “modelo managerial”. Em que consiste semelhante

---

cidadãos quanto à qualidade dos serviços públicos, irão determinar o sentido a dar à reforma da administração pública (Araújo, s.a: 05). Uma crítica que ficou célebre refere-se ao “ciclo vicioso burocrático”. Segundo alguns autores, a burocracia pública concedia excessiva prioridade aos meios sobre os fins. A administração pública desconsiderava os clientes, gerava desmotivação e alienação nos funcionários e elevados custos de gestão. A resposta chegava sempre através de mais controlo, isto é, através de mais regras e de mais centralização, o que avolumava os problemas, forçando a ainda mais controlo e a mais centralização. E a situação repetia-se num círculo vicioso sem fim. Outra crítica importante dizia respeito à incapacidade de regeneração do tecido da administração e à sua resiliência à mudança.

<sup>24</sup> Assinale-se dentro deste conjunto de medidas a criação de agências autónomas. Na prática, a ideia de constituição de agências autónomas baseia-se na separação entre a fase de conceção e execução das políticas públicas, atendendo a que a autonomia de gestão deveria levar a uma melhoria da qualidade dos serviços prestados e a mais eficiência nas tarefas de execução. Neste contexto, a administração central limita-se a proceder à preparação e avaliação das políticas públicas, deixando às agências a responsabilidade pela escolha do modo mais adequado de intervenção e execução das mesmas (Mozzicafreddo, 2001: 4).

modelo? A principal característica consiste na introdução da racionalidade económica na análise dos problemas da administração pública. Entre as panaceias utilizadas pelo managerialismo conta-se o incremento da concorrência, a introdução de mecanismos de mercado, a possibilidade de escolha do serviço pelo cliente, a contratualização externa e a privatização de serviços públicos (Araújo, s.a.: 05). A abordagem managerial é pois todo um sistema de crenças ligado à racionalidade instrumental da gestão, que segundo Christopher Hood (Hood, citado por Secchi, 2009: 355) se resume no seguinte: (i) desagregação dos serviços públicos em unidades especializadas e centros de custos; (ii) competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; (iii) uso de técnicas e práticas típicas da gestão privada; (iv) disciplina e parcimónia nos custos; (v) gestores encarados como empreendedores e dotados de autonomia para decidir; (vi) introdução de práticas de avaliação e de indicadores de desempenho; e (vii) avaliação dos serviços baseada nos “*outputs*”<sup>(25)</sup>.

O managerialismo rejeita a racionalidade burocrática-legal, substituindo-a por uma nova racionalidade (gestionária), que não se afere já por referência a normas e a procedimentos burocráticos mas a resultados definidos em termos de eficiência e de rentabilidade económica. Este modelo de atuação rompe em definitivo com os pressupostos da administração profissional weberiana. A racionalidade legal dá lugar à racionalidade managerial.

Quadro 1.6.- Racionalidade legal vs. racionalidade managerial.

	<b>RACIONALIDADE LEGAL</b>	<b>RACIONALIDADE MANAGERIAL</b>
<b>LEGITIMIDADE</b>	Fundada na regularidade dos processos	Fundada na eficácia das ações concretas
<b>PRIMAZIA</b>	Dos meios	Dos fins
<b>PRIORIDADE</b>	Estabilidade das estruturas formais da organização	Adaptação às mudanças e à inovação
<b>MODO DE RACIOCÍNIO</b>	Analítico, linear, dedutivo, lógica jurídica. Fechada, funcionamento segundo uma	Sintético, sistemático, teleológico, lógica da eficácia da Ação Aberta ao ambiente e em adaptação
<b>CONCEPÇÃO DA ORGANIZAÇÃO</b>	Lógica própria	Constante.
<b>AUTORIDADE</b>	Hierarquia: ordens unilaterais emitidas do topo à base da pirâmide.	Delegação de poderes: iniciativa e negociação.
<b>CONTROLO</b>	Sobre o respeito das regras. Fase logicamente terminal de um processo linear	Sobre os resultados obtidos. “ <i>Feedback</i> ” permanente a fim de ajustar a ação aos objetivos

Fonte: Alecian e Foucher. Reproduzido por Araújo, 2010.

<sup>25</sup> Tradução: resultados.

### 1.3.4. New Public Management

A escola da “*New Public Management*” constitui uma sistematização dos pressupostos do managerialismo. A NPM não constitui um “corpus” homogêneo de ideias inovadoras, corresponde isso sim à substituição da gestão pública tradicional por um amplo conjunto de processos e de técnicas já conhecidas e importadas da gestão privada. A NPM demarca-se assim da administração tradicional enquanto “*management*”, constituindo uma especialidade do “*general management approach*” (Rocha, 2010: 139). A NPM propõe-se substituir os tradicionais procedimentos burocráticos por novos métodos e técnicas do setor privado, assumido como princípio que o que é público é por certo mais caro e mais ineficiente. Pode dizer-se que a ênfase na NPM se desloca-se da gestão da confiança para a gestão do risco, da cooperação para a competição, do primado da hierarquia para o mercado, da governação democrática para a “*corporate governance*”, da equidade para a eficiência, do tradicional holismo orgânico para a fragmentação das estruturas administrativas (Gregory, cit. por Araújo, s.a: 06-07). Os utentes dos serviços públicos passam a ser encarados como clientes. A ideia é agora servir a clientela. A intenção que lhe subjaz é ter clientes satisfeitos. O foco passa a estar na gestão da economia e da eficiência. Sempre entendida como valor primordial da atuação administrativa, a legalidade pode esperar. A cultura administrativa burocrática cede definitivamente lugar à cultura gestonária. Dá-se uma alteração radical do quadro de referências e de valores no setor público, conforme se constata no quadro seguinte:

Quadro 1.7. - Administração legal-burocrática vs. gestonária pós-burocrática

---

<b>MODELO BUROCRÁTICO</b>	<b>MODELO PÓS-BUROCRÁTICO</b>
Ênfase no cumprimento de normas	Ênfase na eficiência e racionalização de custos
Ambiente de monopólio	Ambiente de concorrência
Estrutura hierárquica e formal	Sistema orgânico, orientado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na mudança e inovação procedimental
Competição muito limitada entre agentes	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase para as opções políticas	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

---

Fonte: Rehfuss. Adaptado por Araújo (2010).

A NPM resume-se a um leque de ideias simples e práticas, tais como (Català, 2005: 140): (i) o desempenho dos gestores públicos melhora quando eles sabem o que se espera deles e quando os seus resultados são medidos por referência a essas expectativas; (ii) os resultados devem ser fixados politicamente e ser objetivamente mensuráveis; (iii) a gestão pública melhora se aos gestores for dado um certo grau de discricionariedade e de flexibilidade; (iv) O desempenho melhora igualmente quando existe delegação de responsabilidades dos departamentos centrais em níveis inferiores ou em agências autónomas; (v) e melhora igualmente quando as decisões se centram em produtos e resultados em vez



de nos procedimentos; (vi) o desempenho administrativo é mais eficiente se os gestores puderem responder pelo uso dos recursos que fazem em face dos resultados que obtêm.

Três características se destacam contudo na NPM (Rocha, 2010: 139): (i) a primazia dada ao mercado, (ii) o (re)desenho das estruturas organizacionais e (iii) a utilização de métodos de avaliação de desempenho e de indicadores de performance. O pressuposto de partida é que o que é público é mais ineficiente e sai sempre mais caro aos contribuintes do que se fosse produzido (direta ou indiretamente) pelo setor privado. Não admira que uma das receitas propostas pela NPM seja a privatização e a concessão de serviços públicos. Para os serviços que não podem ou não devem ser objeto de privatização a solução é a introdução de “*market-type mechanisms*”<sup>(26)</sup>. Outra solução passa pela “agencificação”<sup>(27)</sup>, opção que consiste na fragmentação dos departamentos administrativos de forma a fazê-los competir entre si e com as entidades privadas, sendo o controlo da sua atividade avaliado através dos seus resultados. A desagregação organizacional ganha primazia face ao tradicional holismo orgânico da administração burocrática (Kettl, Osborne e Gaebler, cit. por Araújo, s.a.: 06). As evidências parecem no entanto mostrar que estas reformas reduziram a capacidade de direção e controlo do governo sobre a administração pública. A capacidade de coordenação das políticas públicas saiu também diminuída, dado que os ministros se mostram cada vez mais incapazes de coordenar a multiplicidade de organismos autónomos criados<sup>(28)</sup>. Em consequência, a responsabilidade política do governo circunscreve-se à formulação das políticas públicas, não abarcando já a fase da sua execução no terreno. Por outro lado, a relação entre os governantes e os gestores públicos passou a configurar uma mera relação delegante-delegado. A gestão dos assuntos públicos passou a assentar exclusivamente na análise dos resultados. São estes que vão determinar todo o ciclo das políticas públicas. Para os defensores da NPM não é concebível a aplicação de qualquer política sem avaliação dos resultados. E se estes puderem ser mais eficazmente alcançados através de mecanismos de mercado (“*outsourcing*”, “*contracting out*”, etc.) tanto melhor, pois presume-se que para os utentes dos serviços públicos a natureza do prestador do serviço é uma coisa irrelevante, estando estes apenas interessados que os serviços lhes sejam prestados com adequada relação qualidade-preço.

---

<sup>26</sup> Expressão muito utilizada nos textos da OCDE. São mecanismos associados a contexto de mercado (ex: taxas sobre o utilizador, “*contracting out*”, “*vouchers*”, etc.).

<sup>27</sup> Uma agência é uma unidade executiva cujo objetivo é prestar serviços ao governo com elevado grau de autonomia. As agências são organizações públicas autónomas, geridas de forma empresarial ou quase empresarial. Os executivos das agências públicas são escolhidos, não segundo critérios de confiança política ou pessoal mas profissional, respondendo exclusivamente pelos resultados, os quais são previamente contratualizados com o governo.

<sup>28</sup> Uma das principais críticas apontadas às reformas patrocinadas pela NPM reside na conceção das políticas ter passado a ser uma competência exclusiva dos ministros e de um reduzido “staff” de consultores públicos, sendo a sua execução entregue a altos funcionários, intitulados de “gestores”.

Sucedde que a administração pública não se limita à provisão económica e eficiente de bens e serviços públicos. A administração lida com valores mais importantes, deduzidos diretamente da ordem constitucional, a partir dos quais alicerça a sua atividade. A grande diferença entre a administração pública clássica e a NPM reside na distinção valorativa e concetual ente utente e cliente. Tal como Pollitt e Bouckaert (Pollitt e Bouckaert, cit. por Moreira e Alves, 2009: 26) sublinham, o termo “utente” refere-se a um polo de direitos e deveres ligado à pessoa do cidadão e associados a um determinado contexto constitucional. O termo “cliente” liga-se antes a um polo de necessidades e satisfações individuais, associado à lei da oferta e à procura, isto é, aos ditames do mercado. Dito de outro modo, o cidadão é o sujeito do contrato social, ao passo que o cliente é apenas parte de um contrato de mercado (Pollitt e Bouckaert, 1995, cit. por Moreira e Alves, 2009: 26) <sup>(29)</sup>.

Quadro 1.8. - APW vs. NPM

	<b>A.P.W.</b>	<b>N.P.M.</b>
<b>Valores dominantes</b>	Economia, eficácia e eficiência.	Economia, eficácia e eficiência. Análise custo-benefício. Responsabilização perante os clientes.
<b>Estrutura organizacional</b>	Burocrática.	Competitivo. Modelo de gestão privada.
<b>Visão do utente</b>	Tratamento impessoal. Utente visto como um ator racional.	Tratamento personalizado. Utente encarado como um cliente
<b>Modelo funcional</b>	Racional-científico	Abordagem teórica, observação, avaliação, execução.
<b>Perspetiva orçamental</b>	Racional (custo-benefício).	Baseada no desempenho e orientada para o mercado.

<sup>29</sup> Grande parte das críticas à escola da NPM circulam à volta da aplicação descontextualizada de conceitos e técnicas típicas da gestão privada no domínio da administração pública. São acentuadas também as fragilidades de uma abordagem demasiadamente técnica e instrumental, bem como as limitações de uma visão desligada do ambiente político, jurídico e cultural das instituições públicas (Moreira e Alves, 2009: 28). Numa análise efetuada a algumas iniciativas de reforma com base nas ideias da NPM, Pollitt e Bouckaert (cit. por Araújo, s.a: 05) destacam como principais paradoxos: (i) o aumento do controlo político da burocracia vs. a liberdade para gerir vs. o “empowerment” dos utentes; (ii) dar prioridade à minimização de custos vs. dar prioridade à melhoria do desempenho dos serviços; (iii) motivar os funcionários e promover a mudança da cultura organizacional vs. enfraquecer a relação de emprego público e implementar políticas de “downsizing”; (iv) criar agências com propósitos únicos vs. melhorar a coordenação horizontal.

---

<b>Tomada de decisão</b>	Centralizada. Hierarquizada. Racional e abrangente	Descentralizada. Delegação de poderes. Autonomia. Redução de custos. Responsabilização.
<b>Aplicação das políticas públicas</b>	Responsabilidade governamental: fase de conceção e execução das políticas públicas.	Responsabilidade governamental: apenas quanto à fase de conceção das políticas públicas.

---

Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo, Estado, Administração e Políticas Públicas, Mestrado em Administração Pública.

O grande sonho da NPM seria transformar o setor público num negócio parecido com o setor privado (Osborne, 2013, 39). Todavia, segundo Pollitt e Bouckaert (cit. por Araújo, s.a: 06-07), as suas propostas não passam, no essencial, de uma procissão de retórica, apesar de se terem tornado uma moda internacional. A questão que se coloca é a de saber se os ganhos obtidos com as reformas da NPM compensaram os seus custos, e também se a administração gestionária constitui a única alternativa de reforma no sector público (Araújo, s.a.: 10-11).

#### 1.3.5. *New Public Service*

Vimos que a escola da NPM constitui um “*cluster*” de ideias que impulsionam os governos a gerir a administração pública como se se tratasse de uma empresa privada (Denhardt, 2003: 550). Acontece que esta abordagem tende a desvalorizar valores constitucionais tão fundamentais como a equidade, a justiça, a representação e a participação cívicas. Pelo contrário, a NPS coloca os cidadãos, a cidadania, e o interesse público no centro da equação. É nessa medida uma abordagem mais democrática. A NPS, enquanto modelo organizacional, assenta as suas raízes teóricas (i) nas teorias da participação democrática, (ii) nos modelos de participação cívica, e (iii) num discurso centrado no humanismo organizacional (Denhardt, 2003, 552). De acordo com esta perspetiva, os decisores públicos deverão encarar os cidadãos como cidadãos, não como meros votantes ou clientes dos serviços públicos. Mas tal só será possível se houver por parte da administração uma partilha de autoridade e uma redução do controlo social, passando a confiar os gestores públicos na eficácia da ação colaborativa cívica. Há que reconhecer como inevitável uma certa fragmentação da responsabilidade pela implementação das políticas públicas, e que os mecanismos de controlo clássicos estão já ultrapassados. A hierarquia administrativa cedeu lugar à “descentralização” administrativa e o controlo administrativo à interação e à participação democrática (Denhardt, 2003: 4). As parcerias público-privado são cada vez mais um mecanismo para a realização da tão desejada partilha colaborativa. Para os defensores da NPS a administração pública deverá esforçar-se por facilitar as conexões com os cidadãos e as suas comunidades de pertença. Quanto aos cidadão, terão que aprender a colocar o interesse público acima

dos seus interesses pessoais e egoísticos. O diálogo entre a administração e os cidadãos revigorará a burocracia administrativa e legitimará as atividades da administração <sup>(30)</sup>.

Quadro 1.9. - APW, NPM e NPS

	APW	NPM	NPS
<b>Interesse público como ...</b>	Politicamente definido e expresso na lei	Uma agregação de interesses individuais	Produto de um diálogo sobre valores partilhados
<b>Utentes visto como ...</b>	Administrados	Clientes	Cidadãos
<b>Governo visto como ...</b>	Administrador	Regulador	Servidor

Fonte: adaptado de Denhardt, 2000.

O conteúdo da proposta da NPS resume-se a sete tópicos essenciais (Roberto Denhardt e Janet Denhardt, 2000: 533-556): (i) Servir em vez de dirigir. O servidor público deve ajudar os cidadãos articular e atingir os seus interesses, em vez de tentar controlar ou guiar a sociedade em determinada direção; (ii) o interesse público é o objetivo, não um subproduto. Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma conceção compartilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é criar interesses comuns e responsabilidades compartilhadas; (iii) Pensar estrategicamente, agir democraticamente. Políticas que visam satisfazer as necessidades coletivas podem ser eficazes e responsabilmente alcançadas coletivamente, através de processos colaborativos; (iv) Servir os cidadãos, não a clientela. O interesse público deve resultar de valores compartilhados e não de uma simples agregação dos interesses individuais. Neste sentido, os funcionários públicos não se devem limitar a responder às exigências dos clientes, devem focar a sua atenção na construção de uma relação de confiança e de colaboração com os cidadãos-utentes dos serviços; (v) A responsabilidade pública não é uma coisa simples. Os decisores devem preocupar-se menos com o mercado e mais com as regras (legais, constitucionais e estatutárias), os valores da comunidade, as prescrições políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos; (vi) Valorizar sobretudo as pessoas, não apenas a produtividade. As organizações públicas só terão sucesso se basearem o seu funcionamento na colaboração em rede, na liderança partilhada e no respeito pelas pessoas; (vii) A noção de cidadania e

<sup>30</sup> O principal objetivo da NPS é edificar um novo serviço público com base na divisa “Os cidadãos primeiro” (Denhardt, 2003: 8).

de serviço público estão acima da noção de empreendedorismo. O interesse público só poderá ser alcançado com funcionários públicos e cidadãos empenhados na construção comum das políticas públicas, e não tanto através de gestores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. Esta perspectiva teórica tem uma dupla vantagem: mostra-se consistente com os valores da democracia representativa e supera algumas das deficiências e vicissitudes da abordagem managerial de que a NPM é um bom exemplo.

### *1.3.6. “Governance”: uma administração mais democrática?*

A globalização é doravante o nosso destino. A globalização homogeneizou culturas, economias, relações de trabalho, atravessou fronteiras até há pouco intransponíveis, alterou a natureza do Estado e da administração pública. Ultrapassada a concepção hierárquica e piramidal da administração pública alicerçada na legitimidade soberana do Estado, este deixou de ter condições para gerir com eficácia os processos de diferenciação social. O monopólio da soberania estadual é agora partilhado por uma rede cada vez mais complexa de atores públicos e privados. Compete ao Estado fazer uma releitura do seu papel e proceder à institucionalização de processos de negociação no sentido de conferir legitimidade democrática e sentido estratégico ao novo sistema de governo (Gomes, 2007: 374-375). É neste sentido que se emprega a noção de governança. Embora esta seja uma noção antiga, a sua utilização no campo das ciências sociais é relativamente recente. O conceito surgiu na Ciência Política e na Sociologia e foi depois utilizado em diversos relatórios e conferências por diversas organizações internacionais (ex: ONU, OCDE, Banco Mundial). O termo “*governance*” significa o modo de exercido do poder público em situação de interação com diferentes protagonistas sociais (instituições, grupos, cidadãos), representando as instituições públicas a parte visível do iceberg. Na governação em rede evoluem parceiros diversos, que não compartilham forçosamente dos mesmos valores, interesses e princípios de ação. Num contexto de fragmentação do poder político, o que se pretende é compatibilizar os diversos interesses em presença a partir de normas de regulação pré-definidas, em vez de insistir num processo conduzido por um só agente, o Estado soberano. Tal procedimento incentiva a participação e a vigilância cívicas, limita os abusos do poder e traz transparência e “*accountability*” ao procedimento de implementação das políticas públicas (Dias e Moreira, cit. por Moreira e Alves, 2009: 26-27). Tal exige uma reestruturação das formas de cooperação público-privado. Para tal é fundamental a existência de um ambiente pluralista, negociação e relações inter-organizacionais complexas. Tal exige também que o tema central seja a governação dessas relações e processos (Osborne, 2013: 64; Osborne 2013-a: 9), o que constitui um contributo para alterar o papel do Estado na sociedade, reduzindo o peso dos critérios técnicos nos processos de decisão política e reforçando os mecanismos participativos e democráticos de deliberação. A governação em rede tanto

pode ser entendida como um modelo próprio de gestão organizacional (Osborne, 2013-1: 7) <sup>(31)</sup>, ou como um conceito funcional de “gestão da complexidade” (Kooiman, 2004: 132). Significa em todo o caso que a gestão pública deve ser realizada de forma partilhada (em rede) e não apenas pelo Estado soberano, em regime de monopólio. É uma forma de governação “interativa ou sociopolítica” pois os participantes resolvem os problemas por acordo (Kooiman, 2004: 132-133) <sup>(32)</sup>. O foco analítico da “*governance*” transfere-se assim de um qualquer tipo de “estruturas internas” para o interior de “relações” mais ou menos intensas, extensas e institucionalizadas, fazendo com que o conceito de “*policy network*” se torne operativo na construção das políticas públicas (Gomes, 2007: 369). Segundo Secchi (Secchi, 2009: 358-359), a emergência da “*governance*” deve-se (i) à complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades modernas, que colocou o sistema de governo perante desafios novos, reclamando novas formas de implementação das políticas públicas; (ii) às insuficiências do managerialismo no tratamento dos problemas concertos (sobrepõe-se à questão de saber “quem” deve implementar e “como” devem ser implementadas as políticas públicas); e (iii) à ascensão dos valores neoliberais e ao esvaziamento crescente do papel dos Estados em favor das organizações internacionais (“*hollowing out of the state*”), bem como de organizações não estaduais de regulação.

