

O Governo Prisoneiro

Government entrapped

Le Gouvernement en tant que prisonnier

Jorge Simões

Global Health and Tropical Medicine do IHMT da UNL (Portugal)
Professor Catedrático Convidado da Universidade de Aveiro (Portugal)
Professor visitante da Universidade de São Paulo (Brasil)
jsimoes@ihmt.unl.pt

Sara Jardim

LL.M (Heidelberg)
NOVA Health Systems and Policies Research Group, NOVA University Lisbon (Portugal)
sara_jardim@hotmail.com

Resumo

Ao longo das últimas décadas o papel do Estado e, em particular, as funções do governo têm sofrido significativas alterações, com sucessivos constrangimentos do seu poder decisório à medida que emergiam novos intervenientes. O fenómeno, capaz de alterar o entendimento clássico de estatalidade, é transversal à maioria das democracias ocidentais e embora constitua uma resposta às transformações sociais e económicas ocorridas, tem sido dificilmente acompanhado pela evolução dos modelos de administração pública. Mantém-se, todavia, na esfera exclusiva do Executivo o exercício de poderes na qualidade de órgão superior da administração pública, abrangendo a responsabilidade pela concretização dos valores que presidem à gestão pública. A tensão entre a maximização da eficiência e a defesa da transparência constitui um desafio tanto ou mais complexo quanto mais densa se torna a teia de relações entre os diversos protagonistas da decisão pública. Procuramos analisar a emergência da partilha de soberania, distinguindo cinco momentos-chave em Portugal, enquadrados por fenómenos reformistas de geografia mais ampla, quer supranacional, quer internacional. A União Europeia, o processo de privatizações, a regulação, o controlo financeiro e o Tribunal de Contas, bem como a sociedade civil constituem os intervenientes em destaque. A erosão da ideia clássica de autonomia associada à complexidade da governação atual será retratada, procurando-se demonstrar que a transferência da responsabilidade política deve ser acompanhada da proteção das ferramentas que asseguram a representatividade social na decisão pública e que promovam a justiça social e a equidade, nem sempre compatíveis com a diversidade de legítimos interesses e expectativas dos cidadãos. A transparência dos processos de decisão, a relevância da informação e a colaboração, institucional e com os cidadãos, constituem fios condutores para superação dos obstáculos que exigem uma nova abordagem ao exercício do poder público.

Palavras-chave: Administração pública, Estado, Integração Europeia, Tribunal de contas, Regulação, Sociedade civil, Poder político

Abstract

Over the last few decades, the role of the State and, in particular, the functions of the Government have undergone significant changes, with successive constraints on its decision-making power as new players emerged. The situation, susceptible to changing the classic understanding of statehood, is transversal to most western democracies. Although it constitutes a response to the social and economic transformations that have occurred, it has been hardly accompanied by the evolution of public administration models. The competence of the Executive as the highest body of public administration remains, however, within its exclusive sphere, including the responsibility for implementing the values that govern public management. The tension between maximizing efficiency and defending transparency comprises a challenge becoming more complex with the expansion of the web of relationships between the different protagonists in public decision. We seek to analyse the emergence of this shared sovereignty in Portugal, recognizing five key moments, framed by broader geographic reforms, with both supranational and international scope. The European Union, the privatization process, the independent regulatory authorities, the Court of Auditors, as well as civil society are the key players. The erosion of the conventional idea of autonomy associated with the complexity of current governance will be presented, seeking to demonstrate that the transfer of political responsibility must be accompanied by the protection of tools that ensure social representation in public decision-making, and the accomplishment of social justice and equity, every so often incompatible with the diversity of legitimate interests and expectations of citizens. The transparency of decision-making processes, the value of information and collaboration, both institutionally and with citizens, are the guiding principles for overcoming the obstacles that require a new approach to the exercise of public power.

Keywords: Public Administration, Government, European integration, Court of Auditors, Regulation, Civil Society, Political power

<https://doi.org/10.25761/anaisihmt.444>

Résumé

Au cours des dernières décennies, le rôle de l'État et, en particulier, les fonctions du gouvernement ont connu des changements importants, avec des contraintes successives sur son pouvoir de décision au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux acteurs. La situation, susceptible de modifier la conception classique de l'État, est transversale à la plupart des démocraties occidentales. Bien qu'elle constitue une réponse aux transformations sociales et économiques qui se sont produits, elle n'a que modérément été accompagnée par l'évolution des modèles d'administration publique. La compétence de l'exécutif en tant qu'organisme suprême de l'administration publique reste dans sa sphère exclusive, y compris la responsabilité d'exécuter les valeurs qui régissent la gestion publique. La tension entre maximisation de l'efficacité et défense de la transparence constitue un enjeu de plus en plus complexe avec l'élargissement du tissu des relations entre les différents protagonistes de la décision publique. Nous cherchons à analyser l'émergence de cette souveraineté partagée au Portugal, en reconnaissant cinq moments clés, encadrés par des réformes géographiques plus larges, avec une portée à la fois supranationale et internationale. L'Union européenne, le processus de privatisation, les autorités de régulation indépendantes, la Cour des comptes, ainsi que la société civile en sont les principaux acteurs. L'érosion de l'idée conventionnelle d'autonomie associée à la complexité de la gouvernance actuelle sera présentée, en cherchant à démontrer que le transfert de responsabilité politique doit s'accompagner de la protection des outils qui assurent la représentation sociale dans la décision publique, et de la réalisation de la justice sociale et l'équité, parfois incompatibles avec la diversité des intérêts légitimes et des attentes des citoyens. La transparence des processus de décision, la valeur de l'information et la collaboration, tant institutionnelle qu'avec les citoyens, sont principes directeurs pour surmonter les obstacles qui réclament une nouvelle approche à l'exercice de la puissance publique.

Mots clés: Administration Publique, Gouvernement, Intégration Européenne, Cour des comptes, Régulation, Société Civil, Pouvoir politique

1. Introdução

Nas últimas décadas o Estado vem perdendo espaço de intervenção própria, dilui-se a autonomia para decidir e aplicar opções políticas legitimadas em eleições, mas as suas responsabilidades perante o país não diminuíram, ou, pelo menos, vai nesse sentido a percepção das pessoas. Em simultâneo com este afunilamento da capacidade de intervenção autónoma do Estado, discute-se a forma de melhorar a eficiência em organismos públicos sem colocar em causa outros princípios fundamentais do seu funcionamento. E a discussão é crucial para clarificar que decisões políticas permitem dar melhor resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas.

Frequentemente é apontada a burocracia como um entrave ao desenvolvimento da economia e da vida dos cidadãos no seu contacto com a administração pública. Mas, ao mesmo tempo, pode-se criticar a falta de transparência em decisões técnicas e políticas; notícias sobre acusações de corrupção em serviços do Estado adensam a dificuldade em clarificar o caminho.

Em suma, que compromissos devem ser construídos para acautelar e equilibrar princípios, aparentemente contraditórios, da transparência (e, também, da igualdade e da concorrência) com a eficiência no funcionamento da máquina do Estado, em contexto de perda de capacidade autónoma para colocar em prática legítimas opções políticas?

Assinalamos cinco marcos determinantes neste afunilamento da intervenção do Estado, coincidentes com o surgimento ou reforço dos poderes de novos intervenientes na decisão pública, num fenómeno transversal a toda a governação, com ramificações supranacionais e internacionais.

O primeiro marco coincide com a adesão de Portugal à União Europeia. O segundo ocorre com o processo de privatizações decorrentes da revisão constitucional de 1989 e da orientação política dos governos nas décadas de oitenta e noventa do século XX. O terceiro marco acontece com o reforço da regulação, decorrente das orientações do Memorando de Entendimento [1] e da publicação da Lei-quadro, de 2013, sobre as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo [2]. Ainda no campo da regulação, a criação de várias ordens profissionais, em especial a partir da segunda metade da década de noventa do século passado, conduziu à publicação, em 2013, do diploma sobre a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais [3]. O quarto marco corresponde ao reforço de entidades jurisdicionais, em especial do Tribunal de Contas. Finalmente, o quinto marco destaca o controlo pela sociedade civil, através de formas diversas de envolvimento cívico na

ação política e pública.

Estes momentos-chave provocam no panorama nacional a evolução dos modelos enformadores da administração pública e, em geral, do sistema de organização do Estado, os quais assumem uma natureza transnacional. Nas palavras de Gomes Canotilho “procuram-se desesperadamente compreensões capazes de nos fornecer um enquadramento teórico e padrões de orientação no que respeita à justificação dos novos tipos de estatalidade e dos novos figurinos modernizadores da administração” [4].