Quadro 1.10. - APW, NPM e “*Governance*”

<b>Paradigmas</b>	<b>Tipo de Estado</b>	<b>Foco</b>	<b>Ênfase</b>	<b>Mecanismos operativos</b>	<b>Tipo de administração</b>	<b>Valores base</b>
<b>APW</b>	Unitário	Sistema político	Implementação das políticas públicas	Hierarquia	Fechada	Ética do serviço público
<b>NPM</b>	Regulador	Organização	Gestão organizacional	Relações típicas de mercado	Racional aberta	Eficácia, competição e mercado

<sup>31</sup> Stephen Osborne (Osborne, 2013-a: 6-7) distingue três formulações de “*governance*”: (i) a “*corporate governance*” que diz respeito às relações que se estabelecem entre decisores públicos e gestores públicos por forma a tornar as políticas públicas exequíveis; (ii) a “*good governance*” que se refere aos diversos modelos normativos, sociopolíticos e administrativos provenientes de organizações supra nacionais, relativos ao modo de implementação das políticas públicas, e (iii) a “*public governance*”, que pressupõe não só a existência de um Estado plural como de um ambiente social pluralista, condições com que teremos de nos confrontar se quisermos implementar com eficácia qualquer política pública. Osborne decompõe ainda a “*public governance*” em “*social governance*”, “*public policy governance*”, “*administrative governance*”, “*contract governance*” e “*network governance*”, cada uma possuindo um significado claro e preciso.

<sup>32</sup> A “*governance*” pressupõe a existência de uma rede de atores dotados de recursos diversificados, que operam no interior de um espaço pré-definido em função de problemas comuns.

<b>Governance</b>	Plural e pluralista	Organização e ambiente	Negociação de valores, significados e relações	Redes e contratos relacionais	Aberta	Dispersos e fragmentados
-------------------	---------------------	------------------------	--	-------------------------------	--------	--------------------------

Fonte: adaptado de Osborne (2013-a).

O resgate das redes na construção das políticas públicas é a grande novidade das últimas décadas. O Estado integra agora uma coleção de redes inter-organizacionais nas quais a decisão é obtida por acordo, não é só ele a guiar o processo (Rhodes, citado por Secchi, 2009: 361). O Estado não perde importância, sucede é que o seu foco se desloca da fase de implementação para a coordenação e controlo do processo decisório. As redes enquanto sistemas autónomos, autogovernáveis, desenvolvem as suas próprias políticas. A governação em rede substitui a agregação de preferências numéricas (votos) por “um processo, cíclico e dialético, de fertilização cruzada de preferências no processo de elaboração das políticas públicas” (Secchi, 2009: 367) <sup>(33)</sup>. A característica distintiva do modelo “*governance*” reside no tratamento dado aos cidadãos. Na administração weberiana os cidadãos eram encarados como administrados. A NPM concebe-os como clientes. A “*governance*” trata-os antes como parceiros, com os quais constrói modelos horizontais de relacionamento e de coordenação das políticas públicas (Secchi, 2009: 369-370). Se a escola da NPM privilegia a avaliação dos resultados em termos de “*outputs*”, a “*governance*” confere particular relevo aos atores sociais que interagem para alcançar um certo resultado. Isto é, confere importância aos “*outcomes*” a alcançar pelos parceiros sociais (Araújo, s.a.: 10-11). Se é verdade que a NPM assenta nos valores da economia, da eficácia e da eficiência, a “*governance*” aposta na “*accountability*” e na legitimidade procedimental.

Quadro 1.11. - Lógicas de atuação da administração:

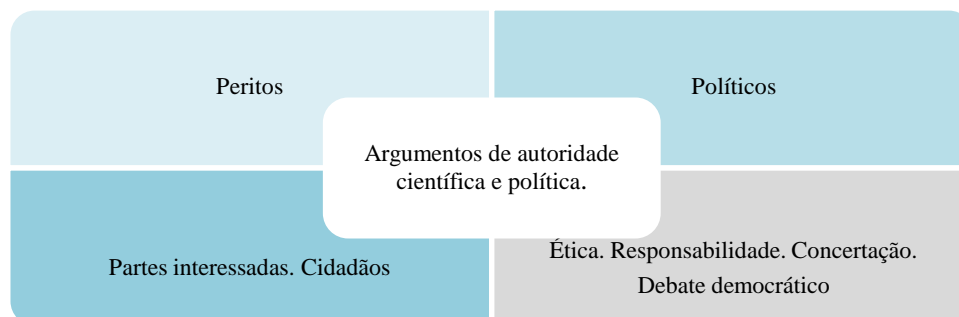
	<b>LÓGICA LEGAL</b>	<b>LÓGICA MANAGERIAL</b>	<b>LÓGICA DE GOVERNANCE</b>
<b>Objetivo</b>	Conformidade legal	Competitividade e competição	Legitimidade e “ <i>accountability</i> ”
<b>Perspetiva</b>	Estado	Mercado	Sociedade civil
<b>Mecanismo de controlo</b>	Hierarquia	Indicadores de desempenho	Redes

Fonte: Adaptado de Moreira e Alves (2009: 28).

<sup>33</sup> As PPP's são disso bom exemplo: os agentes envolvidos nas parcerias público-privado desenvolvem produtos e/ou serviços mutuamente, e o risco, os custos e os benefícios são em menor ou maior grau compartilhados por todos (Klijn e Teisman, citados por Secchi, 2009: 371).

Numa sociedade globalizada, onde não existe lugar para quaisquer imposições unilaterais de liderança, onde a realidade é cada vez mais determinada por sistemas de redes, a tarefa do administrador público deve limitar-se à mediação, à integração dessa diversidade, à resolução dos conflitos e à promoção da colaboração entre parceiros.

Figura 1.1. - Avaliação de políticas públicas em contexto de “*governance*”:



Fonte: Salis Gomes, *Sistemas de Administração Pública Comparados*, mestrado em Administração Pública, ISCTE.

A “*governance*” não pretende eliminar nem sobrepor-se aos modelos de gestão públicos pré-existent, convive com eles, reajustando o seu foco aos valores da participação, comunicação e “*accountability*” democrática. O interesse geral transmuta-se em processo de negociação, conflito e consenso entre parceiros. Não existe já um interesse geral que transcenda a pluralidade dos interesses públicos e privados envolvidos. A definição do interesse público enquanto monopólio do Estado é algo que não faz mais sentido. A gestão das políticas públicas em contexto de “*governance*” pressupõe sempre uma opção entre bens igualmente valiosos, devendo a decisão pública corresponder à ponderação dos diferentes valores, interesses e oportunidades resultantes do processo de discussão. As autoridades políticas deixaram de poder controlar todo o ciclo das políticas públicas. Este ciclo passou a ser um processo plural, complexo e fragmentado, onde poderosos interesses económicos e sociais ameaçam intervir na modelação das políticas públicas. É como se a globalização interrompesse um longo capítulo da história marcado pela centralidade do Estado, impondo uma nova forma de imperialismo, guiado pelas forças económicas e servido por um discurso onde os grandes problemas se reduzem a meras questões de gestão (Ferrarese, cit. por Gomes, 2007: 371). Mas, como nota Gomes (Gomes, 2007: 375), a “*governance*” também não pode ser legitimada por referência à capacidade para resolver problemas num contexto de desestatização ditado pelas forças do mercado, dado que o interesse público não resulta do mercado, quando muito faz dele um instrumento ao seu serviço (Gomes, 2007: 375-376). Como sublinha o autor (Gomes, 2007: 376), “a grande questão da contemporaneidade não reside tanto em saber quem é que governa, mas como tornar governável a cidade”.



## 2. DO MERCADO REGULADOR AO MERCADO REGULADO

### 2.1. A emergência do sistema económico capitalista

A economia capitalista é o sistema económico característico das sociedades industriais e pós industriais a que se reconduz a economia portuguesa. Enquanto sistema económico, a economia capitalista emergiu progressivamente das franjas de um outro “todo económico” coerente, num processo feito de continuidades, ruturas, acasos e necessidades. (Figueiredo, 1997: 47). Durante os séculos XI e XII assiste-se no continente europeu ao surto das cidades. Aos poucos, as cidades libertam-se das atividades agrícolas e especializam-se no comércio e indústria. Nelas aparece uma nova classe social, urbana e mercantil: a burguesia. O “burgês” era o habitante dos burgos, cidades de mercadores e de artífices. Nestas cidades existiam duas categorias de burgueses: os artesãos e os mercadores. Mas serão estes últimos que irão contribuir para a ascensão da burguesia a classe dominante. O movimento de subordinação dos artesão aos mercadores desenha-se a partir da expansão dos mercados e das feiras. Até então os artesãos trabalhavam por encomenda direta dos seus clientes. Mas com o florescimento das feiras e dos mercados passaram a produzir para um mercado anónimo de compradores incertos. Aos poucos, os mercadores colocam os artesãos na sua dependência, fornecendo-lhes o crédito que estes precisam para aumentarem a produção. Deste modo, rapidamente se tornam credores dos artesãos e seus únicos compradores. Contra isto erguem-se as corporações medievais, agremiações de artífices que pretendem conservar a autonomia face ao poder crescente da burguesia mercantil. As corporações vão preocupar-se em estabelecer regulamentações e normativos de natureza consuetudinária e convencional, por forma a disciplinarem o exercício das profissões artesanais, desde logo as relações entre mestres e subordinados e as condições de trabalho.

Entre os séculos XV e XVIII predomina ainda o sistema pré-capitalista. As economias europeias, rurais e artesanais, desenvolvem-se em redor dos mercados locais isolados, constituídos pela cidade e pelas zonas rurais envolventes. Este relativo isolamento dos mercados favorece a ligação dos artífices à sua clientela <sup>(34)</sup>. O catividade dos artífices reside na satisfação das suas necessidades através da oferta ao público de produtos de grande qualidade. Os lucros não são o móbil principal do negócio, são em geral moderados, restringindo-se ao essencial. Os artífices encontravam-se organizados em corporações de artes e ofícios que visam regular as condições de produção e oferta, evitando deste modo a concorrência desregrada. Todavia, os mercadores tinham em mente dominar a produção industrial. Neste sentido aparece a figura do mercador-fabricante. O mercador-fabricante introduzir-se lentamente no artesanato rural e doméstico não organizado corporativamente, especialmente no sector têxtil, levando aos camponeses as matérias-primas e os utensílios necessários à produção, recolhendo depois o produto final. Em pouco tempo os mercadores-fabricantes passaram a determinar as remunerações aos artesãos e todo o processo de fabrico. Transformam-se em patrões. Os artesãos, até

---

<sup>34</sup> Refira-se que estas oficinas eram simultaneamente lojas abertas ao público.

então produtores autónomos, passam à condição de assalariados, apesar de continuarem a trabalhar no seu domicílio. A fase seguinte é a reunião de todos os trabalhadores num só local, sob a orientação e disciplina do mercador-fabricante. Surgem desta forma as manufaturas. A concentração de todos os assalariados num só local permite uma melhor divisão do trabalho, não obstante os processos continuarem a ser semelhantes aos praticados nas antigas oficinas. O trabalho aparece desde então como um fator destacado dos demais fatores de produção. Os trabalhadores oferecerão doravante o seu trabalho, recebendo um salário. E o dono da manufatura auferirá com isso lucro.

Todavia, a consolidação do capitalismo só irá ocorrer com a revolução industrial e a revolução liberal. No decurso da revolução industrial, as fábricas, assentes na divisão do trabalho e na mecanização da produção, impõem-se em definitivo. As manufaturas, comparativamente pouco eficientes, ou desaparecem ou reconvertem-se pura e simplesmente em fábricas. A revolução industrial marca o início da indústria capitalista moderna. Aos velhos artesãos não restará outro caminho senão procurarem trabalho assalariado nas indústrias. A revolução industrial transforma as relações de produção pré-capitalistas, substituindo-as por novas relações de produção, assentes na subordinação dos trabalhadores aos detentores da produção. De setor económico o capitalismo transforma-se em sistema económico (Sedas Nunes, citado por Figueiredo, 1997, pp. 50). Detentora de facto do poder económico, a burguesia irá abraçar o poder político. As revoluções liberais constituem precisamente esse momento. Os setores favoráveis aos interesses da burguesia ascendem então ao poder. As primeiras medidas são conhecidas: abolição das corporações de artífices, revogação das leis favoráveis à agricultura e aos grandes proprietários rurais e desfavoráveis à indústria, eliminação das regulamentações do trabalho e assistência. Estas medidas eliminam os derradeiros obstáculos à consolidação definitiva da nova ordem: o capitalismo moderno.

A nova ordem é sobretudo marcada pela filosofia do iluminismo. A nova legislação resultante da revolução de 1789 vai concretizar concepções filosóficas que remontam a Voltaire e aos enciclopedistas. De facto, a burguesia revolucionária entende que só os possuidores de um certo nível de rendimento têm a independência e o esclarecimento necessários aos sujeitos políticos racionais<sup>(35)</sup>. Daí o afastamento do direito de sufrágio para as mulheres, para os filhos e para todos quantos se revelassem economicamente dependentes, cujos interesses se presumiam idênticos aos do “*pater*

---

<sup>35</sup> Cinco dias após a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Assembleia Constituinte começa a discutir a divisão de cidadãos entre ativos e passivos, e o regime do voto censitário. Cidadãos ativos eram todos aqueles que detinham um montante mínimo de rendimento e dividiam-se em três categorias distintas, consoante as contribuições que pagavam ao Estado: (i) os cidadãos que designavam os eleitores, (ii) os eleitores, e (iii) os cidadãos que podiam ser eleitos deputados. Cidadãos passivos eram todos quantos não podiam pagar um determinado montante de imposto, sendo por isso excluídos de votar e de ser eleitos. De acordo com este critério apenas 4 milhões de cidadãos franceses, de um total de 25 milhões de cidadãos, eram cidadãos ativos, e destes apenas uma pequena minoria de possidentes tinha acesso à Assembleia Nacional (Avelãs Nunes, 2013: 46-47).

*famílias*”<sup>(36)</sup>. Competia assim aos patrões representar os assalariados, pois estes não possuíam capacidade eleitoral. A única exceção residia nos funcionários públicos, que por servirem o Estado não se lhes aplicava a regra da representação. A base deste sistema eleitoral residia na liberdade económica. Era suposto que qualquer cidadão podia tornar-se proprietário, logo, excluir os que não o conseguiam significava apenas afastar os incapazes (Avelãs Nunes, 2013: 47). Por trás da proclamação de que todos os cidadãos são livres e iguais transparece um ideário individualista, segundo o qual a sociedade é um mero somatório de interesses isolados. O Estado não deve imiscuir-se na esfera económica dos sujeitos privados. Todas as relações sociais entre indivíduos, livres e iguais, deviam ser reguladas por contratos<sup>(37)</sup>. O *Code Civil* de 1804 constitui assim o culminar do processo de consolidação do capitalismo. Diversas leis avulsas seguirão no mesmo sentido. É o caso da lei “*Le Chapelier*” (1791), que proibia quaisquer formas de coligação de interesses<sup>(38)</sup>, negando a possibilidade aos trabalhadores de estabelecerem acordos sobre os seus interesses comuns (Avelãs Nunes: 2013, 49)<sup>(39)</sup>. Com as revoluções liberais o capitalismo consolida-se no plano filosófico, económico e político enquanto sistema económico.

## **2.2. As características do sistema económico capitalista**

Analisada a emergência e consolidação do capitalismo enquanto sistema económico, cumpre abordar os seus principais elementos: a empresa, o capital, a propriedade, a liberdade económica, o contrato, a troca e a formação dos preços.

### *2.2.1. A empresa capitalista.*

Na economia capitalista toda a atividade produtiva, isto é, toda a produção resulta da relação combinada entre os fatores de produção<sup>(40)</sup> e a unidade de produção. As unidades de produção enquanto organizações agregadoras de elementos pessoais, materiais e imateriais, submetidas a um centro de decisão único, visam a prossecução de fins económicos imediatos (produção de bens) e mediatos (lucro). Ao contrário da tradicional exploração artesanal que se organizava em torno de um produtor autónomo, a empresa capitalista organiza-se em volta do fator capital. Isto é, quem toma a

---

<sup>36</sup> Cabeça de casal.

<sup>37</sup> Esta noção de igualdade intitula-se “igualdade formal”.

<sup>38</sup> Esta lei proibia a concertação entre operários e entre operários e patrões.

<sup>39</sup> O artigo 4.º da Lei “*Le Chapelier*” dispunha o seguinte: “Se, contra os princípios da Liberdade e da Constituição, os cidadãos ligados às mesmas profissões, artes e ofícios tomarem entre si deliberações e convenções tendentes a recusar concertadamente ou só a um preço determinado fornecer o concurso da sua indústria (trabalho) ou das suas atividades, as ditas deliberações e convenções, acompanhadas ou não de juramento, serão declaradas inconstitucionais, atentatórias da liberdade e da declaração dos direitos do homem e de nenhum efeito”.

<sup>40</sup> Fatores de produção: trabalho, capital, recursos tecnológicos.

iniciativa de criar a empresa, quem detém o poder de decisão e o poder disciplinar, e quem recolhe os lucros da empresa é quem detém o capital e a iniciativa económica. É a empresa que atrai e liga todos os fatores de produção e opera a dissociação formal entre o trabalho <sup>(41)</sup>, a gestão <sup>(42)</sup> e o capital <sup>(43)</sup>. É em torno do empresário-capitalista e não já do produtor autónomo que se organiza o processo produtivo. É o empresário-capitalista que garante a observância do plano de produção e as ações necessárias ao funcionamento da unidade produtiva. O empresário não tem que ser um técnico especialista, possui trabalhadores dependentes que desempenham essa função. Os trabalhadores vendem ao empresário-capitalista a sua disponibilidade de tempo e de energia manual ou intelectual, auferindo em troca uma remuneração certa e determinada. Com o capitalismo o fator trabalho deixou de possuir autonomia, passando a ser encarado como uma mercadoria que se compra ou se deixa de comprar em função de considerações de estrita rentabilidade económica. Na unidade de produção capitalista a propriedade dos meios de produção, a iniciativa económica, o poder de decisão, a disciplina do trabalho e o lucro, passam a concentrar-se nas mãos de um único agente: o empresário-capitalista.

### 2.2.2. O capital.

O polo central de todo este modelo é quem controla o capital. O capital pode ser de dois tipos: (i) *capital financeiro*, usualmente constituído por moeda entesourada; e (ii) *capital técnico*, todo o conjunto de bens afetos à produção (instalações, equipamentos, matérias primas). Nos sistemas pré-capitalistas o capital já existia, mas não estava autonomizado do trabalho. O elemento essencial era ainda o trabalho. Só com o capitalismo é que o capital se torna predominante face ao fator trabalho, daqui resultando o nome do próprio sistema económico. Se antes era a propriedade que conferia poder económico, no capitalismo este resulta da detenção e exploração do capital, de tal sorte que na fase inicial do capitalismo se ousava dizer que o direito parava à porta da empresa (Moreira, 1997: 66).

### 2.2.3. A propriedade

O direito de propriedade integra os seguintes poderes ou “sub-direitos”: (i) o *direito de propriedade plena*, direito de um sujeito livremente se apropriar de todos os bens aptos para tal, pelas formas legalmente admissíveis (aquisição originária e derivada); (ii) o *direito de uso e fruição*, poder de livremente gozar os benefícios resultantes da utilização de um bem e recolher os frutos que ele produz (naturais ou civis) no respeito pelos limites legais; (iii) o *direito de dispor de um bem*, o poder de transmitir livremente a propriedade de que se é titular, de forma gratuita ou onerosa, em vida e por morte, dentro dos limites legais; e ainda (iv) o *direito de não ser privado da propriedade*. Se a

---

<sup>41</sup> Assalariados - trabalhadores que recebem um salário.

<sup>42</sup> Gestor – pessoa (ou conjunto de pessoas) que organiza a produção, auferindo por isso um salário.

<sup>43</sup> Empresário – pessoa que fornece o “capital”, suporta o risco, e recolhe o lucro do negócio.

privação ocorrer por razões de utilidade pública, essa perda converter-se-á em direito a uma justa indenização. Em regra, a propriedade capitalista é absoluta, individual e privada. O direito sobre a propriedade é um direito pleno (“*ius utendi, fruendi et abutendi*”) (<sup>44</sup>).

#### 2.2.4. A liberdade económica

Enquanto direito, a liberdade económica configura múltiplas concepções. Dentre as concepções mais relevantes podem circunscrever-se: (i) a *livre iniciativa económica*, que consiste em empreender iniciativas empresariais com capitais próprios ou alheios. Na economia capitalista a iniciativa económica compete, em regra, aos sujeitos privados. A iniciativa económica privada é um direito fundamental de natureza económica. A iniciativa económica pública e a propriedade pública são residuais ou excepcionais. O princípio-chave é o da subsidiariedade da iniciativa económica pública; (ii) a *liberdade de organização*, que consiste no direito de organizar livremente o processo produtivo (empresa), determinando a atividade que se deve desenvolver; (iii) a *liberdade de gestão*, que consiste em adotar todas as decisões necessárias ao bom funcionamento da empresa (<sup>45</sup>); e ainda (iv) a *liberdade de contratação*, que consiste no direito de um sujeito celebrar os contratos que entender, com quem entender, com as cláusulas resultantes da livre negociação entre as partes. A liberdade de contratação constitui a manifestação máxima da vontade privada a que o direito assegura eficácia (<sup>46</sup>). Estas liberdades são, regra geral, liberdades individuais e absolutas. Individuais porque pertencem ao indivíduo que preexiste ao Estado. Absolutas porque os sujeitos privados gozam de plena liberdade, desde que respeitados os limites decorrentes da defesa de interesses fundamentais (tais como a segurança, o ambiente, as regras de comércio, etc.). O sistema económico capitalista mais do que o triunfo de uma classe social, reflete o triunfo dos valores e mentalidade da burguesia capitalista mercantil. A busca da riqueza material é o objetivo de todo o esforço humano, constituindo o critério último do sucesso individual (Figueiredo, 1997: 92). A mentalidade capitalista está assim associada ao hedonismo, ao materialismo e ao individualismo. Dado que todos os sujeitos económicos se movem pela obtenção do ganho monetário máximo, o sistema económico capitalista é também ser designado por “economia do lucro”.