Porém, a impermanência caracteriza atualmente uma “sociedade de alta contingência” [4], abalando estruturas institucionais, conceitos (e preconceitos) que pareciam calcificados na teoria do Estado e na dogmática jurídica, dificultando a orientação e quase inviabilizando o planeamento. Não há muito tempo, o Direito Administrativo mostrava-se umbilicalmente ligado à própria soberania e matriz jurídica dos Estados, aporte de segurança, rigidez e até de uma cultura própria, imagem definitivamente afastada pelo menos desde o advento da europeização.

Entre as transformações ocorridas sobressai a emergência de um “poder político para além do Estado” [5] que supera a histórica divisão tripartida (legislativo, executivo e judicial), exercido por protagonistas de natureza diversa com poderes para participar na decisão pública, de forma legal ou legítima, tributários dos princípios representativos ou não, em qualquer caso ocupando uma significativa margem de intervenção governativa. Referimo-nos a entidades privadas que asseguram a prestação de serviços públicos, a entidades de controlo ou supervisão a quem foi reconhecida uma missão assaz compreensiva, raramente cingida à verificação de legalidade (e nem sempre despolitizada), às instituições europeias, às organizações internacionais e com relevância crescente à sociedade civil mesmo fora das estruturas representativas do sistema.

Neste percurso, o legislador oscila no sentido dos valores prevalentes em cada fase e modelo, procurando preservar o núcleo essencial de todos, não desconhecendo que a ampliação de uns comprimirá os outros. Assim, numa organização administrativa pautada pelas características da Nova Gestão Pública, a eficácia, a eficiência e o desempenho assumem centralidade, partilhando e cedendo algum do seu protagonismo à prestação de contas, à transparência e à cidadania participativa, na sequência do mais recente advento das ideias em torno da (boa) governança.

O legislador não é, contudo tão lesto quanto os ventos da mudança [6], pelo que antes da consagração legisla-

tiva já as novas exigências sociais se fazem sentir, ressoando nas recomendações e estudos das organizações internacionais (ONU, OCDE, Banco Mundial) ou das instituições europeias. Optamos por transcrever uma posição da OCDE que bem reflete a magnitude dos desafios colocados à gestão pública, na esperança de que sirva de consolo, ainda que fraco, para a aparente desordem gerada por uma partilha de poder político ainda pouco compreendida, insuficientemente enraizada e nem sempre capaz de acomodar as expectativas de eficiência da administração pública: “The current governance system’s failure to address the most pressing challenges is partly down to democratic processes and institutions that are not fully fit for purpose in the twenty-first century (OECD, 2019). It is not only the outcomes of the game that count; the rules of the game shape the outcomes. In many OECD countries, these rules were set in the 17th and 18th centuries. While advances have been made (e.g., in terms of suffrage), and policy makers use new tools, the institutional architecture and mechanisms of current political systems have remained largely unchanged”[7].

2. Os valores norteadores do agir público

Em termos concisos e generalistas, a administração pública contemporânea foi moldada em torno de um paradigma burocrático, assente numa estrutura hierárquica, verticalizada, formal e rígida. Baseada no comando e controlo por entidade hierarquicamente superior, a atuação administrativa de profissionais tecnicamente habilitados é legitimada pela legalidade, tal como positivada em normas e regulamentos (obediência à Lei e ao Direito), sendo marcadamente formal e limitando ao mínimo indispensável o espaço de arbítrio dos trabalhadores e agentes, deste modo os julgando livres das influências do poder político. A demarcação entre a dimensão técnica e a dimensão política é essencial. Nesta matriz assistimos ao desenvolvimento do Estado Social prestador e é nela que se funda a arquitetura da nossa administração pública, nas suas vertentes, organizacional e procedimental.

A burocracia acabou por revelar as fragilidades que lhe são hoje comumente atribuídas, sobressaindo as críticas à rigidez, excesso de formalismo, lentidão, falta de eficiência e de eficácia, com prejuízos para o interesse público e vida dos cidadãos. A satisfação das necessidades coletivas passou, então, pela flexibilização e simplificação das estruturas do Estado, procurando incorporar os princípios e regras que sustentariam a eficácia e eficiên-

cia atribuídas à gestão privada. Em torno da fórmula de “menos Estado, melhor Estado”, especialmente nas funções de prestador de bens e serviços, reforçam-se as funções, reguladora (legislativa) e fiscalizadora. O foco transfere-se para os resultados na qualidade dos serviços e no desempenho das entidades e trabalhadores. Propagam-se as entidades públicas empresariais, os institutos públicos, as agências e outros modelos de organização nas quais o papel do dirigente é substituído pelo de administrador público. Surgem as entidades reguladoras independentes. As construções normativas que enformam a organização e função administrativa do Estado acompanham a tendência e assiste-se à “fuga para o direito privado”, uma epígrafe bem conhecida do universo jus-administrativo nacional [8]. A estrutura e o peso legalista da administração pública vão ganhando maleabilidade. A difusão das tecnologias de informação origina novos direitos de comodidade para os cidadãos, os quais são muitas vezes encarados como consumidores de serviços públicos. Revelador deste contexto é, por exemplo, a publicação do Decreto-lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da administração pública na sua atuação face ao cidadão, conferindo densidade a muitos direitos dos utentes dos serviços públicos hoje vigentes. Este modelo ficou conhecido como a Nova Gestão Pública.

Na passagem para o século XXI, avolumam-se intensos desafios internos e externos e aflora um novo contexto político-social. Renova-se a urgência de uma nova alteração da estrutura institucional em uso. Entre as principais condicionantes externas surgem destacados a consolidação dos fenómenos da globalização da economia e das ideias [9] (da ciência e da literatura, de processos, de metodologias, das instituições, da cultura normativa e do direito), a par da europeização, os quais desencadeiam a imprescindibilidade de uma governação multinível, da interdisciplinaridade e do inevitável alargamento de domínios diversos de partilha de soberania. Noutro plano, a sucessão de crises, económica, ambiental, de saúde pública e mais recentemente de segurança internacional, geraram um ambiente de volubilidade permanente, que já mereceu a designação de “permacrise” [10], reivindicando instrumentos renovados capazes de contribuir para a adaptação e resiliência dos sistemas públicos. A soberania europeia parece proteger-nos melhor da pandemia ou da guerra, ainda que só uma ação concertada a nível internacional seja verdadeiramente eficaz.

No que se refere aos fatores internos fortemente con-

dicionadores da atividade dos governos em Portugal, como nos demais países da região europeia, sobressaem os desafios financeiros, sempre associados ao progressivo desequilíbrio entre recursos existentes e os direitos e expectativas dos cidadãos e à necessidade de controlar o défice; os desafios demográficos, passíveis de incluir as questões relacionadas com o envelhecimento populacional e, simultaneamente, a temática da imigração e, noutra vertente, o aparente aumento de tensão sentida na relação dos cidadãos com as estruturas e órgãos do Estado, associada à perda de confiança, à polarização, ao crescimento de partidos extremistas e outros fenómenos ameaçadores para o funcionamento das democracias. Os mecanismos e ferramentas de resposta a tal enquadramento são necessariamente distintos daqueles que justificaram a adesão aos princípios da Nova Gestão Pública, exigindo-se, desde logo, o acolhimento pelos governos da participação e contributo da sociedade civil (desde a formulação das políticas aos processos de decisão). Apela-se ao aperfeiçoamento da simplificação (ou desburocratização) e à inovação. A informação é um ativo estruturante nas relações entre cidadãos e administração, ultrapassando as necessidades satisfeitas através de uma postura passiva, facilitadora do acesso (que carece, todavia, ainda de aperfeiçoamento) para reclamar uma abordagem ativa, de divulgação de dados, de esclarecimento, de fomento da discussão. Os cidadãos preparados e informados podem com utilidade apoiar e contribuir para a (boa) decisão pública. O decisor público privilegia a cooperação e deve interagir com o cidadão num ambiente de maior proximidade e flexibilidade. Os bons resultados da governação devem traduzir-se em benefícios concretos para a vida das pessoas, no pressuposto de que a eficácia e a eficiência não são fins, mas tão só meios ao serviço da satisfação das necessidades individuais e públicas, da proteção das minorias, da realização da justiça. A descentralização, a estruturação em rede, o suporte digital são instrumentos imprescindíveis numa administração moderna. Mantém-se o controlo de fonte normativa, todavia tornam-se cada vez mais relevantes os mecanismos de prestação de contas, de responsabilização e da transparência (*accountability*). Este referencial governativo descreve a (boa) governança, noção polissémica que se aplica quer ao governo, quer à administração pública [11] e que contém em si a conceção de uma sociedade civil mais forte e interventiva.

A bondade da governança, ao socorrer-se dos mecanismos mais aptos a privilegiar a democracia participativa e a transparência, traz novos desafios sem ter resolvido

todos os anteriores. Por um lado, a dispersão de centros de poder (supranacional e local), que culminou na emergência da chamada governação multinível, a par da conjugação de múltiplos atores intervenientes na tomada da decisão política, suscita maior rigor na coordenação com o propósito de garantir a coesão, não deixando de abalar a desejável defesa da eficiência. Ao mesmo tempo estão ainda por superar muitas das situações potenciadoras de corrupção, peculato, abuso de poder ou mesmo má gestão, tornadas mais visíveis e sindicalizáveis como resultado do reforço da transparência. Em rigor, a sucessão de diferentes valorizações atribuídas aos princípios subjacentes à intervenção pública tem um efeito cumulativo, gerando um *melting pot* de fenómenos organizacionais, passíveis de conflituarem uns com os outros. Por outro lado, a exposição que resulta da aplicação dos mecanismos de transparência, associada a salários pouco atrativos, pode diminuir a propensão para assunção de riscos por parte de agentes administrativos.

3. A União Europeia

“Public administrations are the foundation on which the EU builds its success. This foundation needs to be solid if the EU is to be strong” [12].

A integração europeia constitui um fator incontornável na definição da ação governativa, na transformação das relações interorgânicas e da organização administrativa, influenciando inclusivamente a modulação dos poderes e fins do Estado.

Tal centralidade resulta, desde logo, da crescente amplitude da função reguladora exercida pelas suas instituições nos mais diversos domínios, muito para além da realização do mercado interno, seu fundamento original. O domínio da saúde é um exemplo paradigmático deste adensamento de competências, recentemente reforçado como resposta europeia concertada à pandemia de COVID-19, com destaque para o surgimento da União Europeia da Saúde.

A função reguladora da União Europeia é complementada por um relevantíssimo fator indutor de transformações em praticamente todos os setores da ação governativa, alcançado por via do exercício da influência política, maioritariamente através do recurso à chamada *soft law*, muitas vezes no âmbito do exercício da função de coordenação e suporte protagonizado pela Comissão Europeia nas áreas subtraídas à harmonização do quadro jurídico (artigo 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e nem sempre contida

nas competências formalmente reconhecidas pelos Tratados Constitutivos da União Europeia.

Com impacto na prática administrativa em sentido estrito, a integração europeia ramifica-se em pelo menos três canais de acesso. Em primeiro plano, através do desenho de políticas públicas norteadoras da atividade do governo e da administração. Com efeito, concorrem em larga medida com as políticas nacionais, políticas europeias ou políticas nacionais de execução e desenvolvimento daquelas [13], cujos objetivos, programas e até metodologias de ação são da responsabilidade das instituições europeias, ainda que perante os cidadãos seja o governo nacional a responder pelos respetivos sucessos ou falhas de execução. Num plano mais estratégico, a europeização ocorre por via da definição de orientações para a organização do setor público nacional, impondo princípios e regras, como aconteceu com a abertura do setor público à concorrência e respetivos efeitos na transparência do financiamento público, na disciplina da contratação pública, na conceptualização das ordens profissionais ou das entidades administrativas independentes [13]. E, finalmente, por meio da definição de linhas de ação, recomendações sobre princípios, modelos, quadros conceptuais e dogmáticos norteadores do agir público, ostentados como condição para o êxito do mercado único, do crescimento económico, da justiça e da igualdade, os quais forçam renovados missão e valores para o serviço público. É o que sucede quando a Comissão adota o Livro Branco sobre Governança (2001) [14], que, apesar de se tratar de um documento da política europeia, terá um importante efeito de contágio ao destacar o objetivo de “insuflar uma ampla dinâmica democrática” na União, lançando e desenvolvendo os cinco princípios cumulativos que sustentam uma boa governação: abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. Mas é também o que sucede quando a União Europeia adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável [15] e incorpora os seus dezassete objetivos de desenvolvimento sustentável em propostas e programas, agregando o conseqüente modelo de crescimento projetado e propondo-se desempenhar um papel de liderança na sua execução. Ou quando o Conselho elege a noção de “economia de bem-estar” como bússola norteadora de políticas capazes de medir o progresso para além do PIB, assim procurando densificar a fórmula de que a economia serve os cidadãos. A abordagem baseada na noção de economia de bem-estar adapta uma estratégia definida pela OCDE e elege como missão estratégica das administrações públicas - a criação de uma econo-

mia de bem-estar centrada na redução das desigualdades e no investimento prioritário na educação, saúde, proteção social e igualdade de género [16].

Ora, sem prejuízo de não lhe terem sido delegadas competências específicas para intervir em matéria de administração pública ou de organização do Estado, não surpreenderá que seja imputada à União Europeia a responsabilidade pela maioria das transformações ocorridas nos últimos anos no Direito Administrativo, quer do ponto de vista da sua organização, quer do exercício material de competências [13].

A própria Comissão Europeia assume o impacto indireto que tem na prática administrativa dos Estados-membros, enquanto o justifica com a importância de investir numa administração pública de qualidade como condição para o aumento de competitividade nacional e da UE. São, afinal, as administrações nacionais (a par das regionais ou locais) as responsáveis pela execução (e sucesso) das políticas europeias, na qualidade de administração pública europeia (artigo 298.º, n.º 1 do TFUE). Segundo dados recentes do executivo europeu, as administrações nacionais são responsáveis pela execução de 35% do orçamento europeu, gerindo 47% do PIB europeu e empregando cerca de 25% da sua força de trabalho [17]. A criação de um grupo de peritos em administração pública e governança com o propósito de aconselhar a Comissão Europeia sobre assuntos relacionados com a modernização dos serviços públicos e melhoria da sua qualidade e capacidades a nível central, regional e local, também indigitado para facilitar a troca de informação sobre boas práticas entre os Estados-membros [18], constitui outra das inequívocas manifestações da relevância e do cuidado reforçado que as administrações públicas têm merecido no contexto institucional europeu. Tudo isto está bem refletido no documento técnico, preparado em 2021, para apoiar os Estados-membros na melhoria do desempenho das administrações públicas [17].

O aprofundamento da integração europeia valorizou e acrescentou amplitude à esfera de atuação pública, conferindo-lhe uma importante dimensão transfronteiriça; todavia, ao mesmo tempo, subtraiu da esfera nacional de competência exclusiva numerosos poderes com reforço progressivo de domínio de partilha. É tempo, pois, de reconhecer que a europeização (e, decerto, também a globalização) desafiam hoje a noção clássica de soberania, abanado os alicerces do constitucionalismo ancorado no Estado-nação. Do nosso lado verificamos que o declínio do princípio da territorialidade associado à

ideia de Estado, o surgimento de sistema de governança multinível, o reconhecimento de áreas de soberania partilhada e mesmo a erosão da legitimidade democrática convocam a busca de novos modelos de legitimação, de mecanismos de acompanhamento que garantam a preservação dos valores da justiça e da equidade, para além da satisfação das necessidades e expectativas¹.

A responsabilização pelas políticas públicas permanece centrada nos governos nacionais eleitos, por ora bem, até porque, pelo menos, nos processos legislativos com origem europeia estão previstos mecanismos de alguma aproximação aos eleitores, como seja a intervenção dos parlamentos nacionais. Todavia, até esta aparente evidência poderá deixar de o ser, como o indicia o caso da crise pandémica de COVID-19, que motivou o estabelecimento espontâneo de um canal direto entre a sociedade civil e a UE, clamando aquela por uma intervenção concertada mais robusta e eficaz de combate ao vírus e apoio aos Estados-membros. Ou, noutra plano, o Brexit, como é sabido, decidido em referendo pelo povo britânico naquilo que constitui uma manifestação inequívoca da responsabilização da UE pelas políticas públicas adotadas, independentemente da análise dos fatores que justificaram esta escolha.

4. Das nacionalizações às privatizações

Na Europa ocidental, no pós-guerra, a opção generalizada dos governos e a preferência da maioria da população conduziram a nacionalizações e, deste modo, à formação de monopólios públicos ou à criação de importantes empresas públicas em áreas diversas como as telecomunicações, a energia, a água, a aviação, a eletricidade [19]. Em Portugal, a ditadura não seguiu idêntico percurso, nem permitiu dinâmicas semelhantes às verificadas em outros países europeus. Desde logo Salazar não pretendia que o mercado tivesse o primado da vida económica pois receava os efeitos colaterais do crescimento, seja no plano da luta de classes, seja nas consequências da concorrência económica [20]; havia, sim, um papel preponderante do Estado na estruturação da “representação” dos interesses organizados e na tutela apertada que sobre eles se exercia [21].