#### 2.2.5. O contrato

A produção capitalista não assenta já em laços pessoais ou familiares, mas sim num feixe mais ou menos complexo de contratos (de sociedade, de trabalho, de empréstimo, de fornecimento, de compra

---

<sup>44</sup> “Direito de usar, fruir e abusar da propriedade do bem de que se é titular” na terminologia romana clássica.

<sup>45</sup> Trata-se de combinar adequadamente todos os fatores de produção em ordem à prossecução do lucro, incluindo decisões sobre os trabalhadores que fazem parte da unidade produtiva.

<sup>46</sup> A transferência dos direitos de propriedade opera-se precisamente por esta via, gozando as cláusulas contratuais da adequada segurança, certeza e justiça do direito.

e venda, etc.). O contrato é a pedra de toque de toda a economia capitalista. Os contratos celebram-se para a obtenção de vantagens económicas. Através deles os sujeitos económicos procuram obter o ganho monetário máximo. O empresário procurará maximizar o lucro, o trabalhador o salário, os prestamistas os juros, etc. Só uma coisa faz mover todos os atores económicos, a procura do ganho monetário máximo. As unidades de produção são um caso paradigmático, elas só se mantêm em funcionamento enquanto o empresário-capitalista obtiver o ganho monetário esperado. Quando tal deixar de ocorrer, logo encerram.

#### *2.2.6. A troca e a formação dos preços*

No sistema económico capitalista todos os bens se destinam à troca, não ao autoconsumo. A troca é a operação através da qual alguém cede coisas a outro alguém para obter outras coisas. É uma cessão mútua e uma operação onerosa. Há que dar algo para receber algo em troca. A troca faz-se em mercado, local onde se encontram todos os demandantes e todos os oferentes. A troca não é alheia ao lucro, devendo existir sempre um excedente do preço de venda sobre o preço de custo <sup>(47)</sup>. A troca em mercado possui sempre um significado mercantil. Nem tudo o que se troca terá de ser mercadoria, mas tudo o que se troca tem o seu valor determinado pelo mercado. Os bens situados fora de mercado têm apenas valor de uso. Dito por outras palavras, “o mercado desempenha a tarefa fundamental de determinar o valor dos bens, porquanto o preço que neles se formam, o preço de mercado, é a expressão, em unidades monetárias, do valor dos bens” (Braudel, Fernand, citado por Figueiredo, pp. 68). O preço é assim resultado do ajustamento das avaliações entre vendedores e compradores. O chamado “preço de mercado” é a síntese de todas as ofertas e procuras individuais manifestadas. Todas as transações se realizam a cada momento a um preço único. O “preço de mercado” é assim a síntese de todas as ofertas e procuras individuais dentro dos limites do “plano teórico de negociação” (Figueiredo, pp. 68). Este mecanismo ajusta a produção às exigências do consumo. Em resultado das solicitações de compradores e vendedores a produção aumenta ou diminui e os preços formam-se. Se muitos consumidores pretenderem um certo bem, vão oferecer mais dinheiro por ele e o seu preço sobe. Se não o desejarem, verificar-se-á o fenómeno inverso. Perante a subida dos lucros, os produtores tenderão a aumentar a produção do referido bem. Mas se o seu preço se elevar excessivamente, menos consumidores o vão querer e o seu preço baixa. Não existe necessidade de uma autoridade para dar ordens aos vendedores e compradores, é o próprio mercado que funciona como máquina autorreguladora. Adam Smith (1723-1790) chamou a este mecanismo de ajustamento automático de “mão invisível”. Da ação desta “mão invisível” resultam as regras da formação dos preços. Dela resulta a própria eficiência do mercado. Em resultado do desenvolvimento brutal dos meios de comunicação e transporte, do aperfeiçoamento do sistema de crédito e da complexificação do

---

<sup>47</sup> Por isso é que se diz que o sistema capitalista se baseia no sistema de troca em mercado.

sistema jurídico, nasce o “mercado abstrato”<sup>(48)</sup>. No mercado abstrato todas as trocas são asseguradas por um eficaz sistema de comunicações que permite conhecer as ofertas e procuras ao instante e realizar os contratos. O mercado abstrato é o mecanismo automático de coordenação das economias contemporâneas. Semelhante a um Deus oculto e benevolente, a “mão invisível” do mercado abstrato constitui o fecho da abóboda do sistema económico capitalista. Deste verdadeiro “feitichismo naturalístico” do mercado (Avelãs Nunes, 2013: 28) resulta que qualquer intervenção pública ou é encarada como fonte de perturbação ou como fonte de desperdício.

### **2.3. Os regimes económicos capitalistas**

O sistema económico capitalista expressa-se por formas típicas, que se distinguem pela variação típica de algum ou alguns dos seus elementos. A cada forma típica de realização de um sistema económico dá-se o nome de forma económica do sistema. Uma forma económica é-o sempre de um dado sistema, e um sistema apresenta-se sempre sob certa forma (Vital Moreira, 1997: 95). As diferentes formas típicas de articulação do Estado com a economia designam-se *regimes económicos*. É possível distinguir abstratamente quatro tipos de regimes económicos no seio do sistema capitalista: (i) o *Estado abstencionista*, que se caracteriza pela não intervenção do Estado na esfera económica. O Estado abstém-se pois de interferir, deixando o mercado funcionar livremente num quadro de ordenação pré-determinado; (ii) o *Estado intervencionista*, regime em que o Estado respeita no essencial a liberdade de atuação dos agentes económicos, não se abstendo no entanto, de influenciar (condicionando ou impulsionando) o que seria o comportamento normal do mercado com o intuito de realizar determinados objetivos de política macroeconómica; (iii) o *Estado dirigista*, regime em que o Estado não se limita a “corrigir” o que seria o comportamento normal dos agentes económicos, mas vai além disso, dirige-os para certos fins pré-concebidos, através de normas e comportamentos (propostos ou impostos coativamente), respeitando, contudo, no essencial, a propriedade e a iniciativa económica privada; e (iv) o *Estado regulador* – regime em que a intervenção pública se realiza através da hétero-regulação, que caracterizaremos mais adiante.

### **2.4. Do liberalismo económico à revolução keynesiana**

#### *2.4.1. O liberalismo económico*

O sistema económico capitalista foi amparado durante o seu crescimento pelo liberalismo. O capitalismo liberal predominou do século XIX até ao advento da I Guerra Mundial. Os princípios fundantes do liberalismo resumem-se na conhecida fórmula da revolução francesa “liberdade, igualdade, fraternidade”. “*Liberdade*” ou libertação dos indivíduos dos laços pessoais do Antigo Regime; “*Igualdade*” formal de todos os cidadãos face à lei geral e abstrata; “*Fraternidade*” ou

---

<sup>48</sup> Bolsa de valores.

partilha idealística dos benefícios da nova ordem económica e social por todos os cidadãos. A garantia destes valores passará pelo catálogo de direitos e liberdades do cidadão e pelo papel de abstenção económica do Estado. O bem-estar é concebido como uma função meramente individual, resultante do labor de cada cidadão. Compete ao Estado garantir apenas a cada um o direito de lutar pelos seus interesses como melhor entender. A economia é concebida como esfera de ação privativa dos sujeitos privados, separada portanto da política e do Estado. Assim se justifica a separação entre Estado e economia e entre economia e política. O Estado liberal reduz-se à função de “guarda-noturno” que só intervém para assegurar a paz e a ordem social (<sup>49</sup>). O Estado intervém o menos possível na economia, reduzindo ao absolutamente essencial o aparelho administrativo, de forma a reduzir ao máximo as despesas e a cobrar o mínimo possível em impostos (<sup>50</sup>). Só porque tem de fazer face a despesas essenciais se admite que o Estado ataque a propriedade privada através da cobrança de impostos, e mesmo assim, só no limite do indispensável para cobrir as suas despesas. O Estado deve manter-se tão neutro quanto possível. Tal como um verdadeiro polícia-sinaleiro, o Estado não deve intervir demasiado na regulação do trânsito, mas apenas quando um acidente grave o justifique. Propriedade e a liberdade são dois dos elementos estruturantes do liberalismo. A propriedade é vista como o fundamento da própria liberdade, chegando ao ponto de se sustentar que só o proprietário pode ser um homem inteiramente livre. A liberdade é entendida como liberdade para adquirir, possuir e trocar bens e serviços sem quaisquer entraves. É a liberdade do indivíduo enquanto agente económico, enquanto sujeito privado da economia. Na ordem constitucional, os direitos fundamentais resumem-se à garantia da defesa dos sujeitos contra a agressão dos outros sujeitos e do Estado (<sup>51</sup>). Os direitos a prestações positivas do Estado (prestações sociais) (<sup>52</sup>) só surgirão mais tarde, após a II Guerra Mundial.

#### 2.4.2. A revolução keynesiana

A Europa saí da I Guerra Mundial (1914 – 1918) em escombros. Por todo o continente o número de desempregados dispara, sobretudo nas indústrias voltadas para a exportação. A hiperinflação atinge diversos países, afetado particularmente a Alemanha. A moeda deixa de funcionar como instrumento de troca, meio de pagamento e reserva de valor. A troca direta torna-se uma prática frequente e milhões de cidadãos caem de um momento para o outro na miséria. O termo da I Guerra marca o fim do capitalismo liberal e o advento de uma nova era marcada por uma relação mais estreita entre Estado, economia e sociedade. O Estado passa a desempenhar funções de intervenção económica, e

---

<sup>49</sup> Dito de outro modo, intervém para assegurar a cada um, contra a eventual prepotência do Estado, o exercício da liberdade individual, ou para criar ou manter serviços básicos, que o mero jogo do mercado não pode realizar adequadamente.

<sup>50</sup> Daí o termo “Estado mínimo”.

<sup>51</sup> Também chamados direitos fundamentais de primeira geração

<sup>52</sup> Ou direitos fundamentais de segunda geração.



até de dirigismo económico. Esta alteração do papel do Estado visava simultaneamente combater a crise económica e social, aumentar a eficiência económica e promover o bem-estar social.

A década iniciada em 1920 foi uma década de ouro para o capitalismo mundial. A produção em série do “Ford Model T”, em 1913, nos EUA, deu início à sociedade de consumo e à economia de produção em massa. O crescimento da indústria automóvel arrastou consigo o crescimento de outras indústrias com ela relacionadas (<sup>53</sup>). Em simultâneo verifica-se um incremento da indústria da construção civil. O “boom” da construção civil provocou um efeito de arrastamento em múltiplos setores, a montante e a jusante. A difusão da energia elétrica estimulou o acesso a bens de consumo duradouros como os eletrodomésticos. A euforia dos negócios levou á subida da cotação dos títulos na bolsa de valores. Os rendimentos das aplicações financeiras ultrapassaram o rendimento dos investimentos produtivos. As atividades especulativas cresceram, atraindo consigo uma boa parte do crédito bancário. Os negócios prosperaram enquanto o crescimento do consumo se manteve a par do aumento da produção. Em 1929, a capacidade de produção instalada nos EUA ultrapassava em 20% a capacidade de escoamento das mercadorias produzidas. O “crash” da bolsa de Nova Iorque, no dia 29 de Outubro de 1929, inicia o ciclo da chamada “grande depressão”. A primeira grande crise do capitalismo propaga-se primeiro ao continente europeu e depois ao resto do mundo. Perante este cenário, o presidente norte-americano Franklin Roosevelt vê-se forçado a abandonar as velhas conceções económicas e a adotar um conjunto de políticas ativas de fomento económico conhecidas por “*New Deal*”. O “*New Deal*” consistiu num vasto programa de estímulos à economia através do aumento da despesa pública. Aposta-se então na regulação da atividade bancária e do mercado financeiro, fazendo dos empresários industriais parceiros do novo modelo de governação. A administração Roosevelt abandona a tese clássica do equilíbrio orçamental, passando a adotar a via keynesiana de combate à crise, compensando a quebra do investimento e do consumo privado com o aumento da despesa financiada com recurso ao défice estatal (“*déficit financing*”). Na conferência intitulada “*The end of laissez-faire*” (1929), Keynes criticará os princípios do “*laissez-faire*” da economia liberal. Segundo Keynes, a experiência económica não demonstrara que quando os indivíduos agem como unidade social são menos esclarecidos do que quando acuem separadamente. Keynes sustentava ainda que as economias capitalistas são instáveis por natureza, carecendo de ser equilibradas, devendo por isso ser equilibradas. Mas para tal seria necessário encarar a economia como um problema político, isto é, como uma preocupação fundamental do Estado. Considerando ser a insuficiência da procura efetiva a causa da crise económica, Keynes defende a sua superação através de uma ampla e coordenada presença do Estado na economia, e de uma sólida política financeira de controlo de receitas e despesas. Assim, quando os empresários não investem e os consumidores são obrigados a reduzir as suas despesas, será necessário o Estado recorrer à emissão de dívida pública

---

<sup>53</sup> A indústria mecânica, petrolífera e a indústria da borracha.

e/ou à emissão de moeda, pois a riqueza que seria criada, em virtude do seu efeito multiplicador, permitiria a médio prazo amortizar os empréstimos públicos e evitar a inflação de curto prazo (<sup>54</sup>).

### 2.4.3. O Estado-providência

A equação keynesiana representa a tentativa de conciliar o progresso social com a eficácia económica. De forma simples, Keynes demonstrará que a harmonização destes objetivos não só é uma tarefa necessária como possível se se quisesse preservar as condições do capitalismo. Estas ideias revolucionárias estão na base do Estado-providência. Exemplo desta lógica integracionista são as políticas que se traduzem no financiamento das despesas sociais (educação, saúde, segurança social, habitação, etc.), enquadradas numa política de redistribuição dos rendimentos. Entende-se que o facto dos consumos se realizarem a título gratuito irá libertar um montante dos rendimentos privados para a compra de bens e serviços, gerando o aumento do poder de compra efetivo, logo o aumento das vendas e dos lucros das empresas. Estavam lançadas as bases da democratização do bem-estar social. A economia deixa de ser encarada como algo de “naturalístico” para ser vista como um fator de conformação das políticas públicas. A economia passa assim a ser integrada na equação política. O Estado assume-se definitivamente como Estado económico, cuja principal função é garantir a satisfação das necessidades económicas e sociais impreteríveis e a justiça social. Os Estados vão alargar as suas funções a múltiplas áreas, implementando políticas ativas de emprego, esquemas de segurança-social, serviços de saúde e de educação universal e gratuita, fomentando a habitação social, o desporto e a cultura. O Estado irá doravante comportar-se como socialmente integrador, com o objetivo de regular as disfunções do Estado liberal. Estamos já distantes do cânone económico liberal em que a economia é concebida como separada da política e do Estado, funcionando de acordo com leis próprias, naturais, de validade universal. A doutrina keynesiana tornou-se o único menu “*for policy choice*” até aos anos setenta do século XX (Avelãs Nunes, 2013: 126). A noção de que a deficiência da procura efetiva poderia ser compensada através de políticas públicas que impedissem a ocorrência de desemprego involuntário sem gerar situações de inflação excessiva, tornou-se uma ortodoxia tanto na ciência económica como no domínio das políticas públicas.

---

<sup>54</sup> Segundo Keynes, “nas condições atuais nós precisamos, se quisermos prosperidade e lucros (...) muito mais planeamento central do que temos tido presentemente. A intensificação das crises cíclicas e o crescente carácter crónico do desemprego mostram que o capitalismo privado está em declínio como meio de resolver o problema económico”. Para Avelãs Nunes não se tratavam de respostas anticapitalistas, mas tão só de propostas que visavam reforçar as economias capitalistas, no pressuposto de que o Estado enquanto órgão de direção económica “neutra, acima das classes, representando a vontade geral e prosseguindo o interesse comum”, estaria colocado numa posição privilegiada para regular toda a economia. (Avelãs Nunes: 2013: 110).

## 2.5. A contrarrevolução neoliberal

A II Guerra Mundial pôs fim a alguns regimes autoritários que tinham instituído formas de capitalismo de direção estatal sob disfarce corporativista, mas não reestabeleceu o modelo do Estado liberal, antes reforçou a tendência de regulação pública da economia (Vital Moreira, 1997: 43) Findo o conflito militar, o fenómeno das nacionalizações e a planificação da economia impuseram-se por razões pragmáticas. Acreditava-se que a reconstrução da sociedade só poderia ser realizada por uma instância central que decidisse e coordenasse as prioridades do investimento público. Daí a nacionalização da banca e do mercado dos seguros, e a transferência para o Estado dos setores estratégicos da economia (energia, transportes, minas, construção naval, siderurgia, etc.). Na Europa, o Tratado de Roma (1957) instituiu o Mercado Comum, inaugurando um movimento de integração económica e política sem precedentes. A integração europeia implicou a redução da capacidade de orientação nacional autónoma das economias dos Estados, expressão de um certo “construtivismo económico erigido a golpes de ativismo político” (Vital Moreira: 1997: 19).

Até aos anos sessenta do século XX o capitalismo adquire uma configuração de economia orientada (ou coordenada) pelo Estado. Este modelo caracteriza-se pela influência das autoridades públicas na gestão do sistema económico e pela redução dos mecanismos de mercado. O planeamento económico adquire foros de cidadania. O casamento entre Estado e economia consuma-se. O Estado social tornou-se a bandeira da social democracia, e o capitalismo social identificou-se com o socialismo democrático. Todavia, as despesas públicas em percentagem no PIB não param de aumentar. Entre 1950 e 1973, a despesa pública aumentou em França de 27,6% para 38,8%, na Alemanha de 34,2% para 41,4%, no Reino Unido de 34,2% para 41,4%, na Holanda de 26,8% para 45.5% <sup>(55)</sup>. Na década de 1970, as economias capitalistas confrontaram-se com ritmos elevados de subida dos preços, uma inflação crescente, taxas de desemprego relativamente elevadas e taxas decrescentes de crescimento do PIB, um fenómeno designado por “estagflação”. As políticas keynesianas não se mostravam de todo eficazes para resolver a este “dilema”. Keynes vê-se sentado no banco dos réus. Os entusiastas do “*ideological monetarism*” apressam-se a passar a certidão de óbito. As conceções monetaristas neoliberais diferem substancialmente das conceções keynesianas no tocante ao papel do Estado e da administração. De acordo com a visão monetarista, as economias encaminhar-se-ão espontaneamente para o pleno emprego se deixarem funcionar os mecanismos de mercado. Para os monetaristas a inflação é um fenómeno monetário resultante do aumento da quantidade de moeda em circulação. Assim, o controlo da inflação é possível através da redução da quantidade de moeda em circulação. As políticas que buscam realizar a justiça social distributiva através da redistribuição de rendimentos são vistas como um verdadeiro atentado à liberdade económica. É o regresso à tese smithiana de que o mercado realiza a perfeita concordância entre os

---

<sup>55</sup> Dados recolhidos por Avelãs Nunes (2013: 129).

interesses individuais e a justiça social, sendo tais valores indissociáveis das noções de liberdade, eficiência e equidade social. Qualquer política que vise corrigir as injustiças económicas e sociais é considerada como o “caminho da servidão” (<sup>56</sup>). Na esteira de Hayek (1899-1992), Milton Friedman (1912-2006) classifica a responsabilidade social coletiva como “uma doutrina essencialmente subversiva”, sustentando ser “altura das democracias ocidentais retomarem os incentivos para produzir, empreender, investir”, razão pela qual se deveria “derrubar definitivamente este Estado-providência” (Friedman, citado por Avelãs Nunes: 2013: 190).

A partir de 1967, as crises económicas e políticas sucedem-se. A primeira resultou da rotura unilateral dos Acordos de Bretton Woods pelos EUA (1971) e da chamada crise do petróleo (1978-1980). Esta crise volta a colocar as políticas keynesianas debaixo de fogo. No rescaldo da crise, o consenso keynesiano é definitivamente substituído pelo Consenso de Washington, síntese perfeita do ideário neoliberal. Se até aqui o Estado prestava diretamente os serviços públicos essenciais, porque se acreditava que o mercado não podia garantir aspetos importantes como o acesso universal, a continuidade, a qualidade dos fornecimentos e preços razoáveis, doravante a solução vai passar pela sua abertura ao capital privado, através de concessões, de parcerias público-privadas ou das privatizações. A partir dos anos oitenta do século XX, sob os governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido), avançam as privatizações em massa dos serviços públicos. Esta “desregulação” foi seguida de uma vaga de concentrações, fusões e aquisições de empresas. Os grandes conglomerados, nomeadamente financeiros, vão passar a dominar as economias de mercado. Os Estados perdem o controlo sobre os mercados financeiros e os movimentos de capitais. O dogma da independência dos bancos centrais priva os Estados da soberania sobre a sua política monetária e cambial. Paralelamente, o processo de globalização instaura o princípio da liberdade de circulação de capitais, dando origem à instituição de um mercado único de capitais à escala global (Avelãs Nunes, 2013: 126). Os serviços públicos são tolerados apenas se forem geridos como as empresas privadas (*“New Public Management”*). A ideia de que os serviços públicos privatizados deverão ser objeto de regulação específica passa a ser defendida por várias correntes políticas. Em meados dos anos 80 ganha terreno a conceção de “economia de mercado regulada”, sobre o qual assentará o conceito de “Estado regulador” (Majone, 2006: 27). A regulação da defesa da concorrência passa a ser confiada a agências de defesa da concorrência, e a regulação dos mercados privatizados passa a ser realizada por agências públicas especializadas. A responsabilidade de regular o mercado, a chamada “responsabilidade pública de garantia” (Canotilho: 2009: 99-107), passa a ser a regra no que se refere à intervenção

---

<sup>56</sup> “O Caminho da Servidão”, livro escrito em 1944, por Friedrich Hayek, vencedor do prémio Nobel da Economia em 1974, uma das obras de referência da defesa do liberalismo económico.

pública. A hétero-regulação <sup>(57)</sup> é a forma mais adequada do Estado realizar simultaneamente o interesse público e respeitar a ordem económica. O novo Estado regulador vai substituir o velho Estado prestador keynesiano, dando um novo sentido ao conceito “economia de mercado regulada”. A defesa da hétero-regulação do mercado significa, contudo, o retorno à conceção do Estado como instância separada da economia e da política (Avelãs Nunes, 2013: 222).

A generalidade das economias dos países ocidentais são hoje economias mistas. E são-no quer quanto à propriedade dos meios de produção quer quanto aos mecanismos de regulação, conjugando mercado, regulação pública e autorregulação (Vital Moreira, 1997: 32). Mas apesar de predominantemente privada, a performance da economia é ainda, essencialmente, uma responsabilidade pública. Ao contrário do liberalismo clássico, que concebia a regulação como fenómeno intrínseco ao funcionamento dos mecanismos de mercado <sup>(58)</sup>, o capitalismo contemporâneo vê a regulação como um fenómeno exterior ao mercado (“hétero-regulação da economia”), considerado ser esta a condição adequada ao seu bom funcionamento. O conceito de mercado regulador cedeu lugar ao conceito de mercado regulado. Hoje em dia, afirmar que uma dada economia é de mercado apenas significa que predomina nela o princípio do mercado. Nenhuma economia dispensa atualmente mecanismos de hétero-regulação mais ou menos intensos. (Vital Moreira, 2003, 32).

## **2.6. A Regulação económica**

### *2.6.1. A regulação pública da economia*

“Regulação” é um conceito ambivalente. Se por um lado a regulação apela à regularidade de um certo sistema, por outro reclama o estabelecimento de regras para reequilibrar esse mesmo sistema. Este conceito anda a par com outro, o de “Estado Regulador”, e ambos se encontram relacionados com a crise do Estado-providência keynesiano, orientado para a redistribuição da riqueza e para a justiça social. Na conceção liberal clássica a regulação era considerada uma característica própria do mercado. A noção de “autorregulação” dominava a doutrina económica clássica. Mas os ideólogos do liberalismo não se limitavam a afirmar que a economia não precisava de ser regulada, prescreviam que não devia ser regulada externamente pelo Estado para que não se desregulasse o seu funcionamento. Por este motivo o liberalismo ficou associado ao paradigma da economia não regulada. Segundo as concepções monetaristas atualmente dominantes, não compete ao Estado produzir bens de carácter

---

<sup>57</sup> O termo “hétero-regulação” significa que a regulação da economia já não é realizada através da administração direta do Estado, mas através de agências públicas independentes funcional e organicamente do próprio governo.

<sup>58</sup> Autorregulação pelo mercado.

geral, mas apenas regular, supervisionar e facilitar a produção e distribuição de bens e serviços por agentes económicos privados (<sup>59</sup>).

Tendo em conta a comprovada inadequação do modelo “*statocentrique*” de sociedade (Gerard Timsit, citado por Morrone, 2005: 18), fala-se de regulação em sentido estrito como processo de “estabelecimento de regras para a atividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos” (Vital Moreira, 1997: 34-35). Em sentido amplo a regulação consubstancia todo o “conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas por meio das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes económicos, com o intuito de evitar efeitos nefastos para interesses socialmente legítimos, e orientá-los em direções socialmente desejáveis” (Santos et all, 2011: 181). A regulação pública é condição “*sine qua non*” do bom funcionamento da economia. A economia de mercado coexiste atualmente com uma certa forma de regulação pública: a hétero-regulação.

Quadro 2.1: Etapas de intervenção pública na economia:

<b>ÉPOCA</b>	<b>REGULAÇÃO</b>	<b>ESTADO</b>
Século XIX	Polícia geral	Concessão de serviços e obras públicas
Depois da I Guerra	Regulação do mercado de trabalho e de alguns setores económicos	Prestação direta dos serviços públicos
Depois da II Guerra	Coordenação global da economia	Empresas públicas e institutos públicos em setores determinados
Desde os anos 80	Formas de delegação e hétero-regulação	Autoridades reguladoras independentes

Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997)

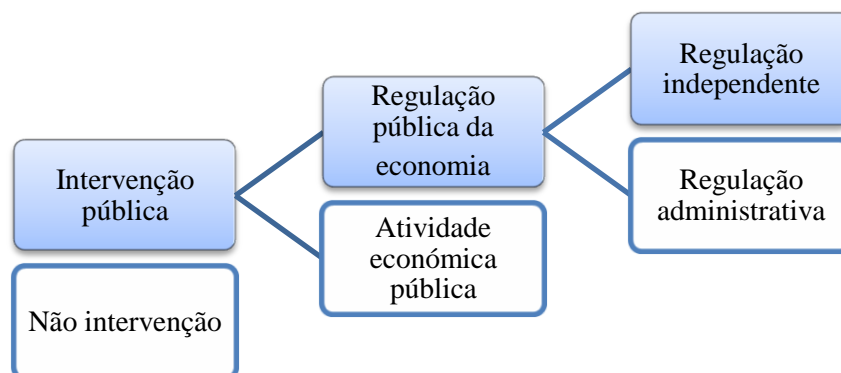
A hétero-regulação implica a alteração do comportamento dos sujeitos económicos (<sup>60</sup>) face ao que teriam se a regulação não existisse, isto é, se apenas se fizessem sentir as regras do mercado. A hétero-regulação pressupõe diferentes amplitudes, sendo a hierarquização e interdependência entre os diferentes patamares regulatórios uma das suas características principais. A representação gráfica

<sup>59</sup> Para esta perspetiva contribuiu a experiência europeia de construção do mercado único. O sistema político comunitário é dado por muitos como o exemplo paradigmático do Estado Regulador. Entre outros, Chevallier, 1986:23.

<sup>60</sup> Produtores, distribuidores, consumidores.

seguinte mostra a articulação que existe entre Estado e economia nas amodernas economias capitalistas e o lugar que nelas ocupa a regulação independente.

Figura 2.1 – Intervenção do Estado na economia:



Adaptado de Vital Moreira (1997).

Existe uma relação inversa entre a intervenção económica pública e a hétero-regulação. Em regra, quanto maior for aquela menor será esta. A vaga de privatizações dos anos oitenta do século passado, ao fazer retornar grande parte das “*public utilities*” para a propriedade/gestão privada, conduziu os Estados à implementação da hétero-regulação. Na verdade, segundo Vital Moreira (Moreira, 1997: 44):

O movimento das privatizações, se implicou a contração da esfera pública, resultou também numa expansão da regulação, dado que “a retirada do Estado dos sectores da economia abriu sistematicamente a via para a regulação mais ou menos pormenorizada e duradoura das regras de produção e prestação nessas áreas” (Ferrari, 1994:56). Como observam os especialistas, a chamada desregulação produziu não tanto “menos regulação, mas sim uma regulação de tipo novo, e por vezes mesmo mais regulação” (Majone & La Spina, 1992: 267). Do que se tratou, na expressão de Cassese (1986: 59), foi de substituir a filosofia do “Estado-dirigente da economia” por um “Estado-regulador-do-mercado”; o “Estado intervencionista”, dominante até final dos anos setenta, deu lugar ao “Estado (simplesmente) regulador” (Torchia, 1993). Em vez de uma economia dirigida, uma economia de mercado regulado.

O novo movimento regulador representa uma contrarrevolução quanto aos princípios fundadores do Estado intervencionista e prestador. Os críticos do novo consenso regulatório sustentam que a pretexto do primado da concorrência e do mercado livre o Estado esvaziou-se de todo o seu conteúdo social (Avelãs Nunes, 2011: 2). O facto da atividade de regulação ser prosseguida por ARI’s, comporta a substituição do modelo de Estado democrático por um modelo de Estado neutro. Sustentam os mesmos críticos que doravante o Estado só poderá garantir aos cidadãos (agora “clientes”) o fornecimento de serviços essenciais, se apoiar as empresas privadas através de contrapartidas de serviço público. Mas tais garantias poderão não representar uma situação de “win-

*win*”, pois para além de pagamentos a título de compensação por prestação do serviço público, poderão ocorrer alterações na qualidade, na segurança e aumentos das tarifas. Até que ponto a transformação operada nos serviços públicos beneficiou o interesse público é algo que merece uma análise mais detalhada, que ultrapassa no entanto o objeto deste trabalho.

## 2.7. Hétero-regulação e falhas de mercado

### 2.7.1. A hétero-regulação

As diretrizes passam agora pela retirada do Estado da economia, pelo primado da concorrência e pelo princípio do mercado. Este movimento de “desregulação” comporta três dimensões: (i) a *privatização* de empresas públicas e de participações públicas e a sua transformação em sociedades de capitais mistos ou em empresas privadas; (ii) a *liberalização* de atividades que desde sempre foram reservados ao sector público, e (iii) a liberalização de atividades dependentes de concessões ou de autorizações públicas, caso das “*public utilities*”<sup>(61)</sup>. Este fenómeno ficou conhecido pelo termo “*re-regulação*” e Vital Moreira (Moreira, 1997:45) resume-o de uma forma simples: *desregulação* = *re-regulação*.

As situações em que o mercado não consegue responder sozinho ou não responde de forma satisfatória, denominam-se “falhas do mercado”. As “falhas de mercado” podem ser corrigidas através da *intervenção direta do Estado* ou através da *hétero-regulação* (Ferreira, 2004: 84). A hétero-regulação tornou-se regra a partir da vaga neoliberal iniciada nos finais dos anos setenta do séc. XX. O Estado deixou de ter o encargo de prestar diretamente os serviços públicos essenciais, assumindo apenas o dever de regular o modo como o mercado presta esses mesmos serviços. A redução da intervenção pública estadual à mera função reguladora, implicou uma clara rutura com o modelo anterior de “Estado de serviço público” (Gonçalves e Martins, 2004: 11-12)<sup>(62)</sup>.

### 2.7.2. As falhas de mercado

Questão importante consiste em identificar as situações concretas em que se verificam falhas de mercado. Em regra, a doutrina aponta as seguintes situações: monopólio natural, concorrência imperfeita, externalidades, bens públicos, flutuações macroeconómica e assimetria informativa. Vejamos cada uma delas em pormenor:

---

<sup>61</sup> Distribuição de eletricidade, água, gás, redes de transportes públicos e comunicações, as rádios e televisões públicas, etc.

<sup>62</sup> É usual distinguir duas modalidades de hétero-regulação: a *económica* e a *social*. A primeira dirige-se à regulação dos mercados recém-privatizados, assentando baterias nos obstáculos à entrada de novos operadores, nos preços e na qualidade dos serviços. A regulação social dirige-se a sectores exteriores à atividade económica (proteção ambiental, segurança alimentar, direitos dos consumidores, outros direitos fundamentais). A primeira corresponde à designada “*old style regulation*”, ao passo que a segunda se insere na vaga da “*modern style regulation*”.



### 2.7.2.1. O monopólio natural

Nos monopólios naturais o modo mais eficiente de produção é através de uma só empresa. Isto é assim essencialmente por causa dos elevados custos de produção. Para que seja possível produzir certo bem a custo mínimo são necessários investimentos tão elevados e uma capacidade instalada tão alta relativamente à dimensão do mercado que a melhor solução é a existência de uma só empresa. Paradoxalmente, a existência de uma só empresa suscita também problemas. Uma empresa monopolista agindo livremente tomará decisões racionais do ponto de vista dos seus interesses, as quais podem não ser as mais adequadas do ponto de vista do interesse geral. Tal sucede por duas razões: primeiro porque os benefícios privados não se coadunam sempre com os benefícios públicos; depois porque, se entregue a si próprio o monopolista torna-se um pouco menos eficiente na gestão, desde logo no controlo dos custos. O mais provável é que comece a acumular ineficiências que o levam a produzir a custos superiores aos socialmente desejáveis. Assim, quando em alguns mercados existe apenas uma empresa, considera-se que o Estado deve intervir na vida dessa empresa, procurando que os preços e a qualidade dos bens produzidos se aproximem do que se considera ser económica e socialmente aceitável. Caso paradigmático são os denominados *monopólios naturais de base estrutural ou de exploração*. Na verdade, é sobretudo nos monopólios naturais fortes, as chamadas “*public utilities*” ou “*network industries*” que se coloca com pertinência a necessidade de uma intervenção pública reguladora.

### 2.7.2.2. A concorrência imperfeita

A doutrina económica considera que existe concorrência imperfeita nos mercados em que falta pelo menos uma das condições que determinam a existência de concorrência perfeita, considerando-se como condições da existência de concorrência perfeita: (i) a existência de muitos vendedores e compradores, sendo que ninguém tem capacidade para sozinho influenciar a formação dos preços (“*no price-makers*”); (ii) a indiferenciação entre os produtos transacionados, devendo os sujeitos económicos dispor de informação completa e perfeita sobre cada um deles, obtida de preferência a custo zero (inexistência de custos de transação); (iii) que a entrada e saída dos agentes do mercado não acarrete custos apreciáveis, nem existam barreiras à sua entrada; (iv) a perfeita divisibilidade do produto.

A verdade é que a concorrência perfeita é um ideal. Face à impossibilidade material de encontrar um mercado onde exista concorrência imperfeita a doutrina económica aceita como concorrenciais mercados mais ou menos perfeitos. Exemplo paradigmático de concorrência imperfeita são os monopólios e os oligopólios. No primeiro caso a ineficiência decorre dos empresários-monopolistas poderem aumentar os preços dos produtos ou serviços a um nível significativamente superior ao do

seu custo marginal, obtendo assim lucros fabulosos <sup>(63)</sup>; ou poderem negar o consumo do referido bem ou serviço a uma quantidade de consumidores que estariam dispostos a pagar o seu custo marginal. Situação similar ocorre numa situação de oligopólio, entendendo-se como tal o mercado em que existe alguma concorrência, mas onde existem apenas algumas empresas concorrentes ou um número limitado de compradores. Esta situação influencia a fixação dos preços e o nível da produção dado que existe uma maior interdependência entre os sujeitos e também uma maior autoconsciência dessa mesma interdependência (Scherrer, F.M. e David Ross, citado por Ferreira, 2010: 31). Assim, a fixação dos preços e dos níveis de produção tende a transformar-se, a prazo, num jogo de coordenação (expressa ou tácita) e de reação ao comportamento da contraparte <sup>(64)</sup>. Casos de concorrência imperfeita encontram-se em quase todas as economias com níveis de concentração elevados. Nestes casos existe o risco das empresas, pelo menos as maiores, exercerem poder excessivo no mercado, reduzindo os preços abaixo do custo de produção com o intuito de afastar as suas concorrentes, gerando assim problemas semelhantes ao que resultariam de situações de monopólio. Ora, só a regulação pública está em condições de solucionar estes problemas

### 2.7.2.3. As externalidades

Consideram-se externalidades, todos os custos e benefícios de uma atividade imputados ou usufruídos por sujeitos exteriores a essa mesma atividade. Existe sempre um custo (externalidade negativa) ou benefício (externalidade positiva) de uma atividade que não é tido em conta na determinação do preço de produção de um certo bem ou serviço, isto é, que não faz parte da formação da decisão de produzir ou não produzir determinado bem ou serviço. Na realidade, não sendo imputado ao produtor o custo total da atividade, pois parte dele é diluído na esfera de outros agentes, ele produz mais e vende mais quantidade do bem ou serviço do que aconteceria se o preço incorporasse a totalidade dos seus custos. Em contrapartida, se certa atividade gera benefícios externos que não são suportados pelos seus beneficiários, esses benefícios não são tidos em conta na opção de aquisição desse bem, gerando uma situação de subprodução em relação ao ótimo social. O simples jogo do mercado é incapaz de corrigir estas distorções que implicam perdas absolutas de bem-estar. Elas obrigaram a equacionar mecanismos que levam à consideração do custo e/ou do benefício com relevância externa, isto é, que levam à “internalização” das externalidades, por forma a incentivar os agentes económicos a tomá-las em conta na sua tomada de decisão. Um exemplo de externalidade negativa com grande significado na nossa vida quotidiana é a poluição. As empresas que geram poluição não têm que pagar por ela, apesar

---

<sup>63</sup> A designada “renda do monopolista”.

<sup>64</sup> Os oligopólios podem ser *cooperativos* quando as empresas acordam entre si níveis de preço e de produção desejados e conseguem manter esse acordo durante longo tempo; ou *relativamente concorrenciais* quando as empresas maximizam os benefícios á custa dos rendimentos de outras. Os oligopólios cooperativos são designados cartéis.

de imporem custos ambientais elevados. Existe assim um custo social não suportado pelas empresas que o originam. Se tais empresas pudessem decidir sem quaisquer constrangimentos, produziriam um nível de poluição superior ao socialmente aceitável. Ora, os cidadãos podem não estar dispostos a abdicar totalmente desses bens ou serviços a troco de um ambiente imaculado. Por conseguinte, tais atividades só deverão ser prosseguidas enquanto o valor dos benefícios que as unidades produzidas trazem para a sociedade for superior aos custos que a sua produção efetivamente exige (Confraria, 2005: 65). Sucede que para alcançar um tal desiderato é necessária a intervenção reguladora do Estado<sup>(65)</sup>.

#### 2.7.2.4. *Os bens públicos*

É usual chamar bens públicos a todos os bens que pertencem ao Estado, ou que são de alguma forma por ele produzidos ou fornecidos. São assim bens públicos, todos os bens: (i) cuja utilização é indivisível, na medida em que o seu gozo não diminui com a intensidade subjetiva do seu uso; (ii) cuja utilização por parte de terceiros não pode ser excluída pelo produtor; e (iii) cujo consumo não pode ser rejeitado pelo consumidor. Em síntese, sempre que um bem não seja divisível e mantenha as características da impossibilidade de exclusão e não rejeitabilidade estamos a falar de um bem público<sup>(66)</sup>. Os bens públicos são completamente diferentes dos bens privados, isto é, dos que são fornecidos pelo mercado. Nestes últimos há exclusividade no consumo e a quantidade que cada indivíduo consome reduz as quantidades disponíveis para os demais indivíduos. O que está em causa nos bens públicos não é a dificuldade de não de excluir o seu consumo pelos cidadãos, situação de resto impossível, mas obter o pagamento do custo da disponibilização desse mesmo bem. Caso seja praticável o pagamento do custo de disponibilização haverá incentivo á sua produção através do mercado; caso tal não seja possível, o produtor suportará os custos e os cidadãos beneficiarão desse bem à boleia. É fácil perceber que o mercado não consegue responder de forma eficaz nestas situações, pelo que quanto aos bens públicos, na medida em que não são suscetíveis de apropriação individual, não se pode afastar a possibilidade de uma intervenção pública. Deverá assim ser o Estado a providenciar o seu fornecimento e a regular a sua prestação, pois em virtude das circunstâncias o mercado nunca o fará.

#### 2.7.2.5. *As flutuações macroeconómicas*

A incerteza e o risco fazem parte da vida. Em muitos casos, os indivíduos e as empresas dispõem-se a pagar um preço elevado para se protegerem desses riscos e dessa incerteza. Os seguros

---

<sup>65</sup> Para além da regulação económica e social, a correção das externalidades é também equacionada através da política fiscal.

<sup>66</sup> A defesa nacional, a segurança pública e iluminação pública são exemplos de bens públicos.

desenvolveram-se precisamente com esse fim. Todavia, a incerteza e o risco associados ao funcionamento geral da economia não podem ser colmatados através de quaisquer seguros. O nível de inflação, emprego ou o equilíbrio da balança de pagamentos, dificilmente se manteriam em índices ótimos através da ação isolada dos agentes económicos. Não obstante, tais fatores têm impacto significativo na economia. O desemprego é um exemplo paradigmático dessa interdependência de riscos associado às flutuações económicas. O estabelecendo de quotizações obrigatórias para a Segurança Social e o direito universal a subsídio de desemprego resolve de algum modo este problema de interdependência de riscos. Todavia, a maioria das flutuações macroeconómicas não podem ser resolvidas em contexto de mercado, carecendo de uma intervenção reguladora do Estado<sup>(67)</sup>.

#### 2.7.2.6. *A assimetria informativa*

Condição “*sine qua non*” do bom funcionamento do mercado é a existência de informação (completa e perfeita) sobre os bens e os serviços transacionados, designadamente sobre os preços e a qualidade dos bens. Na ausência dessa informação os consumidores poderão formar expectativas erradas. Nalguns casos admitirão que a qualidade do bem é inferior à verdadeira, enquanto noutros sobestimarão a sua verdadeira qualidade. No primeiro caso estarão dispostos a pagar menos do que o bem efetivamente custa. No segundo caso sucederá precisamente o contrário. Importa por isso que a informação seja prestada aos agentes a custo zero para que o mercado funcione. Quando tal não acontece, a assimetria pode prejudicar a decisão dos sujeitos em mercado. Nestas situações importa que a assimetria seja corrigida. É o que sucede por exemplo com as especificações do fornecimento do gás, água, energia e telecomunicações. Pretende-se assim garantir aos consumidores podem ligar sem problemas os seus eletrodomésticos, telefones ou computadores às respetivas redes. Ao regulador compete pois fixar as regras sobre a informação essencial ao funcionamento adequado do mercado. A regulação tem como principal fundamento debelar as situações de informação deficiente.

As funções de regulação competem cada vez menos à administração pública direta e mais a agências autónomas, criados especificamente com esse fim, dotadas de independência técnica, orgânica e funcional relativamente ao governo e aos setores regulados. Este movimento de diferenciação e de especialização orgânica e funcional caracteriza a administração pública do Estado-regulador. A sua marca distintiva são as autoridades reguladoras independentes (ARI's). Disso se falará no próximo capítulo.

---

<sup>67</sup> Na União Europeia, algumas funções reguladoras dos Estados foram entregues a uma instância supranacional, o BCE. Os Estados-membros da União Económica e Monetária perderam liberdade de conformação da sua política monetária e cambial, passando a mesma a pertencer a um órgão europeu de matriz federal (sistema europeu de bancos centrais), do qual fazem parte os bancos centrais dos Estados-membros e ainda o Banco Central Europeu, a quem compete a condução destas políticas, anteriormente competência dos Estados.