Porém, na década de sessenta do século passado, a estrutura económica do país transformou-se com o desenvolvimento de importantes projetos industriais inovadores, para além dos setores mais tradicionais como os têxteis, confeções, calçado, alimentação e bebidas. O crescente

¹ A internacionalização da organização administrativa tem sido abordada pela doutrina nacional sob a ideia de um “direito constitucional e administrativo sem fronteiras”, chegando a ser questionado o papel do Governo como órgão superior da Administração Pública nacional, tal como preconizado pela Constituição da República Portuguesa [13].

isolamento e a hostilidade internacional ao Estado Novo não impediram Portugal, neste período, de aderir à EFTA, integrar a OECE (depois OCDE), o FMI, o Banco Mundial e o GATT e assinar, em 1972, um acordo comercial com a Comunidade Económica Europeia [22]. Só depois da revolução, em 1974, se assistiu a diversas nacionalizações, a par da consolidação do Estado-Providência, em especial a criação, em 1979, de um universal Serviço Nacional de Saúde e, também, a universalização da escolaridade obrigatória e da segurança social pública. O processo de nacionalizações teve tradução na Constituição de 1976, que as consagrou como irreversíveis. Muito diferente é o percurso político na década de oitenta do século vinte, desde logo com a abertura, em 1983, do setor financeiro ao capital privado. Depois, a revisão constitucional de 1989 veio pôr fim à irreversibilidade das nacionalizações, permitindo uma significativa mudança de políticas, com um ciclo de privatizações, que arrancou em 1989 e foi gradual e consistente até ao final do século vinte, considerando, ainda, a aproximação da economia portuguesa à realidade europeia por força da adesão do país à Comunidade Económica Europeia, em 1986. Portugal teve o seu pico de privatizações nos anos noventa, decorrente do processo de adesão e das obrigações de liberalização dos mercados². Portanto, o modelo de Estado proprietário de empresas públicas entrou em crise e as nacionalizações, com os objetivos e dimensão de que se revestiram em economias mistas europeias não conduziram a resultados positivos duráveis [19].

5. A regulação

Ora este ciclo político de privatizações provocou ou acelerou o processo de regulação e, em concreto, a criação de entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica. A regulação da economia tem como pontos centrais a formulação, implementação e efetivação de regras dirigidas aos agentes económicos no mercado, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos. Deve entender-se a regulação como a intervenção estadual na economia por outras formas que não a participação direta na atividade económica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, coordenação e disciplina da atividade económica privada [23]. São essencialmente quatro as razões de ser da regulação

da economia:

O primeiro fundamento da regulação está nos limites e “falhas” do mercado, isto é, nas situações em que o mercado, pelas especiais características de certos setores, não pode funcionar normalmente sem intervenção externa. Tal é o caso dos “monopólios naturais”, em que, por razões de racionalidade económica e ambiental, não se pode estabelecer concorrência entre uma pluralidade de operadores, tendo de se aceitar um único operador. O mesmo sucede com as “externalidades negativas”. Estas dizem respeito aos custos sociais de certas atividades económicas, associados aos danos ambientais, aos prejuízos para a saúde pública, os riscos para a segurança coletiva, etc. Entre as falhas de mercado contam-se também as “assimetrias de informação”, decorrentes da desigualdade de informação entre fornecedores e consumidores no que concerne às características e qualidade dos bens e serviços.

A segunda razão de ser que tradicionalmente se associa à regulação pública da economia decorre de exigências ambientais e de ordenamento territorial das atividades económicas, do planeamento e ordenamento urbanístico.

A terceira razão da regulação decorre da necessidade de proteger os consumidores na sua relação de “troca desigual” com os produtores e distribuidores. São os valores de uma informação fiável e adequada sobre os produtos e serviços postos no mercado, da segurança e da saúde individual, de assegurar um direito à reparação de danos, que justificam a intervenção regulatória [24]. Finalmente, a quarta razão para a regulação pública da economia deriva da necessidade de assegurar a todos, independentemente de meios económicos e do local de residência, o acesso a certos serviços considerados básicos, como a água, a energia, as telecomunicações e os serviços postais. Trata-se dos chamados “serviços de interesse económico geral”, antigamente fornecidos diretamente pelo poder público e que depois da sua privatização e/ou liberalização ficam sujeitos a “obrigações de serviço público”. Neste aspeto o Estado fornecedor de serviços públicos torna-se garante do seu fornecimento por entidades privadas [25].

As autoridades reguladoras independentes são identificadas pelos seguintes traços: procedimento especial de nomeação dos seus dirigentes, duração do seu mandato mais longa do que a legislatura, irremovibilidade (salvo falta grave), independência funcional (não sujeição a

² Questões que se colocaram nessa época ainda serão atuais: “Até que ponto não estamos a privatizar empresas de setores estratégicos com o único objetivo de assegurar a consolidação orçamental? Um dos propósitos das políticas de privatização é melhorar a eficiência e o desempenho das empresas, que saem do setor empresarial do Estado. Até que ponto está assegurado o cumprimento deste objetivo?” Ver, Políticas Públicas em Portugal, organização de Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INCM e ISCTE, 2012.

tutela de mérito nem a orientações governamentais), recursos financeiros próprios, prestação direta de contas perante o Parlamento sem passar pelo governo.

Para além da separação clara entre política e economia, a opção pelo modelo de regulação independente assenta ainda na necessidade de separar o papel de regulador em relação ao aparelho administrativo tradicional e à volatilidade dos governos. Trata-se, pois, de assegurar a estabilidade e segurança do quadro regulatório, tornando-o imune ao ciclo eleitoral, através, desde logo, da inamovibilidade dos mandatos dos reguladores.

Outra das justificações da adoção do modelo de regulação independente deriva da conceção que lhe está inerente, ou seja, da necessidade de que o desenvolvimento da atividade económica seja controlado por sujeitos imparciais, “colocados numa posição equidistante em relação aos interesses públicos e privados em jogo” [26]. Em Portugal, a criação das entidades reguladoras coincidiu com o processo de privatizações e a primeira entidade reguladora constituída foi a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, em 1991; depois outras foram criadas para regular setores como a energia, os transportes, as telecomunicações e, em 2003, é criada uma reguladora transversal a todo o mercado, a Autoridade da Concorrência.

A revisão constitucional de 1997 consagrou o direito de o legislador criar entidades administrativas independentes, o que permitiu a sua disseminação na administração pública portuguesa. Assim, depois de 1997, o número de institutos públicos, alguns com poderes reguladores, cresceu muito e de forma desorganizada. Após a assinatura do Memorando de Entendimento com a troika (2011–2014), foi aprovada a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto) e criado um tribunal especializado, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, localizado em Santarém (Lei n.º 46/2011 de 24 de junho).

Na história das entidades reguladoras em Portugal, podemos identificar três fases [27]: uma primeira fase decorreu desde o início da década de 1990 até à revisão constitucional de 1997, com a criação de diversas entidades especializadas, com um certo grau de autonomia face à administração central; uma segunda fase decorreu no início do século XXI, quando foram criadas novas entidades reguladoras; e uma terceira fase decorrente da aprovação da Lei-quadro das Entidades Reguladoras, em 2013 e da criação do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Com a aprovação da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes concretizou-se a harmonização dos princípios e regras essenciais de

atuação deste tipo de organismos, clarificando os seus poderes e âmbito de intervenção, e reforçando a sua independência.

Mas a independência das autoridades reguladoras tem sido alvo de fortes críticas, em especial no que se refere à sua legitimidade democrática. Estas objeções prendem-se fundamentalmente com o défice democrático alegadamente inerente à subtração ao controlo político executivo e parlamentar e à sua condição de quarto poder ou poder neutro. Ou seja, estas entidades tomam decisões relativas ao funcionamento da economia, com impacto generalizado na sociedade, sem estarem sujeitas a controlo político.

Ainda no campo da regulação, destaca-se a criação de várias ordens profissionais, na segunda metade da década de noventa do século passado até ao presente e a publicação, em 2013, do diploma sobre as entidades de representação profissional, a Lei n.º 2 de 2013, de 10 de janeiro.

Numa formulação simplista [28], autorregulação é a regulação estabelecida e efetuada pelos próprios destinatários. Aplicada à economia, a autorregulação significa a regulação dos mercados, das empresas, das profissões, pelos próprios operadores e agentes económicos interessados, em oposição à heterorregulação, enquanto regulação exógena, protagonizada pelo Estado. São três os elementos típicos essenciais da autorregulação económico-profissional. Em primeiro lugar, a autorregulação é uma forma de regulação e não a ausência desta: nem só a regulação estadual é regulação. Em segundo lugar, é uma forma de regulação coletiva, que pressupõe uma organização que estabelece, impõe e fiscaliza um conjunto de regras aos seus membros. Por fim, autorregulação é uma forma de regulação não estadual, que pode ser de natureza privada ou de natureza pública, conforme, sobretudo, a natureza pública ou privada dos poderes reguladores. Entre as modalidades de autorregulação oficial profissional encontram-se as corporações públicas profissionais, vulgarmente denominadas “ordens”, que são entidades de direito público, de inscrição obrigatória, dotadas de amplos poderes públicos, acumulando as funções reguladoras com funções de representação e defesa de interesses profissionais. Tal como a regulação em geral, a fileira da autorregulação profissional compreende três etapas: autorregulamentação: estabelecimento de regras; auto-execução: implementação, aplicação e execução das normas próprias e das normas estaduais aplicáveis; e autodisciplina: punição das infrações às normas aplicáveis. A autorregulamentação é a função mais relevante da atividade autorregulatória das

profissões, consistindo na autodefinição das normas de conduta e de atuação dos regulados. A auto-execução compreende, normalmente, a capacidade para aplicar e executar as normas próprias ou alheias, que constituem o ordenamento regulatório. Isso pode implicar, nomeadamente, a prática de atos previstos em normas, como autorizações ou certificações. Finalmente, a auto-disciplina é a capacidade da organização profissional de sancionar os seus próprios membros pelas infrações cometidas. É, tradicionalmente, uma das principais justificações para a autorregulação, mas também costuma ser apontada como um dos seus falhanços, na medida que muitos questionam a real capacidade das instâncias autorreguladoras em punirem comportamentos desviantes dos seus pares. Embora a sua principal missão possa ser a função reguladora, muitas vezes estas entidades desempenham outras tarefas que pouco ou nada têm a ver com ela, desde logo a representação e defesa de interesses profissionais. Ora, estas funções podem conflitar com um correto desempenho da função regulatória, por conflito de interesses, entre o interesse “corporativo” da profissão e o interesse público da regulação [29].