### 3. A INDEPENDÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS

#### 3.1. ARI'S E REGULAÇÃO

##### 3.1.1. *Aspetos de ordem geral*

A regulação pública consiste na capacidade de corrigir as “falhas de mercado”. Esta função teve início na Europa após a II Guerra Mundial (1939-1945), com a intervenção direta do Estado na economia (<sup>68</sup>). Nos EUA foi diferente, a opção passou por privilegiar a regulação da prestação de bens e serviços de interesse geral por empresas privadas. O Estado prestador entrou em crise na Europa por três razões: (i) *razões político-económicas e institucionais*, ligadas à crise do “*welfare state*”, resultado do reduzido crescimento económico (ou mesmo de estagnação), de taxas de inflação elevadas (ou mesmo de estagflação), do aumento dos défices públicos e da alteração do cenário político e económico (<sup>69</sup>) (ii) *razões ligadas ao processo de integração comunitária* (<sup>70</sup>), associadas ao desenvolvimento do mercado único europeu e à eliminação dos obstáculos à concorrência (eliminação dos auxílios de Estado, de práticas protecionistas no âmbito da contratação pública e de outras decorrentes de intervenções públicas no mercado); iii) razões decorrentes do *processo de globalização* da economia (Ferreira et all, 2009:15; e Azevedo, 2013: 117) que conduziram à homogeneização das políticas públicas em áreas-chave de intervenção do Estado.

---

<sup>68</sup> Como refere Ferreira (Ferreira et all: 2009: 14), “a propriedade de ativos empresariais correspondeu desde sempre à forma característica de regulação pública da economia na Europa”.

<sup>69</sup> “New Right” e escolas da “*Public Choice*”, “Teoria da Agência”, “*New Public Management*”, “etc.

<sup>70</sup> Que Giandomenico Majone classifica como “europeização da formulação das políticas públicas”, e que se traduz na crescente interdependência das políticas domésticas face às políticas supranacionais da União Europeia (UE), cujas consequências são: (i) a posição central da atividade da regulação na formulação das políticas públicas no seio da UE, e (ii) o impacto que essas mesmas políticas e seus desdobramentos regulatórios tiveram nos Estados membros. Majone considera que a delegação de poderes dos Estados-membros em instituições europeias, em vez de diminuir, na verdade aumentou a importância das políticas e dos órgãos reguladores a nível nacional (Majone, 2006, 35).

Quadro 3.1. – Formas organizatórias dos serviços públicos:

	SECTOR PÚBLICO:			SECTOR PRIVADO:		
<b>Tipos de organismo</b>	<i>Régie</i> direta (estabelecimento público sem personalidade jurídica)	Serviço público personalizado (estabelecimento público com personalidade de direito público)	Ente empresarial de direito público (empresa pública em sentido estrito)	Empresa pública com personalidade de direito privado (sociedade de capitais públicos)	Empresa privada concessionária	Empresa privada legalmente ou contratualmente sujeita a obrigações de serviço público
<b>Natureza da gestão</b>	Administrativa	Administrativa	Empresarial	Empresarial	Empresarial	Empresarial
<b>Regime jurídico</b>	Direito público	Direito público	Predominante/ de direito privado	Direito privado	Direito privado	Direito privado
<b>Regime económico</b>	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio privado sob controlo público	Concorrência

Fonte: adaptado de Vital Moreira, 2001.

A arquitetura do Estado regulador apresenta-se mais ou menos complexa consoante os níveis de regulação existentes. Podem existir três níveis ou patamares de regulação públicos distintos <sup>(71)</sup>: (i) a “*regulação direta*”, que inclui os ministérios, direções-gerais e demais departamentos da administração direta; (ii) a “*regulação indireta*”, composta por organismos relativamente dependentes do governo (institutos públicos e empresas públicas), com relativo grau de autonomia mas sujeitos a superintendência <sup>(72)</sup> e tutela <sup>(73)</sup>; e (iii) a *hétero-regulação*, efetuada através de agências reguladoras

<sup>71</sup> Vital Moreira, 1997: 118; Eduardo Paz Ferreira et al, 2009: 28.

<sup>72</sup> A *superintendência* é o poder conferido ao Estado, exercido pelo governo, de definir os objetivos a seguir (i.e., diretrizes e recomendações) e guiar a atuação (i.e., orientações) das pessoas coletivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência (institutos públicos e empresas públicas). É ainda a modalidade de relação típica que, na sequência do processo de devolução de poderes determinante da criação da administração estatal indireta, liga o Estado, através do governo, à Administração indireta, embora também exista a tutela administrativa que, como veremos a seguir, consiste num poder menos intenso e menos forte. A superintendência não se presume, existindo apenas se e quando expressamente prevista na lei.

<sup>73</sup> A *tutela* consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade e/ou mérito da sua atuação (tutela de legalidade ou de mérito). A tutela pressupõe a existência de duas pessoas coletivas públicas distintas: a pessoa coletiva tutelar

independentes (ARI's). Para além destes níveis clássicos de regulação há ainda formas de regulação específicas, como a co-regulação e a autorregulação (privada ou pública), que não se enquadram no contexto deste trabalho.

Quadro 3.2. – As instâncias reguladoras da economia:

TIPO DE REGULAÇÃO	INSTÂNCIA REGULADORA
Regulação estadual direta	Governo
Regulação estadual indireta	Institutos públicos e empresas públicas
Regulação pública independente	Autoridades reguladoras independentes
Co-regulação	Organismo misto Estado-sector atividade
Autorregulação pública	Organismo profissional público
Autorregulação privada	Organismo profissional privado

Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997: 114).

Os sistemas regulatórios contemporâneos podem agrupar-se em três grandes grupos (Moreira, 1997: 120): (i) *o sistema regulatório europeu continental*, baseado na regulação pública clássica (direta e indireta), embora nas últimas décadas denote grande expansão das agências públicas, á semelhança das comissões reguladoras independentes norte-americanas; (ii) *o sistema regulatório britânico*, com um grande relevo para a regulação voluntária e pública; e (iii) *o sistema regulatório norte-americano*, assente essencialmente na regulação pública independente (ARI's).

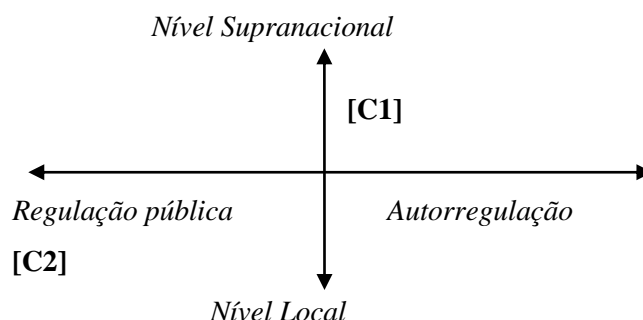
Os vários sistemas regulatórios podem posicionar-se diferentemente consoante o lugar que ocupam nos eixos local-supranacional e de auto-regulação-regulação pública. Este posicionamento pode ser

---

e a pessoa coletiva tutelada. O fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e, caso a lei o permita, garantir que sejam adotadas as soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público. Quanto ao fim, a tutela pode ser *de legalidade*, quando visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada; ou *de mérito*, quando visa controlar a conveniência (administrativa, técnica ou financeira) e oportunidade das decisões da entidade tutelada. Quanto ao seu conteúdo, a tutela pode ser *inspetiva* (poder de fiscalizar o funcionamento dos órgãos ou serviços da entidade tutelada), *integrativa* (poder de aprovar ou autorizar os atos da entidade tutelada), *sancionatória* (poder de aplicar sanções por irregularidades detetadas), *revogatória* (poder de revogar ou anular os atos da entidade tutelada) e *substitutiva* (poder de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos). Só pode haver lugar a tutela de mérito sobre os institutos públicos, as empresas públicas, ou as ARI se e nas circunstâncias determinadas na lei. Tal como sucede com a superintendência, só há tutela se e quando previsto na lei.

demonstrado graficamente conforme previsto na figura 3.1, em que a *coordenada C1* mede a distância entre o nível de regulação supranacional e o nível de regulação local, e a *coordenada C2* a distância que medeia entre a entre regulação de índole pública e a autorregulação.

Figura 3.1 - Coordenadas institucionais da regulação:



Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997: 116).

### 3.1.2. A questão da “agencificação”

A alteração no modelo de governo direto para o modelo de governo indireto (Majone, 2006: 10) é uma das marcas distintivas do moderno Estado regulador. Aspectos importantes como a descentralização administrativa, a divisão de entidades públicas de fins múltiplos em unidades de uma só finalidade e orçamento próprio, a delegação de poderes em entidades que operam fora do quadro do poder executivo e a responsabilização contratual, que caracterizaram a reforma pública contemporânea, estão em conexão com a expansão destas estruturas administrativas <sup>(74)</sup><sup>(75)</sup>. A transformação dos departamentos públicos clássicos em agências autónomas, uma “moda” introduzida pela “*New Public Management*”, designa-se “agencificação”. As agências públicas são organizações caracterizadas por um elevado grau de autonomia jurídica, administrativa e financeira, não hierarquicamente dependentes dos ministérios (Gains, citado por Araújo e Silvestre, 2013: 25-26) <sup>(76)</sup><sup>(77)</sup>. As agências públicas

<sup>74</sup> As ARI’s que surgem, no contexto europeu, durante os anos oitenta, são uma consequência direta das políticas de reorganização administrativas da Nova Gestão Pública, e podem resumir-se no seguinte (Gomes, 2003): (i) orientação para a qualidade dos serviços aos clientes, (ii) esforços para a redução dos custos e transparência, (iii) diferenciação do financiamento, aquisição e produção de serviços, (iv) independência organizacional de unidades administrativas, (v) descentralização das responsabilidades de direção, (vi) introdução da avaliação do desempenho e de indicadores de resultados, (vii) integração dos valores da concorrência e do mercado, (viii) flexibilização do emprego público. As ARI’s inserem-se neste quadro teórico de referência.

<sup>75</sup> Neste sentido, Ramos, 2005: 43.

<sup>76</sup> No caso da Administração portuguesa, a figura que mais se aproxima das agências são os “institutos públicos”, entes administrativos nos quais se subsumem as *entidades administrativas independentes* (art.º 267, n.º 3 da CRP).



possuem genericamente as seguintes características (Araújo e Silvestre, 2013: 35): (i) estão distantes da estrutura hierárquica dos ministérios, ou seja, são estruturas desagregadas dos departamentos da administração central; (ii) executam tarefas públicas específicas (fornecimento de serviços de regulação, adjudicação, certificação, etc.), ao nível do governo; (iii) o seu pessoal não faz parte da estrutura da administração pública; (iv) o seu financiamento é em regra realizado pelo Estado <sup>(78)</sup>; (v) estão sujeitas a determinados procedimentos de direito público; (vi) bem como a processos de contratualização de desempenho <sup>(79)</sup>.

Quadro 3.3. – Departamentos ministeriais vs. agências públicas

DEPARTAMENTOS MINISTERIAIS	AGÊNCIAS PÚBLICAS
Estrutura organizacional com múltiplas divisões	Estrutura organizacional simples
Múltiplas responsabilidades	Responsabilidade única ou exclusiva
Promove a integração	Promove a diversidade
Uniformidade	Adaptabilidade
Comportamento orientado por regras	Comportamento orientado por objetivos

Fonte: Schick, adaptado por Araújo e Silvestre, 2013.

As agências possibilitam menor interferência política e menor risco de parcialidade nos processos de tomada de decisão. Menor interferência política significa menor responsabilização do governo na prossecução das políticas das agências, conseqüentemente menor responsabilização pelos resultados obtidos. Dentre os problemas mais salientados no que se refere ao modelo de agência refere-se (i) o risco de não colaborarem com os objetivos da governação, (ii) a perda de controlo político e administrativo sobre a sua atividade, (iii) a abdicação da responsabilidade política pela execução das políticas públicas, (iv) a evasão às regras da gestão do pessoal e do orçamento; (v) a exposição a riscos financeiros; e (vi) a abertura de uma janela de oportunidade para o clientelismo. Em geral, os governos sentem-se atraídos pelo modelo de agência porque não comporta custos de implementação muito

<sup>77</sup> As agências apresentam grande variedade fisionómica e morfológica. A multiplicidade de estruturas, de funções, de grau de autonomia e de mecanismos de controlo, dificultam a identificação de uma única categoria uniforme de ARI's. Algumas agências situam-se na estrutura dos ministérios (não têm personalidade jurídica), gozando contudo de grande liberdade funcional, caso das “*next steeps agencies*” (Reino Unido); outras são unidades situadas fora da estrutura orgânica dos ministérios (com personalidade jurídica), e sem ligações hierárquicas aos departamentos ministeriais, caso das “*independent regulatory agencies*” (EUA).

<sup>78</sup> Não é no entanto o caso das ARI, cujas receitas normalmente cobrem as despesas.

<sup>79</sup> Objetivos, avaliação, monitorização.

elevados, permite a isenção de responsabilidade pela execução das políticas, a sua avaliação necessita de poucos recursos e o seu impacto político e mediático é grande (Jordana, 2007: 94).

### 3.1.3. A questão da independência

Há uma característica que aproxima todos estes organismos públicos autónomos: a sua independência face ao poder político (governo e parlamento). <sup>(80)</sup><sup>(81)</sup><sup>(82)</sup>. A independência é a característica que melhor distingue estas entidades da administração pública. A independência face ao poder político encerra dois sentidos distintos (Moreira, 2003): um sentido orgânico e um sentido funcional. Organicamente, a independência das agências públicas determina-se a partir (i) do cato normativo da sua instituição (lei, decreto-lei), (ii) do grau de autonomia administrativa e financeira face ao governo (iii) da independência estatutária dos seus órgãos dirigentes, (v) dos requisitos pessoais de designação dos membros, e (vi) da duração, renovação e inamovibilidade do mandato dos seus dirigentes.

Na perspetiva funcional, a garantia da independência implica que estas autoridades possuam auto-organização dos seus serviços, desenvolvam a sua atividade sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções do governo, possuam um adequado controlo democrático da sua atividade

---

<sup>80</sup> Em traços largos, podem considerar-se características diferenciadoras destas “autoridades”: (i) a *autonomia* face ao poder político (designadamente ao Governo) e ao aparelho administrativo tradicional (administração estadual direta), e (ii) a *independência* dos seus membros relativamente aos poderes públicos e aos interesses das entidades reguladas. As autoridades administrativas independentes não estão sujeitas a qualquer controlo governamental. Por isso, são muitas vezes apelidadas de “administração independente” ou “administração neutral”. No fundo, como nota Majone (1996: 118), a questão política mais difícil reside em conciliar e tornar eficazes dois conceitos aparentemente contraditórios: o conceito de independência e o de responsabilização política.

<sup>81</sup> Podemos distinguir três tipos de atos regulatórios (Vicente, 2012: 39): (i) atos que relevam quanto ao funcionamento do mercado nos sectores que exigem uma disciplina específica no que toca ao acesso à rede (“*essential facility*”), de acordo com os princípios da igualdade, objetividade, imparcialidade e transparência; ao relacionamento entre os diversos operadores (interconexão ou interoperabilidade), ao estabelecimento de critérios para a distribuição de recursos escassos (ex: direito de atribuição de frequências), e à existência de um operador histórico; (ii) atos que têm que ver com a garantia do serviço universal e obrigações de serviço público que possam recair sobre os operadores privados (ex: garantia da regularidade e da segurança do fornecimento); (iii) atos tarifários, sejam eles regulamentos tarifários, atos tarifários em sentido estrito, contratos de regulação cujo objeto seja o método de cálculo da tarifa ou a própria tarifa, ou atos que garantam a posição de clientes vulneráveis.

<sup>82</sup> Tendo em conta que estas autoridades podem concentrar em si poderes extensos, que se aproximam dos três poderes típicos do Estado, a doutrina norte-americana tende a qualificá-las como um “quarto poder” do Estado (Rosenbloom, 1994: 321).

(“*accountability*”) (<sup>83</sup>), e fontes de financiamento próprias. De salientar que a independência se estende aos interesses dos “*stakeholders*” públicos e privados (<sup>84</sup>).

A configuração destes organismos é múltipla. Em regra, os seus órgãos são colegiais, podendo ter ou não personalidade jurídica, possuem geralmente autonomia administrativa e financeira, os seus dirigentes são nomeados diretamente pelo governo ou pelo parlamento (ou de forma mista) por um período certo que pode ou não ser renovável, e o mandato dos seus membros não é revogável pelo governo. As suas atribuições encontram-se especificadas nos seus estatutos, são limitadas à prossecução de uma certa atividade ou sector de atividade (<sup>85</sup>), e englobam diversos poderes funcionais (<sup>86</sup>). Na perspetiva funcional, a garantia da independência implica que possuam auto-organização dos seus serviços, que desenvolvam a atividade sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções do governo, que possuam um adequado controlo democrático da sua atividade (“*accountability*”) (<sup>87</sup>), e fontes de financiamento próprias. De salientar que a sua independência se estende aos interesses das entidades reguladas (“*stakeholders*”) (<sup>88</sup>). As desvantagens apontadas pela doutrina à independência destas estruturas administrativas prendem-se fundamentalmente com o perigo da sua “captura” pelos “*stakeholders*”, com a falta de legitimidade democrática, com o perigo de criação de “*vested interests*” (<sup>89</sup>) e com a ausência de “*accountability*” democrática.

### 3.2. Enquadramento específico

#### 3.2.1. As “*independent regulatory commissions*” (EUA)

As autoridades de regulação independentes (“*independent regulatory commissions*”) (<sup>90</sup>) surgem nos EUA nos finais do século XIX. A primeira agência reguladora norte-americana foi a “*Interstate*

---

<sup>83</sup> Traduz-se na obrigação dos membros de um órgão prestarem contas perante instâncias controladoras ou aos seus representados. Outro termo usualmente utilizado é o de “responsabilização”.

<sup>84</sup> O termo foi usado pela primeira vez pelo filósofo Robert Edward Freeman, referindo-se aos elementos essenciais do planeamento estratégico de negócios. “*Stakeholders*” são os “destinatários”, as “partes interessadas” ou “envolvidas” no processo regulatório. São as entidades reguladas.

<sup>85</sup> Regulação do audiovisual, ambiente, mercados financeiros, energia, telecomunicações, etc.

<sup>86</sup> De regulação, de decisão administrativa, de fiscalização e sancionatórios.

<sup>87</sup> Traduz-se na obrigação dos membros de um órgão prestarem contas perante instâncias controladoras.. Outro termo usualmente utilizado é o de “responsabilização”.

<sup>88</sup> O termo foi usado pela primeira vez pelo filósofo Robert Edward Freeman, referindo-se aos elementos essenciais do planeamento estratégico de negócios. “*Stakeholders*” são os destinatários da regulação, as “partes interessadas” ou “envolvidas” no processo regulatório. São, em suma, as entidades reguladas.

<sup>89</sup> Significa que a atuação se pode fazer em nome de interesses próprios, em vez da prossecução do interesse público.

<sup>90</sup> Segundo a doutrina norte-americana, uma comissão reguladora independente é uma comissão, junta ou autoridade, que existe fora dos departamentos regulares do executivo, e que tem como tarefa principal o

*Commerce Commission*”, criada em 1889, considerada como o marco da emergência do Estado regulador. Seguiu-se a *Federal Trade Commission*, em 1914. Mas o grande impulso verificou-se durante o “*New Deal*”, na presidência de Franklin Roosevelt (1933-1944) <sup>(91)</sup>. Neste período foram criadas, entre outras, a “*Federal Communications Commission*” (1934), a “*Securities and Exchange Commission*” (1934) e o “*Civil Aviation Board*” (1948).

Tudo começou no ano de 1889, quando o Congresso dos EUA, para demonstrar a sua desconfiança relativamente à atuação do presidente Benjamin Harrisson, no âmbito da política de transportes, aprovou uma lei que procedeu ao destaque da “*Interstate Commerce Comission*” da estrutura orgânica do Departamento do Interior, no âmbito do qual o Congresso a havia criado em 1887. Esta comissão seria incumbida da regulação da atividade dos transportes no seio do território da União, função a cargo dos serviços do “*executive branch*” <sup>(92)</sup>, deixando assim de estar sujeita ao poder hierárquico do presidente. O processo de criação das “*independent regulatory agencies*” não conheceu uma evolução linear. Numa primeira fase, o congresso norte-americano limitou-se a criar esporadicamente agências em alguns setores de atividade. Todavia, a partir de 1930, assistiu-se a um verdadeiro surto das “*agencies*”, que marcaram presença nos mais variados domínios da administração americana, assegurando a regulação de múltiplos setores e atividades. A atitude inicial de desconfiança do Congresso em relação ao presidente manteve-se inalterada nos seus aspetos essenciais durante todo o “*welfare State*”. A partir de 1970, o Congresso institui algumas “*independent agencies*” relacionadas com a realização dos direitos fundamentais (ambiente, saúde, consumo, etc.), adequadas a assegurar o princípio basilar do “*duo process of law*”.

As “*independent agencies*” revestem uma estrutura colegial, a sua composição varia entre os cinco e os sete membros, designados pelo presidente americano no exercício da sua competência para proceder à nomeação de altos funcionários relativamente aos quais a constituição americana não estabeleça procedimento designatório específico. Os membros executivos das “*independent regulatory commissions*” são escolhidos entre personalidades de reconhecida idoneidade, entre os partidos Democrata e Republicano, uma forma de tentar reduzir “temperatura” política destes órgãos. A duração do mandato dos dirigentes encontra-se prevista nos estatutos, e embora variável, é superior ao mandato do presidente dos EUA. Quanto às garantias de independência para o exercício do

---

exercício de uma qualquer forma de controlo restritivo ou disciplinar sobre a conduta privada ou sobre a propriedade privada” (R. E. Cushman, citado por Moreira, 1997: 48; Rosenbloom, 1994: 157).

<sup>91</sup> A experiência regulatória norte-americana teve dois grandes momentos: o “*New Deal*” (1933-1940) e a “*New Social Regulation*” (1965-1980). No primeiro momento a finalidade foi o controlo do poder monopolista e a regulação da concorrência. No segundo momento a preocupação centrou-se na correção dos problemas decorrentes da assimetria informativa, visando sobretudo a proteção do consumidor e o meio ambiente.

<sup>92</sup> O “*executive branch*” ou “*executive departement*” são termos sinónimos e representam a administração dependente do presidente dos EUA.

mandato, os estatutos das “*agencies*” estabelecem que o presidente americano só pode exercer o poder de demissão dos seus titulares com fundamento em justa causa (<sup>93</sup>).

As “*independent regulatory agencies*” exercem poderes funcionais diversos, destacando-se desde logo a sua competência normativa (“*rule-making power*”) e a arbitragem de conflitos (“*adjudication*”). Quanto ao “*rule-making power*”, a prática aponta no sentido do Congresso estabelecer uma “*broad delegation*”, que confere a possibilidade das agências regularem “*ex novo*” as matérias compreendidas no âmbito dessa delegação, dentro dos limites das suas atribuições e competências. O “*rule-making power*” deverá ser exercido segundo um procedimento que garanta a adequada participação dos interessados no processo de feitura das normas e das decisões. Quanto ao “*adjudication power*”, a doutrina norte-americana defende que a acumulação de poderes característicos da função executiva e judicial não constitui qualquer entrave, antes pelo contrário, constituindo inclusive motivo de eficácia da sua atuação, uma circunstância que não deixa de provocar alguma perplexidade a nível constitucional (<sup>94</sup>).

A tipologia dos motivos de garantia de independência para a doutrina norte-americana resume-se ao (i) *critério orgânico*, segundo o qual são independentes todos os serviços públicos que não se encontrem organicamente integrados no “*executive branch*”, logo, que não estão sujeitos a ordens do presidente; (ii) ao *critério das garantias do exercício do mandato*, segundo o qual, são independentes todos os órgãos públicos relativamente aos quais existam restrições ao poder do presidente livremente demitir os seus altos funcionários; e (iii) ao *critério da composição das “agencies”*, segundo o qual são independentes todas as estruturas administrativas que possuam uma composição colegial. De todos os critérios assinalados é o segundo (o critério da irrevogabilidade do mandato) que recolhe o aplauso maioritário da doutrina. Quanto à independência funcional, cada “*agencie*” encontra-se encarregada de uma área específica de atuação, beneficiando de uma liberdade de ação bastante considerável, uma vez que a delegação do Congresso possui um conteúdo aberto ou pleno de indeterminações conceptuais. Quanto aos limites à atividade que as agências reguladoras desenvolvem, as “*independent regulatory agencies*” estão sujeitas aos poderes de controlo do Congresso, do Presidente e também dos tribunais. O controlo presidencial reside na competência exclusiva para nomear os titulares dos seus órgãos, designados pelo Congresso. O controlo parlamentar comporta o dever das “*agencies*” responderem perante as comissões de inquérito do Congresso e do Senado, com vista à realização de uma avaliação

---

<sup>93</sup> Este é também o critério invocado pela doutrina para distinguir as “*independent regulatory agencies*” dos restantes serviços pertencentes ao “*executive branch*”.

<sup>94</sup> Por isso é que os tribunais norte-americanos preferem chamar-lhes “*poderes quase jurisdicionais*”, esta é a forma de tornar a ausência de fundamento constitucional para o exercício de funções materialmente jurisdicionais pelas “*agencies*”, dada a existência de uma reserva de jurisdição expressamente prevista no artigo II, séc. I, da constituição (Rosenbloom, 1994: 176).

periódica às suas funções, para sujeição ao “*legislative veto*”<sup>(95)</sup> e ainda às “*sunset laws*”<sup>(96)(97)</sup>. A sua atividade está também sujeita a controlo jurisdicional por via do “*judicial review*”<sup>(98)</sup>.

Em suma, as “*independent regulatory agencies*” constituem no sistema político-administrativo norte-americano um verdadeiro quarto poder, legitimado pela doutrina da “rivalidade vigilante” entre legislativo e executivo<sup>(99)</sup>, assente na ideia de idêntica legitimidade democrática entre o Congresso e o Presidente. Refira-se que as “*independent regulatory agencies*” não encontram qualquer arrimo constitucional, tendo apenas acolhimento na lei ordinária. Apesar disso, a existência deste verdadeiro quarto poder não é causa de incómodo à doutrina e à jurisprudência. A doutrina norte-americana, tributária da ideia weberiana de separação entre política e administração, entende que a subordinação da administração pública à vontade de poderes democraticamente eleitos, não implica a sua assimilação por qualquer órgão de soberania. Com base nisso, defende que a constituição não confere ao Presidente autoridade direta sobre a administração pública, resumindo-se os seus poderes à supervisão e à coordenação das atividades da administração. Por sua vez, o tribunal federal americano firmou por diversas vezes o entendimento que o legislador desejou criar organizações com funções “quase jurisdicionais” para o exercício das quais é indispensável uma certa dose de independência, pelo que nunca colocou o problema de conflito entre os poderes executivos do Presidente e legislativos do Congresso.

### 3. 2.2. Os “*Quangos*” (Reino Unido)

No ordenamento jurídico britânico desde cedo marcaram presença organismos “*suis generis*”, conhecidos por “*Quangos*”, com um estatuto de relativa independência face ao governo. Depois de um longo período de evolução, em finais dos anos oitenta do século passado, assiste-se a uma vaga expansionista destes organismos. O termo “*Quango*” corresponde à abreviatura “*Quasi-Autonomous Non Governmental Organizations*”, que a literatura anglo-saxónica associa a um conjunto de

---

<sup>95</sup> Permite ao Congresso delegar algumas das suas tarefas nas “*agencies*”, reservando para si sempre a última palavra. A “*delegação*” é normalmente acompanhada do poder de avocação do diploma para efeitos de apreciação, com a possibilidade da sua revogação mediante aprovação de uma resolução (Rosenbloom, 1994: 179).

<sup>96</sup> Determinam a avaliação periódica dos resultados obtidos com as leis programáticas e a atuação das “*agencies*” que as executam, obrigando-as a justificarem periodicamente a sua própria existência. Caso a avaliação seja negativa, pode haver lugar a revogação das leis ou à extinção das “*agencies*” que executaram os programas de reformas nelas previstos (Rosenbloom, 1994: 179).

<sup>97</sup> Alguma doutrina menciona ainda outro tipo de controlo: a consignação das dotações orçamentais á prossecução de um fim determinado por parte das “*independent regulatory agencies*” (fundos que são aplicados através do “*General Accounting Office*”), situação que faz com que o órgão legislativo possa indiretamente fazer prevalecer a sua vontade (Rosenbloom, 1994: 180).

<sup>98</sup> Recurso judicial das decisões administrativas (Rosenbloom, 1994: 186).

<sup>99</sup> Doutrina dos “*cheks and balances*”.

entidades administrativas com relativa autonomia relativamente ao poder central. Alguns autores defendem que estes “*fringe bodies*” <sup>(100)</sup> surgem da tradição secular britânica de delegar em autoridades locais e em corpos profissionais a responsabilidade de administrar serviços públicos. Esta prática tem subjacente uma estratégia adotada pelos políticos britânicos desde pelo menos os séculos XYIII e XIX, que consiste em associar as elites sociais e económicas à aplicação das políticas públicas, com o objetivo de evitar conflitos com a sociedade civil <sup>(101)</sup>. Existem vários tipos de “*Quangos*”. Existem “*Quangos*” com funções de regulação que constituem um decalque das “*independent regulatory agencies*”, outros que são verdadeiros serviços executivos, havendo ainda casos em que um só Quango acumula as duas funções <sup>(102)</sup>. Apesar da sua heterogeneidade os “*Quangos*” apresentam alguns aspetos em comum. No tocante à sua composição revestem em geral forma colegial <sup>(103)</sup>. A designação dos seus dirigentes é competência do ministro responsável pelo sector em que se inserem, sendo recrutados de uma lista de virtuais titulares a cargos públicos elaborada pelo “*Civil Service*”. Não existem garantias de inamovibilidade dos seus membros e de irrevogabilidade dos seus mandatos. A atividade dos “*Quangos*” é controlada “*ex ante*” através da densificação de normas nos seus estatutos e através de legislação extravagante, e “*ex post*” mediante o exercício do poder de superintendência.

Os “*Quangos*” respondem perante o poder político através de duas vias: (i) perante o ministro do sector, dentro dos limites estabelecidos nos seus estatutos, e (ii) perante o Parlamento (diretamente, através das comissões parlamentares respetivas; ou indiretamente, através da ação de fiscalização da comissão para a administração pública). Estes “*fringe bodies*” têm colocado alguns problemas ao sistema jurídico-político britânico, na medida em que constituem um afastamento ao princípio democrático desenvolvido no século XIX, segundo o qual todos os indivíduos que desempenhem cargos públicos deverão ser responsáveis perante o eleitorado, por via do ministro responsável perante o Parlamento ou por via de um conselho local eleito. A explosão dos “*Quangos*” com funções de

---

<sup>100</sup> “Corpos estranhos”. Também conhecidos como “*non departmental bodies*” (organismos não governamentais).

<sup>101</sup> Alguma doutrina anglo-saxónica costuma referir que as administrações independentes são a regra no que concerne à organização dos serviços públicos britânicos.

<sup>102</sup> Apesar de ter prometido realizar uma verdadeira caça aos Quangos, a primeira-ministra Margaret Thatcher viria a criar muitos organismos deste género, com a finalidade de controlar a atividade das entidades privadas, aquando da apresentação das conclusões do “*Next Steps Report*”. O “*Next Steps Report*” foi um relatório elaborado por um grupo de trabalho nomeado para estudar a reforma da administração pública britânica, com vista a promover o aumento da eficiência e a redução dos custos do serviço público.

<sup>103</sup> Nos “*Quangos*” criados a partir do “*Next Steps Reform*”, emergiu como figura de topo o “chefe executivo”, personalidade responsável pela prossecução dos objetivos estabelecidos pelo governo, que poderá ser demitido se os mesmos não forem alcançados. O chefe executivo é normalmente consultado na definição das políticas a seguir para o sector regulado, apesar da consagrada separação entre definição e a execução das políticas públicas.

regulação significou ainda o enfraquecimento do princípio democrático da responsabilidade parlamentar dos membros do governo (<sup>104</sup>). A responsabilidade dos ministros ficou desde então significativamente reduzida. Eles são na realidade apenas responsáveis, perante o Parlamento, pelas grandes opções de política regulatória e pela aprovação dos orçamentos dos “*Quangos*”.

### 3 2.3. As ARI's na Europa continental

Depois do Reino Unido, país com uma tradição administrativa descentralizada e uma forte participação dos cidadãos, o fenómeno das “*agencies*” alargou-se aos demais países de modelo administrativo continental, regra geral mais centralizados e hierarquizados, em que o governo, órgão superior da administração pública, responde diretamente em termos políticos perante o parlamento (<sup>105</sup>). Na Europa continental, as “*agencies*” subsumem-se ao quadro geral das “*entités administratives indépendants*” (<sup>106</sup>) de tradição francesa. Do ponto de vista subjetivo, as entidades administrativas independentes são instâncias públicas que tanto podem revestir carácter personalizado (<sup>107</sup>), como a natureza de órgão de uma pessoa coletiva pública. Regra geral, as entidades administrativas independentes não estão sujeitas a superintendência ou tutela governamental. Do ponto de vista subjetivo, exercem funções tipicamente administrativas, devendo as suas atribuições respeitar o quadro normativo da atividade jurídico-pública. Quanto à relação com o poder político, as “*entités administratives indépendants*” caracterizam-se pela não subordinação ao governo, quer quanto ao exercício das suas atribuições e competências, quer quanto ao estatuto dos seus dirigentes. Além disso, também não respondem funcionalmente perante o parlamento, resultando daqui a impossibilidade dos seus órgãos poderem ser demitidos ou dissolvidos por qualquer instância do poder político. Existe uma comunhão real de características entre as americanas “*independent regulatory agencies*” e as europeias “*entidades administrativas independentes*”, nomeadamente quanto ao facto de ambas serem entes públicos, quanto à sua independência orgânica e funcional, e quanto à sua neutralidade política e de gestão. Todavia, enquanto que as “*independent regulatory agencies*” e os “*Quangos*” são fenómenos naturais nos sistemas administrativos americano e britânico, as “*entités administratives indépendants*” não deixam de constituir uma realidade “*suis generis*” nos sistemas administrativos de tipo continental. Na realidade, estas figuras não se enquadram em quaisquer das categorias clássicas de

---

<sup>104</sup> No Reino Unido vigora o sistema de governo parlamentar de gabinete.

<sup>105</sup> Na maioria dos países europeus, especialmente nos países do sul da Europa (Portugal, Espanha e Itália), só nos finais do século passado foram criadas as primeiras autoridades administrativas independentes, quase sempre por influência de legislação comunitária. De facto, foi a “sugestão” comunitária de separar a função regulatória do aparelho público estadual que esteve na origem da eclosão da grande maioria destas autoridades administrativas, significando isso a rutura do princípio da subordinação de toda a Administração ao poder executivo.

<sup>106</sup> Entidades ou autoridades administrativas independentes.

<sup>107</sup> Possuem personalidade jurídica coletiva pública.



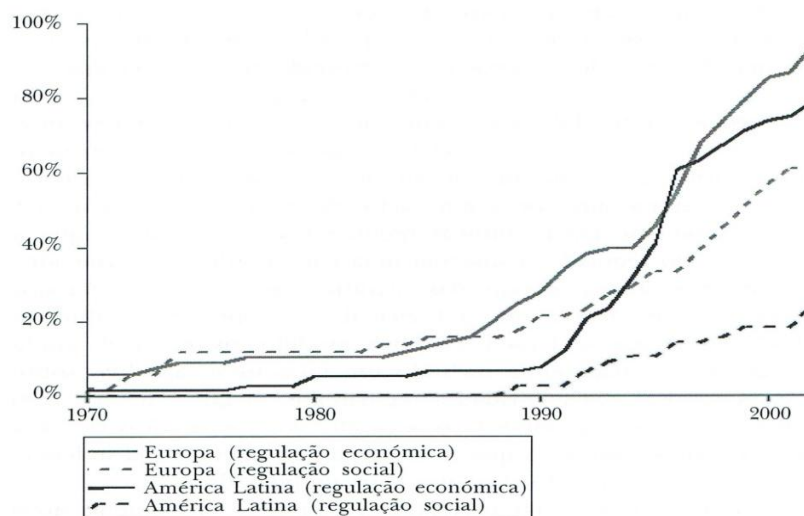
direito público, dispondo de um estatuto de independência sem antecedentes históricos na tradição jurídico-administrativa continental. Elas contribuíram em poucas décadas para a separação entre a orientação política e a orientação regulatória (doravante uma incumbência das ARI's), e assim, para o afastamento do Estado da regulação económica.

### 3.2.4. O contexto da globalização

A alteração do papel do Estado (de Estado positivo para Estado regulador) é um elemento incontestável da economia política das últimas décadas (Majone, 2006: 23). A influência do novo Estado regulador não se limita a alguns sectores produtivos ou de serviços, representa um fenómeno bastante amplo, com sérias implicações sobre a ação política e profundo impacto sobre a economia e a sociedade (Jordana, 2004: 95-96). Embora não sejam um fenómeno novo (há agências reguladoras desde finais do século XIX), a partir dos anos oitenta do século passado, e sobretudo nos anos noventa, observa-se a sua explosão (em número e por sector de atividade), alargando a sua influência a variadas geografias.

A figura abaixo mostra a proliferação do fenómeno na Europa e na América Latina. Em primeiro lugar, constata-se uma explosão da criação de ARI's a partir dos anos noventa. Constata-se ainda que a expansão das ARI's é semelhante na Europa e na América Latina. Não se trata portanto de um fenómeno estritamente europeu nem específico da América Latina, trata-se sim de um fenómeno à escala global. A rápida propagação do modelo de agência permite que se questione desde logo o seguinte: será que reflete uma influência hegemónica dos EUA, ou tudo não passa de mero isomorfismo institucional em que “a homogeneidade do conjunto [apenas] responde às pressões sociais e profissionais para se adaptar às formas institucionais predominantes”? (Boavida, 2007: 95-96).

Figura 3.2. – Difusão das ARI's na Europa e na América Latina



Fonte: Boavida, 2007.

### 3.3. ARI's em Portugal

Em Portugal utiliza-se a expressão *entidades administrativas independentes* (<sup>108</sup>) para designar as estruturas integrantes da organização administrativa que, de forma cumulativa, reúnem as seguintes características:

Quadro 3.4 – Características das entidades administrativas independentes.

---

#### As entidades administrativas independentes devem possuir ....

---

***Independência orgânica*** - traduzida na exigência de requisitos pessoais de designação dos titulares dos órgãos dirigentes, um regime de incompatibilidades expressamente definido, mandato fixo e inamovibilidade do mandato.

***Independência funcional*** - traduzida na inexistência de ordens ou instruções, ou sequer de diretivas vinculantes do governo, ausência de controlo de mérito ou da obrigação de prestação de contas sobre a orientação de gestão.

***Independência face aos regulados*** - traduzida na ausência de título representativo na designação dos titulares dos órgãos dirigentes e na escolha de personalidades independentes.

---

Fonte: adaptado de Vital Moreira, 1997.

Uma definição técnico-jurídica rigorosa destas estruturas administrativas é dada por Blanco de Morais (Morais, 2001: 103), segundo o qual uma entidade administrativa independente é:

Toda a instância de natureza pública criada pela Constituição ou pela lei, tendo em vista o exercício predominante da função administrativa, sem que, para esse efeito, o centro de poder ou os seus membros se encontrem sujeitos a vínculos de subordinação a qualquer órgão jurídico-público, ou a interesses organizados que respeitem ao domínio sobre o qual incide a sua atividade.

As entidades administrativas independentes são entidades públicas criadas pelos órgãos de soberania competentes para a prossecução de fins de que o Estado português está constitucionalmente incumbido (<sup>109</sup>), sendo os seus titulares designados pelo governo. As entidades administrativas independentes fazem parte da administração pública em sentido orgânico ou subjetivo. No tocante à sua estrutura não existe um padrão uniforme. Historicamente estas entidades administrativas

---

<sup>108</sup> Entre nós, o termo utilizado é o de “entidade administrativa independente”, foi esse o termo que o legislador constitucional consagrou na revisão constitucional de 1997 (cfr. n.º 3 do art.º 267.º).

<sup>109</sup> Nomeadamente, “a garantia da efetivação dos direitos fundamentais e a realização da democracia económica, social e cultural, mediante a vigilância do funcionamento eficiente dos mercados, e a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores, a manutenção da estabilidade da moeda e dos preços” (cfr. art.º 81.º da CRP).

revestiram a natureza de órgão da pessoa coletiva Estado (<sup>110</sup>), ou a natureza de instituto público, ou ainda a natureza de pessoa coletiva de natureza híbrida situada entre a figura do instituto público e a da empresa pública (<sup>111</sup>). Regra geral, as autoridades protetoras de direitos fundamentais são desprovidas de personalidade jurídica, algo que não sucede com as entidades encarregadas de regular a atividade económica (Cardoso, 2002: 397). As entidades administrativas independentes inserem-se na categoria da administração *infra estadual*, prosseguida por instâncias administrativas não integradas na administração direta do Estado e livres da orientação e da tutela estadual, sem todavia corresponderem à autodeterminação de quaisquer interesses organizados (Vital Moreira, 1997: 127). Integram assim a categoria de ARI's em Portugal, todas as “instâncias administrativas situadas fora da órbita do governo, de um departamento ministerial ou dos seus delegados, que recebem do Estado a missão de efetuar a regulação de um determinado sector da vida em sociedade” (Vital Moreira, 1997: 127-128).

### 3.3.1.A administração pública

A inclusão das ARI's na estrutura organizacional da administração pública portuguesa não tem sido objeto de estudo aturado da nossa ciência jus-administrativa. Sendo complexa, diferenciada e multifacetada, a administração pública portuguesa costuma, por razões de sistematização, ser dividida em vários sectores, dos quais se destacam dois importantes: a administração estadual e a administração autónoma. A distinção entre estes dois setores reside no seguinte: enquanto que a *administração estadual* visa prosseguir interesses gerais e indiferenciados de carácter nacional, a *administração autónoma* visa prosseguir apenas interesses específicos de uma certa comunidade (<sup>112</sup>). A *administração autónoma* divide-se em dois subsectores distintos: a administração territorial e não territorial. A figura 3.3 representa graficamente a administração autónoma.

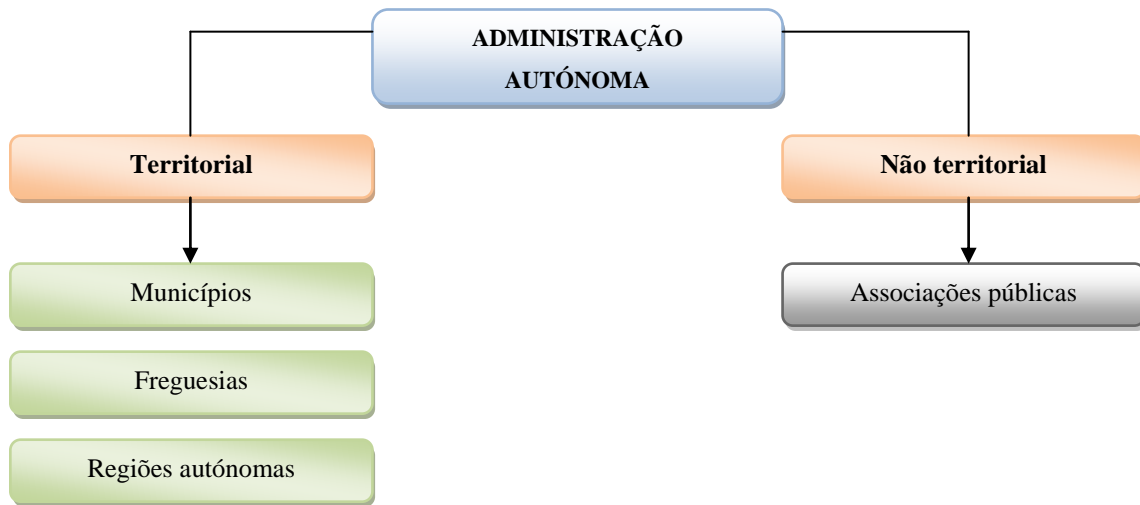
---

<sup>110</sup> É por exemplo o caso das entidades incumbidas da proteção dos direitos, liberdades e garantias.