Sublinha-se, como diz Freitas do Amaral, “que quando confrontado com a necessidade de regular o exercício de uma profissão com interesse público, o Estado poderá organizar um serviço público integrado na administração direta, criar um instituto público e atribuir-lhe essa tarefa, ou constituir uma associação pública de profissionais... , confiando-lhe o desempenho da missão regulatória” [30]. Tal significa, também, como defende o Tribunal Constitucional, que “não existe um direito constitucional à «*autorregulação de atividades profissionais*» que se inscrevesse na esfera, singular ou coletiva, de particulares, fosse por via do disposto no artigo 47.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, fosse de qualquer outra norma ou princípio constitucional: esta noção opõe-se à própria natureza jurídica das pessoas coletivas em questão, que constituem *instrumentos* regulatórios de Direito Administrativo ao dispor do Estado, por isso impassíveis de se configurarem como direitos ou liberdades de particulares ou de grupos setoriais” (Acórdão n.º 60/2023, do Tribunal Constitucional).

O sector da saúde tem sido dos mais pródigos na proliferação do modelo autorregulatório com as seguintes profissões: Enfermeiros, Farmacêuticos, Médicos, Médicos Dentistas, Psicólogos, Nutricionistas e Fisioterapeutas. Todas elas seguem um paradigma comum assente na Lei das Associações Públicas Profissionais (Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro). Cabem-lhe as funções típicas da autorregulação: estabelecimento de regras, im-

plementação, aplicação e execução das normas próprias e punição das infrações às normas aplicáveis; exercem funções de consulta, integrando grupos de trabalho e comissões legislativas ou governamentais sobre temas que interessam aos respetivos grupos profissionais; apoiam os respetivos membros em áreas relativas ao exercício de profissão, seja ministrando formação, seja fornecendo aconselhamento jurídico, seja mediando descontos e benefícios em diversas atividades e serviços. É igualmente comum apontar-se a estas ordens profissionais os vícios que genericamente são elencados a este modelo de regulação, especialmente no que se refere à responsabilidade por tendências corporativistas para transformar as suas tarefas em meios de restrição de acesso à profissão e de limitação da concorrência. Com efeito, são várias as críticas feitas à dificuldade (ou falta de vontade) em os organismos profissionais imporem aos seus membros restrições em favor do interesse geral dos consumidores, bem como à transformação da autodisciplina profissional em “autodesresponsabilização” profissional, visto que os fiscalizados são simultaneamente os fiscalizadores.

A nova lei das Ordens Profissionais (Lei n.º 12/2023, de 28 de março) altera as condições de acesso às respetivas profissões, cria uma entidade externa para fiscalizar os profissionais e aprova a existência de um órgão disciplinar, que não estava previsto na anterior lei-quadro, que prevê a fiscalização sobre a atuação dos membros das ordens profissionais, composto por elementos externos às profissões respetivas.

Mas, diz Vital Moreira, “embora resolvendo alguns dos graves problemas da regulação profissional entre nós - nomeadamente o défice de supervisão e de disciplina, a pulsão malthusiana na restrição do acesso às profissões e a falha na proteção dos direitos dos clientes -, esta substancial revisão legislativa dos poderes e da organização das ordens profissionais não enfrenta outro dos grandes vícios do regime vigente, que é o âmbito excessivo dos chamados «atos próprios» de cada profissão, vedados a outros profissionais, que as principais ordens conseguiram alargar a atividades fora do núcleo duro das respetivas profissões” [31].

Em conclusão, é na dialética entre vantagens e riscos da autorregulação por ordens profissionais que deve ser encontrada a sua fundamentação concreta. A autorregulação profissional assenta na tensão entre o interesse coletivo do grupo e o interesse público inerente à regulação. Sendo assim, exige-se que não exista incompatibilidade, antes exista fundamental coincidência, entre a defesa dos interesses coletivos do grupo ou profissão e os interesses

reguladores do Estado. Ou seja, que a profissão esteja interessada em assumir o papel do Estado na regulação e que o Estado não veja a defesa dos interesses coletivos em causa como um obstáculo ao interesse público.

Como observa Trigo Pereira [21], “quando se delegam poderes públicos, a questão central é perceber, ontem como hoje, quais as vantagens que daí advêm e os inconvenientes que lhes estão associados”.

6. O controlo financeiro e o Tribunal de Contas

O quarto momento marcante no afunilamento das competências do governo coincide com o reforço de entidades jurisdicionais, em especial do Tribunal de Contas.

A boa gestão pública reclama um sistema de controlo robusto, integrado, eficaz e também ele eficiente, independente, neutro e tecnicamente competente. Este sistema de controlo constitui um dos pilares do modelo de boa governança e tem como propósito assegurar que os fundos públicos são aplicados em conformidade com a lei, mas também com os objetivos previamente definidos, com eficiência e eficácia. A transparência e a prevenção da corrupção integram naturalmente objetivos específicos do exercício desta função fiscalizadora, através da qual é ainda concretizada a prestação de contas. Em Portugal, um dos vértices da complexa teia de entidades com poderes de monitorização, auditoria e fiscalização é o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado. Criado no âmbito do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central, foi aprovado pelo decreto-lei n.º 166/98, de 25 de junho, tendo sido reforçado em 2015, com a aprovação do decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, posteriormente atualizado³, bem como com a nova Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, também ela objeto de atualizações diversas. Encontra-se estruturado em três níveis de controlo que se pretendem articulados e não sobrepostos. Um nível operacional (constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade), um nível sectorial (exercido pela Inspeções Gerais e Regionais) e outro estratégico (exercido pela Inspeção-Geral de Finanças, pela Direcção-Geral do Orçamento e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social).

Outro dos vértices do sistema de controlo, com uma função essencial na defesa da transparência das contas públicas, é constituído pelo Tribunal de Contas. E nou-

tra ramificação, com importância maior no controlo do governo e da administração e no robustecimento da transparência, conta-se a fiscalização política exercida pelo Parlamento, com recente impacto público alcançado pelo trabalho das Comissões de Inquérito.

O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (...), missão genericamente definida pelo artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa. Cabe-lhe também zelar por uma boa gestão e assegurar a democracia financeira, garantindo total transparência na utilização dos recursos públicos. Na qualidade de órgão jurisdicional é-lhe cometido o poder de efetivar a responsabilização por infrações financeiras de quem gere e usa dinheiros públicos. A história do Tribunal de Contas acompanha a história das finanças públicas portuguesas [32]. Posteriormente à adoção da Constituição da República Portuguesa de 1976, destacam-se três reformas relevantes, todas com contributo decisivo para a densificação do órgão atualmente em funções. Um primeiro momento reformista coincide e responde à integração europeia ocorrida em 1986, foi possibilitado pela revisão constitucional de 1989 e consagrado na Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, reconhecendo e firmando a independência do Tribunal de Contas, elemento fundamental para o exercício de funções de fiscalização. A segunda reforma ocorre em 1997, com a aprovação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. A disciplina processual ali prevista caracteriza-se, entre outros elementos, pelo alargamento substancial do âmbito de intervenção desta entidade financeira, assim como pela sua confirmação como instituição superior do sistema nacional de controlo. Tal classificação foi acompanhada pela clarificação da natureza do controlo exercido, resultando expressamente consagrado o poder para exercer uma apreciação da gestão, segundo critérios de economicidade, eficiência e eficácia, bem como a possibilidade de realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza [32]. A realização de auditorias já se encontrava preconizada, firmando-se a partir de então como método privilegiado de controlo financeiro. A relação e comunicação com o parlamento, o governo e os órgãos de controlo interno foi disciplinada, no sentido de promover maior proximidade e cooperação (cf. artigo 11.º, n.º 2, da Lei de organização e Processo do Tribunal de Contas). Ainda no que toca à interação com os parceiros, a relação com a comunicação social é objeto de menção legal, sobressaindo a relevância da

³ Decretos-lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro e n.º 33/2018, de 15 de maio.

transparência entre os propósitos do Tribunal.

Por último, a reforma de 2006, vertida na Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, promoveu um novo alargamento do âmbito de atuação desta instância jurisdicional e de controlo, que passa a obedecer a um critério objetivo (utilização e gestão de dinheiros ou valores públicos) e não apenas subjetivo, acrescentando-se alterações tendentes a revitalizar os processos de efetivação de responsabilidades financeiras dos gestores públicos (abrangidos pela função jurisdicional do Tribunal) [33]. Alvo de redefinição foram ainda o âmbito e critérios aplicáveis à fiscalização prévia e concomitante, na busca do melhor equilíbrio. A eficácia e eficiência da atuação do Tribunal na prossecução das suas atribuições justifica muitas das alterações.

Vale a pena sublinhar que o modelo de fiscalização inicialmente previsto e ancorado na função judicial, naturalmente vinculativa e de cariz sancionatório, estava (e neste domínio mantém-se) estruturada em torno de uma verificação de legalidade e da efetivação de responsabilidades financeiras. As transformações sociais e legais subsequentes enxertaram no modelo vigente uma nova interpretação do papel desempenhado pelo Tribunal de Contas, entretanto reconhecido como instituição superior de controlo e enriquecido com funções de verificação de mérito associadas a estas entidades.

Ora, a conjugação dos dois diferentes modelos exige capacidade de ajustamento, que, a não ser bem sucedida, adensa a natural tensão entre o propósito de garantir a transparência, a eficácia e eficiência da decisão pública e uma expectativa de entropia que cada controlo potencialmente acrescenta ao processo de gestão e que ainda explica a suspeita que sabemos existir por parte dos decisores administrativos em relação ao controlo exercido, procurando por vias nem sempre mais transparentes evitá-lo (são conhecidas as preferências pela figura do ajuste direto). O interesse público exige que a desconfiança se dilua, sem ceder na defesa da transparência. Apontamos, assim, a vantagem da flexibilização dos métodos e procedimentos relacionados com a apreciação de mérito, reforçando a relevância e impactos positivos de uma função de suporte e cooperação interorgânica neste domínio em particular. As auditorias de conformidade, mas também de desempenho, constituem um dos canais de intervenção preferenciais (conforme reconhecido na lei portuguesa), com benefícios de a estas se somarem ações preventivas do risco de incumprimento, como ações de capacitação ou de difusão de conhecimento, elaboração de sugestões, propostas temáticas, *check-lists*, entre outros mecanismos formati-

vos e de incentivo à promoção da boa gestão, mais consentâneos com a função de apoio ao mérito da decisão financeira e capazes de beliscar menos os propósitos de celeridade e eficiência das entidades públicas, sem deixar de contribuir para a prevenção dos riscos de incumprimentos ou desvios. O reforço da prevenção de irregularidades e de fraco desempenho através de ações de suporte e capacitação, será um caminho adequado ao interesse dos cidadãos e menos dispendioso para o Estado, legalmente previsto (artigo 11.º *op cit.*) assim influenciando, sem ocupar, a decisão de gestão. No caso da verificação da legalidade associada à fiscalização prévia, o esforço deve ir no sentido de controlar eventuais juízos sobre os méritos da decisão gestonária. Para todos os efeitos insiste-se na importância da separação entre a função e ambiente jurisdicionais e a função e ambientes de controlo e acompanhamento, que ultrapasse os aspetos procedimentais.

Como exemplo paradigmático de alguma confusão entre o ambiente próprio do exercício jurisdicional e a função de controlo foi já apontado o valor jurídico atribuído às recomendações do Tribunal, na parte em que se qualifica o respetivo não acatamento como ilícito financeiro (artigo 65.º, n.º 1, alínea j), da LOTC) [34]. Na verdade, para além da contradição nos termos, se não oferece dúvidas que uma ilegalidade deva ser corrigida e que a responsabilidade financeira tenha de ser imputada e os danos ressarcidos, o acatamento de uma recomendação dependerá preferencialmente do seu rigor técnico, da construção do argumento e de uma boa comunicação, sob risco de substituir uma decisão administrativa e deste modo também a própria responsabilidade política por uma eventual má decisão técnica. Estará neste ponto em causa o comprometimento de uma distinção clara entre função administrativa e função de controlo.

Por outro lado, as óbvias vantagens que advêm de uma capacidade alargada de intervenção reconhecida ao Tribunal de Contas, incluem o valioso contributo de uma depurada capacidade técnica para avaliar do mérito da gestão pública, a possibilidade de disponibilização de informação rigorosa e sucinta ao Parlamento e até aos cidadãos, assim os capacitando para o cabal exercício do controlo político [34]. Nenhum destes benefícios está dependente do sancionamento pelo não acatamento das recomendações.

Se o Tribunal de Contas não é, nem deve ser, um elemento facilitador da decisão pública importa pugnar para que a sua intervenção contenda o mínimo possível com a eficácia da gestão administrativa. O órgão

superior de controlo do setor público é, na verdade, um parceiro do executivo, do parlamento e dos cidadãos na missão de garantir a melhor alocação dos escassos recursos dos cidadãos contribuintes. Para além disto é ainda um tribunal. Não podemos correr o risco de politizar um tribunal, risco este que aumenta na mesma medida em que aumenta a sua capacidade de determinar as escolhas públicas⁴.

Por fim, a complexidade de um sistema de controlo robustecido ao longo dos últimos anos reclama um esforço acrescido de integração e cooperação, sob pena de duplicação de funções, naturalmente geradoras de ineficiência e capazes de sobrecarregar os deveres de reporte das entidades públicas controladas, num movimento que corre o risco de transferir para a estrutura de controlo a designada burocracia antigamente associada à estrutura administrativa de prestação de bens e serviços. É fundamental garantir a coerência entre os diferentes níveis de controlo interno, com separação de funções e objetivos, tal como é importante delimitar âmbitos de atuação e fronteiras entre as entidades que exercem controlo interno e aquelas que asseguram o controlo externo, reservando uma intervenção subsidiária destas últimas nos domínios de sobreposição.

A alteração de abordagem na intervenção das entidades a quem competem fins de monitorização ou fiscalização é extensível a todo o sistema de controlo, incluindo o interno. As entidades executoras e de controlo são parceiras na consecução dos direitos e expectativas dos cidadãos. A justiça, a transparência, a participação, a inovação e a satisfação dos direitos das pessoas são parâmetros de atuação partilhados, a cooperação e o trabalho colaborativo devem pautar as relações institucionais [36]. Ora, se é inequívoco que os tribunais no exercício da função jurisdicional não constituem órgãos passíveis de serem incorporados em teias de relações horizontais para lá da forte regulamentação que disciplina a sua atividade, o mesmo não é verdade para as entidades com funções de controlo, cuja modernização é tão imprescindível quanto a da administração executora. Só uma separação clara de ambientes permite progredir na função de controlo sem prejudicar a formalidade que não pode deixar de presidir à função jurisdicional.

7. A sociedade civil

“La citoyenneté, ne l’oublions pas, n’est pas seulement une relation verticale entre le membre d’un État et son pouvoir souverain.

⁴ É interessante a posição de Takuya Onoda, quando defende ser falaciosa a ideia de que a delegação de poder a especialistas não eleitos (agências, bancos centrais, entidades reguladoras independentes e União Europeia) contribuiria para a estabilidade política e consequente reforço da efetividade das políticas, por quanto muitas das intervenções destes agentes são atualmente foco importante de contestação política [35].

Elle est aussi un rapport horizontale entre égaux (...)[37].

Recentemente, um dos jornais diários nacionais mais lidos noticiava numa mesma edição as manifestações pelo direito à habitação, que ocorreram em diversas cidades do país, levando à rua milhares de cidadãos e os resultados do segundo Conselho de Cidadãos de Lisboa [38]. Eram deste modo notícia duas formas revitalizadas de participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, a primeira delas espontânea, a segunda institucionalizada, ambas capazes de gerar importantes impactos e as duas integradas em fenómenos de origem internacional. Poucos dias antes era noticiado o “maior protesto da história de Israel”, no qual “mais de 650 mil pessoas saíram à rua” em oposição à reforma judicial proposta pelo governo de coligação nacionalista de Benjamin Netanyahu [39]. Ao mesmo tempo, na cidade de Paris, um referendo municipal ditou o fim da disponibilização de trotinetes elétricas *self-service* (a partir de 1 de setembro do corrente ano) [40]. Neste caso, apesar de 89,03% dos votantes se terem manifestado contra este serviço, a participação no escrutínio (que requeria presença física nos balcões de voto) ficou abaixo dos 7,5% de eleitores inscritos. Paris será a primeira capital europeia a banir o serviço de aluguer de trotinetes elétricas em *self-service*. Ainda em França, foram concluídos os trabalhos da “*Convention citoyenne sur la fin de vie*”, lançada pelo Presidente da República e coordenada pelo Conselho Económico, Social e Ambiental [41]. Perante movimentos cívicos com distintas abordagens, propósitos e protagonistas, a administração reage e procura corresponder, embora tantas vezes sem plano, sem um enquadramento institucional claro e nem sempre coadjuvada por métodos de análise e reflexão crítica. Entre as formas de envolvimento cívico na ação política e pública, os “processos deliberativos” [42] têm despertado especial interesse, tendo motivado recentemente a tomada de posição da OCDE. Assinalado como um dos desafios à atual gestão pública, esta organização internacional elaborou uma lista de princípios tutelares de uma prática adequada de processos deliberativos. Entre os princípios enumerados é focada a salvaguarda da representatividade, defendendo-se que os participantes neste tipo de painéis correspondam a “um microcosmo da população geral”, reflexo do perfil demográfico da comunidade [42]. Outro dos princípios apontados sugere que seja garantido um tempo de reflexão adequado à produção de recomendações de qualidade e informadas, indican-

do um mínimo de quatro dias decorridos em reuniões presenciais. Deste referencial temporal e até da maior conveniência da presença física infere-se, *a contrario*, que a espontaneidade, a impulsividade e até o distanciamento físico podem perturbar a adoção de decisões ponderadas e esclarecidas. Acrescem como princípios maximizadores do sucesso deste tipo de processos, o compromisso da autoridade responsável com o acolhimento dos resultados em tempo oportuno, a coordenação e avaliação do processo através de meios formais, a proteção da privacidade dos participantes e o rigor da informação técnica e especializada concedida aos participantes.

O acolhimento e enquadramento normativo de processos participativos constitui um dever do Estado democrático, sendo encarado como solução apta a promover maior eficácia das iniciativas públicas, enquanto contribuem para reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições. Mais uma vez será necessário ajustar o princípio da participação com a garantia do núcleo essencial de eficiência do processo e, sobretudo, assegurar o equilíbrio entre as expectativas coletivas de uns e o interesse público (de todos) ainda alicerçado no método representativo. Naturalmente que nem todas as decisões são ajustadas a tais procedimentos decisórios e certamente que determinadas áreas de governo são mais propícias do que outras ao acolhimento de metodologias de participação inovadoras.

O caminho a percorrer ainda é longo, mas pode e deve ser célere, começando pela identificação de tópicos mais adaptados à codificação, como serão as políticas locais, temas fraturantes e dicotómicos, estratégia urbana, entre outros [42], em detrimento de temas menos flexíveis, como a segurança interna e a justiça.

Partindo dos cidadãos, com resultados igualmente impactantes, os protestos espontâneos da sociedade civil apresentam inegáveis méritos, como sejam, a promoção do interesse e participação pública, a par da circunstância de servirem de caixa de ressonância das preocupações de diferentes conjuntos de pessoas. Porém, é necessário reconhecer que a sua representatividade social não está assegurada, sendo esta forma de participação popular mais volátil à captação por interesses partidários, sindicais, ou outros, com tudo o que isso representa de eventual subversão da democracia representativa. Atualmente os processos deliberativos acima referidos são pouco experimentados, e as formas de participação dos cidadãos na decisão pública não são suficientemente inovadoras em Portugal, situação que conduz a uma valorização de todas as formas de intervenções espontâneas, com prejuízo para a eficiência e eficácia,

na medida em que estas, conforme referido, não garantem representatividade ou participação informada e estruturada, são mais suscetíveis à polarização e desinformação, pelo que não constituem verdadeiro suporte à decisão pública. Com perigo de desgaste das estruturas do Estado democrático e melindre da confiança dos cidadãos na capacidade institucional, com os efeitos que se conhecem e temem.

Em suma, o impulso cívico guia a evolução das políticas públicas nos mais diversos setores, incentivando a intervenção governativa ou controlando-a *a posteriori*. Constitui atualmente um dos fatores transformadores da gestão pública e reflete uma das vertentes do alargamento do exercício do poder político por intervenientes que não os órgãos tradicionais, após um intervalo de indesejável apatia.

O aproveitamento das suas inequívocas vantagens requer maior esforço do legislador e dos diversos agentes administrativos no terreno.

8. Conclusões

O que pode ser feito, então, para conciliar transparência e eficiência no Estado? “Values may also be constant, but equally can emerge and evolve over time as conditions” (Comissão Europeia). A sociedade atual exige mais do que o esforço em prol da eficiência e dos resultados. É necessário capacitar um sistema de governo para lidar com a incerteza, com o risco, com uma pluralidade de interesses públicos, por vezes contraditórios, com a regulação multinível e com a partilha de competências na definição das políticas públicas.

Começamos pela premissa que entende o serviço público como mais do que a mera provisão de serviços a cidadãos-consumidores, porquanto contém os fins da justiça, da igualdade e do interesse público, na convicção de que a administração pública serve a democracia, na esteira da afirmação de Janet e Robert Denhardt para quem, “Public servants do not deliver customer service; they deliver democracy” [43]. A eficiência, a eficácia, o bom desempenho, apenas relevam ao serviço daqueles fins, como forma de beneficiar a vida dos cidadãos atuais, sem prejudicar os futuros, apostando-se nas políticas centradas nas pessoas (políticas de prestação de cuidados centradas nos doentes, políticas de educação centradas nos alunos, políticas de imigração centradas nos imigrantes e nos residentes, entre outras).

Assumam-se, com sentido democrático, as elevadas expectativas de participação dos cidadãos e a capacidade de as estruturas sociais influenciarem o sentido das

políticas públicas, através da intervenção individual (sugestões e queixas às entidades, participação em consulta pública), indiretamente (movimentos de contestação social) ou por via da participação direta (ex. orçamentos participativos e processos deliberativos) e invista-se na informação e na partilha de conhecimento. Previna-se, todavia, qualquer forma de desvalorização do profissionalismo, do rigor técnico, da evidência científica. A confluência de diversos intervenientes na decisão pública requer uma abordagem colaborativa, em rede, de parceria entre os vários níveis e nas diferentes fases de intervenção. Será certamente útil investir na criação e disseminação de ferramentas preventivas do erro, de apoio à legalidade e à qualidade, no recurso à cocriação de projetos e soluções à medida de cada grupo de destinatários, favorecendo o tal ambiente de abertura e adaptabilidade da administração.

Estas orientações são incontroversas quando aplicadas na relação entre administração e cidadãos, mas terão de o ser também nas relações interinstitucionais, incluindo entre a administração executora e o complexo sistema de controlo e supervisão, ainda pautado por uma regulação rígida, relações tensas, formais e geradoras de indesejáveis entropias.

Aprofunde-se uma abordagem que opte por privilegiar o prestígio técnico, a partilha de boas práticas, o apoio e suporte, tributária de um sentido construtivo “bottom-up” apto a servir diversas áreas governativas, com exclusão mais natural da defesa, segurança e ordem pública. Na esteira de autores como Carl Marklund [44], “a abertura e partilha de conhecimento são também consideradas formas de promoção da criatividade, inovação e competitividade na sociedade de conhecimento global”. Ainda segundo o referido autor, esta abertura e transparência, a que acrescentaríamos participação, serviriam o *in-put* procedimental, mas também o *out-put* produtivo, numa perspetiva económica e política, capaz de estabelecer uma verdadeira ponte entre a legitimidade democrática e a eficiência económica.

Os métodos usados pelas instituições da União Europeia na base da designada “europeização horizontal” serão um bom exemplo desta forma de intervenção em rede, sem uma conformação e conformidade formal inequívoca, naturalmente complementar de um edifício de regula-

ção vertical, robusto, que garante as traves-mestras de um sistema de governo multinível e multidisciplinar.

Por fim, aguardemos que a tecnologia e a transição digital correspondam às melhores expectativas, sem acarretar os piores males, concretizando no mais breve trecho o poder transformador que antecipam, com ganhos de eficácia impossíveis de alcançar com o contributo meramente humano. A generalização das tecnologias de informação e comunicação foi precursora de um movimento que se robustece com o acolhimento da Inteligência Artificial (automação de processos robóticos, as ferramentas de “machine learning” e o recurso a algoritmos) e que contém a aptidão para influenciar as formas de intervenção do Estado, as relações com os cidadãos e, quem sabe, alavancar a alteração sistémica pugnada pelos organismos internacionais e supranacionais. Conforme afirmado pela Comissão Europeia “o setor das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) deixou de ser um setor específico, passando a ser a base de todos os sistemas económicos modernos inovadores” [45].

Independentemente do juízo de valor que, em cada momento, se faz da qualidade da ação governativa, é ajuizado que os cidadãos conheçam as limitações internas e externas que se colocam no caminho de qualquer governo. Por maioria de razão, os agentes políticos e sociais devem considerar, como já se afirmou, a emergência de um “poder político para além do Estado” e o exercício por atores de natureza diversa com poderes para participar na decisão pública, ocupando uma significativa margem de intervenção governativa.

Concluindo com Jorge Sampaio: “o exercício do poder político tem como objectivo o bem comum e não o benefício deste os daquele grupo de interesses e jamais, naturalmente, o proveito próprio daqueles que exercem funções públicas. Hoje, a capacidade que os governos dispõem de reformar políticas conducentes ao bem da comunidade está fortemente debilitada pela dimensão desmesurada da corporativização da sociedade portuguesa. Esta é uma debilidade grave do Estado no exercício das suas competências. É preciso coragem e um genuíno intuito reformador para opor aos interesses das corporações o interesse da população em geral e o interesse nacional” [46].

Bibliografia:

[1] Governo de Portugal. Arquivo histórico. Memorando de Entendimento no âmbito do programa de assistência económica e financeira (1.º Memorando e 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª, 8.ª, 9.ª, 10.ª, 11.ª e 12.ª revisões regulares). 2011. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>.

[2] Diário da República Eletrónico. Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto. Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. [consultado em 23 de abril de 2023]. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-106955825>.

- [3] Diário da República Eletrónico. Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. [consultado em 23 de abril de 2023]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/2-2013-588802>.
- [4] Canotilho JG. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. Em: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Coimbra: Coimbra Editora; 2001. p. 705-722. [consultado em 23 de abril de 2023]. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5713368/mod_resource/content/1/CANOTILHO_O%20Direito%20Constitucional%20passa_%20o%20Direito%20Administrativo%20passa%20tambem%CC%81m_OtávioVenturini.pdf.
- [5] Nikolas R, Miller P. Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*. 1992; 43(2). [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://doi.org/10.2307/591464>.
- [6] Garcia MG. Direito das Políticas Públicas. Almedina: Coimbra; 2018. p. 39 e ss.
- [7] OCDE. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. 2020. [consultado em 20 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- [8] Estorninho MJ. A fuga para o Direito Privado. Contributo para o estado da actividade de direito privado da Administração Pública. 2.ª Ed. Coimbra: Almedina; 2009.
- [9] Sen A. Identity and Violence. The illusion of Destiny. Penguin Group; 2006, p. 130.
- [10] Zuleeg F, Emmanouilidis JA, Castro RB. Europe in the age of permacrisis. *European Policy Centre*. Março de 2021 - [consultado a 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c>.
- [11] Reinnermann H. Modernisierung von Staat und Verwaltung. *Verwaltung und Management*. 2003;6. p. 331-334. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Ehemalige/Reinnermann/rome.pdf>.
- [12] Comissão Europeia. Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future. 2021. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms_0.pdf.
- [13] Neves AF. Direito da Organização Administrativa e Serviço Público. Coimbra: Almedina, 2023.
- [14] Comissão Europeia. Governança Europeia - Um Livro Branco. 2001. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>.
- [15] ONU. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. 2015. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.
- [16] Conselho da União Europeia. A economia do bem-estar - Resumo do documento de referência da OCDE intitulado "Criar oportunidades para o bem-estar das pessoas e o crescimento económico". 2019. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10414-2019-INIT/pt/pdf>.
- [17] Comissão Europeia. Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future. 2021. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms_0.pdf.
- [18] Comissão Europeia. Decision setting up the group of experts on public administration and governance. 2021. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em file:///C:/Users/sara_/Downloads/C(2021)9535_0%20(2).pdf.
- [19] Ferreira EP, Morais LS. A Regulação Sectorial da Economia. Introdução e Perspectiva Geral. Em: Ferreira EP, Morais LS, Anastácio G. (coordenadores). Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo? Coimbra: Almedina; 2009. p 7-38.
- [20] Barreto A. A Fundação Gulbenkian e a Sociedade Portuguesa. Em: Fundação Calouste Gulbenkian, cinquenta anos, 1956-2006. Lisboa: FCG; 2007. p 17-67.
- [21] Pereira PT. O Prisioneiro, o Amante e as Sereias. Coimbra: Almedina; 2008.
- [22] Corkill D. O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo. Em: Rosas F e Oliveira PA. (coordenadores). A Transição Falhada – O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974). Lisboa: Editorial Notícias; 2004.
- [23] Moreira V. Auto-regulação Profissional e Administração Pública. Coimbra: Coimbra Editora; 1997.
- [24] Moreira V, Leitão Marques M. A Mão Visível – Mercado e Regulação. Coimbra: Coimbra Editora; 2003.
- [25] Moreira V, Lima LV. A nomeação dos reguladores – entre o radicalismo e a moderação das propostas de reforma. Em: Textos de Regulação, n.º 2. Entidade Reguladora da Saúde; 2012.
- [26] Moreira V, Maças F. Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projecto de Lei-Quadro. Coimbra: Coimbra Editora; 2003.
- [27] Lourenço A. O Estado Regulador em Portugal. Evolução e desempenho. Fundação Francisco Manuel dos Santos; outubro de 2022. [consultado a 21 de abril de 2023]. Disponível em file:///C:/Users/sara_/Downloads/Estudo%20Completo%20(PDF).pdf
- [28] Simões J, Vale Lima L. A regulação da saúde em Portugal. IHMT[Internet]. 30Jun.2017 [citado em 24 de Abril de 2023]. 16:29-7. Disponível em <https://anaisihmt.com/index.php/ihmt/article/view/41>.
- [29] Vital M. Administração Autónoma e Associações Públicas. Coimbra: Coimbra Editora; 1997.
- [30] Amaral F. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina; 1998 (Vol. II). p. 408.
- [31] Moreira V. Causa-nossa Blog [Internet]. 22 de março 2023 [citado a 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://causa-nossa.blogspot.com/>.
- [32] Martins GO. Tribunal de Contas. Anuário 2006. Lisboa: Edição Tribunal de Contas; 2007. [consultado em 21 de abril de 2023]. p 9-16. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/anuario/Documents/2006/an2006.pdf>.
- [33] Martins GO. A reforma do Tribunal de Contas em 2006. *Revista do Tribunal de Contas*. 1996 Jul/Dez; 46:27-62.
- [34] Costa P. O Tribunal de Contas e a boa Governança. Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. [Tese de doutoramento]. Universidade de Coimbra: Coimbra; 2012. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/21154/3/O%20Tribunal%20de%20Contas%20e%20a%20Boa%20Governan%C3%A7a.pdf>.
- [35] Onoda T. The political consequences of regulatory reforms: drug rationing policies in England and France. [Tese de doutoramento]. London School of Economics and Political Science. Londres; 2018. [citado em 23 de abril de 2023]. Disponível em: http://etheses.lse.ac.uk/3874/1/Onoda__political-consequences-of-regulatory-reforms.pdf.
- [36] Fonseca F, Carapeto C. Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação (3ª ed.). Lisboa: Silabo, 2014.
- [37] Gaille M. Le Citoyen. Flammarion: Paris; 1998.
- [38] Jornal Público. Moedas promete analisar ideias “óbvias” do segundo Conselho de Cidadãos de Lisboa. Lisboa: 2 de abril de 2023.
- [39] Sic Notícias online. Manifestações históricas em Israel: o que motiva os protestos? 27 de Mar2023. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://siconoticias.pt/mundo/2023-03-27-Manifestacoes-historicas-em-Israel-o-que-motiva-os-protestos--10b67e93>.
- [40] Le Monde AFP on-line: 2 de abril de 2023. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/04/02/trotinettes-electriques-les-parisiens-ont-vote-contre-le-maintien-en-libre-service-dans-la-capitale_6168001_823448.html.
- [41] Conseil Économique, Social et Environnemental. Rapport de la Convention Citoyenne sur la fin de vie. Avril 2023. [consultado em 23 abril de 2023]. Disponível em: https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/CCFV/Conventioncitoyenne_findevie_Rapportfinal.pdf.
- [42] OCDE. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing: Paris; 2020. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- [43] Denhardt J, Denhardt R. The New Public Service: serving, not steering, Expanded edition. New York; 2007, p. xi. [consultado em 23 abril de 2023]. Disponível em: http://www.untag-smid.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf.
- [44] Marklund C. From Promise to Compromise: Nordic Openness in a World of Global Transparency. Em: The Paradox of Openness. Leiden: Brill; 2015. p.237–261. Disponível em: https://doi.org/10.1163/9789004281196_013.
- [45] Comissão Europeia. Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Conselho das Regiões -Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa. 2015. [consultado em 21 de abril de 2023]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>.
- [46] Sampaio J. Com os Portugueses: Dez Anos na Presidência da República. Afrontamento: Lisboa; 2005.

Conflitos de interesse:

O autor declara que não existem conflitos de interesse relacionados com o presente artigo.