<sup>111</sup> É o caso do Banco de Portugal.

<sup>112</sup> São características das entidades que pertencem à administração autónoma, a prossecução de interesses próprios, a representatividade dos órgãos e a autoadministração, ié, a autodefinição da sua orientação político-administrativa sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterónoma. (Dias e Oliveira, 2011, 72).

Figura 3.3. – Administração autónoma portuguesa:



Fonte: Adaptado de Dias e Oliveira, 2011.

Na *administração estadual* <sup>(113)</sup> é possível distinguir entre administração direta e indireta. Enquadra-se na administração estadual direta toda a atividade administrativa levada a cabo pelos serviços administrativos da pessoa coletiva Estado, sob direção do governo, órgão superior de direção da Administração Pública (cfr. art.º 182.º da CRP). Os serviços da administração pública estadual estão organizados em pirâmide, o que significa que se estabelece entre as diversas estruturas administrativas uma relação de hierarquia <sup>(114)</sup>. A administração estadual indireta designa-se assim porque é realizada por conta do Estado, mas por outros entes que não o Estado propriamente dito, através dos seus próprios serviços <sup>(115)</sup>. Da administração indireta pública fazem parte os institutos públicos e as EPE's <sup>(116)</sup>. As *entidades administrativas independentes* são institutos públicos de

<sup>113</sup> Estão neste âmbito as entidades públicas que visam prosseguir a satisfação de interesses públicos de carácter nacional.

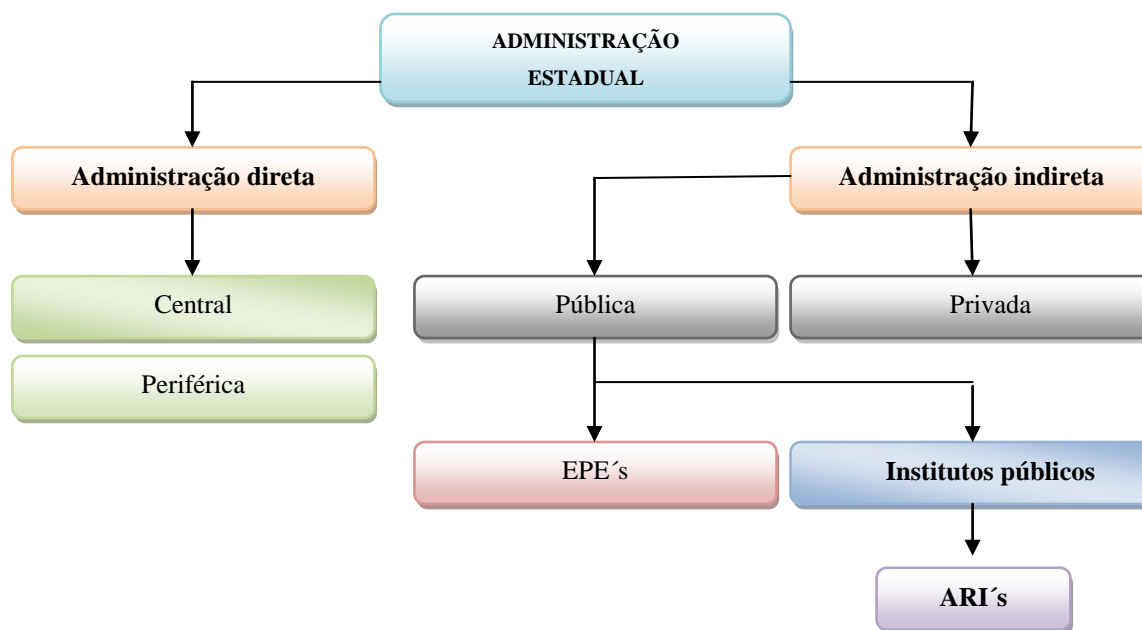
<sup>114</sup> A administração direta compõe-se de *órgãos centrais*, cuja competência se estende a todo o território nacional (ex: ministérios, direções gerais), e de *órgãos locais ou periféricos* (órgãos da pessoa coletiva Estado que na dependência direta ou hierárquica do governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa, caso das Direções Regionais).

<sup>115</sup> O surgimento da Administração estadual indireta deveu-se ao constante alargamento e complexificação da vida político-administrativa, facto que acabou por reclamar a constituição de pessoas coletivas públicas diferentes da pessoa coletiva Estado, com vista à prossecução, em nome próprio, de certos fins deste, designadamente fins de carácter técnico, económico, cultural e social, na convicção de que seriam melhor realizados num clima de relativa autonomia relativamente ao Governo.

<sup>116</sup> As Entidades Públicas Empresariais integram a noção ampla de Empresa Pública, que engloba ainda as sociedades privadas de capitais integralmente públicos e as sociedades de capitais mistos em que o Estado exerça ou possa exercer controlo ou influência dominante sobre a sua atividade, desde logo porque detém a

regime especial <sup>(117)</sup>. Inserem-se por isso na administração pública indireta do Estado, apesar de se entender que se trata de uma administração com autonomia reforçada – designada “administração independente” –, em virtude dos organismos que a compõem não se encontrarem sujeitas aos poderes de superintendência nem a controlo de mérito por parte do órgão executivo (tutela de mérito). A administração estadual apresenta-se graficamente assim:

Figura 3.4. – Administração pública estadual



Fonte: Adaptado de Dias e Oliveira, 2011.

As ARI's desenvolveram-se entre nós de forma desordenada, não tendo a sua criação sido precedida de uma intervenção legislativa que lhes fixasse o desenho orgânico e uma estrutura uniforme. Na ausência de um quadro unitário de referência, as entidades administrativas independentes caracterizam-se pela diversidade orgânica, estrutural e funcional, e pela indeterminação das suas funções regulatórias. As entidades administrativas independentes desempenham funções

---

maioria do capital, a maioria dos direitos de voto, o direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização, ou ainda porque dispõe de participações qualificadas ou direitos especiais que permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas. Estas últimas não integram o conceito de administração indireta pública do Estado, mas o de administração indireta privada. As entidades públicas empresariais (EPE's) são pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado. Consulte-se o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3/10.

<sup>117</sup> De acordo com o n.º 1 do artigo 48.º da Lei-quadro dos institutos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17/01, as entidades administrativas independentes gozam de um regime especial, com derrogação do regime comum dos institutos públicos, na estrita medida necessária à sua especificidade. São pois institutos públicos de regime especial.

muito diversificadas, apresentando estruturas orgânicas e uma natureza jurídica diversa. José Lucas Cardoso (Cardoso, 2002: 422) coloca o problema da sua inserção na estrutura orgânica da administração portuguesa nestes termos:

A Administração direta pode ser considerada a natureza e a história da administração pública no Estado moderno ou europeu, pois constitui um legado da estrutura organizatória do “*ancien regime*” em que os interesses comuns da população eram, todos eles, prosseguidos por um único órgão (o monarca absoluto) ou por um conjunto unificado e hierarquizado de órgãos. Ao invés, as restantes espécies de administração pública, demarcadas atualmente pela juspublicística no âmbito da organização administrativa, resultaram da descentralização de atribuições do Estado noutras pessoas coletivas de carácter territorial, associativo ou institucional. Pelo que respeita especificamente à administração independente, este novel sector fundamental da administração pública resulta, nalguns casos, da descentralização de atribuições em pessoas coletivas de tipo institucional e, noutros casos, da desconcentração de competências em órgãos da pessoa coletiva Estado.

Com a entrada em vigor da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (<sup>118</sup>), o problema ficou neste domínio resolvido. Na verdade, este diploma define um figurino estrutural comum para as ARI's incumbidas da regulação da atividade económica. Relativamente às restantes ARI's, o problema da sua heterogeneidade orgânica e funcional continua a colocar-se.

Quadro 3.5. – ARI's com funções de regulação da atividade económica:

<b>REGULAÇÃO ECONÓMICA:</b>	<b>ESTATUTOS</b>
1. Instituto dos Seguros de Portugal (ISP)	DL 289/2001 de 13/11
2. Comissão do Mercado de Valores Mobiliário (CMVM)	DL 473/99 de 08/11
3. Autoridade da Concorrência (AdC)	DL 125/2014 de 18/08
4. Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)	DL 84/2013 de 25/09
5. Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)	DL 309/2001 de 07/12
6. Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)	DL 145/2007 de 27/04
7. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) (*)	DL 78/2014 de 14/05
8. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)	Lei 10/2014 de 06/03
9. Entidade Reguladora da Saúde (ERS)	DL 127/2009 de 27/05

(\*) A AMT destacou-se do IMT, IP, cujos estatutos se encontram definidos no DL n.º 236/2012 de 31/10.

<sup>118</sup> Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

### 3.3.2. A questão jurídico-constitucional

A primeira referência expressa à regulação económica surge na constituição de 1933 e refere-se às *Comissões de Regulação Económica*. Estas comissões estavam longe daquilo que hoje se designa chamar de regulação económica. Não era apanágio destas comissões corrigir quaisquer falhas de mercado, mas apenas atuar na definição da quantidade dos bens a importar, em coerência com o reconhecimento do papel central do Estado na economia. Perante o fracasso destas comissões, as tarefas de regulação passam a recair sobre os então designados *Organismos de Coordenação Económica*. Criados nos anos trinta do século XX como organismos da administração indireta do Estado, mantiveram-se em vigor durante todo o Estado Novo, só soçobrando aquando da adesão de Portugal à CEE.

O estado das coisas só se alterará com as revisões constitucionais de 1989 e 1997. A revisão constitucional de 1997 abriu definitivamente o caminho para o advento das ARI's em Portugal, um caminho marcado pela presença de um novo normativo constitucional, o artigo 267.º, n.º 3<sup>(119)</sup>, que vai habilitar o legislador ordinário a criar entidades reguladoras independentes<sup>(120)</sup>. O desenvolvimento destes novos organismos criou algumas dificuldades à doutrina e à jurisprudência constitucionais. Em Portugal, como na maioria dos países de tradição continental, as ARI's provocam a rutura do princípio segundo o qual o governo comanda a totalidade da administração pública, competindo-lhe portanto dirigir e tutelar toda a sua atividade. Surgiram dúvidas sobre a possibilidade do executivo, ao arrepio da lei fundamental, determinar a criação destes organismos “*suis generis*” não sujeitos aos seus poderes de superintendência e de tutela<sup>(121)</sup>. Durante largos anos a CRP não previu sequer a possibilidade do legislador ordinário criar tais estruturas administrativas<sup>(122)</sup>. Este problema

---

<sup>119</sup> O art.º 267.º, n.º 3 da CRP: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

<sup>120</sup> A primeira autoridade reguladora independente surgiu, na realidade, na vigência da Constituição de 1976, tendo sido a Comissão Nacional de Eleições (CNE), órgão criado pela Lei n.º 71/78, de 27/12, que lhe atribuiu competência para regular o regularidade, o esclarecimento e a isenção dos atos eleitorais. O n.º 2 do artigo 1.º deste mesmo diploma qualificava-a como um “órgão independente que funciona junto da Assembleia da República”, sendo os seus membros designados pelos órgãos de soberania representativos das funções legislativa, administrativa e judicial.

<sup>121</sup> Exceção feita para os casos em que a constituição expressamente o consagre (cfr, art.º 39.º da CRP).

<sup>122</sup> Na ausência desta previsão normativa, que não existia à data da instituição quer da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) quer da Entidade Reguladora do Sector Elétrico (ERSE), alguma doutrina sustentou a sua inconstitucionalidade com base: (i) na violação do princípio da separação de poderes, na medida em que tais autoridades combinavam o exercício das três funções públicas clássicas (poder normativo, executivo e sancionatório); (ii) na violação do princípio constitucional que dispõe que é ao governo que compete conduzir a política geral do país, pois é o órgão superior da administração pública (art.º 182.º da CRP); e ainda (iii) na violações do princípio constitucional da democracia representativa, dado que

só foi parcialmente resolvido através da Lei Constitucional n.º 1/1997 (4.ª revisão constitucional). O n.º 3 do artigo 267.º da CRP (<sup>123</sup>), aditado nessa ocasião, dará o fundamento para a existência das ARI's na ordem jurídica portuguesa. O legislador ordinário só a partir desta data ficou habilitado com a necessária norma de autorização (<sup>124</sup>). Todavia, o problema só ficou resolvido parcialmente. O governo continua a ser o órgão superior da administração pública (art.º 182.º da CRP), responsável perante os demais órgãos de soberania (art.º 190.º da CRP). Por conseguinte, sempre que o legislador português cria uma entidade administrativa independente sem lhe impor o dever de responder perante o governo, está virtualmente a infringir o princípio do Estado de direito democrático. Por outro lado, se as autoridades administrativas independentes não se encontram na dependência de qualquer órgão de soberania, sendo possuidoras de competências administrativa (e nalguns casos de competências para-jurisdicionais), então o princípio constitucional da separação de poderes é também virtualmente objeto de mutações. Parafraseando Morais (Morais, 2001: 110–114), podem ser encontradas três objeções à solução constitucional em vigor. A primeira é de natureza técnica e refere-se à expressão que é utilizada. É que na gíria do direito público a noção “entidade administrativa” reporta-se apenas a pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica, o que como é sabido não abarca a totalidade das ARI's criadas entre nós. A segunda objeção é de política legislativa e censura o facto de se ter concedido ao legislador ordinário uma verdadeira “habilitação legal em branco” para criar ARI's, dado que a norma constitucional não referencia os domínios onde a sua instituição pode ter justificação material, nem sequer o fim que preside à atividade que desenvolverão. Daí que seja conveniente que os diplomas que futuramente criem instâncias desta natureza revistam carácter reforçado (<sup>125</sup>), isto é, devem ser aprovadas por maioria parlamentar reforçada. A terceira objeção é de natureza orgânica. Contrariamente ao manifestado nos debates preparatórios ocorridos da revisão constitucional de 1997, não foi erigida nenhuma reserva de competência parlamentar quanto aos atos legislativos criadores de ARI's. Ora, a criação do regime jurídico das entidades independentes situadas no âmbito dos direitos fundamentais deve subsumir-se ao âmbito da reserva relativa de competência da AR (art.º 165., n.º 1, al. b) da CRP), o que não invalidaria a faculdade de delegação legislativa ao governo (n.º 1). Nos

---

estas entidades não respondiam perante qualquer órgão legitimado pelo voto popular, facto que as tornava virtualmente irresponsáveis do ponto de vista jurídico-político.

<sup>123</sup> A revisão constitucional de 1997 aditou ao artigo 267.º o atual n.º 3, que dispõe o seguinte: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

<sup>124</sup> Da análise dos trabalhos preparatórios da 4.ª revisão constitucional, ressaltam como razões para a constitucionalização das entidades administrativas independentes, além da resolução da controvérsia constitucional assinalada, a necessidade de erigir um “poder neutro” na administração pública, em contraponto com a administração tradicional corporizada pelo governo; e ainda a necessidade de suprir as deficiências da administração estadual direta em termos de celeridade, flexibilidade e eficiência (Morais, 2001: 118-119).

<sup>125</sup> As leis de valor reforçado.



restantes casos, nomeadamente nos domínios económico e financeiro, não existindo reserva parlamentar explícita (art.º 164.º e 165.º), a sua instituição deve recair no domínio da competência concorrential entre AR e governo (<sup>126</sup>).

Como o legislador da 4.ª Revisão Constitucional não resolveu o problema, face à insuficiência de norma constitucional expressa, haverá que operar uma concordância prática (<sup>127</sup>) entre os preceitos e princípios constitucionais materiais e a faculdade conferida constitucionalmente ao legislador ordinário. Por conseguinte, entende-se que o legislador ordinário português só está habilitado formalmente a criar uma entidade administrativa independente se for capaz de identificar no texto constitucional o fundamento material legitimador dessa mesma opção político-legislativa, desde que esse seja o modelo organizatório concretamente adequado ao objetivo a prosseguir (Cardoso, 2002: 447; Canotilho, 2010: 810: 812). Na verdade, o legislador constituinte impõe ao Estado português um conjunto de responsabilidades, referidas entre outros no artigo 81.º da CRP (<sup>128</sup>), sendo à luz deste tipo de finalidades, e de outras análogas, que o legislador ordinário deve ponderar a opção da intervenção pública sob a forma de entidades administrativas independentes. Como nota Saldanha Sanches (Sanches, 2000:21):

---

<sup>126</sup> Em aberto fica também a possibilidade das Assembleias Legislativas Regionais criarem, elas próprias, entidades administrativas independentes em matérias de interesse específico regional.

<sup>127</sup> Harmonização de normas.

<sup>128</sup> De acordo com o artigo 81.º da CRP, são “*incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social*”: a) promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; c) assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público; d) promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior; e) promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional; f) assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral; g) desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país; h) eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio; i) garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores; j) criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social; l) assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país; m) adotar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional; n) adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídrico

A regulação e a desregulação têm de ser consideradas como uma realidade instrumental, que podem colocar problemas constitucionais apenas se forem colocadas ao serviço de objetivos que colidam com princípios básicos que a Constituição contém para a relação entre o Estado e a economia no sentido mais amplo deste termo.

Em resumo: a lei suprema portuguesa não contém uma permissão ilimitada para a criação de ARI's, mas apenas uma faculdade vinculada à prossecução de fins de interesse público com salvaguarda constitucional. Não se ignora que na prática as decisões de criação destas entidades, se têm enquadrado quase sempre na pretensa “liberdade conformativa” do governo para ditar o sentido e o alcance das políticas públicas, mas discorda-se desta forma de analisar a questão. Entende-se ainda que se o legislador continuar a criar entidades independentes sem que sobre elas faça impender rigorosos deveres de prestação de contas perante os órgãos políticos legitimados democraticamente, tal infringe o princípio democrático, concretamente o princípio da democracia representativa. Se tal continuar acontecer, corre-se o sério risco de uma mutação da arquitetura institucional do Estado, consubstanciada na debilitação do princípio da democracia representativa. Esta última questão levanta ainda outro problema: quem custodia o custódio? Dito por outras palavras, quem controla a atividade das ARI's? Nos termos da al. a) do art.º 162.º da CRP “compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração”. Resulta daqui que é a Assembleia da República que dispõe de competência para fiscalizar a administração em qualquer das suas modalidades (direta, indireta e autónoma). Trata-se de uma fiscalização política, mas pode traduzir-se na realização de audições parlamentares, em inquéritos parlamentares, na elaboração de relatórios, etc. E as conclusões a que chegar podem vir a ser públicas (<sup>129</sup>). Tendo em conta os riscos que estas entidades administrativas “*suis generis*” colocam ao Estado de direito, a única solução razoável passa pelo controlo destas estruturas administrativas pelo parlamento, mesmo que à primeira vista tal possa constituir um afastamento da tradição europeia dos parlamentos solicitarem contas apenas aos governos. Tal atitude contribui para uma maior “*accountability*” democrática, obrigando os dirigentes das ARI's a prestarem contas regularmente perante os representantes eleitos da comunidade, apesar de como refere Cardoso (Cardoso, 2002: 541), isso poder ser suscetível de frustrar o objetivo da sua “independência”.

---

<sup>129</sup> Do disposto no n.º 2 do art.º 266.º da CRP resulta ainda a subordinação dos órgãos e agentes da administração à constituição e à lei. Esta vinculação abrange os órgãos das ARI's e o resultado é a faculdade dos cidadãos poderem impugnar contenciosamente (na jurisdição administrativa ou comum) os atos e regulamentos aprovados por estas instâncias que violem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos (cfr. n.º 4 e 5 do art.º 268.º da CRP).

## CONCLUSÃO

São várias as fragilidades que ameaçam as ARI's. Alguns autores referem a “captura” do poder político como fator determinante da decisão de regular (Stigler, citado por Ferreira, 2004: 185; Rosenbloom, 1994: 378). Outros autores sustentam existir um “*market for regulation*”, no qual os agentes privados aparecem como compradores da regulação e o Estado como vendedor dessa mesma regulação. O mercado regulatório pode trazer vantagens para ambos os lados (<sup>130</sup>), mas poderá trazer poucas vantagens para os cidadãos. Não sendo as ARI's entidades oniscientes nem omnipresentes, estão sujeitas a falhas e a erros, possibilidade que é potenciada pela existência de “*assimetrias informativas*”, que podem levar a que as decisões assentem sobre pressupostos errados. Tal poderá acontecer por deficiência da agência reguladora ou simplesmente porque os regulados promoveram essa “*misrepresentation*”. Poderá também suceder que as ARI's e as empresas públicas estejam sob a mesma tutela governamental, o que poderá dar azo a um falso mecanismo de recurso, sendo expectável que uma empresa pública recorra à tutela para evitar efeitos indesejados de uma decisão do regulador, especialmente se resultar em menos-valias para o acionista Estado. As empresas públicas com longo passado monopolista e não menos longa experiência de “autorregulação”, podem também ser avessas a respeitar as orientações provindas das ARI's. Outra fragilidade reside no facto do regulador poder ser capturado pelas entidades que regula. Isso poderá suceder por três motivos: (i) ou porque é no sector regulado que o regulador recruta o seu pessoal técnico, o qual se encontra assim numa situação fragilizada dado ter de regressar a ele um dia (“*revolving door*”); (ii) ou porque a “interação próxima” que se estabelece entre regulador e regulados poder vir a desenvolver comportamentos desviantes; (iii) ou porque o regulador não consegue obter informações da atividade dos regulados, ficando assim capturado pelos próprios regulados. Também é comum que as empresas reguladas recrutem alguns quadros no regulador, o que resulta a médio prazo na sua debilitação, estratégia muito utilizada por empresas com “*deep pockets*”. O relacionamento pautado por contactos frequentes e múltiplas interações poderá ainda acabar num “casamento de conveniência” (Ferreira, 2004: 200), correndo-se assim o risco de uma atitude de “cooperação estratégica”.

Razões de ordem política e prática recomendam prudência na intenção de avançar a torto e a direito com a criação de ARI's. A experiência tem mostrado que existe risco do legislador criar através de Decreto-Lei entidades “travestidas” de ARI's, dirigidas por elementos “inamovíveis” de confiança política, destinadas a desempenhar, fora do quadro geral de responsabilização administrativa, tarefas próprias da administração estadual, que só por “conveniência de serviço” são cometidas a estas instâncias-satélites. As palavras de Carlos Blanco de Moraes (Moraes 2001: 150 - 151) são neste particular avisadas:

---

<sup>130</sup> Notoriedade ao sector regulado, cargos de prestígio, influência económica e social, lugares de nomeação política, etc.

Não parecem convincentes as construções “autopoiéticas”, que, sob um disfarce pós-modernista, pretendem revolucionar a eficácia da Administração Pública através de uma devolução de poderes para uma constelação imensa de entes autônomos e instituições independentes em relação ao Governo.

Longe de se poder comprovar a consecução da almejada eficiência, criam-se ao invés, todos os fundamentos necessários para um poder executivo contraditório, conflituante e imanejável, em razão da ausência de uma unidade de ação coerente». Além de que, «a banalizar-se o instituto, o risco de criação a médio ou longo prazo de uma “casta de funcionários” auto-referentes, incontroláveis e herméticos não apenas à representação política, como à própria sociedade civil, e que, à semelhança da tecnoburocracia comunitária, se arroguem, com o tempo, à protagonização fáctica de um novo poder político, magnificado pelo prestígio técnico-profissional e pela mística da imparcialidade de uma “Alta Administração” isolada na sua torre de marfim”

O problema das ARI's reside na expansão exagerada de um “enclave não democrático” de administração (Morais, 2001: 150), que ameaça colocar em causa o Estado de direito democrático, nos termos do qual, em última instância, a “*ratio essendi*” do poder de criar as leis e de lhes dar execução, reside na vontade dos cidadãos expressa em eleições. A política deve ser vista como uma atividade prática, que se destina a obter resultados que correspondam a situações desejáveis para os cidadãos (Amaral, 1996: 13). Ora, a escolha de uma certa opção em qualquer domínio de intervenção pública deverá combinar sempre critérios políticos, técnicos e de gestão. Pelo impacto da sua atuação, a institucionalização da hétero-regulação deve ser uma decisão ponderada. A hétero-regulação é um instrumento de modernização da administração pública que contribui para a maximização do bem-estar social. Mas para isso é preciso que as ARI's transcendam a mera composição dos interesses particulares, introduzindo acima destes o interesse público. A função das ARI's consiste em disciplinar a (des)organização do mercado. “Regular” deverá significar negar a ação da “mão invisível”, esse “Deus ex machina” invisível da economia capitalista (Sanches, 2000: 5–6). No estágio atual do capitalismo, contudo, parece evidente que “*The only acceptable alternative is regulation. And for the inescapable imperfections of regulation, the only available remedy is to make it work better*”<sup>(131)</sup>.

---

<sup>131</sup> “A única alternativa aceitável é a regulação. E para as inevitáveis imperfeições da regulação, o único remédio disponível é fazê-la funcionar melhor”.

## BIBLIOGRAFIA

- Amayuelas, Alazne Eimendi ( 2011), *Últimas tendencias de la administración independiente español*, RVAP, 91, Sep.-Dic.
- Amaral, Diogo Freitas (1997), *Curso de direito administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Amaral, João Ferreira (1996), *Política Económica. Metodologia, conceções e instrumentos de atuação*, Lisboa, Cosmos.
- Antunes, Eugénio.(2009), *Gestão Pública. Texto de apoio*, sebenta do mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE-IUL, policopiado.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, (s/d), *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*, Universidade do Minho Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2000a), *O modelo de agência como instrumento de reforma da Administração*, Comunicação apresentada ao Fórum 2000 – Reforma do Estado e da Administração Pública Gestionária, ISCSP – Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2000b), *Improving public service delivery: the crossroads between agencification and traditional bureaucracy*, comunicação apresentada no 4.º Simpósium Internacional de Gestão Pública, Roterdão.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2001), *Developments in change management in portuguese central administration: the dilemma between hierarchy and agencification*, comunicação apresentada no 5.º Simpósium de Gestão Pública, CIES/universidade de Barcelona.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2013), “Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, em Hugo Consciência e Joaquim Filipe Araújo (orgs), “*Coletânea em administração Pública*”, Lisboa, Escolar Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves e Hugo Consciência Silvestre (2013), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Azevedo, Maria Eduarda (2013) *Temas de direito da economia*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Baldwin, Robert (1999), *Understanding regulation, Theory, strategy and practice*, Norfolk, Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Martin Cave et al (2010), *The Oxford handbook of regulation*, Hampshire, Oxford University Press.
- Barcelos, Cristina (2008), *O poder normativo das agências reguladoras no direito norte-americano e no direito brasileiro: um estudo comparado*, dissertação de mestrado, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Bastos, Maria Isabel (2012), *A relação da Autoridade da Concorrência com as autoridades de Regulação sectorial. Em particular o caso ICP-ANACOM*, Dissertação de mestrado em Direito, Porto, Universidade Católica Portuguesa.
- Bauby, Pierre (1998), *Service public: de la tutele à la regulation*, Flux, n.º 31-32, Jan-Jun.
- Bauby, Pierre (2002), *L`Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation*, Politiques et Management Public, Vol. 20. n.º1.
- Bilhim, João (2000) *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta Editora.
- Boavida, Nuno e Reinhard Naumann (orgs.) (2007), *O Estado e a Economia. O modelo económico e social europeu no século XXI*, s/1, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento/Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- Boletim da Faculdade de Direito. Stvdia Ivridica (2001), Os caminhos da privatização da administração pública, Colóquio luso-espanhol de direito administrativo, Universidade de Coimbra/Coimbra Editora.

- Botelho, António José Junqueira (2002) “Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras”, *Revista de Sociologia e Política*, 18: 11-31 (Jun. 2002). O Estado e a Economia.
- Braun, Dietmar (2002), *State Intervention and delegation to independent regulatory agencies*, Swiss Science Review, 8(1).
- Canotilho, J.J. Gomes (2009), “O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios”, *Revista de Direito Público e Regulação*, CEDIPRE -FDUC, n.º1.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carapeto, António Carlos Caeiro (2002) *Serviço Público e regulação: independência e participação nas autoridades reguladoras do setor da eletricidade*, dissertação em administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Carapeto, António Carlos Caeiro (2003), “Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado. Independência e participação”, em Juan Mozzicafreddo et al (orgs), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Cardona, Maria Celeste (2010), “As agências na União Europeia”, Augusto de Athayde et. al (orgs), *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Cardoso, José Lucas (2002), *Autoridades administrativas independentes e constituição. Contributo para o estudo da génese, caracterização e enquadramento constitucional da Administração Independente*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Catalá, Joan Prats (s/d), “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”, *Ekomiáz*, n.º 26.
- Catarino, Luis Guilherme Carvalho Pina (2009), *A hétero-regulação dos mercados bolsistas pela CMVM e as garantias processuais fundamentais: da justiça administrativa às autoridades administrativas independentes*, tese de doutoramento em direito, FDUC.
- Chevallier, Jacques (1986), “Réflexions sur l’institution des autorités administratives indépendantes”, *Semanaire Juridique. Doctrine – jurisprudence – Textes*, n.º 60, 6, Out.
- Chevallier, Jacques (1995), “Les autorités administratives indépendantes et la régulation des marchés”, *Revue Générale de Droit Processuel*, Paris, n.º 1 (Jan.-Jun.).
- Christensen, Tom e Per Laegreid (2006), *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Clarke, John e Janet Newman (1997), *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London, SAGE Publications.
- Colliard, Claude-Albert e Gérard Timsit (s/d), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF.
- Denhardt, Robert B e Janet Vinzant Denhardt (2000), “The new public service: serving rather than steering”, *Public Administration Review*, (Nov./Dec., 2000), vol, 60, n.º 6.
- Confraria, João (2005), *Regulação e Concorrência. Desafios do século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Denhardt, Robert B e Janet Vinzant Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, vol. 8, n.º 1.
- Dias, José Eduardo Figueiredo e Fernanda Paula Oliveira (2011), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Ed., Coimbra, Livraria Almedina.

- Dias, Figueiredo (2001), “Direito à informação, proteção da intimidade e autoridades administrativas independentes”, *Estudo em homenagem ao professor doutor Rogério Soares*, Coimbra, Universidade de Coimbra Editora.
- Eberlein, Burkard (1999), “L’Etat régulateur en Europe”, *Revue française de science politique*, 49 e année, n.º 2.
- EU Working Papers (2009), *Comparing regulatory agencies. Report in the results of a worldwide survey*, Robert Shuman Centre for advanced Studies.
- Feintuck, Mike (2004), *The public interest in regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferreira, Eduardo Paz, Luis Silva Morais et al (2009), *Regulação em Portugal: Novos tempos, novo modelo?* Coimbra, Livraria Almedina.
- Ferreira, Eduardo Paz (2010), “Em torno da regulação económica em tempos de mudança”, em *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano I, n.º1 (Jan – Mar.).
- Ferreira, Marco Capitão (2012), *A regulação económica como instrumento de (des)intervenção do Estado na economia*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Ferreira, Maurizio (2008), “The European welfare State: golden achievements, silver prospects”, *West European Politics*, vol. 31, n.º 1-2, 82-107 (Jan.-Mar 2008).
- Ferreira, Rui Cardona e Vasco Freitas da Costa (2013), “Governança da entidade reguladora do (sub)setor dos seguros e fundos de pensões”, Pedro Costa Gonçalves et al, *O governo da administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Figueiredo, José Manuel Marques de (1997), Enquadramento institucional e regulação da economia portuguesa desde a revolução de 1974, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Flora, Peter e Arnold J. Heidenheimer (s/d), *The Development of welfare states in Europe and America*, London, Transaction Publishers.
- Fonseca, Eduardo Morato (2010), *Regulação, poder normativo das agências reguladoras e princípio democrático*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Gentot, Michel (1991), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien.
- Geradin, Damien, Rodolphe Muñoz et al (2005), *Regulation through agencies in the EU*, Cheltenham , Edward Elgar.
- Giauaque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69.
- Giradi, Fabrizio, (2002), “Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis”, *Journal of European Policy*, 9:6.
- Girardi, Fabrizio (2005), “The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries an 7 sectors”, *Swiss Political Science Review*, 11 (4).
- Gilardi, Fabrizio (2008), *Delegation in the regulatory state*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Glaeser, Edward e Andrei Shleifer (2001), *The rise of the regulatory state*, working paper 8650, Cambridge, national Bureau of Economic Research.
- Gomes, João Salis (2003), “Perspetiva da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política. Perspetiva de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- Gomes, João Salis (2010), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, em Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória Garcia (orgs.), *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Gonçalves, Pedro Costa (2013), *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Gouveia, Rodrigo (2001), *Os serviços de interesse geral em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Jordana, Jacint e David Levi-Faur (2004), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Koressawa, Elayne da Silva Ramos (2005), *A eficiência administrativa e a função reguladora*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Levi-Faur, David (2011), “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a single european regulatory space”, *Journal of European Public Policy*, 18:6 (Set.).
- Lisboa, Armando de Melo (2000), *A crítica de Karl Polanyi à utopia do mercado*, SOCIUS Working Paper, n.º 2/00, ISEG.
- Machado, Santiago Munõz (2009), “Los principios del derecho de la regulación: la actividad de las agencias y su control”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 20.
- Maças, Maria Fernanda (2006), “O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEJUR, n.º 58 (Jul.–Ago.).
- Madureira, César, maria Arsénio (2013), *Handbook de administração pública*, Lisboa, INA Editora.
- Majone, Giandomenico e Antonio la Spina (1993), *El Estado regulador*, Gestión y Política, vol. II, n.º2 (jul.-Set.).
- Majone, Giandomenico (2006), “Do Estado positivo ao Estado Regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança”, *Regulação Económica e Democracia: o debate europeu*, São Paulo, Editora Singular.
- Marques, Maria Manuel Leitão, João Paulo Simões de Almeida et al (2005), *Concorrência e Regulação*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Martins, Aloísio de Sousa (2010), *Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro*, dissertação em direito internacional económico, Brasília, Universidade Católica de Brasília.
- Martins, Guilherme d’Oliveira (2001), “A constituição económica portuguesa – Novas perspetivas”, em Jorge Figueiredo Dias et al (orgs.), *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Martins, Paulo Emílio Matos e Octávio Penna Pieranti (2006), *Estado e Gestão Pública*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- McGowan, Francis e Helen Wallance (1996), *Towards a european regulatory state*, *Journal of European Public Policy*, 3: 4 Dec.
- Miranda, Jorge (2002), *Teoria do Estado e da Constituição*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- Moncada, Luís Cabral de (2012), *Manual Elementar de Direito da Economia e da Regulação: uma perspetiva luso-brasileira*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Morais, Carlos Blanco de (2001), “As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa”, em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61 (Jan.).



- Moreira, Vital (1979), *Economia e Constituição*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (1997), *Autorregulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital e Maria Manuel Leitão Marques (1998), “O Estado, a economia e as empresas”, em *Economia & Prospetiva*, vol. II, n.º 3-4.
- Moreira, Vital (2001), “Serviço público e concorrência. A regulação do setor elétrico”, em *Boletim da Faculdade de Direito, Stydia Ivrídica*, n.º 60, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2003), *Autoridades reguladoras independentes. Estudo e projeto de lei-quadro*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2004), “Regulação económica e serviços de interesse geral”, em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, CEDIPRE/Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2004-a), “Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado regulador”, em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, CEDIPRE/Coimbra Editora.
- Moreira, Vital e Maria Manuel Leitão Marques (2008), *A mão invisível. Mercado e Regulação*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Morrone, Michelle Ribeiro (2005), *Estado Regulador: seus objetivos, conceito, características*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política, Perspetivas 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”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 40.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes et al (2011), *Projetos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Nunes, José Avelãs (2011), “As duas Máscaras do Estado Capitalista”, em *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, Universidade de Fortaleza.
- Nunes, José Avelãs (2013), *O Estado Capitalista e as suas máscaras*, Lisboa, Edições Avante.
- OCDE (2012), *Recomendação sobre política regulatória e governança*.
- OCDE (2005), *Working party on regulation management reform*.
- Osborne, Stephen P. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practise of public governance*, London, Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2013), “A prestação de serviços públicos: é o momento para uma nova teoria?”, em Hugo Consciência Silvestre e Filipe Araújo (orgs.), *Coletânea em administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereira, Daniel Fernandes Vieira (2008), *Regulação de Serviços públicos de infraestruturas em Portugal. Emergência da concorrência*, dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso et al (2012), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Peters, B. Guy (2009), “Still the century of bureaucracy? The roles of public servants”, *Public Policy and Administration*, n.º 30.
- Pierson, Christopher (2004), *The modern state*, New York, Routledge.

- Pisier, Evelyne (1998), “Vous avez dit indépendantes? Réflexions sur les AAI”, *Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, Paris, n.º 46.
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, em *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, n.º 1, APAPP.
- Rocha, J.A. Oliveira (2010-a), *Gestão do processo político e políticas públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J.A. Oliveira (2011), *Gestão Pública. Teorias, modelos e prática*, Lisboa, Escolar Editora.
- Ramalho, Pedro IVO Sabba (2007), *A gramática das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*, dissertação de doutoramento em ciências sociais, Brasília, Universidade de Brasília.
- Rojas, Gabriel Fernandez (2003), “La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América”, *Universitas*, n.º 106, Dez, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- Rosenbloom, David H. E Richard D. Schwartz (1994), *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Marcel Dekker.
- Santos, António Carlos, Maria Eduarda Gonçalves et al (2011), *Direito Económico*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Scott, Collin (2000), “Accountability in the regulatory state”, *Journal of law and society*, vol. 27, n.º 1.
- Sifontes, Domingo (s/d), *Regulación económica y agências regulatórias independientes: uma revisão de la literatura*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Silva, Paula Costa (2000), “As autoridades independentes. Alguns aspetos da regulação económica numa perspetiva jurídica”, em *O Direito*, ano 138, III.
- Silva, Joana Manuel (2008), *Os desafios das entidades reguladoras do sector financeiro no contexto da União Europeia*, dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa ISCTE-IUL.
- Spulber, Daniel F. (1989), *Regulation and markets*, Massachusetts of Technology Press
- Silva Manuela, Graça Cintra et al (1981), *Política Económica. Questões metodológicas*, Lisboa, Associação dos Estudantes do ISEG.
- Tavares, José F. (2006), “A ponderação de interesses na gestão pública vs. gestão privada”, em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, vol. II, FDUL.
- Unay, Sadik (2011), “The rise of the regulatory state in Europe”, *Turkish Journal of Politics*, vol. 2, n.º 1.
- Vasques, Sérgio (cord.) (2008), *As taxas de regulação económica em Portugal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Vicente, Marta de Sousa Nunes (2012), *A quebra da legitimidade material na atividade normativa de regulação económica*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Versos, Rodrigo Semeão (2000), *Autoridades administrativas independentes. Ensaio da integração constitucional da figura*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.

## CURRICULUM VITAE

### I

#### INFORMAÇÃO PESSOAL



Nuno Miguel Madeira Beato Alves

E-mail: [nunodigit@gmail.com](mailto:nunodigit@gmail.com)

Data de nascimento: 11/03/1971

Nacionalidade: Portuguesa

#### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- DESDE 2011 Técnico superior no *Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – Departamento Jurídico e de Contencioso* –, tendo como funções, entre outras, emissão de informações, pareceres, instrução de processos administrativos e de contencioso administrativo.
- 2009 A 2011 Técnico superior na Unidade de Regulação Ferroviária, alocada no *Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – Departamento Jurídico-Económico* –, tendo como funções, entre outras, acompanhar a implementação do sistema de melhoria de desempenho da rede ferroviária nacional, contratos de melhoria de desempenho, emissão de pareceres e informações, instrução de processos administrativos e de contencioso administrativo.
- 2004 A 2009 Técnico superior na Direção Regional de Mobilidades e Transportes de Lisboa e Vale do Tejo – *Núcleo de Fiscalização e Contraordenações* –, tendo como funções, entre outras, elaboração de informações e pareceres e instrução de processos de contraordenação no âmbito dos transportes.
- 2003 A 2004 Escrivão-Adjunto na Secretária-geral de Injunção de Lisboa – Coordenação da 1.ª Secção de processos, tendo como funções, entre outras, o acompanhamento e coordenação da secção de processos.
- 2000 A 2003 Escrivão-Adjunto no Palácio da Justiça de Lisboa – 15.ª Vara Cível –, tendo como funções, entre outras, o cumprimento de despachos judiciais e execução das funções associadas aos processos cíveis.
- 1995 A 2000 Técnico de Justiça – Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa – M.ºP.º junto do Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa e da Polícia Judiciária de Lisboa – Tendo como funções, entre outras, o cumprimento de despachos judiciais e execução de funções na fase de instrução dos processos-crime.
- ATÉ 1995 Trabalhador-estudante, exercendo diversas funções em diferentes entidades públicas e privadas, tais como auxiliar administrativo na Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa, auxiliar administrativo a Agência de Leilões “A Hasta, Ld.ª”; segurança privado nas empresas Securitas, Ronda, Grupo 8.

## EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

- 2012 A 2014 Preparação da dissertação conducente ao grau de Mestre em Administração Pública, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE – IUL) – Escola de Sociologia e Políticas Públicas.
- 2014 Preparação do relatório para a obtenção do grau de Mestre em Direito, pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).
- 2013 Pós-Graduação em Contencioso Administrativo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL).
- 2012 Pós-graduação em Direito do Trabalho, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL).
- 2010 Pós Graduação em Ciências Jurídico-Políticas, pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).
- 2009 Pós-Graduação em Direito das Contraordenações, pelo Instituto Superior das Ciências Políticas e Segurança Interna (ISCPSI).
- 2008 Pós Graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica de Lisboa (UCL) – Faculdade de Direito.
- DE 1998 A 2002 Licenciatura em Direito, pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).
- DE 1995 A 1997 Frequência do 2.º ano de Sociologia, pelo Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL).

## OUTRAS COMPETÊNCIAS

Presidente do Conselho de Disciplina da Federação Portuguesa de Atividades Subaquáticas (FPAS).

Representante na Assembleia de Freguesia de Marvila, Lisboa.

Delegado do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE).

Voluntário na Associação ACRAS, Centro de Apoio Social, Chelas (Zona J), Marvila, Lisboa

## COMPETÊNCIAS PESSOAIS

LÍNGUA MATERNA Português

## OUTRAS LÍNGUAS

	Compreender		Falar		Escrever
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
INGLÊS	B1	B1	B1	B1	B2
FRANCÊS	B1	B1	B1	B1	C2
CASTELHANO	B1	B1	C2	C2	C2

Níveis: A1/2: Utilizador básico - B1/2 utilizador independente - C1/2: utilizador avançado (Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas)