



Conselho Económico e Social

ADMINISTRAÇÃO CONSULTIVA
EM PORTUGAL

Série "Documentos e Estudos Internos"

• Lisboa •

ADMINISTRAÇÃO CONSULTIVA EM PORTUGAL

Direcção:

Maria Manuel Leitão Marques

Equipa de Investigação:

Maria Manuel Leitão Marques

Professora Associada da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Investigadora do Centro de Estudos Sociais

Ana Isabel Santos

Sandra Nogueira

Assistentes de Investigação do Centro de Estudos Sociais

Série "Documentos e Estudos Internos"

• Lisboa, 1996 •

NOTA PRÉVIA

Esta investigação foi concluída em Maio de 1996, em virtude de um compromisso anteriormente assumido com o Conselho Económico e Social. Tínhamos então a consciência que tanto o número, como a composição e funções dos órgãos consultivos iria sofrer alterações a curto prazo, nomeadamente, em consequência da reformulação orgânica dos Ministérios.

Contudo, como escrevemos neste trabalho, o crescimento da Administração consultiva e a sua configuração têm-se mostrado variáveis independentes do tipo de Governo e respectiva maioria parlamentar. Daí que nos tivéssemos “arriscado” a formular conclusões e mesmo a fazer sugestões, sem temer fortemente que a sua utilidade pudesse ser afastada de imediato por uma inversão de tendências na orientação da Administração. E, de facto, a nossa previsão não foi, por ora, contrariada. De Maio até Novembro do ano em curso foram criados 16 novos conselhos e comissões, comprovando-se a tendência para a proliferação dos órgãos consultivos que referimos na conclusão. Além disso, continua a verificar-se uma potencial sobreposição de funções entre os conselhos sectoriais e o Conselho Económico e Social. Veja-se por exemplo, o que pode acontecer com o Conselho para o Desenvolvimento Económico (a criar no Ministério da Economia) ou mesmo com o Conselho Nacional de Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Igualmente se acentua a sobrecarga das confederações (patronais e sindicais) e de outras associações (como a Associação Nacional de Municípios Portugueses ou as associações de consumidores) pelo número crescente de estruturas consultivas em que estão envolvidas.

Tudo isto torna mais urgente a necessidade de avaliar e reflectir seriamente sobre o verdadeiro papel da Administração consultiva, mais que não seja por uma razão de eficiência. Esperamos que este estudo possa, de algum modo, para isso contribuir.

PREFÁCIO

Interessada nas transformações por que passa toda a regulação pública, particularmente nos domínios económico e social, decidi há algum tempo iniciar uma investigação sobre a administração consultiva em Portugal. O meu objectivo era observar a participação de entidades exteriores em tarefas de regulação e a passagem de processos "autoritários" a processos participados e negociados de forma institucional. Não sabia então das dificuldades por que teria de passar, considerando a ocultação relativa (visto que não registada sistematicamente) dos conselhos e comissões consultivas no "labirinto" da Administração Pública em geral. Desse ponto de vista, esta investigação constituiu uma experiência exemplar de aprendizagem sobre a organização do Estado e da sua administração.

Que se conheçam, não havia grandes estudos sobre este tema em Portugal. Verifiquei depois que investigações realizadas sobre outras realidades se queixavam da mesma falta de informação que tivemos de enfrentar para construir o "mapa do tesouro", ou seja, para cartografar, e depois caracterizar, a administração consultiva. É possível que não tenham sido assinalados alguns "lugares", escondidos atrás dos "montes" ou não detectados pelo nosso escrutínio. Mas como coordenadora desta investigação posso garantir que "saímos muitas vezes da estrada principal, andámos por atalhos áridos e caminhos de pé posto e subimos à montanha para ver o outro lado", não negligenciando qualquer fonte de informação e cruzando o mais possível a que conseguimos obter com o fim de localizar os órgãos consultivos que existem e funcionam na Administração portuguesa. Até ao último momento, não regateámos esforços para actualizar a nossa base de dados com novos conselhos ou comissões ou alterações na informação referente aos que dela já constavam, mesmo que isso, como se compreende, nos obrigasse a ajustamentos sucessivos na análise dos valores apresentados. Apesar disso, a nossa experiência diz-nos que é possível amanhã, ao folhear o Diário da República, depararmos com um novo conselho ou comissão, levando a que os valores apresentados de imediato se desactualizem. Menos provável é que isso afecte, no essencial, as conclusões agora retiradas, podendo até vir a reforçá-las. Sem falsa modéstia, o conhecimento de alguns estudos comparados permite-me afirmar que fomos profundas na nossa investigação, procurando conduzi-la para "além das fachadas" e com sentido crítico, sem

prejuízo dos desenvolvimentos que se lhe devem seguir como, de resto, se escreve na conclusão.

Ao longo deste estudo, contei com a colaboração de muitas pessoas e instituições que gostaria de mencionar e agradecer, correndo, como sempre, o risco de omissões injustas que espero me sejam relevadas.

Em primeiro lugar, esta investigação começou a ser feita no âmbito do Observatório Intercentros e, em particular, da sua linha de investigação sobre «Estado e Sociedade: Estado, políticas públicas e regulação sócio-económica», contando com o apoio indispensável da Fundação Calouste Gulbenkian.

Quando contactei Conselho Económico e Social, o então seu Presidente, Dr. Henrique Nascimento Rodrigues, manifestou-me de imediato o seu interesse em publicar os resultados que viesse a obter. Como não é comum os investigadores usufruírem de tal "boa vontade" da Administração (menos ainda os que trabalham longe da capital), quero manifestar aqui também o meu reconhecimento ao Dr. Henrique Nascimento Rodrigues e naturalmente ao Conselho Económico e Social.

A colaboração que recebi dos gabinetes de todos os Ministérios, dos Governos da Regiões Autónomas, de muitos outros serviços públicos e das associações que entrevistei, revelou-se essencial para o prosseguimento desta investigação. Na impossibilidade de nomear um a um, a todos deixo o meu agradecimento pelo tempo e informação disponibilizada. (Infelizmente, registei também a falta de resposta de vários serviços públicos à informação que lhes foi solicitada, apesar da nossa insistência repetida).

Esta investigação foi realizada no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Como se tornou costume, ao longo dela, contei com a colaboração de outros investigadores a quem quero agradecer todas as críticas, que procurei aproveitar para enriquecer este trabalho. Uma menção especial é devida aos Profs. Doutores Boaventura de Sousa Santos, José Reis e José Manuel Pureza e aos Drs. João Pedroso e António Casimiro Ferreira.

Ao Vital Moreira, para além das sugestões, agradeço e registo a inspiração que a leitura da sua tese de doutoramento trouxe para a organização desta investigação.

Da Ana Bacelar, da Biblioteca da Faculdade de Economia, não esqueço o cuidado e prontidão com que foi respondendo aos repetidos pedidos de legislação que quase diariamente lhe eram feitos.

Na parte final de execução deste estudo, recebi ainda a colaboração das Dras. Catarina Frade e Teresa Lello e do Dr. Carlos Nolasco. Uma referência muito sentida para Dra. Teresa Pratas Jorge, sem palavras que possam traduzir a sua solidariedade inexcedível.

Por fazerem parte da equipa de investigação não teriam de ser aqui mencionadas, mas, assumindo o risco da "heterodoxia", quero por fim registar a competência, entusiasmo e dedicação, além de tudo o resto, das Dras. Ana Isabel Santos e Sandra Nogueira.

A variedade da colaboração de que beneficiei não me isenta, nem me pode diminuir as responsabilidades pelas eventuais deficiências do trabalho que, como coordenadora da investigação, por inteiro assumo.

Maria Manuel Leitão Marques

Coimbra, 25 de Maio de 1996

PLANO GERAL

INTRODUÇÃO	8
PARTE I: Regulação pública e administração consultiva	14
PARTE II : A administração consultiva	49
CONCLUSÃO.....	118

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a regulação e administração públicas, particularmente nos domínios económico e social, têm sido objecto de diversas transformações que ora se traduzem na desregulação e privatização, ora na alteração do processo de regulação ou da medida regulatória propriamente dita e do modo como é aplicada.

Entre as transformações ocorridas, destaca-se a aproximação entre reguladores e regulados ou a integração dos administrados no exercício de tarefas de administração pública, quebrando a tradicional separação entre técnicas imperativas e contratuais. Essa aproximação e integração ocorrem em diferentes fases do processo de regulação, indo desde a participação dos interessados na selecção das orientações e operacionalização das regras – gerando o que alguns autores vêm designando por **direito negociado** – até à sua aplicação, controlo do seu cumprimento e aplicação de sanções. Os formatos em que se concretiza podem também ser distintos: desde a consulta aos grupos de interesses afectados ou a personalidades exteriores à Administração (escolhidas em função da sua "independência" do seu "mérito" ou "competência técnica") até à auto-regulação publicamente reconhecida, passando pela co-decisão e concertação. Em qualquer dos casos, visa-se aumentar a eficiência, a adequação e a aceitação da regulação pelos seus destinatários, facilitando as tarefas de governo e administração.

O trabalho aqui apresentado incide precisamente sobre a função consultiva e, particularmente, sobre a sua tradução orgânica: a **administração consultiva**. Não se tratando de um novo tipo de administração, os órgãos consultivos têm-se multiplicado nos últimos anos ao nível nacional ou da União Europeia (gerando, mesmo, a "ciência da comitologia")¹.

¹ O mesmo se passa fora da Europa. Nos EUA o *Federal Advisory Committee Act* (FACA) foi adoptado para controlar a proliferação de comités consultivos, particularmente junto do Executivo. Informações sobre outras organizações internacionais, como a ONU ou a OCDE, apontam no mesmo sentido.

Nesta investigação procurámos mostrar o que se passa em Portugal, centrando-nos apenas numa das formas de exercício da função consultiva: aquela que se traduz na existência de **órgãos colegiais permanentes de consulta**.

Foram as seguintes as hipóteses de que partimos:

– Sendo Portugal um Estado-membro da UE é natural que na nossa administração se façam sentir as tendências observadas em outros países em matéria de participação dos interesses e de cientistas e técnicos na administração pública;

– Essas tendências poderão ser, eventualmente, acentuadas pela herança corporativa ou enfraquecidas, pelo menos na prática, pela ausência de organizações fortes da sociedade civil², especialmente notada em novas áreas da regulação como a informação, o consumo ou ambiente.

– A debilidade da organização da sociedade civil e a longa tradição de fraco exercício de cidadania podem tornar a administração consultiva, em parte, numa realidade virtual, mais legitimadora do que participativa ou reflexiva, gerando grandes assimetrias na representatividade real. As normas que criam os diferentes órgãos consultivos serão então dotadas de uma eficácia apenas simbólica, puramente enunciativa (promulgadas mas nunca executadas) ou argumentativa (promulgadas e aplicadas mas que não permitem atingir os objectivos previstos)³.

– A falta de densidade na organização da sociedade civil pode ainda ter como efeito a sobrevalorização dos interesses mais organizados e mais gerais, representados nas confederações.

² Sobre o processo de constituição dos parceiros sociais cf. Lucena e Gaspar, 1992. Aí se defende que «o associativismo português, o mais das vezes construído de cima para baixo, é, regra geral, pouco participado, pouco abonado (quando não indigente) e de representatividade duvidosa ou dividida». Para os autores isto torna-o dependente do poder político sob diversos aspectos, desde os financeiros aos políticos. Contudo, os mesmos autores reconhecem que existem «sintomas de vitalidade e de autonomia associativa» que podem vir a alterar este panorama, conferindo maior importância ao sector associativo (1992: 181-182). Cf. ainda sobre as confederações sindicais e sua contribuição para a construção do pacto social em Portugal, Costa, 1994: 119, e sobre a representatividade dos diferentes tipos de parceiros sociais na União Europeia, o *Estudo sobre os Parceiros Sociais*, da Comissão da CE (não publicado).

– Estas formas de organização dos interesses adequam-se à macro-consulta e concertação, sobretudo de âmbito geral, mas distorcem a meso-consulta e a micro-consulta ou concertação mais especializada, formas cujas tendências acima referidas (especialização, diferenciação) acrescidas do princípio da subsidiariedade, deveriam reforçar.

– Para o mesmo efeito pode contribuir também a tradição centralizadora da Administração Pública em Portugal.

– É assim provável que as transformações no processo de regulação, num futuro próximo, passem mais por alterações internas na estrutura administrativa do que por uma alteração profunda na relação com os administrados.

Metodologia

Pretendemos, em primeiro lugar, cartografar os organismos existentes (conselhos, comissões, observatórios⁴) que preenchem características de administração concertada e/ou consultiva. Além dos órgãos consultivos propriamente ditos, ou seja, os que têm apenas funções consultivas, procurámos outros que têm algumas competências deliberativas, sempre que neles participam representantes de interesses organizados. Explicitaremos adiante as razões que levaram a esta aproximação. Numa primeira fase da investigação, procedemos à inventariação dos organismos existentes (conselhos e comissões) incluindo, nomeadamente, a recolha de informação relativa à data de criação, organismo de que depende, competências atribuídas, âmbito geográfico e composição verificadas no respectivo documento legal. As fontes de informação foram, assim, documentais (leis, decretos-lei, leis orgânicas, estatutos, etc.), antecedidas de consulta aos

³ Sobre os diferentes modelos de eficácia simbólica do direito cf. García Villegas, 1993: 239.

⁴ Não existe um critério que permita distinguir um conselho de uma comissão, sendo contudo mais frequente o uso do termo *conselho* para designar as estruturas consultivas com representação de interesses e *comissão* para designar as que têm sobretudo natureza técnica. A designação de *observatório* é mais recente e tem sido tendencialmente aplicada para os organismos (participados ou não) a quem compete analisar um determinado aspecto da actividade administrativa (a justiça, a segurança social) ou um problema específico com que esta se defronta (por exemplo, o desemprego), caracterizando a situação e a sua evolução e, eventualmente, sugerindo ou propondo

departamentos governamentais (ministérios), Governos das Regiões Autónomas, parceiros sociais e associações mais importantes. Pretendeu-se que esta recolha fosse exaustiva no caso dos conselhos e comissões que incluem entre os seus membros individualidades exteriores à administração, quer representem associações ou empresas, quer sejam independentes, e cujo âmbito de actuação é nacional ou regional (Regiões Autónomas ou um conjunto de distritos). Abrangeram-se os órgãos consultivos da administração estadual desconcentrada com um âmbito geográfico mais restrito (como as Comissões Sub-Regionais da Segurança Social ou os Conselhos Consultivos dos Centros de Formação Profissional de gestão directa do Instituto de Emprego e Formação Profissional - IEFP) que, contudo, não serão incluídos no tratamento conjunto da administração consultiva na Parte II, mas não foram investigadas as autarquias. Por se afastarem do objecto específico desta investigação, também não foi feita uma recolha exaustiva das comissões e conselhos puramente administrativos, ou seja, que apenas incluem membros provenientes de diferentes entidades públicas.

O facto de termos procurado, por todos os meios ao nosso alcance, que a recolha fosse exaustiva, não quer dizer que tenham sido detectados todos os conselhos e comissões existentes dentro dos limites acima definidos. Se se pode falar em Estado labiríntico, é talvez esta uma área privilegiada para o representar. As agruras desta investigação são muitas e não podem ser aqui contadas. Desde sermos, consecutivamente, remetidos de serviço para serviço sem que ninguém nos conseguisse informar sobre um dado Conselho ou Comissão, às cartas e faxes que se "perderam", ou que nunca foram respondidas, etc, etc⁵. É claro que também contámos com a excelente colaboração de muitos serviços públicos e associações a que agradecemos no devido local.

No sentido de obter informação adicional sobre o funcionamento dos conselhos e comissões, foram efectuados contactos junto de cada um deles. Para o efeito,

intervenções consideradas relevantes.

⁵ Note-se que o *Roteiro da Administração Pública*, publicado pelo Secretariado para Modernização Administrativa, não discrimina este tipo de organismos.

utilizou-se um questionário, solicitando-se também, regulamentos internos, actas das reuniões efectuadas e/ou resumos dos pareceres emitidos.

No questionário pedia-se a seguinte informação: a data de início do funcionamento; os representantes que foram efectivamente designados e a associação ou outra entidade de onde provêm; o número, aproximado, de reuniões realizadas desde a sua entrada em funcionamento; a periodicidade dessas reuniões; o número de decisões ou pareceres já emitidos; e uma súmula dos principais assuntos e pareceres discutidos ou aprovados. Constavam ainda do questionário duas questões abertas onde se solicitava a opinião do inquirido (o presidente do Conselho ou da Comissão) relativamente às competências da entidade em questão e outras observações consideradas relevantes⁶.

Pretendíamos através das respostas ao questionário comparar a configuração legal de cada órgão com o seu funcionamento efectivo. Entendemos que era importante levar tão longe quanto possível o estudo da correspondência que existe (ou não) entre as competências atribuídas e as que são exercidas. Além do mais, esta fase da investigação permitiu-nos distinguir os conselhos que funcionam regularmente dos que não funcionam.

Recorreu-se ainda à realização de entrevistas a membros dos conselhos e comissões (associações, serviços públicos). Naturalmente, esta fase da investigação não cobriu o universo dos conselhos e comissões analisados, tendo em conta a sua extensão. Para obviar esta limitação, entrevistámos parceiros sociais e associações representados num grande número de conselhos e comissões, como é o caso das Confederações patronais e sindicais, da DECO e da QUERCUS.

Assim, problematizaremos, em primeiro lugar, o objecto desta investigação no quadro das transformações da regulação pública, em geral, e da regulação económica e social, em particular (Parte I). Depois, apresentaremos sistematicamente os resultados agregados da investigação, caracterizando em conjunto o universo de conselhos e comissões estudadas (Parte II). Finalmente,

⁶ A execução desta parte da investigação processou-se com alguma dificuldade pela falta de

retiraremos as devidas conclusões. Em anexo, junta-se uma lista de todos os conselhos e comissões analisadas, referindo o sector da Administração junto do qual funcionam e o diploma ou diplomas que os criaram e que regulam o respectivo funcionamento⁷.

resposta dos organismos contactados.

⁷ A apresentação pormenorizada da composição, competências, modo de funcionamento e financiamento de cada órgão consultivo, faz parte do relatório completo desta investigação que se encontra disponível no Conselho Económico e Social.

PARTE I

REGULAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO CONSULTIVA

1. A regulação pública: caracterização básica

Para localizarmos o tema desta investigação na problemática da regulação pública em geral convém começar por precisar alguns conceitos com que trabalhamos.

Em primeiro lugar, entendemos por *regulação pública* o conjunto de medidas legislativas e/ou administrativas através das quais o Estado determina, controla, ou influencia o comportamento de terceiros, pretendendo evitar que esses comportamentos tenham efeitos lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direcções socialmente desejáveis⁸.

Na sua essência, o conceito de regulação pública implica a alteração dos comportamentos de agentes privados, ou mesmo públicos mas autónomos, em relação ao que eles seriam se ela não existisse, isto é, se os seus comportamentos obedecessem apenas às leis de mercado ou a mecanismos de auto-regulação.

A regulação pública distingue-se, portanto, da regulação pelo mercado e das regras provenientes de entidades privadas dotadas de um poder económico suficiente para as tornar efectivas (por exemplo, preços impostos por empresas em posição dominante ou códigos de conduta provenientes de associações profissionais privadas). Cabem, contudo, no conceito de regulação pública aqui proposto as medidas convencionadas ou contratualizadas entre entidades públicas e privadas por iniciativa e num quadro legal definido pelas primeiras (como é caso dos contratos-programa, dos preços convencionados ou dos acordos de concertação), assim como a regulação económica produzida por entidades privadas por delegação e com base no enquadramento produzido por entidades públicas⁹.

⁸ Do ponto de vista da regulação económica o conceito de regulação aqui adoptado é portanto menos amplo do que o de intervenção pública na economia, visto que exclui a actividade directa do Estado como produtor de bens ou serviços.

⁹ Sobre o conceito de regulação em geral cf., entre outros, K. Button & D. Swann, *The Age of Regulatory Reform*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

A regulação pública pode ser económica, social ou cultural (incluindo a educação e a investigação) de acordo com as áreas a que especificamente se dirige. De um ponto de vista *territorial* ou *geográfico*, o seu âmbito pode ser mundial, regional, nacional ou local.

Em função dos seus efeitos e objectivos a regulação económica pública divide-se tradicionalmente em duas categorias básicas. A primeira compreende as medidas que visam restringir a liberdade de iniciativa económica, em qualquer das suas componentes: acesso, organização ou exercício da actividade económica. Constitui a regulação classicamente designada por polícia económica e a essência do Estado regulador¹⁰. Estas formas de regulação exprimem-se tipicamente em medidas de carácter preventivo (exigência de licenças ou autorizações ou o estabelecimento de condições diversas para a prática de certos actos) e repressivo (aplicação de sanções de natureza civil, administrativa ou penal), acompanhadas das respectivas medidas de controlo (inspecções, etc.). A segunda categoria compreende as medidas que se traduzem ou contêm indicações, incentivos, apoios ou ajudas aos agentes económicos para que assumam determinados comportamentos favoráveis ao desenvolvimento de políticas públicas, designadamente económicas ou sociais. Mais do que uma função correctora (reguladora em sentido restrito) do Estado *vis-à-vis* dos mercados, está-se aqui perante uma função de orientação ou de promoção da actividade económica (reguladora em sentido amplo, na medida em que o Estado usa meios legais e administrativos com o fim de fazer inflectir os comportamentos dos agentes económicos em determinados sentidos compatíveis com os objectivos das políticas públicas).

Uma das características actuais da regulação pública é o esbatimento das fronteiras entre os dois tipos de regulação (restrição e promoção). Assim, as

¹⁰ É sobretudo nela que se pensa quando se discute a existência de excesso ou défice de regulação pública na economia. É também ela que constitui o objecto principal das políticas de desregulação tal como foram concebidas nos EUA. De igual modo, quando se diz que a compressão do Estado produtor teve como consequência a expansão do Estado regulador tem-se como pressuposto que a privatização de alguns serviços públicos levou à regulação do modo como eles são prestados pelas empresas privadas concessionárias, designadamente nos domínios da qualidade e dos preços.

medidas restritivas da liberdade de iniciativa económica são progressivamente negociadas com os seus destinatários, quer na fase da sua formulação, quer sobretudo na forma da sua aplicação, e obedecem muitas vezes a contrapartidas por parte das autoridades públicas.

2. As transformações na regulação pública

Para além da pura desregulação, a regulação pública tem sido atravessada por outros processos de transformação.

Observando a situação de diversos países e organismos supra-nacionais, podemos detectar, na sua origem, algumas causas comuns. Sem entrar profundamente na sua análise, destacaremos a crescente complexidade técnica dos serviços públicos, que provoca a sua diferenciação e especialização; a multiplicação dos interesses abrangidos por cada medida regulatória; a necessidade crescente de articulação a nível internacional; e a procura de ganhos de eficiência com o objectivo de diminuir a despesa pública. A complexidade técnica detecta-se com particular acuidade em novas áreas emergentes de regulação, como o ambiente, a informação, a qualidade, ou em "velhos" domínios, como a concorrência ou a esfera financeira, em parte por efeito da globalização.

Ainda que o impacto destas causas tenha sido diferente de acordo com as tradições administrativas de cada país ou organização internacional e com as características e problemas colocados pela área a regular, podem registar-se também alguns efeitos comuns: a autonomização e relativa "empresarialização" de alguns serviços públicos; a criação de organismos de regulação económica independentes da Administração (e dos interesses regulados); a criação junto da Administração de órgãos em que participam representantes dos interesses regulados ou personalidades escolhidas em função da sua competência; o reconhecimento do estatuto público a associações privadas; e a subcontratação de funções públicas de regulação a entidades privadas.

A regulação pública e as transformações ocorridas estão representadas esquematicamente nas Figuras I e II. Na primeira, divide-se o conjunto da

regulação (do Estado ao mercado) em diferentes estratos conforme o tipo de entidade responsável pela sua produção. Na segunda, repete-se o esquema dinamizando-o, isto é, representando as tendências acima referidas. Como em qualquer representação esquemática, ignoram-se os movimentos contraditórios, sem contudo esquecer a sua existência. No nosso entender, observa-se uma transferência de regulação directa para a indirecta, no sentido de a aproximar do mercado, mas sem que o Estado perca por completo o controlo do processo, o que, além do mais, facilita a inversão desta tendência. Por vezes os quadros gerais continuam a ser definidos ao nível central mas de forma aberta, deixando o seu preenchimento para quem seja responsável pela sua aplicação.

Figura 1
A regulação económica e social



Figura 2
A desregulação económica e social



Outro movimento a que tem sido dado menor importância na discussão desta problemática é o que vai do mercado para auto-regulação profissional (ou por actividade económica) que se manifesta, por exemplo, no aparecimento de códigos de conduta (no domínio financeiro, na publicidade, nas relações contratuais, etc.). Por vezes, estes dois movimentos combinam-se na mesma área de regulação¹¹.

O exemplo do mercado de valores mobiliários parece-nos paradigmático a este respeito. De facto, o formato regulatório introduzido pelo Código do Mercado e Valores Mobiliários assenta na articulação de várias instituições¹².

Em primeiro lugar, o formato e regime regulatórios introduzidos pelo Código do Mercado de Valores Mobiliários pautaram-se pelos princípios da autonomia do

¹¹ Sobre a alteração radical na estrutura do direito por efeito dos diferentes movimentos em que se traduz a interpenetração entre as técnicas autoritárias (imperativas) e as contratuais, radicalmente separadas no modelo liberal, cf. Morand, 1991. Aí se dão exemplo dos dois movimentos: do Estado para o mercado e deste para o Estado (a estatização dos acordos privados), adensando a zona intermédia que representamos nas Figuras I e II.

¹² De acordo com V. Moreira (1996: 113), o formato regulatório é o conjunto de traços institucionais definidores de uma certa forma de regulação. É a arquitectura institucional de cada

mercado de valores mobiliários, "implicando a desestatização, desgovernamentalização e liberalização" (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, p. 8). Este princípio traduziu-se na eliminação de muitas autorizações anteriormente requeridas (como, por exemplo, no caso de lançamento de subscrição pública de acções); na privatização das bolsas, que passaram do Estado para a propriedade e administração de uma ou de várias associações de bolsas, constituídas sob a forma de associações de direito privado sem fins lucrativos; na desgovernamentalização que resulta do facto de o principal organismo regulador — a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) — ser relativamente independente, embora não assuma plenamente o formato de autoridade administrativa independente. Vai ainda no mesmo sentido a transferência de funções de regulação para as associações de bolsa e outras associações de intermediários financeiros. Todas estas alterações ilustram o movimento descendente: do Estado (Governo e Administração Central) para formas de administração indirecta com grande autonomia (a CMVM), com participação dos regulados (o Conselho Nacional do MVM e o Conselho Consultivo da CMVM), ou mesmo subcontratação de regulação a associações privadas (os códigos de conduta).

Contudo, como se afirma expressivamente no próprio Código, o novo formato não se traduz verdadeiramente na desregulação do sector e na total perda de controlo por parte do Estado. «Privatizar ou liberalizar não significa necessariamente desregulamentar, muito pelo contrário, quando, em áreas de manifesto interesse geral da comunidade, como o mercado de capitais, a iniciativa privada se substitui ao Estado ou a acção dos agentes económicos deixa de ficar dependente de prévia autorização administrativa é natural (e, as mais das vezes, como aqui sucede, é imperativo) que a regulamentação se adense, como única forma de que nesse caso se dispõe para assegurar os interesses gerais referidos» (Preâmbulo do Código do MVM).

sistema regulatório. Na definição do formato regulatório assume relevo decisivo a localização das decisões regulatórias (Cf. Também Francis, 1993: 42 ss e 64).

O formato regulatório do MVM exemplifica ainda o outro movimento que representámos na Figura II, isto é o movimento ascendente: do mercado para a auto-regulação privada não contratual, ou seja, produzida por associações. No Capítulo IV e particularmente no art. 655º do Código prevê-se a obrigação de cada «tipo homogéneo de actividades de intermediação em valores mobiliários elaborar um código de conduta em que se estabeleçam as normas de deontologia profissional a observar pelos referidos intermediários no exercício dessas actividades». Dos códigos constarão as sanções de natureza disciplinar aplicáveis à violação das respectivas normas e os órgãos competentes para a sua aplicação. Serão submetidos à aprovação da CMVM pelos organismos de classe representativos da categoria, a qual poderá sugerir as alterações e aditamentos que considere necessários e serão publicados no Diário da República¹³. Tudo isto confere a estes códigos a natureza de auto-regulação tutelada, publicamente induzida e reconhecida¹⁴.

Menos complexo, mas igualmente exemplificador da "confusão" de estatutos inerente a certas formas de desregulação/privatização, é o formato das **comissões vitivinícolas regionais**. Tratando-se de organismos privados, são, no entanto, geridas por um Conselho Geral, composto, não só pelos diferentes agentes económicos da região (representantes da lavoura, adegas cooperativas, associações de agricultores, produtores/engarrafadores e representantes do comércio), mas também pelo representante do Estado (designado pelo Ministério da Tutela), que aliás preside (art. 8º da Lei 8/85, de 4 de Junho).

¹³ Têm ainda funções de auto-regulação as associações de bolsa, que gerem e elaboram o regulamento das bolsas; as associações prestadoras de serviços especializados (art. 481º ss do Código); e a associação do mercado de balcão (art. 510º). Detêm poderes para regulamentar os respectivos mercados.

¹⁴ Como afirma V. Moreira (1996: 89 ss) «a auto-regulação está sujeita a intensa superintendência do Governo e da CMVM, conforme os casos, que além do mais compreende: a autorização para a constituição dos correspondentes organismos, a aprovação dos estatutos, a aprovação dos regulamentos e códigos de conduta, a emissão de directivas sobre a elaboração dos códigos de conduta (art. 656º), a apreciação de recursos das associações auto-reguladoras, o poder para emitir instruções e directivas a cada organismo auto-regulador (art. 14º-3)». Tudo isto faz com que o autor a designe apropriadamente como “auto-regulação auxiliar quase-pública”.

Para além destes dois exemplos, podemos analisar mais sistematicamente o modo como as transformações na regulação pública se fazem sentir na Administração económica portuguesa com pesos distintos e em momentos diferenciados.

a) Exemplo de **autonomização e relativa empresarialização de alguns serviços públicos** é a transformação ocorrida nos últimos anos na estrutura de funcionamento dos **institutos públicos**. Ela baseia-se, pelo menos parcialmente, numa lógica de "privatização" da sua gestão, com vista a obter uma maior eficiência no seu desempenho e a rentabilizar alguns dos serviços prestados, que passaram a ser comercializados a preços tendencialmente de mercado. Expressou-se, além do mais, na autonomia de gestão que lhes foi concedida e no estatuto dos seus funcionários. São já vários os institutos públicos cujos estatutos foram alterados neste sentido (Instituto Nacional de Estatística, ICEP, IAPMEI, por exemplo). Contudo, apesar da sua autonomia progressiva, os institutos continuam sujeitos à tutela da administração central.

b) Menos clara é, por enquanto, a preferência por uma regulação através de organismos independentes. As **autoridades administrativas independentes**, designação por que são conhecidas em outros países, como em França ou em Espanha (tendo como equivalente no sistema anglo-saxónico as *quangos* ou as *independent regulatory agencies*), são organismos com independência orgânica e funcional, ou seja, não submetidos ao controlo hierárquico nem à tutela de outro órgão administrativo ou governamental. As suas funções não são meramente consultivas ou de persuasão porque detêm poderes de decisão, sejam eles de fiscalização e sancionatórios, sejam de regulação (incluindo poderes normativos, ainda que muito limitados).

A natureza administrativa das suas funções, que as distingue dos órgãos judiciais, e a sua independência, que as demarca da administração pública em geral, não impede que partilhem com elas competências de regulação nas mesmas áreas, sendo nesse sentido complementares de ambos.

Distinguem-se, também, dos institutos públicos e dos conselhos ou comissões meramente consultivas. Ao contrário dos institutos públicos, não estão sujeitas à

superintendência ou tutela de outro órgão administrativo. A principal diferença relativamente aos conselhos ou comissões consultivas reside no facto de estes não terem, em geral, capacidade de decisão, nem autonomia orgânica e funcional.

Em resumo, o que legitima as autoridades administrativas independentes perante os interesses regulados é o facto de se apresentarem como organismos independentes, seja perante o Estado, seja perante os interesses privados, embora não deva esquecer-se que a justificação de base para a sua existência como organismos públicos é a prossecução do interesse geral.

Na verdade, como afirma V. Moreira (1996: 274), «as autoridades administrativas independentes são particularmente adequadas para superintender as actividades que, pela sua natureza ou melindre, devem estar acima da luta partidária e da direcção governamental: a liberdade e objectividade da informação, a direcção da investigação científica e cultural, a estabilidade da moeda, a segurança e a protecção dos investidores nos mercados de valores, a eficiência, a qualidade e a protecção dos consumidores nas actividades prestadoras de serviços públicos. (...) Na Europa continental, as referidas autoridades independentes começaram por ser estabelecidas em certos domínios específicos para garantir os direitos dos cidadãos ou para fazer observar certos objectivos de interesse público. Tal é o que sucede em França com as comissões para o audiovisual ou em Portugal com a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Mas não tardaram a ser utilizadas para efeitos de regulação económica, em substituição de serviços directos do Estado»¹⁵.

Um exemplo de autoridade administrativa independente é a Comissão de Protecção dos Dados Pessoais Informatizados. Reúne também algumas características de autoridade administrativa independente a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, que, contudo, como referimos é, de um ponto de vista formal, um instituto público.

É natural que a privatização de algumas empresas públicas que produzem bens ou serviços de interesse geral, ou a abertura à concorrência dos sectores de

actividade económica em que estão inseridas (distribuição de energia ou de água, telecomunicações) leve o Governo a criar outras autoridades administrativas independentes, tal como aconteceu em outros países. Contudo, deve adiantar-se que a tradição centralizadora e intervencionista da Administração Pública portuguesa pode levar à preferência pela forma de instituto público ou outra sujeita à tutela do Governo.

c) Uma outra transformação tem a ver com a criação de órgãos consultivos e/ou de concertação (conselhos e comissões) que actuam numa pluralidade de áreas e a diferentes níveis (nacional, sectorial, regional), onde se encontram representados os destinatários da regulação pública ou em que participam elementos exteriores à administração escolhidos em função da sua competência ou independência¹⁶. Tendo em conta que eles constituem o objecto deste estudo, procederemos, nos pontos que se seguem, à sua análise mais pormenorizada. Por ora interessa apenas distingui-los das situações caracterizadas nas alíneas anteriores.

Distinguem-se quer dos institutos públicos, quer das autoridades administrativas independentes, pela sua natureza essencialmente consultiva. Possuem, na generalidade dos casos, uma autoridade meramente política, moral ou técnica, pese embora o facto de por vezes exercerem influência determinante sobre o órgão junto do qual funcionam. Não têm, normalmente, autonomia administrativa ou financeira. O que por vezes os aproxima das autoridades administrativas independentes é a inclusão nestes conselhos de pessoas escolhidas em função da sua competência ou da sua idoneidade, estranhas à Administração. Contudo, o mais comum é a presença de representantes dos interesses envolvidos na regulação, o que não acontece nas autoridades administrativas independentes.

d) A regulação pública é ainda afectada na sua configuração "pura" quando o Estado transfere os seus poderes para associações públicas (ou mesmo para sociedades de interesse público, como no caso dos mercados abastecedores). Trata-se de associações de pessoas singulares ou colectivas, dotadas de um estatuto de

¹⁵ Cf. também Ariño, 1993: 378.

direito público (quanto à sua constituição, à sua organização interna, ao controlo da legalidade dos seus actos, etc.), às quais o Estado atribui poderes de império para exercerem funções de administração económica circunscritas à categoria profissional ou actividade que representam. Esses poderes incluem, por exemplo, o de editar regulamentos, de fixar taxas e o poder disciplinar.

Compete a estas associações a definição das condições para o exercício de uma determinada actividade (que tanto pode ser a produção de um bem como a prestação de um serviço) e a fiscalização do seu cumprimento. Um dos traços comuns a esse tipo de associações é a inscrição obrigatória, como condição do exercício da profissão ou actividade económica envolvida.

Para além das ordens e das câmaras profissionais (Ordem dos Médicos, Ordem dos Advogados, Câmara dos Revisores Oficiais de Contas, etc.), mantêm-se na Administração económica portuguesa outras associações públicas, entre as quais se destaca a Casa do Douro (que agrupa os vinicultores da região demarcada do Douro e à qual cabe essencialmente o registo oficial dos viticultores da RDD, bem como a regulação e certificação da denominação de origem "Douro") e as associações de beneficiários (encarregadas da gestão das obras de fomento hidroagrícola, agrupando os agricultores interessados)¹⁷.

e) Distinta da situação anterior é a subcontratação do desempenho de funções de regulação pública a entidades privadas. O estatuto privado destas entidades (associativo ou empresarial) mantêm-se inalterado, apesar de exercerem funções de administração económica, delegadas pela administração pública.

Estes casos encontram-se, por exemplo, nos poderes regulamentares conferidos às empresas privadas concessionárias de serviços públicos (como, por exemplo, a exploração das auto-estradas), na atribuição a associações privadas de competências para procederem à distribuição de subsídios e à fiscalização da sua

¹⁶ Font y Llovet (1985: 62) defende que a difusão dos órgãos consultivos constitui uma característica da organização do Estado social e democrático avançado.

¹⁷ Cf. V. Moreira, 1996: 747 ss (Ordens), 806 ss (associações de beneficiários) e 1011 ss (Casa do Douro).

utilização, ou na delegação a entidades privadas do poder de certificar a qualidade de certos produtos.

3. Regulação e participação

Como modelo, a regulação estadual, económica, social ou cultural é uma **hetero-regulação**, produzida e imposta por um órgão público independente dos sujeitos individuais ou colectivos regulados.

Neste sentido a regulação opõe-se à **auto-regulação**, visto que neste caso os regulados são também os reguladores, através das suas organizações associativas ou representativas – no modelo corporativo¹⁸ — ou através de relações contratuais livremente estabelecidas no mercado¹⁹.

Contudo, trata-se de tipos-ideais. Na prática, encontramos outros formatos que podem sofrer maiores ou menores aproximações ao modelo da hetero ou da auto-regulação²⁰. Morand (1991: 154) fala a propósito de «um direito misto, semi-público e semi-privado (...). Mesmo que a lei negociada seja juridicamente hetero-reguladora, é política e sociologicamente, em parte, auto-reguladora».

Entre um e outro modelo situam-se, por exemplo, as formas de *co-determinação* ou *co-decisão*, segundo a qual as decisões são tomadas por órgãos de composição mista e paritária de que fazem parte representantes da Administração e representantes de interesses regulados. Um caso típico é do Conselho Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD), cujo Conselho Geral reúne um representante do Estado, que preside, e 24 representantes da produção e do comércio, sendo a Comissão executiva formada por um representante do Estado e dois vogais, um pela produção e outro pelo comércio.

¹⁸ O modelo corporativo tem como pressupostos a combinação entre interesse público e privado, como sujeito a associação profissional, como instituição simbólica o acordo associativo, como posição relativa a cooperação, sendo a relação entre os sujeitos gerida por uma convenção ou resolução administrativa (V. Moreira, 1996: 37 ss).

¹⁹ Para uma caracterização mais pormenorizada da auto-regulação e distinção de todas as outras formas de regulação, cf. V. Moreira, 1996: 58 ss.

Próxima da co-determinação é a *concertação*, que se traduz no apuramento das decisões através de negociações e de um consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas, limitando-se o Governo e a Administração a dar força oficial às conclusões alcançadas. A diferença com a situação precedente está em que aqui as decisões se baseiam no consenso estabelecido num órgão especificamente estabelecido para o efeito – que entre nós se designa justamente por Comissão de Concertação Social –, continuando a decisão final a pertencer formalmente às autoridades públicas (nomeadamente o Governo)²¹.

Estas duas situações – co-decisão e concertação – representam um meio termo entre hetero-regulação pública e auto-regulação privada, mas outras alternativas são possíveis, ora mais próximas do primeiro tipo, ora do segundo. Neste último caso estão as formas de auto-regulação exercidas por associações dotadas de poderes públicos, por exemplo as ordens profissionais, e a auto-regulação delegada, como é o caso das comissões vitivinícolas ou de certas associações privadas que exercem funções de normalização técnica. Do outro lado, ou seja do lado da regulação pública, também se encontram sistemas regulatórios que, não alterando do ponto de vista formal o modelo de hetero-regulação, incluem procedimentos que visam aproximar os regulados do regulador e, na prática, fazem com que aqueles acabem, por vezes, por ter um peso importante na decisão pública final. É precisamente neste espaço que colocamos a *função consultiva*, embora, como se mostrará ao longo deste trabalho, ela também sofra importantes variações de acordo com factores muito diversos que iremos identificando²².

²⁰ M. Lucena e C. Gaspar (1992: 173) falam a propósito de modelos de "hibridismo irreduzível", existentes em qualquer dos sistemas socio-políticos.

²¹ Sobre a concertação cf. Maria Manuel L. Marques e A. Casimiro Ferreira, 1991.

²² O desenvolvimento da administração consultiva, nomeadamente quando na prática esta assume um papel importante na conformação da decisão administrativa (não se limitando a uma função legitimadora), pode ainda relacionar-se com a teoria dos sistemas auto-referenciais, desenvolvida por Teubner (1987: 19 ss; 1993: 53 ss). O autor aponta para a crescente importância da auto-regulação dos vários subsistemas sociais, sendo que o direito regulador se limita em princípio à sua coordenação. O direito é «aliviado da sua tarefa de regular as áreas sociais, sendo em vez disso encarregado de controlar os processos auto-regulados» (Teubner, 1987: 33; 1993: 135). Obviamente que esta teoria tem a sua plena aplicação nos sistemas auto-regulatórios publicamente reconhecidos e supervisionados (cf. V. Moreira, 1996: 123 ss). Mas, podendo a administração

4. Função consultiva e administração consultiva

A função consultiva é expressão jurídica de opiniões emitidas, individual ou colegialmente, por solicitação do Governo ou de uma autoridade administrativa habilitada a tomar decisões²³. Considerando que um processo de regulação compreende diferentes fases – que vão desde a formulação das orientações, definição e operacionalização das regras e sua implementação, ao posterior controlo e aplicação de sanções –, a função consultiva exerce-se normalmente ao nível da formulação das orientações e do acompanhamento da implementação das regras, não sendo tão provável que se manifeste em qualquer das restantes fases²⁴.

Na noção de função consultiva está, portanto, compreendida a consulta orgânica ou inorgânica, individual ou colectiva, obrigatória ou facultativa, vinculativa ou não vinculativa. Ou seja, assim definida, ela abrange não só o recurso esporádico ao parecer técnico de um especialista, a simples emissão de opiniões ou tomadas de posição por parte de uma associação ou de um grupo de empresas, mas também a consulta a conselhos ou comissões permanentes (ou eventuais) que funcionam junto de qualquer órgão de soberania ou da Administração, como são, no caso português, o Conselho Económico e Social ou qualquer das variadas estruturas consultivas do Governo ou da Administração.

Um estudo completo sobre a função consultiva exigiria assim considerar todas estas situações, determinando como, porquê e a quem se recorre para o efeito. Contudo, quando se fala em **administração consultiva**, contraposta à administração activa, limita-se o seu âmbito ao conjunto de órgãos incumbidos a

consultiva consistir num meio termo entre auto-regulação e pura regulação pública o seu desenvolvimento pode ser considerado um sinal da tendência para a procedimentalização da regulação pública. Sobre outras formas de articulação institucional dos interesses organizados (cf. García Ruiz, 1994: 35).

²³ Cf. Weber, 1968: 1.

²⁴ De acordo com Morant (1991: 141), muitas vezes não é possível distinguir claramente entre a formação do direito e a sua aplicação. Entre uma e outra fase encontramos uma cadeia de actos (regulamentos, despachos, práticas administrativas) que são simultaneamente direito novo e sua aplicação.

título mais ou menos permanente do exercício daquela função²⁵. Ou seja, limita-se a consulta à que é feita a conselhos e comissões criados por lei que funcionam junto de um órgão de soberania ou da administração activa. Será este o objecto do nosso estudo.

Estes conselhos e comissões podem integrar apenas representantes de entidades públicas. Neste caso, desempenham funções de coordenação interna. Mas podem também integrar entidades exteriores à Administração, a título individual ou como representantes de interesses organizados. A administração consultiva constitui, portanto, um instrumento privilegiado de fazer participar os interessados na actividade reguladora, concretizando o princípio da administração participada.

Assim, a administração consultiva, aqui investigada, não inclui todos os aspectos relativos ao exercício da função consultiva. Nomeadamente, não estudaremos:

- a consulta pontual, mesmo que obrigatória, a instituições do sector privado, cooperativo e social, a propósito de certas medidas de carácter legislativo ou administrativo (por exemplo a consulta das confederações sindicais e patronais sobre a legislação do trabalho, a não ser que seja feita no âmbito de qualquer dos órgãos consultivos existentes, como o CES ou a CPCS; ou a consulta às associações de estudantes sobre a lei das propinas, salvo, por exemplo quando feita no âmbito do Conselho Nacional de Educação;

- as comissões eventuais para o estudo de reformas e outros projectos legislativos com uma actuação limitada no tempo (por exemplo, a Comissão do Livro Branco para a Segurança Social). Contudo, não ignoramos que em alguns casos a actividade destas comissões pode prolongar-se, muito para além do tempo previsto, tornando-se quase permanentes, o que as torna, na prática, muito semelhantes aos casos aqui estudados;

²⁵ Sobre a diferença entre a actividade consultiva (perspectiva funcional) e órgãos consultivos (perspectiva orgânica) e sobre os diferentes tipos de órgãos consultivos, cf. Font y Llovet, 1985: 56 ss.

– e, por maioria de razão, a "participação" de grupos de interesses através do *lobby*²⁶. Obviamente, isso não significa que desvalorizemos a sua importância efectiva no processo de articulação entre regulados e reguladores. Pelo contrário, constatámos muitas vezes que ele é o meio preferido de aqueles influírem na regulação que lhes diz respeito. Não só porque se mostra mais eficiente do que a consulta formal, mas também porque é menos comprometedor. A preferência pelo *lobby*, ao nível da União Europeia e nacional, foi confirmada neste e em outros estudos. Voltaremos a este ponto mais adiante. Assim, a exclusão do *lobby* tem a ver tão só com a natureza puramente informal, não dos *lobbies* em si mesmo, mas do processo através do qual se articulam com o decisor público. Podemos adiantar que, na prática, não está excluído que algumas das estruturas consultivas funcionem como espaços de aproximação às instâncias de decisão, para exercício de pressão em outras matérias que não aquelas sobre as quais o órgão consultivo pode ser especificamente consultado. A relação entre a administração consultiva e o *lobby* resulta ainda do facto de se entender que controlar o *lobby* é precisamente «regularizar e formalizar a consulta profissional através de órgãos oficialmente reconhecidos» (Coombes, 1993: 56).

5. Administração consultiva e participação

5.1. A participação dos técnicos e peritos

O crescimento da participação dos interesses organizados na administração, que abordaremos de seguida, tem sido acompanhado pelo recurso a entidades independentes escolhidas em função da sua competência técnica ou científica (peritos) ou tão só da sua independência face ao poder executivo ou legislativo. Trata-se, em parte, de uma consequência da crescente complexidade técnica das tarefas administrativas. A participação de técnicos «permite às autoridades

²⁶ Aliás, como escreve V. Moreira (1996), nem todas as associações são grupos de interesses e vice-versa. «Uma associação transforma-se em grupo de interesse quando se constitui em instrumento de influência das decisões do governo ou da administração» o que raramente acontece, por exemplo, com as associações recreativas. Por sua vez, há grupos de interesse que não são

públicas, por um lado, aceder à informação e conhecimento necessário para tratar de assuntos de natureza técnica e, por outro, aumentar a aceitação social das suas decisões» (M. E. Gonçalves: 1995: 183).

Para Renn (1995: 147) a interacção entre os especialistas (*experts*) e os decisores políticos tornar-se-á cada vez mais importante «devido, em primeiro lugar, à crescente inter-relação entre a actividade humana e as reacções da natureza e, em segundo lugar, à crescente complexidade do conhecimento necessário para lidar com os problemas económicos, sociais e ambientais». De acordo com o autor, o saber científico (*scientific expertise*) desempenha quatro funções junto dos decisores políticos (*policy-makers*): a função de esclarecimento, que permite identificar os problemas; a função pragmática ou instrumental, que permite avaliar as consequências de cada opção política; a função interpretativa, que permite reflectir sobre a situação e configurar decisões; e a função catalítica, que permite implementar procedimentos para um processo de decisão racional e para a resolução de conflitos.

A ciência pode ser integrada de diferentes modos pelos decisores políticos: quanto ao tipo de conhecimentos considerados relevantes (qualitativos, quantitativos, etc.); relativamente ao momento e ao peso com que intervêm os cientistas (antes ou depois de formulada a decisão, como meros consultores ou como “desenhadores” de políticas); na combinação do conhecimento científico com a prova circunstancial e com a manobra estratégica; ou na escolha que os decisores políticos fazem relativamente ao uso do conhecimento científico para legitimação das decisões junto da opinião pública²⁷. Nesta interacção é bem possível que se gerem conflitos e problemas derivados das diferentes lógicas e valores em que se baseia o conhecimento científico, por um lado, e a actividade política, por outro, o primeiro orientado para o conhecimento e a segunda para acção. Esta diferente perspectiva pode implicar o choque, por exemplo, entre a

associações «como as empresas, as fundações, as igrejas e universidades, ou as próprias organizações administrativas».

²⁷ Com base na forma como é integrado o conhecimento científico e no uso que dele se faz o autor defende a existência de vários estilos de governo (*adversarial, fiduciary, consensual e corporatist*).

necessidade de escrutínio público requerida pelo conhecimento científico e a eficiência administrativa; entre a defesa da verdade e os interesses políticos; entre o rigor académico e os constrangimentos temporais para tomar decisões. A tensão será minorada se a participação dos cientistas for apenas consultiva e não tiver carácter vinculativo.

Note-se que grande parte da discussão sobre as vantagens e problemas que gera a constituição de comités de consultores científicos junto dos decisores políticos pressupõe que apenas os integram pessoas independentes escolhidas em função da sua competência científica ou técnica. Situação distinta deverá ser a dos conselhos e comissões que incluem também participantes dos interesses afectados pela regulação. De facto, é comum encontrarmos organismos consultivos “mistos”, onde cientistas coexistem com “interesses” ou mesmo onde os dois estatutos se confundem, isto é, os representantes dos interesses organizados detêm uma competência técnica e científica suficiente para os legitimar a esse nível. A intenção que preside a esta tripla *joint-venture* (Estado, interesses e “especialistas”) pode ser a de procurar concertar as várias perspectivas sobre o modo de resolver um problema, a de obter a maior legitimação possível para a decisão que se segue, ou tão só a de usar o conhecimento científico como meio de convencer os “interesses” da bondade da decisão que o Estado pretende vir a tomar. Integrado deste modo o conhecimento científico tanto pode sair valorizado pelo confronto com as outras perspectivas, como perder completamente a sua autonomia e sentido crítico, passando a presença dos cientistas nestes organismos a ser puramente formal.

Seja como for, a admitir-se que a administração pública tenderá a recorrer crescentemente ao conhecimento científico, então será necessário repensar as formas como deve ser estabelecida a ligação de modo a maximizar as vantagens recíprocas que ela possa acarretar²⁸.

²⁸ Renn fala num novo estilo de integração do conhecimento científico — o meditativo — assente numa maior abertura à contribuição das várias ciências para a decisão política, na criação de redes flexíveis que assegurem a circulação do conhecimento entre os produtores e utilizadores da

5.2. A participação dos interesses organizados

5.2.1. Os grupos de interesses

De acordo com Wilson (1990: 8) «os grupos de interesses são as organizações que têm alguma autonomia face ao Estado ou aos partidos políticos» (apesar das ligações mais ou menos íntimas que se podem estabelecer entre eles) «e que tentam influenciar as políticas públicas», designadamente as políticas distributivas e de regulação. Distinguem-se dos movimentos sociais, os quais podem ou não assumir a forma de organização de interesses, dependendo do seu grau de institucionalização. Nem sempre uma organização assume a forma de grupo de interesses. «Ela pode manter-se inactiva durante um determinado período e envolver-se fortemente como grupo de pressão num outro» (Wilson, 1990: 9).

Truman (1958) defendeu que à crescente diferenciação social deverá corresponder a proliferação de associações de interesses, de tal modo que o seu número poderá ser considerado como um índice da complexidade da respectiva sociedade onde se inserem. Em Portugal, a frequência com que nos aparecem as associações "tradicionais" de grau superior (confederações sindicais e patronais) nos diferentes órgãos consultivos poderá indiciar uma relativa debilidade do impacto da referida diferenciação no movimento associativo, a não ser que a constituição de novas associações não se reflecta ainda na administração consultiva.

Não constitui, no entanto, objecto desta investigação analisar as razões que levam os indivíduos a agruparem-se em associações para a defesa dos seus interesses. São, aliás, complexos os factores que determinam o modo como se organizam os grupos de interesses nos diferentes países: as culturas políticas prevalentes, incluindo o peso do Estado e o sistema jurídico, a tradição histórica, a estrutura e a consciência de classes, etc. Na sua maioria contribuem para que existam diferenças significativas entre as organizações nacionais dos grupos de interesses (capacidade de recrutamento, fragmentação ou unidade, influência do

ciência e também em formas de cooperação entre todos os actores relevantes na formação de políticas (cientistas, políticos, empresários, sindicatos, representantes de outros grupos afectados).

Estado e dos partidos políticos, táticas e estratégias mais frequentemente utilizadas, etc.²⁹).

Refira-se ainda que o modo como os vários interesses, por exemplo, patronais, empresariais ou profissionais, estão organizados não é uma variável apenas dependente da força e vontade dos empresários ou dos profissionais em questão ou mesmo do empenho do Estado. Há uma influência recíproca entre as várias organizações de interesses. Como nota Wilson (1990: 141), uma forte organização das confederações da indústria e dos sindicatos pode levar a que outros interesses económicos, como os agricultores ou os comerciantes, sejam forçados a organizarem-se para disporem de um meio paralelo de defenderem os seus interesses. Mesmo dentro do comércio, se existe uma organização de pequenos comerciantes com grande poder de influência é natural que as grandes superfícies se organizem igualmente. A criação de conselhos consultivos junto da administração, onde, por razões de equilíbrio ou outras, se preveja a representação de diferentes interesses (sindicais e patronais, agricultura, comércio e indústria, produtores e consumidores, etc.) pode ter precisamente o mesmo efeito.

No âmbito deste estudo, limitar-nos-emos a apresentar as formas de organização de interesses cuja participação no processo de regulação, e particularmente na administração consultiva, pretendemos analisar. Destacaremos os tipos de associações cuja participação é mais frequente (patronais, empresariais, sindicais, profissionais, de interesses difusos, etc.) Contudo, estas associações não esgotam os grupos de interesses organizados que adiante, no estudo do caso português, serão considerados. Analisaremos aí a posição na administração consultiva de outras organizações, como, por exemplo, as universidades ou grupos de universidades, ou a Associação de Municípios, uma associação privada de entidades públicas.

²⁹ Para uma análise mais pormenorizada dessas diferenças, cf. Wilson, 1990: 18 ss.

5.2.2. As formas de organização económico-profissional

As **associações patronais** são associações de empregadores de determinado ramo para efeitos de regulação das relações de trabalho, normalmente em correlação com os sindicatos (por exemplo as que estão confederadas na CIP, na CAP ou na CCP). Por sua vez as **associações empresariais** são tanto as organizações sectoriais de representação de uma determinada indústria ou indústrias afins, como as associações indiferenciadas de âmbito territorial, que abrangem todas as empresas comerciais e industriais da respectiva área, ou apenas um desses ramos. O seu escopo é a defesa e a prossecução dos interesses económicos dos associados perante o Estado, a opinião pública e as demais associações empresariais³⁰. Abrangem as empresas de determinado ramo ou sector (por exemplo, a Associação Nacional dos Industriais de Lanifícios), ou são de âmbito multi-sectorial ou geral (por exemplo, a Associação Industrial Portuguesa – AIP ou a Associação Comercial e Industrial de Coimbra – ACIC), agregando as empresas de todos os sectores num determinado espaço territorial. Contudo, entre nós, a maior parte das associações empresariais sectoriais são também patronais, ou seja, estão inscritas como tal no competente registo do Ministério para a Qualificação e Emprego, podendo realizar convenções colectivas.

Os **sindicatos** são as associações dos trabalhadores por conta de outrem. Ainda que não obrigatoriamente, muitos encontram-se confederados na CGTP ou na UGT.

As **associações profissionais em sentido estrito**³¹ agrupam as profissões liberais ou independentes (por exemplo, a Associação Portuguesa de Economistas). Algumas são associações públicas, com funções de regulação, como as Ordens ou a Associação de Arquitectos. Contudo, a sua participação nos órgãos consultivos,

³⁰ Cf.V. Moreira,1976: 63 ss.

³¹ Trata-se de uma sub-categoria das associações profissionais em sentido amplo (ou económico-profissionais). De acordo com V. Moreira (1996: 64) estas «são todas as organizações de agentes económicos ou profissionais, desde que tenham funções representativas, ou seja, desde que tenham por fim a representação e a defesa dos interesses correspondentes».

quando tem lugar, assenta mais na sua qualidade de representantes de uma classe profissional, do que na qualidade de associação pública.

É ainda possível separar as diferentes formas de organização económica e profissional do **ponto de vista funcional**. «Sob o ponto de vista das funções que exercem, as associações económico-profissionais podem agrupar-se fundamentalmente em três categorias: as associações político-económicas, as associações no âmbito das relações de trabalho e as associações de regulação do mercado. As primeiras, são as que têm funções de representação de interesses político-económicos face ao Estado, aos demais grupos de interesses e à opinião pública. Aqui se incluem as associações de representação profissional em sentido estrito e as associações empresariais, tanto as sectoriais como as territoriais. A segunda categoria é constituída pelas associações de trabalhadores (nomeadamente os sindicatos) e as associações patronais, cuja função tem a ver com a contratação e regulamentação das relações de trabalho» (V. Moreira, 1996: 68-69). A terceira categoria compreende as ordens profissionais e outras associações (a Associação de Bancos, a Casa do Douro) com funções de regulação dos respectivos mercados.

Como referimos, a mesma associação, desempenha muitas vezes dois papéis, o que dificulta a análise da sua posição nos órgãos consultivos. Podem desempenhar funções relativas à regulamentação do mercado de trabalho, funções de representação de interesses político-económicos, ou reguladoras de mercado. Por exemplo, quando a CIP faz parte da Comissão de Concertação Social, a sua função principal é a regulamentação das relações de trabalho, mas o mesmo não acontece no Conselho Geral do ICEP, onde intervém em representação de interesses político-económicos.

5.2.3. A organização de outros interesses

Os interesses profissionais em sentido amplo não são os únicos interesses organizados. Outros critérios, designadamente de natureza social e cultural, levam à constituição de associações para defesa ou promoção de objectivos de carácter geral ou especial. Nos órgãos consultivos estudados estão representadas as associações de consumidores, de defesa do ambiente, de estudantes, de mulheres,

de pais, de famílias, de reformados, de deficientes. Outras associações relevantes para este estudo são as de promoção de fins sociais, as desportivas e as culturais (incluindo a promoção da ciência ou da tecnologia), etc. Algumas delas constituem os chamados "grupos de interesse público".

Na sua conhecida obra *The Logic of Collective Action* (1971), Olson sublinhou as dificuldades dos "grupos de interesse público" se organizarem e atingirem os objectivos a que se propõem. Aplicando a lógica da *rational choice*, considerou que as pessoas não estariam dispostas a utilizar o seu tempo e dinheiro para defender bens (como a qualidade do ar) de que, caso o grupo seja bem sucedido, poderão vir a dispor gratuitamente. O autor não esqueceu, é certo, o elemento emocional (prestígio, respeito e outros objectivos psicológicos) e ideológico que faz as pessoas aderirem e empenharem-se nas organizações voluntárias (1968: 60 ss), mas não os considerou suficientes. No seu entender, seria necessário «que estas organizações fornecessem também algumas vantagens ou bens não colectivos para incentivar a adesão de membros potenciais» (1971: 16). Isto implicaria, por exemplo, que as associações de consumidores, para além das acções de protecção da qualidade dos bens e serviços em geral, prestassem serviços específicos a cada um dos seus associados. E mesmo as associações de defesa do ambiente deveriam incluir uma componente de prestação de serviços específicos aos associados (tal como, por exemplo, o apoio na resolução de conflitos relacionados com a recolha do lixo ou com o combate aos ruídos próximos da habitação).

Seja por esta razão ou por outra, o que parece certo é que o número e a importância destas associações têm vindo a aumentar nos últimos anos, com particular relevo para as de defesa dos consumidores e do ambiente. Trata-se não só de interesses com representatividade crescente (a DECO é hoje a maior associação portuguesa), mas também de áreas onde a regulação pública se encontra em fase ascendente. A combinação destes dois movimentos faz com que seja provável o aumento do número e o reforço da importância das estruturas consultivas onde estas associações se encontram representadas.

5.3. A influência dos interesses organizados na regulação

Por vezes a consulta tem apenas uma função marginal à regulação pública, constituindo um meio de esta se legitimar junto dos interesses regulados, mas pode ser também um instrumento de concertação entre os interesses envolvidos e potencialmente divergentes ou uma forma de o Estado os associar à função de regulação, mesmo não assumindo o compromisso político-formal de seguir a opinião apurada no órgão consultivo. É precisamente quando assim acontece, que podemos afirmar que ela reúne algumas características próprias de modelo corporativo partilhado (co-decisão/concertação).

O peso da intervenção dos interesses exteriores à administração depende, para além do elemento tecnicidade, da finalidade da regulação em causa. É provável que essa intervenção se faça sentir com mais intensidade quando a regulação se refere à própria actividade do regulado do que quando tem a ver com a protecção de outros interesses ou actividades mais gerais como são, por exemplo, a protecção dos consumidores, do meio ambiente ou a promoção da ciência. Por exemplo, nas entrevistas realizadas nas confederações sindicais e patronais verificámos um maior empenho relativamente a órgãos como o Observatório do Emprego ou o Conselho de Administração do IEFP (colocado entre os mais importantes pelas duas Confederações Sindicais), do que relativamente ao Conselho Geral do Instituto do Consumidor.

É precisamente no primeiro caso – quando a regulação se refere à própria actividade do regulado – que a instância pública, responsável pela decisão, corre o risco de ser "capturada" pelos interesses representados na instância consultiva, «desvirtuando a legitimação da administração assente na legalidade» ou «colocando-a sob influência de interesses sectoriais» (Font y Llovet, 1985: 62 e Coombes, 1993: 68)³².

³² Font y Llovet chama também a atenção para o risco contrário, ou seja, para o facto de a participação dos grupos de interesses nas decisões administrativas os corresponsabilizar por elas, diminuindo a sua capacidade de defesa.

A teoria da “captura” da regulação (*regulation capture*), um problema estudado para o caso da administração americana a propósito das agências que se tornam “presas” da profissão regulada, assenta na ideia de que as comissões reguladoras são facilmente capturadas ou colonizadas pelos sectores que deveriam regular, passando a funcionar a favor deles. «Uma agência “capturada” é aquela em que as políticas prosseguidas geralmente coincidem com as preferências previamente expressas pelos regulados» (Sabatier, 1975: 310).

Um dos meios de contornar o perigo da *capture* é a criação de poderes contraditórios, através da participação “de grupos de interesse público”, isto é, de organizações representativas dos cidadãos (sejam os consumidores, os utentes dos serviços de saúde ou da justiça), ou da representação das profissões concorrentes (J. Braithwaite, 1991: 29 ss)³³. Em vez de um negócio a dois (o Estado e a actividade regulada), a regulação passa a ser um assunto a três. O terceiro jogador é constituído justamente pelos grupos de interesse público ou pelas profissões concorrentes.

Admite-se que possa ter sido para evitar o risco da *capture* que, em Portugal, se adoptou um modelo plural de representação em alguns conselhos e comissões. Assim acontece, por exemplo, nas comissões consultivas dos mercados agrícolas, que incluem produtores, distribuidores e consumidores. Refira-se que, só por si, este tipo de representação não resolve o problema, visto que, além dos produtores serem a maioria, estão representados por associações especializadas de cada mercado, enquanto os consumidores, representados em todas as comissões pela mesma associação, têm dificuldade em intervir nas questões técnicas abordadas em cada uma delas³⁴. Aquele tipo de prevenção – modelo plural – não foi contudo

³³ No mesmo sentido, isto é, chamando a atenção da necessidade de incluir nos órgãos consultivos interesses contraditórios e concorrentes para evitar a corporativização da decisão e promover uma verdadeira concertação, cf. Font y Llovet, 1985: 63.

³⁴ Para Morand (1991: 145), além da falta de transparência, o desequilíbrio entre a representação dos diferentes grupos de interesses, agravado pela assimetria dos meios de que dispõem, constitui um dos problemas graves colocados pela participação destes grupos no processo de formação da regulação. Nas entrevistas realizadas no âmbito desta investigação tivemos ocasião de verificar, por exemplo, a diferença de recursos que existe entre os parceiros sociais tradicionais e as associações de interesses difusos (ambiente, consumidores).

utilizado em outros órgãos consultivos, como o Conselho Consultivo do Instituto de Seguros de Portugal, onde se justificaria que assim acontecesse.

5.4. Administração consultiva e concorrência

As estruturas consultivas onde participam representantes com interesses na actividade empresarial regulada podem suscitar ainda problemas no domínio da protecção da concorrência, por exemplo, quando eles têm funções com implicação na fixação de preços ou nas quotas de produção, mesmo que apenas consultivas³⁵.

Para evitar essa distorção, é conveniente, não apenas que os organismos consultivos sectoriais sejam pluri-participados, mas também que não lhes sejam atribuídas funções em domínios susceptíveis de condicionar o livre funcionamento dos mercados, nomeadamente nos seus aspectos mais sensíveis (licenciamento da entrada, preços, quotas). Convém também que o controlo da concorrência seja atribuído a uma autoridade de competência genérica com poderes para supervisionar todos os agentes económicos, seja qual for a sua natureza (pública, privada, cooperativa, social) e a sua actividade.

5.5. Administração consultiva e neo-corporativismo

Pode ainda discutir-se se o desenvolvimento da administração consultiva deve ou não ser considerado como sinal das tendências neo-corporativas³⁶ que diversos autores têm defendido estar presentes nas economias de mercado contemporâneas.

De acordo como V. Moreira (1996: 142), por exemplo, entre as formas que contêm elementos corporativos, embora descontextualizados do formato

³⁵ Note-se que este perigo é maior nos casos de auto-regulação profissional, mas não está excluído que possa existir nas situações que estamos a considerar, nomeadamente quando o órgão da administração junto do qual a estrutura consultiva funciona tem funções importantes na regulação de um mercado específico, como é caso do Instituto de Seguros de Portugal ou mesmo do Instituto das Comunicações de Portugal.

³⁶ Outros deram-lhe os mais diversos nomes: «corporativismo liberal» (Lehmbruch); «corporativismo democrático» (Lucena), em oposição ao «corporativismo autoritário»; «corporativismo contratual» (Williamson, 1985).

regulatório original e sem constituírem um princípio de representação política, estão, «em primeiro lugar, a ideia de participação na definição das políticas económicas, na planificação e na sua implementação. Isso levou à constituição de instâncias políticas e administrativas de representação de interesses organizados, dotadas de funções de consulta e de articulação de interesses. As mais significativas dessas instâncias são os conselhos económicos e sociais previstos em várias constituições europeias do pós-guerra (entre elas, a Itália, a França, e mais recentemente Portugal)»³⁷.

O neo-corporativismo designa as formas de regulação da economia através de decisões concertadas entre as forças sociais interessadas mediadas pelo Estado, através de estruturas «interprofissionais» (V. Moreira, 1996: 142). O autor chama a atenção para o facto de já Shonfield (1965: 231) destacar o papel das organizações empresariais e profissionais na definição da política económica em concertação com o Estado, o mesmo acontecendo com J. H. Kaiser (1978: 68), que persistia em apontar «a tendência para os esquemas corporativos em quase todos os países», e Morand (1991: 156) que se referia à «sectorialização do direito em função dos interesses representados» e à natureza corporativa do direito negociado. Entre nós, M. de Lucena, (1976 I: 106 ss) mencionava a existência de uma «tendência corporativa» no capitalismo moderno. Lucena e Gaspar (1992) referiam precisamente alguns conselhos (como o então existente Conselho Nacional do Plano) como exemplos de modos "concertantes" e sinais de corporativismo herdado ou nascente. Mais recentemente a polémica sobre o neo-corporativismo envolveu diversas abordagens, sendo possível destacar entre outros, os trabalhos de Schmitter, Lehmbbruch, Grant, Cawson, Offe ou Jessop. Por se mostrar especialmente adequada ao estudo de algumas situações que vamos referir na análise do caso português, destacamos a proposta de Hannoun (1994: 45). O autor sugere que a discussão se desloque da representação/protecção de um grupo de interesses, para a representação/regulação, ou seja, para a articulação dos interesses da sociedade civil com poderes regulatórios. Propõe também que em vez de

³⁷ No sentido de que a contratualização do direito acentua o seu carácter corporativo, cf. Morand, 1991: 156.

ordenação profissional (em sentido amplo) se considere o espaço profissional no qual se articulam vários grupos de interesses relacionados com uma mesma actividade. Em vez de profissões isoladas devemos passar a considerar redes profissionais por áreas de regulação. Esta proposta analítica adequa-se bastante, por exemplo, ao estudo da regulação do mercado de valores mobiliários onde, como referimos, a regulação é partilhada entre um organismo do Estado com autonomia, várias associações (dos Bancos, das Bolsas, das Sociedades de Investimentos, dos Corretores) e mesmo empresas (as cotadas na bolsa, os fundos de investimento).

Sem entrar numa discussão aprofundada das diferentes definições de neo-corporativismo apresentadas nas obras atrás referidas³⁸, convém contudo, a propósito do tema que constitui aqui o objecto de estudo, referir que nem todas compreendem a problemática aqui estudada por algumas razões que apontaremos muito sucintamente de seguida.

Na verdade, um dos pressupostos do modelo corporativo era a unicidade das associações representativas dos diferentes interesses económicos e sociais (monopólio da representação). Ora em muitos órgãos de concertação ou consultivos encontramos mais do que uma associação representando o mesmo tipo de interesses (UGT e CGTP; CIP, AIP e AI Portuense, embora neste último caso haja alguma diferença entre as três associações, etc.). Em princípio, estarão presentes tantas quantas as associações existentes com um mesmo grau de representatividade, podendo também haver rotação entre elas para não sobrecarregar a estrutura consultiva em causa (assim acontece na Comissão de Fiscalização do IEFP). Ou seja, o modelo pluralista e concorrencial de representação reflecte-se na estrutura consultiva ou de concertação.

Além disso, na maioria dos casos, não há um compromisso expresso por parte das associações de disciplinar os seus membros (embora isso possa estar implícito), elemento esse que alguns autores consideram como indispensável para que se possa falar em formas neo-corporativas. Esta ausência torna estas formas mais

³⁸ Para este efeito pode consultar-se V. Moreira, 1996; 146 ss.

próximas do modelo pluralista do que do modelo corporativo. Como defende Lehmbuch (1979a: 53), a ênfase reside agora mais na interacção dos grupos de interesse e na participação na formulação da política económica e social do que na sua representação perante o Estado³⁹.

Refere-se também o facto de estas formas não excluírem a representação dos trabalhadores, o que pelo menos uma parte da doutrina considerava ser uma característica do corporativismo. Contudo, sendo verdade, como veremos, que as organizações representativas dos trabalhadores, em Portugal, estão presentes em diferentes conselhos consultivos, incluindo naturalmente o CES, é certo que algumas estruturas consultivas correspondem ainda ao modelo corporativo, incluindo tão só as organizações dos produtores e dos distribuidores. Assim acontece frequentemente, nos órgãos consultivos que se relacionam com a regulação económica onde é raro estar prevista a representação sindical. O mesmo não se verifica nos que se relacionam com a regulação social.

Acresce que é cada vez mais frequente a inclusão dos consumidores (ou utentes) nos órgãos consultivos, o que também contribui para lhes atribuir uma natureza não corporativa. De facto, como escreve V. Moreira (1996), «na discussão dos anos trinta os críticos do corporativismo não deixavam de trazer à colação a desprotecção dos interesses dos consumidores e o triunfo dos interesses dos produtores». Na altura, era verdade que as organizações dos consumidores não

³⁹ Para Grant (1991:16) o modelo de macro-concertação tripartida não passa de uma «forma fraca de corporativismo», que envolve apenas linhas genéricas de política, que não impõe compromissos firmes de implementação da política aos intervenientes e que frequentemente representa uma tentativa de impor arranjos corporativos pelo Estado às organizações sociais, de cima para baixo, em vez de assentar em acordos estabelecidos entre o capital e o trabalho (Grant, 1985: 9). Mas já Lucena (1985: 832) adopta um conceito suficientemente abrangente para abarcar todas as dimensões até então consideradas, a saber, a peculiar estruturação das organizações profissionais, a participação na definição de políticas públicas e o exercício delegado de funções de implementação dessas políticas ou de outras tarefas de regulação da economia. Para o autor o corporativismo é um «processo de íntima articulação — sem absorção — entre os corpos intermédios e os poderes públicos (...), a qual se dá quando esses corpos intermédios participam de forma sistemática e institucional (...) na preparação e/ou na aplicação das decisões estatais, e ainda *a fortiori*, quando são investidos no desempenho de funções de interesse público e no exercício (mesmo se meramente delegado) de parcelas de autoridade: cobrança de taxas, emanação de regulamentos gerais, fiscalização do seu cumprimento, aplicação de sanções administrativas ou afins».

tinham correspondência com as dos produtores. Mas hoje essa relação de forças tende a modificar-se e as associações dos consumidores assumem um poder crescente. Contudo, como já referimos, o facto de as associações de consumidores representarem interesses difusos e serem de competência genérica dificulta, em muitos casos, a sua capacidade para intervir com eficácia em organismos consultivos especializados, designadamente nos que têm natureza muito técnica.

Por último, tem-se referido que a questão de um Estado adoptar políticas mais ou menos neo-corporativas não constitui uma «mera opção política escolhida por razões abstractas» (Wilson, 1990: 182). Essa opção é tomada num contexto específico em que se procura uma solução para um problema concreto (a necessidade de controlar a inflação, ou, como no caso sueco, a necessidade de compatibilizar um sistema sindical forte com uma grande dependência do comércio externo). Ora, muitos dos conselhos e comissões consultivas criados em Portugal não têm na sua origem nenhuma situação de conflitualidade forte que seja preciso resolver, destinando-se quando muito à sua prevenção.

Em conclusão, a maior ou menor proximidade dos órgãos consultivos ao modelo corporativo depende de vários factores, onde se destaca o tipo de representação e as funções que lhe são atribuídas pela lei ou que por eles são efectivamente exercidas. De qualquer modo, como escreve Wilson (1990: 109), não podemos esquecer que o «neo-corporativismo é uma tendência relativa e não absoluta o que permite afirmar que uns países são mais neo-corporativos do que outros, sem que qualquer deles o seja ou deixe de ser por completo».

6. O desenvolvimento da administração consultiva na União Europeia

A multiplicação dos órgãos consultivos verifica-se tanto ao nível nacional, como das organizações internacionais. Apenas como ilustração, refira-se o caso da UE. Estudos sobre a "comitologia" e tentativas de "comitografar" os vários comités que funcionam junto da Comissão da CE apontavam para a existência de 377 comités consultivos e 600 comités de especialistas, números que apenas compreendiam os comités para os quais existia uma verba de funcionamento atribuída (Buitendijk e Schendelen, 1995: 40). Desses comités, 58% estavam orientados para a formulação

de políticas, sendo apenas 17% tripartidos. Os restantes incluíam apenas funcionários públicos e especialistas, embora, tal como acontece entre nós, o estatuto dos especialistas nem sempre seja claro. Cabe aos Estados-membros indicá-los e, muitas vezes, recorrem a representantes do sector privado. A maioria destes comités funcionavam junto da Direcção Geral VI (política social), Direcção Geral V (agricultura), Direcção Geral XIII (telecomunicações), Direcção Geral III (mercado interno) e Direcção Geral XI (ambiente). Segundo informação da Comissão referente ao ano de 1989, realizaram-se nesse ano 5.411 reuniões de comités, nas quais participaram 25.529 especialistas e/ou representantes provenientes do sector privado e 23.476 do sector público.

Como defende Coombes (1993: 57), a tendência para o aumento de comités ao nível europeu, pode ser o resultado do desejo e da capacidade da Comunidade para transferir os compromissos e representação dos interesses económicos do nível nacional para o comunitário, facilitando por essa via a integração, o que se reflectirá igualmente na organização dos *lobbies*. Contudo, como mostraremos, esta transferência tem também um sentido contrário: a exportação de comités de "segundo grau" para o nível nacional ou local, em determinadas áreas da intervenção comunitária

De acordo com Dehousse (1992: 21) as funções dos comités europeus são principalmente de concepção de políticas, representação de interesses e recolha de informação. Servem ainda para a Comissão testar os riscos e implicações de determinada política. Para outros autores trata-se mais de canais para negociar políticas e exercer influência. Neste último sentido, defende-se que os comités em que participam especialistas tendem a obter muito melhores resultados do que aqueles que incluem tão só representantes de interesses ou pessoas envolvidas nas áreas de regulação que são objecto de discussão. Reforçando esta última opinião, é comum apontar-se entre os aspectos negativos do funcionamento dos comités, a demasiada extensão do número de representantes, em parte, provocada pela

necessidade de manter uma representação equilibrada dos diferentes interesses envolvidos, e a complexidade técnica dos assuntos que constituem a agenda⁴⁰.

Além disso, como escreve M. Eduarda Gonçalves (1995: 186), a participação de técnicos independentes é mais forte a nível nacional do que a nível comunitário, para onde os Estados preferem enviar os seus próprios funcionários. A autora aponta como principais explicações para esta diferença o facto de, por um lado, muitas vezes ser apenas na fase da concretização da regulação que se torna importante recorrer à participação de técnicos, estando esta fase no âmbito das competências nacionais e não comunitárias. Acresce que, tendo as autoridades comunitárias poder de decisão, é natural que os Estados concedam menos poderes aos técnicos que enviam para os comités da UE do que no caso dos conselhos e comissões consultivas nacionais ou mesmo de outros organismos internacionais (como a ONU) onde os Estados sabem que lhes cabe sempre a última palavra⁴¹.

Por último, para além das questões referidas, relativas à diversidade e quantidade de comités existentes e à relação com as autoridades nacionais, constitui um problema adicional saber como eles podem articular-se com o Comité Económico e Social e em que medida a representação profissional deve ser para ele canalizada⁴².

7. A função consultiva em Portugal

O desenvolvimento da função consultiva em Portugal reflecte as tendências gerais comuns a outras economias de mercado. O crescimento da componente técnica da decisão administrativa, a corporativização da regulação em alguns

⁴⁰ Sobre os mecanismos de consulta dos parceiros sociais ao nível comunitário e em cada Estado membro cf. a Comunicação relativa à aplicação do Protocolo sobre a Política Social apresentada pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento (Com (93) 600).

⁴¹ Note-se que a discussão sobre os comités na UE não incide, por vezes, tanto na questão da sua representatividade ou eficácia, mas mais na distribuição dos poderes entre o Conselho e a Comissão, questão esta que pode ser reconduzida à repartição de funções entre uma instituição europeia formalmente independente — a Comissão — e outra que representa os Estados-membros — o Conselho. Neste contexto, o reforço do papel dos comités é visto como um reforço do papel Conselho-Estados-membros, em desfavor da Comissão, sobretudo quando eles têm poderes de decisão.

domínios da actividade económica, como o financeiro, e a necessidade de diálogo social para a introdução de certas reformas são alguns dos factores comuns aos países europeus com tradições administrativas semelhantes⁴³.

No caso português, a concertação poderá ser beneficiada pelo facto de estarmos perante um Estado centralizado, com muitos poderes concentrados no executivo, designadamente quando este dispõe de maioria parlamentar. Segundo alguns autores, esta característica aumenta a capacidade do Estado para configurar a organização dos interesses, nomeadamente no sentido de evitar a pluralidade da representação (mais do que uma ou duas associações de grau superior para o mesmo interesse), favorecendo deste modo as condições de negociação⁴⁴. Mostraremos ao longo do trabalho o enorme peso do Estado na criação e gestão de toda a administração consultiva, uma situação que, pela própria debilidade relativa dos interesses organizados, assume maior relevância no caso português. Contudo, não devemos sobrevalorizar esta particularidade. De acordo Wilson (1990: 137), baseado em estudos realizados em outros países, os interesses organizados são muito menos autónomos relativamente ao Estado do que as teorias pluralistas defendiam, e o Estado tem um papel muito importante na sua configuração⁴⁵.

Outros factores mais específicos podem ser considerados no caso português, tendo a ver, por um lado, com os motivos que levam à criação dos órgãos consultivos e, por outro, posteriormente, com o modo como funcionam.

⁴² Sobre a função consultiva e o Comité Económico e Social cf., em especial, Morgan, 1991.

⁴³ A proliferação de órgãos consultivos deriva ainda do facto de existir uma tendência para não extinguir estruturas criadas mesmo quando não funcionam. Muitas vezes o seu não funcionamento só se revela quando são reformuladas. (No mesmo sentido cf. Weber, 1968: 6). Em muitos casos elas deixam de ser accionadas, mas não são formalmente extintas o que multiplica os órgãos existentes e naturalmente dificulta uma avaliação do peso real da administração consultiva.

⁴⁴ Neste sentido pode cf. Wilson (1990: 138) onde se dão como exemplos o caso britânico e francês relativamente às respectivas federações de agricultores e o modo como umas foram protegidas pelo Estado face às suas concorrentes. A mesma situação verificou-se em Portugal relativamente às relações do Estado como a CAP, quando confrontadas com a marginalização a que votou a CNA. A intervenção do Estado na construção dos parceiros sociais pode ainda observar-se na análise da história da UGT.

⁴⁵ Para Wilson (1990:150 e 154) as manifestações "neocorporativas só podem surgir e manter-se se o Estado as encorajar". Neste sentido, o autor refere que algumas das mais poderosas organizações de interesses existem em países onde o Estado tem um peso forte na organização económica, citando o caso do *Keidaren* no Japão (1990: 153).

Em primeiro lugar uma razão de natureza histórica. O desmantelamento do regime corporativo depois de 1974 não se traduziu em todos os casos num puro desfazer das estruturas corporativas ou para-corporativas de regulação então existentes. Em alguns casos foi mantida a participação dos interesses organizados na regulação num formato idêntico ou aproximado ao anterior. (Veja-se, por exemplo, o caso da Casa do Douro, para além do Conselho Superior das Obras Públicas e Transportes, cuja composição ainda hoje é definida por uma lei de 1971, sucessivamente ajustada por práticas administrativas).

Depois, é natural que a fase que se seguiu a 1974 fosse propícia quer ao diálogo social, quer à criação de várias comissões de estudo e reestruturação, fazendo apelo à participação dos interessados. Ainda que muitas destas comissões e conselhos tenham entretanto cessado as suas funções, é provável que se tenham mantido situações de continuidade com estruturas agora em funcionamento.

Mais recentemente, o desenvolvimento da função consultiva está relacionado com a multiplicação e diferenciação das instâncias regulatórias e designadamente com o crescimento de formas de administração indirecta. De facto, quase todos os institutos públicos possuem a sua própria estrutura consultiva, onde se encontram representados os interesses afectados com a sua actividade (ou que para ela podem contribuir).

A articulação com a administração comunitária europeia levou também à criação de alguns órgãos consultivos relacionados, ora com congéneres europeus, ora com a própria necessidade do Estado português recolher e transmitir informação para o mercado. É este o caso, por exemplo, das Comissões Consultivas para diversos mercados agrícolas ou das comissões relacionadas com o controle da qualidade. Contribui também, ainda que indirectamente, para facilitar o desenvolvimento da administração consultiva o facto da UE, por exemplo, através da encomenda de serviços (participação em projectos europeus), promover e "financiar" a actividade das associações de interesses (desde as associações ambientalistas e de consumidores, passando pelas confederações patronais e sindicais).

Todavia, como escreve Wilson (1990: 133), a participação na UE, juntamente com as condições da economia global, tem também um efeito contrário, ou seja,

conduzem à diminuição da margem de manobra dos Estados-membros para negociarem políticas sociais com os respectivos parceiros sociais. As imposições em matéria de controlo sobre a despesa pública podem reflectir-se negativamente no desenvolvimento da consulta e concertação.

Ainda que pontualmente, a participação de parceiros sociais na Administração surge em consequência dos acordos económicos e sociais assinados em sede de concertação social. Foi esse o caso, por exemplo, dos conselhos consultivos dos centros de formação profissional do IEFP.

De resto, entre nós a administração consultiva constitui uma expressão do princípio constitucional da democracia participativa (Constituição da República, art. 2º), nas mais diversas vertentes constitucionais, nomeadamente pela «participação dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição, na execução e no controlo das principais medidas económicas e sociais» (CRP, art. 81º, al. i), princípio este que encontra especificações em certas esferas, por exemplo em relação à segurança social (art. 63º) ou à saúde (art. 64º).

Em resumo, seja por razões que nos são próprias, seja por importação comunitária ou por reflexo de tendências mais gerais, o que é certo é que o número de conselhos e comissões consultivas na administração portuguesa não tem parado de crescer⁴⁶. Disso mesmo daremos conta na segunda parte deste estudo. Começaremos por analisar em conjunto os vários conselhos e comissões (Parte II) passando depois à caracterização de cada um deles (Parte III).

⁴⁶ Constitui assim uma área de investigação que parece confirmar a lei de Parkinson sobre a expansão burocrática.

PARTE II

A ADMINISTRAÇÃO CONSULTIVA

1. Administração consultiva e conselhos e comissões independentes

Os órgãos consultivos podem estar inseridos na estrutura governamental (em sentido amplo, incluindo toda a Administração Pública) ou serem independentes dela.

a) Os primeiros, que constituíram o principal objecto deste estudo, funcionam junto dos Ministérios, da Administração Pública (a qualquer nível, incluindo a administração desconcentrada e a administração indirecta), ou dos Governos e Administração das Regiões Autónomas. Excluimos apenas do universo de conselhos estudados: (1) a administração autónoma, que, por natureza, tem órgãos participados pelos que a compõem, ainda que possa também criar conselhos consultivos, recorrendo à participação de terceiros (como é, por exemplo, o caso do Conselho Social da Universidade de Coimbra); (2) os órgãos consultivos da administração autárquica (que não foi investigada); (3) e os da administração desconcentrada ou indirecta periférica e de âmbito distrital ou mais restrito (como as comissões sub-regionais de saúde e as da segurança social) que não estão incluídos no total de conselhos e comissões estudados nesta parte.

Aos conselhos ou comissões que têm apenas funções consultivas acrescentámos outros que, além dessas, têm algumas competências deliberativas, sempre que neles participam representantes de interesses organizados. É o caso, por exemplo, do Conselho de Administração do Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP (os parceiros sociais com assento na CPCS), do Conselho Directivo do Instituto de Protecção Ambiental – IPAMB (dois representantes das associações de defesa do ambiente, dois do movimento sindical, dois das confederações patronais e três cidadãos de reconhecido mérito). Usando um critério puramente formal, eles não deveriam fazer parte da administração consultiva, tratando-se mais de formas de co-decisão. Mas se analisarmos as suas competências e o seu modo de funcionamento e se os inserirmos no respectivo formato regulatório concluímos:

(1) que na prática as suas funções são mais consultivas do que deliberativas; (2) que, normalmente, acima destes órgãos existe outro (a Comissão Executiva no caso do IEF, o próprio presidente no caso do IPAMB) para o qual são reservadas a quase totalidade das competências de direcção e gestão. Assim, como fizeram questão de sublinhar as associações representadas no IEF, na verdade, o seu Conselho de Administração pouco se distingue de outros órgãos consultivos a que pertencem. A diferença relativamente aos anteriores é, portanto, mais semântica do que substancial⁴⁷.

b) O segundo tipo – conselhos e comissões independentes – compreende os órgãos que têm um estatuto próprio, dispondo da independência necessária para o desempenho das suas funções relativamente ao Governo e à Administração, o que justifica o seu tratamento separado no âmbito deste estudo. Neste grupo considerámos, em primeiro lugar, o Conselho Económico e Social (CES), previsto na Constituição da República (art. 95º) como órgão máximo de consulta e concertação nos domínios das políticas económica e social, cuja composição é definida e o presidente é eleito pela Assembleia da República (AR). No âmbito do CES, mas com total autonomia, funciona a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS). Agregámos a este conjunto uma comissão criada por lei junto da Assembleia da República, a Comissão de Acesso aos Dados Administrativos (CADA) (Lei 65/93, de 26 de Agosto)⁴⁸. Trata-se de uma «entidade pública independente» criada para a garantia de direitos dos cidadãos relativamente ao exercício da actividade administrativa. As competências que lhe são atribuídas são maioritariamente consultivas: emite pareceres sobre o acesso aos documentos e sua classificação e sobre a aplicação da lei, podendo apreciar «reclamações que lhe sejam dirigidas pelos interessados» (art. 20º).

⁴⁷ Paradigmático, a este propósito, é o caso do Conselho de Gestão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Apesar do nome, trata-se de um órgão puramente consultivo. As funções de direcção pertencem ao Conselho Directivo.

⁴⁸ O estatuto da CADA aproxima-se do da Comissão Nacional de Dados Pessoais Informatizados (CNPDI) («uma entidade pública independente com poderes de autoridade» — art. 4º da Lei 10/91, de 29 de Abril). Contudo, ao contrário da CADA, a maioria das competências da CNPDI são deliberativas («profere decisões com força obrigatória» — art. 8º da Lei 10/91) o que permite classificá-la como verdadeira autoridade administrativa independente.

Tendo em conta a sua independência e natureza distinta, sem prejuízo de referências pontuais, excluímos, por ora, o CES e a CADA do universo dos órgãos consultivos que estudaremos de seguida.

2. Tipos de conselhos e comissões

Começaremos pela caracterização do universo de órgãos consultivos cuja composição, competências e modo de funcionamento analisaremos de forma agregada nesta Parte II.

Usando como critério a proveniência dos membros que os integram, podemos dividir os conselhos e comissões consultivos em três grupos.

O primeiro grupo (que designaremos por classe A) compreende os **conselhos e comissões em que participam representantes das entidades públicas** (AR, Governo, administração, autarquias e empresas públicas, compreendendo sempre as sociedades de capitais maioritariamente públicas) e **membros provenientes de entidades privadas**, nomeadamente representantes de interesses organizados (confederações sindicais ou patronais, associações empresariais, associações de consumidores, de defesa do ambiente, de utentes, de estudantes, etc.)⁴⁹. Para este efeito, é-nos indiferente que os membros destes conselhos ou comissões sejam nomeados ou indicados pela entidade privada de onde provêm, pela entidade pública de tutela, ou pelo próprio órgão consultivo (por um sistema de cooptação), desde que a lei refira expressamente o tipo de organização de onde devem ser originários ou os interesses que devem representar. Por exemplo, no Conselho Geral do IAPMEI participam «personalidades, de reconhecida competência, ligadas profissionalmente ao sector da indústria, nomeadamente a associações e confederações empresariais, nomeadas por despacho do Ministro da Economia⁵⁰», enquanto no caso do Conselho Geral do IDICT a lei refere-se a representantes das

⁴⁹ Podem ainda incluir personalidades independentes.

⁵⁰ A designação dos Ministérios e Secretarias de Estado segue a actual orgânica governamental (Maio de 1996). Assim, em vez de Ministério da Indústria e Energia, como consta da lei, refere-se o Ministério da Economia, em vez de Ministério do Emprego e Segurança Social, o Ministério para a

confederações sindicais e patronais, indicados por estas e nomeados por despacho do Ministro para a Qualificação e Emprego, e no Conselho Consultivo do Instituto da Vinha e do Vinho prevê-se a participação de «um representante dos destiladores, a indicar pela respectiva associação». Todos estes conselhos foram incluídos na classe A, visto que na prática de todos eles fazem parte membros escolhidos em função da sua especial conexão com um tipo de interesse organizado. Isto não significa que a diferença no processo de escolha seja irrelevante e por isso mesmo ela será tratada no ponto relativo ao processo de designação dos membros dos órgãos consultivos (cf. ponto 12).

Um segundo grupo (classe B) compreende **os conselhos e comissões** que incluem **representantes públicos e apenas personalidades independentes**, escolhidas pelo seu mérito, competência específica ou tão só a sua independência⁵¹. Através destes órgãos consultivos, a Administração recorre às competências científicas e técnicas de que necessita para fundamentar ou legitimar as suas decisões perante a opinião pública em geral e não particularmente junto de qualquer interesse específico. Por exemplo, na Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações a lei refere-se a «personalidades que sejam especialistas designadamente em direito económico, mercado de capitais e economia e gestão de empresas» e «a um magistrado do Ministério Público» e no Conselho Geral da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) refere-se «a personalidades designadas de entre titulares do grau de doutor e de reconhecido mérito nas áreas correspondentes às atribuições da JNICT». Aproximam-se do modelo dos *scientific adviser committees* que referimos na Parte I (ponto 5.1.).

Seria ainda possível constituir um terceiro grupo (classe C) formado pelos **conselhos e comissões que incluem apenas representantes de diferentes serviços públicos**. Em boa verdade, trata-se de formas de coordenação e cooperação entre diferentes áreas ou níveis da administração. Por exemplo, o

Qualificação e Emprego, em vez de Secretaria de Estado da Cultura, o Ministério da Cultura, o mesmo acontecendo para outros Ministérios cuja designação e competências foram alteradas.

⁵¹ Note-se que sempre que a participação de personalidades independentes acresce à de representantes de interesses organizados os conselhos ou comissões foram incluídos na classe A.

Conselho Consultivo do Governo Civil compreende apenas, para além do Governador e Vice-Governador, os responsáveis pelos serviços desconcentrados do Estado da respectiva área; a Comissão Permanente de Acompanhamento dos PDMs inclui um representante do Ministro da Tutela, o Director-Geral do Ordenamento do Território e os Presidentes das CCRs; os Conselhos das Regiões, que funcionam junto das CCRs, incluem representantes das autarquias e da administração directa desconcentrada; o Conselho Consultivo da Direcção Regional de Informática da Madeira, compreende, além do Director Regional, representantes de outros departamentos regionais, etc. Considerando o objecto e as hipóteses desta investigação, embora tenha sido necessário analisar previamente a composição de alguns destes conselhos e comissões, não foi feita uma recolha exaustiva sobre o seu número nem apresentaremos aqui uma análise aprofundada da sua composição e competências.

Estudámos apenas os conselhos e comissões das classes A e B, que têm em comum o facto de agregarem entidades públicas e representantes de entidades privadas ou personalidades exteriores à Administração. Caracterizámos todos os que foram criados por lei e não extintos, independentemente de estarem ou não a funcionar regularmente. São vários os motivos que nos levaram a optar por esta solução. Primeiro, o facto de não nos ter sido possível confirmar o funcionamento de todos eles. Segundo, porque a sua existência na lei é um facto em si mesmo relevante, do ponto de vista desta investigação. Terceiro, porque alguns conselhos e comissões são de criação recente e portanto estão ainda em fase de instalação. Quarto, porque além dos casos dos Conselhos que nunca funcionaram, temos os casos de suspensão de funcionamento provocada por alterações no organismo de tutela (mudanças no Governo, novas leis orgânicas dos ministérios, fusão ou separação de departamentos ministeriais, passagem de direcções-gerais a institutos e vice-versa, etc.). Contudo, um dos objectivos deste estudo foi também aferir a operacionalidade da administração consultiva e, por esse motivo, na medida do possível, distinguiremos os conselhos e comissões que nunca funcionaram ou raramente reuniram daqueles que reúnem regularmente (cf. ponto 14).

3. Número de conselhos e comissões

Ao todo, foram caracterizados 228 conselhos e comissões, sendo 207 da classe A (com participação de interesses organizados), 21 da classe B (com participação apenas de personalidades independentes)^{52 53} (cf. Quadro 1). Em anexo, apresenta-se uma lista de todos os conselhos e comissões estudados, com referência ao diploma que os regula e ao órgão da administração activa de que dependem (cf. Anexo I). Lembre-se que este universo não inclui: os órgãos consultivos da administração autónoma, os da administração autárquica e os órgãos consultivos de âmbito distrital ou mais restrito. Se contássemos também com estes últimos, o total de conselhos e comissões passaria a ser de 270.

Quadro 1
Classes de conselhos e comissões

Classes	Nº de conselhos e comissões
A — Estado + interesses organizados + independentes	207
B — Estado + entidades independentes	21
TOTAL	228

A primeira observação que deve fazer-se relativamente à classificação apresentada é a de que sobressaem os **órgãos consultivos do tipo "para-corporativo"** em que participam representantes de interesses organizados

⁵² O número total de conselhos e comissões inclui o Conselho Nacional da Indústria e Energia e o Conselho Nacional de Saúde. O primeiro foi criado pelo Decreto-Lei n.º 206/89, de 27 de Junho, como órgão de consulta do Ministro da Indústria e Energia sobre as grandes linhas de orientação da política industrial, energética e dos recursos geológicos. Sucedeu ao Conselho Nacional da Indústria (Decreto-Lei n.º 325/85, de 6 de Agosto). Contudo, o diploma que o criou não indicava a sua composição, remetendo-a para regulamentação posterior a qual nunca foi publicada. O segundo — Conselho Nacional de Saúde — está previsto na Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto) mas nunca foi regulamentado. De resto, o Conselho Nacional da Indústria e Energia, dada a sua natureza, ou será extinto na nova lei orgânica do Ministério da Economia, ou, seguindo a lógica anterior, será substituído por um Conselho da Economia.

⁵³ Caracterizámos ainda 58 comissões da classe C (apenas representantes de vários serviços públicos) que, como referimos, não serão aqui estudadas.

(sindicais, patronais ou outros). São muito menos relevantes, pelo menos em termos quantitativos, os órgãos consultivos em que se recorre apenas a "competências". Ainda que seja preciso contar com as personalidades independentes que fazem parte dos conselhos compreendidos na classe A, esta distribuição indicia que não têm grande peso na Administração Pública portuguesa os *comités* de cientistas e técnicos independentes, sugerindo também que o objectivo da "participação" sobreleva o da "consulta técnica" na intenção que levou à criação destes órgãos.

4. Administração consultiva e administração activa: os conselhos e as comissões na estrutura orgânica da administração

O Quadro 2 mostra a distribuição dos conselhos e comissões de acordo com a sua posição na Administração, ou seja, considerando o tipo de órgão da administração activa junto do qual funcionam.

Distinguimos entre os órgãos consultivos da administração central (por exemplo, dos Ministérios), da administração desconcentrada (por exemplo, dos institutos públicos, das juntas, etc.), da administração indirecta (por exemplo das Direcções Regionais de Agricultura, das Administrações Regionais de Saúde, etc.) e das Regiões Autónomas (seja qual for o tipo de administração).

Quadro 2
Os conselhos e as comissões na estrutura da Administração

Administração	Nº de conselhos e comissões
Administração indirecta	106
Administração central	51
Administração desconcentrada	36
Empresas públicas	3
Regiões Autónomas	
Região Autónoma da Madeira	14
Região Autónoma dos Açores	17

a) A maioria dos órgãos consultivos estudados (106) pertence à **administração indirecta**. Trata-se dos conselhos das pessoas colectivas públicas com natureza de instituto público. Funcionam junto do órgão responsável pela respectiva direcção, prolongando-se por vezes a nível regional. É o caso dos Conselhos Gerais do IAPMEI, do ICEP e do IFADAP, ou do Conselho de Administração do IEFP e dos Conselhos Consultivos Regionais em cada uma das suas cinco delegações. Fazem também parte deste grupo os conselhos dos institutos públicos de âmbito regional (com excepção dos das Regiões Autónomas, tratados separadamente), como os quatro Conselhos Consultivos das Administrações dos Portos, os Conselhos Gerais dos Hospitais Centrais ou os Conselhos Consultivos dos Centros Regionais da Segurança Social. Este peso da administração consultiva indirecta é um reflexo da tendência acima registada (Parte I) para a autonomização dos serviços públicos, que se traduz no crescimento do número de pessoas colectivas públicas, com autonomia financeira e administrativa.

b) Junto da **administração central** encontramos 51 conselhos ou comissões consultivas. Trata-se da administração consultiva dos ministérios, com competências mais ou menos amplas, como o Conselho Nacional da Educação, o Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, o Conselho Consultivo da Juventude, o Conselho Superior de Estatística, o Conselho de Mercado de Obras Públicas e

Particulares, o Conselho Nacional da Água, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, etc.

c) A **administração desconcentrada** possui também a sua própria estrutura consultiva (36 conselhos), compreendendo órgãos como os Conselhos de Bacia⁵⁴, os Conselhos Regionais Agrários das Direcções Regionais de Agricultura, os Conselhos Regionais de Saúde das Administrações Regionais de Saúde ou os Conselhos Regionais das Delegações do Ministério da Cultura.

d) Funcionando junto de **empresas públicas**, estudámos 2 conselhos – os Conselhos de Opinião da RTP e RDP – a que acrescentámos o Conselho Geral da Lusa que é uma cooperativa de interesse público. Todos eles se relacionam com os órgãos de informação que são propriedade do Estado⁵⁵.

e) Numerosa e complexa é a administração consultiva das **Regiões Autónomas**, compreendendo ao todo 31 conselhos ou comissões específicas das Regiões, sendo 14 da Madeira (RAM) e 17 dos Açores (RAA), sem que se siga um padrão idêntico no tipo de conselhos ou comissões. É o caso do Conselho Económico e Social da RAM e do Conselho Regional de Concertação Social da RAA, do Conselho Regional de Incentivos (RAA), do Conselho de Promoção da RAM, do Conselho Geral do Instituto do Vinho da Madeira, do Conselho Consultivo do Instituto de Alimentação e Mercado Agrícolas (RAA), etc. (cf. Anexo I).

5. Assessoria governamental e assessoria administrativa

Uma primeira apreciação funcional sobre o conjunto de conselhos e comissões analisados permite-nos separá-los de acordo com o objectivo principal que presidiu à sua criação.

⁵⁴ Os Conselhos de Bacia são órgãos consultivos de planeamento regional, criados pelo Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro. Compete-lhes, designadamente, elaborar os respectivos Planos de Bacia Hidrográfica, incluindo estabelecer taxas de regularização e dar parecer sobre repartição de águas, medidas anti-poluição, etc. Neles estão representados os organismos do Estado relacionados com o uso da água e os respectivos utilizadores. Juntamente com o Conselho Nacional da Água, constituem as estruturas da administração económica consultiva em matéria de planeamento de recursos hídricos.

⁵⁵ Há ainda que contar com o Conselho Vitivinícola Interprofissional da Casa do Douro, a qual tem natureza de associação pública.

Por um lado, temos os conselhos consultivos ligados às grandes áreas de intervenção governamental, sejam do Governo da República ou dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. Trata-se dos conselhos que funcionam junto dos ministérios para as grandes políticas governamentais, como o Conselho Superior da Indústria e Energia, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Consultivo da Juventude, o Conselho Superior de Estatística, ou, junto dos Governos das Regiões Autónomas, como o Conselho Económico e Social da RAM e o Conselho Regional de Concertação Social da RAA. Normalmente são estruturas pesadas, pelo elevado número de representantes que delas fazem parte e pela amplitude das suas competências. Por exemplo, o CNE tem 52 membros, estando representados os grupos parlamentares, o Governo, as universidades, as organizações sindicais e patronais, as associações de estudantes, científicas, pedagógicas, culturais e elementos cooptados pelo seu mérito, entre outros. O CSCT tem 51 membros, compreendendo representantes de diversos institutos públicos, das CCRs, das universidades, das empresas, de instituições ou associações privadas, entre outros. O CNQ tem 44 membros, entre os quais se encontram representantes da Administração Pública, das organizações associativas dos agentes económicos, dos trabalhadores, das autarquias e das entidades integradas no SPQ. Como se escreverá mais à frente, é precisamente para o caso de alguns destes "grandes" conselhos da área económica e social que se torna discutível saber até que ponto as suas funções não deveriam ser cobertas pelo CES, funcionando eventualmente em comissões especializadas.

Por outro lado, temos os conselhos e comissões ligados a uma área particular da gestão administrativa, directa ou indirecta, central ou periférica. Para além de muitos outros, é o caso dos conselhos consultivos dos institutos públicos. Naturalmente, deverão ser estruturas mais leves, com competências especializadas. A intenção que preside à sua criação é assessorar tecnicamente a Administração na formulação e aplicação de um tipo particular de regulação, para além de poder legitimá-la. Em princípio, neles devem participar associações de interesses sectoriais relacionadas com a área específica de intervenção. Dada a sua especialização, as funções destes conselhos e comissões dificilmente podem ser

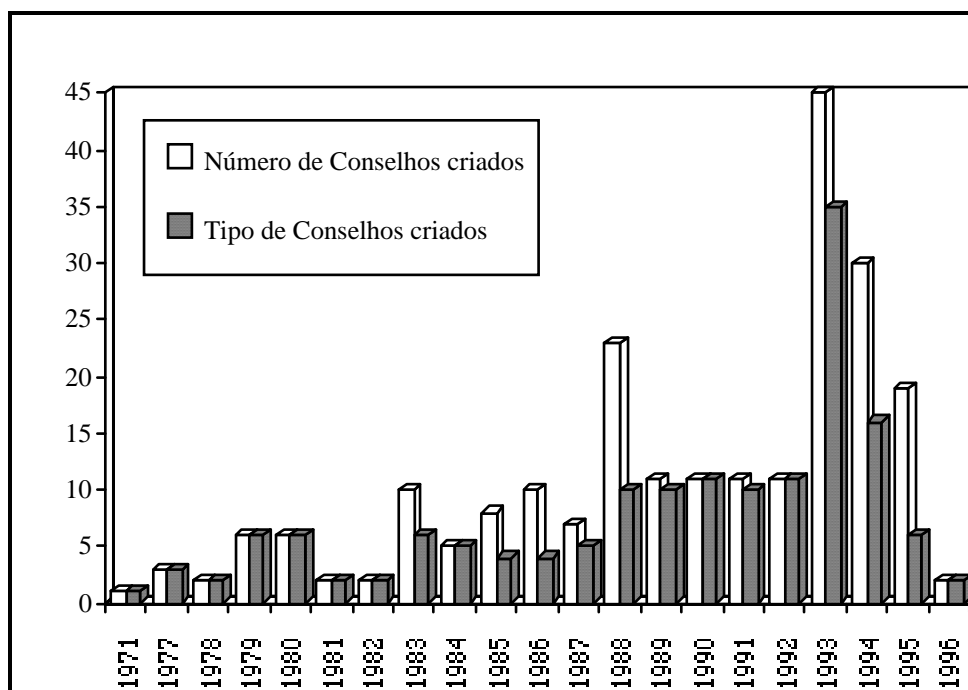
absorvidas pelo CES, no âmbito de uma eventual racionalização da administração consultiva.

6. Data de criação

Os conselhos e comissões estudados foram criados ou reorganizados no período compreendido entre 1971 e 1995, ainda que alguns possam ter herdado competências de órgãos consultivos anteriores pertencentes ao mesmo ou a diferentes formatos regulatórios. Por exemplo, o Conselho Consultivo do Instituto Português de Investigação Marítima (IPIMAR) herdou as competências do Conselho Geral do Instituto Nacional de Investigação das Pescas (INIP). A data de criação registada corresponde, assim, à data do diploma que contém o regime básico de cada conselho ou comissão, sem ter em conta pequenas alterações de regime. Elas acontecem frequentemente, ora porque é alterado o nome de serviços representados, ora porque se fazem ajustamentos marginais na composição ou competências.

Como pode ver-se no Gráfico 1, sobressaem, numa primeira leitura, os anos de 1988, 1993 a 1995. Para tornar a análise mais precisa, no caso dos órgãos consultivos de âmbito regional cujo formato se repete em várias regiões (por exemplo, os Conselhos de Bacia ou os conselhos da administração desconcentrada periférica) considerámos apenas o tipo e não o total dos órgãos criados, nas várias áreas geográficas (colunas ponteadas do mesmo gráfico). Mesmo assim mantêm-se destacados os anos de 1993 e 1994. Em 1993 foram criados diversos institutos públicos ou alterados os estatutos de institutos já existentes e em 1994 foi reestruturada a administração consultiva dos recursos hídricos e criados vários órgãos consultivos nas Regiões Autónomas, a que acrescem outros conselhos e comissões em diferentes áreas da Administração.

Gráfico 1
Data de criação dos conselhos e comissões consultivas



Apesar de sobressaírem alguns anos, a criação de estruturas consultivas mantém-se como uma constante ao longo de todo este período. Dado o facto de a década de oitenta ter sido praticamente ocupada por maiorias governamentais da mesma tendência política (com excepção dos anos de 1983 e 1984) não é possível retirar conclusões sobre a maior ou menor propensão para a consulta dessa maioria relativamente a outras. Aliás, essa propensão não pode ser medida apenas a nível formal (criação de órgãos consultivos), devendo ser aferida pelo modo com funcionaram esses conselhos e no tipo de pareceres que lhes foram solicitados. Por exemplo, o Conselho Nacional da Indústria e Energia, criado em 1989, nunca foi regulamentado; os Conselhos Regionais Agrários das Direcções Regionais de Agricultura, criados em 1986, não voltaram a ser regulamentados depois de 1993, como previa a nova lei orgânica do Ministério.

Podemos ainda observar a emergência da administração consultiva em matéria ambiental a partir do início da década de noventa, o que corresponde ao desenvolvimento da regulação pública neste domínio.

7. Âmbito geográfico

Dos conselhos e comissões estudadas, 111 estendem as suas competências a todo o território nacional e estão sediados em Lisboa (cf. Quadro 3).

Quadro 3
Âmbito Geográfico

Âmbito geográfico	Nº de conselhos e comissões
Nacional	111
Regional	
Regiões Autónomas	31
Continente	86

No conjunto dos de âmbito regional (117) incluímos não só aqueles que têm as suas competências limitadas às Regiões Autónomas (31), mas também os que abrangem um conjunto de distritos ou uma área de interesse nacional⁵⁶ (86). O facto de, neste último caso, termos contabilizado não o tipo de conselho (por exemplo, os 15 Conselhos de Bacia constituídos e não apenas um; os 5 Conselhos Consultivos das Direcções Regionais do Ministério da Cultura em vez de um; os 14 Conselhos Gerais dos Hospitais ou as 14 Comissões de Ética para a Saúde, correspondentes aos hospitais centrais; etc.) faz empolar o número total de conselhos regionais. Assim, se contássemos unicamente o tipo de conselhos sem os multiplicar pelas regiões ou pelo número de serviços de âmbito regional o seu número passaria de 86 para 13. Apenas um órgão consultivo da classe B (administração pública mais independentes) tem âmbito regional (Conselho Consultivo do Centro Científico e Cultural de Macau).

⁵⁶ Tanto nesta Parte como na seguinte incluímos os órgãos consultivos dos parques e reservas naturais de âmbito nacional.

8. Área de intervenção

A área de intervenção ou funcional de cada conselho ou comissão corresponde ao domínio principal de actuação administrativa ou governamental sobre a qual podem ser consultados.

Começámos por partir de um critério amplo, distinguindo entre órgãos consultivos com intervenção económica, económico-social, social, cultural ou outra. As fronteiras entre as diferentes áreas de intervenção são muitas vezes difíceis de traçar. Assim acontece no caso dos órgãos consultivos da educação e do desporto, incluídos na área cultural apesar da sua vertente social, ou no do ambiente, compreendidos na área de intervenção económico-social. Esta categoria intermédia mostrou-se indispensável, dado o número de conselhos que abrangem explicitamente os domínios económico e social (como por exemplo, o Conselho Económico e Social da Madeira), para além daqueles que estão adstritos a órgãos da administração activa com essa dupla natureza. Considerámos ser esse o caso de todos os órgãos consultivos relativos ao emprego e formação profissional, às condições de trabalho, à habitação, à protecção do consumidor, ao ambiente e gestão de recursos naturais e à recolha e tratamento de informação estatística. Naturalmente, em alguns é mais forte a componente económica e noutros a social.

Para contornar o problema da classificação e evitar a ocultação de áreas específicas dentro de categorias muito amplas, destacámos algumas sub-áreas de intervenção especialmente relevantes. Por exemplo, separámos a administração consultiva económica conforme esta incida no sector primário (agricultura, silvicultura e pescas), secundário (indústrias) e terciário (comércio e outros serviços). Autonomizámos ainda outros domínios compreendidos na área económico-social, social ou cultural, como a protecção do ambiente, a defesa do consumidor, o emprego e a formação profissional, a saúde e a segurança social, a educação, o desporto, a investigação científica e a cultura propriamente dita.

Assim, por exemplo, o Conselho Geral do IAPMEI ou o Conselho Geral do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) pertencem à administração económica consultiva com impacto,

respectivamente, no sector secundário e terciário (IAPMEI) e no sector primário (IFADAP). O Conselho Nacional da Água e os Conselhos de Bacia intervêm na área económico-social, no domínio da protecção do ambiente. O Conselho Nacional de Educação intervêm na área cultural, no sector da educação e os Conselhos Regionais de Saúde na área social, no domínio da saúde.

Conforme se mostra no Quadro 4, a maioria dos órgãos consultivos pertence à administração económica (76) e económico-social (48), seguindo-se os órgãos com funções sociais (40) e os culturais (26). Este padrão de distribuição por áreas de intervenção só se verifica para os órgãos da classe A. Se analisarmos os da classe B (Estado mais personalidades independentes), verificamos que a maioria tem funções culturais (11), seguindo-se as sociais (2) e as económicas e económico-sociais (4).

Quadro 4
Área de intervenção

Funções	Classe	
	A	B
Económica	76	2
Económico-social	48	2
Social	40	2
Cultural	26	11
Outras	17	4

Desta distribuição (desagregada no Quadro 5, destacando as principais sub-áreas), podemos concluir que a tendência para a criação de órgãos consultivos se manifesta em quase todas as áreas da intervenção governamental e da actividade administrativa, nomeadamente naquelas em que esta se confronta proximamente com a existência de interesses mais ou menos organizados. Apesar do maior peso da administração consultiva económica, o número crescente de órgãos nos domínios social e cultural faz com que as três áreas assumam relevância significativa.

Quadro 5
Sub-áreas de intervenção mais importantes

Sub-áreas de intervenção	Nº de cons. e comissões
Económica	
Agricultura, Silvicultura e Pescas	35
Indústria, Comércio e Serviços	35
Outras	8
Económico-social	
Ambiente e Defesa do consumidor	26
Emprego e Formação profissional	16
Outras	8
Social	
Segurança social	10
Saúde	25
Outras	7
Cultural	
Educação e Investigação científica	17
Desporto	3
Cultura	17
Outras	21

a) A administração consultiva económica

Desagregando a administração económica por sector, considerando a actividade (ou actividades) específicas onde pode fazer sentir-se o principal impacto da consulta, verificamos que o **sector primário**, designadamente a **agricultura**, é a actividade político-administrativa onde tem maior peso a estrutura consultiva: ao todo 35 conselhos e comissões (Quadro 5). Distribuem-se por todos os domínios da regulação e intervenção no sector. Desde a regulação dos mercados, incluindo a transformação e comercialização dos produtos agrícolas (o Conselho Consultivo

Interprofissional do IMAIAA, as Comissões Consultivas de Mercado⁵⁷, o Conselho do Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas dos Açores-IAMA), aos conselhos consultivos específicos para o mercado do vinho (os Conselhos do Instituto da Vinha e do Vinho – IVV, do Instituto do Vinho do Porto – IVP⁵⁸, ou do Instituto do Vinho da Madeira – IVM), para a floresta (o Conselho do Instituto Florestal) ou para as pescas (o Conselho Consultivo da Direcção Geral das Pescas, ou o Conselho Regional das Pescas dos Açores), passando pelo financiamento (por exemplo, o Conselho Geral do IFADAP, ou a Comissão Consultiva Madeirense do Seguro de Colheitas), sem esquecer as estruturas regionais, como os Conselhos Regionais Agrários das DRAs^{59 60}.

O maior peso do sector primário pode ser justificado por diferentes razões. Em primeiro lugar, pode ser ainda uma consequência da estrutura corporativa e do peso que esta tinha na agricultura. Depois, está seguramente relacionado com o facto de ao nível comunitário se tratar de uma área muito regulada. De facto, algumas das comissões consultivas articulam-se com a administração da UE (Organizações Comuns de Mercados).

No sector **secundário** e **terciário** registaram-se 35 órgãos consultivos (12 no primeiro, 22 no segundo e 1 em ambos).

Ressalta, em primeiro lugar, a estrutura consultiva relacionada com a regulação e administração das **obras públicas e particulares**, desde o Conselho Superior das

⁵⁷ As Comissões Consultivas de Mercado (CCM) são órgãos consultivos que funcionam junto IMAAIA, constituídas por representantes da produção, comércio, indústria e consumo. A sua função é, nomeadamente, a de acompanhar de forma permanente o funcionamento dos mercados agrícola e pecuário do respectivo sector. Encontram-se em funcionamento a CCM da Banana, a do Arroz, a de Aves e Ovos, a do Azeite, a dos Bovinos, a das Forragens Secas e Leguminosas para Grão, a de Frutas e Legumes Frescos, a de Frutas e Legumes Transformados, a do Leite e Lacticínios, a dos Ovinos e Caprinos, a das Sementes, a dos Suínos, a do Tabaco e a dos Cereais.

⁵⁸ Ainda em funcionamento à data desta investigação, mas que será, em breve, extinto com a entrada em funcionamento do Conselho Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD), que constitui uma forma de administração autónoma.

⁵⁹ Actualmente o seu funcionamento encontra-se suspenso.

⁶⁰ Dada a sua particular conexão com a agricultura, podíamos ainda acrescentar o Conselho Consultivo de Investigação Agrária (INIA) e o do Instituto Português de Investigação Marítima (IPIMAR) que, contudo, preferimos agregar aos restantes órgãos consultivos com potencial impacto na actividade de investigação e desenvolvimento (I&D).

Obras Públicas e Transportes, até órgãos mais especializados como a Comissão de Mercados de Obras Públicas e Particulares, e as três sub-comissões dela dependentes, ou os Conselhos Consultivos do Laboratório Nacional da Engenharia Civil e o do Laboratório Regional da Madeira. Trata-se de órgãos de tipo diverso. A Comissão de Mercados de Obras Públicas é um órgão de regulação do mercado, enquanto os conselhos dos Laboratórios se relacionam com o apoio técnico.

Específicos do sector **industrial** são, por exemplo, o Conselho Técnico-Empresarial do INETI, o Conselho Consultivo do PEDIP II ou a Comissão para o Acompanhamento da Reestruturação do Sector da Fundação, para além dos que podem ter impacto, quer técnico, quer financeiro, no sector **industrial e comercial**, como os Conselhos Gerais do IAPMEI e do ICEP.

Com intervenção específica no sector **comercial**, existe ainda um conjunto de órgãos consultivos relacionados com a regulação e gestão dos mercados abastecedores: o Conselho dos Mercados Abastecedores⁶¹ e as Comissões Consultivas de cada um dos mercados de interesse público⁶².

No sector dos serviços, na área **financeira**, importa referir o Conselho Consultivo do Instituto de Seguros de Portugal (ISP), o Conselho Nacional do MVM e o Conselho Consultivo da CMVM. Na área das **comunicações**, encontramos o Conselho Consultivo da Junta Autónoma de Estradas; os quatro Conselhos Consultivos das Administrações dos Portos; o Conselho Consultivo do Instituto de Trabalho Portuário; e o Conselho Regional dos Transportes e Comunicações dos Açores, para além do Conselho Consultivo do Instituto de Comunicações de Portugal (ICP) para as **telecomunicações**.

⁶¹ O Conselho dos Mercados Abastecedores é um órgão consultivo do Governo, com o qual se pretende assegurar a articulação das competências das diversas entidades públicas e dos representantes das organizações profissionais interessados no funcionamento dos referidos mercados. É composto por representantes da SIMAB, SA, do IMAIAA, do IPPAA, da ANM, da CCP, da CAP e da CONFAGRI, entre outros. Compete-lhe nomeadamente, definir o plano estratégico dos mercados abastecedores.

⁶² O critério utilizado na selecção dos conselhos e comissões tratados nesta parte do trabalho, acima explicitado, levou a que as Comissões Consultivas dos mercados abastecedores de interesse público não tenham sido contabilizadas, considerando que o seu âmbito geográfico é concelhio ou distrital.

Com a extinção do Conselho Nacional de Turismo em 1994, não existe, a nível nacional, qualquer órgão consultivo para o sector do **turismo**, mas na Região Autónoma da Madeira (RAM) funciona o Conselho Regional de Turismo⁶³. Note-se, contudo, que aquela ausência é colmatada pelo facto de as Regiões de Turismo, que são pessoas colectivas de direito público, possuírem elas próprias uma gestão partilhada entre as autarquias que as constituem e os departamentos do Estado e outras entidades públicas e privadas com relevo para a actividade turística⁶⁴.

Os restantes 8 órgãos da administração consultiva económica são horizontais, podendo influenciar os três sectores. É, por exemplo, do Conselho de Promoção da Madeira, do Conselho Regional de Incentivos (RAA), do Conselho Coordenador do Instituto Regional de Apoio ao Sector Cooperativo (RAA), do Conselho Nacional da Qualidade ou da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações.

b) A administração consultiva económico-social

Na área de intervenção económica e social, ressaltam, desde logo, os órgãos não “especializados” como os Conselhos Económico Social da RAM e o de Concertação Social dos Açores, que procuram traduzir a nível das RAs o modelo do CES ou da CPCS. Destacam-se também várias sub-áreas.

Em primeiro lugar, registam-se 16 conselhos e comissões com potencial impacto na área do **emprego** e da **formação profissional**. Ressalta, desde logo, com grande peso toda a estrutura consultiva directa ou indirectamente dependente do IEFP⁶⁵ a que acrescem o Conselho Regional do Emprego e Formação Profissional da RAM, o Conselho Consultivo do Centro de Formação Profissional da RAA e a Comissão Nacional de Aprendizagem. No domínio das **condições de trabalho**, funciona, por

⁶³ Foi igualmente criado um Conselho Regional de Turismo para os Açores mas que nunca funcionou.

⁶⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 287/91, de 9/8.

⁶⁵ O IEFP compreende diversas estruturas de participação e consulta como o Conselho de Administração, a Comissão de Fiscalização, os Conselhos Consultivos Regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e ainda a Comissão Permanente do Conselho de Administração para a Certificação Profissional e o Observatório do Emprego e Formação Profissional, que não sendo órgãos consultivos do IEFP funcionam no seu âmbito.

exemplo, o Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho, o Conselho Geral do IDICT e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (Quadro 5).

No sector da **habitação**, encontramos os Conselhos Consultivos do Instituto Nacional de Habitação e o do Instituto de Habitação da Madeira.

Vem assumindo uma importância crescente, pelo menos em termos quantitativos, a administração consultiva no domínio da **protecção do ambiente** e gestão dos recursos naturais. É composta por 25 órgãos consultivos, compreendendo a administração consultiva dos recursos hídricos, que integra o Conselho Nacional da Água, os Conselhos de Bacia e o Conselho Consultivo do Instituto de Gestão da Água da Madeira, e a relacionada com a protecção do ambiente, em geral, e com a conservação da natureza, como o Conselho Directivo do IPAMB, a Comissão da Reserva Ecológica Nacional (REN) e os conselhos consultivos de cada um dos parques e reservas naturais.

Menos pesada é a administração consultiva directamente relacionada com a protecção do **consumidor** onde contamos apenas com o Conselho Geral do Instituto do Consumidor (IC)⁶⁶.

Por sua vez, a informação **estatística**, uma área de consulta a que a maioria das associações entrevistadas atribuiu uma grande importância, compreende o Conselho Superior de Estatística e as suas Secções Regionais do Norte e do Centro.

c) A administração consultiva social

A administração consultiva social inclui toda a estrutura consultiva relativa à **acção e à segurança social**, a nível nacional e regional, compreendendo 10 conselhos, desde o Conselho de Gestão do IGFSS, aos Conselhos Regionais dos Centros de Segurança Social, ao Conselho Regional de Segurança Social dos Açores ou ao Conselho para a Acção Social do Ensino Superior.

⁶⁶ Não esquecendo o impacto indirecto que pode resultar da actividade, por exemplo, do Conselho Nacional da Qualidade ou das Comissões Consultivas e Mercado.

A administração consultiva social abrange ainda 25 conselhos da área de **saúde**, como, por exemplo, os Conselhos Regionais de Saúde das Administrações Regionais, a Comissão de Saúde da Mulher e da Criança, os Conselhos Gerais dos Hospitais⁶⁷, o Conselho de Prevenção do Tabagismo, o Conselho Nacional de Publicidade de Medicamentos e o Conselho Nacional de Reabilitação (Quadro 5).

d) A administração consultiva cultural

A administração consultiva cultural compreende as áreas da educação e investigação científica, do desporto e da actividade cultural propriamente dita.

Da área da **educação** fazem parte 17 conselhos, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Regional de Educação da RAM, o Conselho do Ensino Superior, o Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo, o Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular ou o Conselho Superior das Bibliotecas Portuguesas. No domínio da **investigação científica**, incluímos, por exemplo, o Conselho Geral da JNICT, o Conselho Consultivo de Investigação Agrária do INIA ou o Conselho Geral do Instituto de Investigação Científica Tropical (Quadro 5).

A área do **desporto** compreende 3 órgãos consultivos, que são o Conselho Superior do Desporto, o Conselho Desportivo Regional da RAM e o Conselho Açoriano para a Alta Competição.

No domínio das outras actividades **culturais**, de um total de 17 conselhos consultivos, podemos referir os exemplos do Conselho para Defesa do Património, o Conselho Consultivo de Museus do Instituto Português de Museus, os Conselhos Consultivos do IPPAR e do IPACA, o Conselho Consultivo dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, os Conselhos de Opinião da RTP e da RDP, o Conselho Geral da Lusa ou os Conselhos Regionais das Delegações do Ministério da Cultura.

⁶⁷ Embora deva funcionar um Conselho em cada hospital público, de acordo com o critério acima referido utilizado para selecção dos conselhos de âmbito regional, incluímos no universo de

e) Outras áreas da administração consultiva

Numa categoria residual incluímos os conselhos e comissões cuja actividade não se relaciona especificamente com nenhuma das áreas anteriormente destacadas, podendo reflectir-se em mais do que uma ou em todas elas. É o caso dos Conselhos Consultivos da Juventude, nacional ou da RAA, que se pronunciam sobre todas as políticas da juventude, sejam económicas, sociais ou culturais. O mesmo acontece com a Comissão Interministerial para a Cooperação, que se ocupa de todas as áreas em que se pode concretizar a cooperação com os países em desenvolvimento.

Nesta categoria estão, ainda, os conselhos ou comissões consultivas sobre questões de ética: o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida e as Comissões de Ética para a Saúde, dos hospitais⁶⁸. Pese embora a sua conexão com a investigação científica e sua aplicação, entendemos que as suas funções extravasam esse domínio.

Por último, foram incluídos no grupo residual conselhos e comissões que não foi possível classificar em qualquer das categorias anteriores, tendo em conta os critérios utilizados, como, por exemplo, o Conselho Superior do Instituto Diplomático ou a Comissão de Explosivos, que funciona junto do Comando-Geral da PSP.

Em suma, como vimos demonstrando, a administração consultiva estende-se pelas diferentes zonas da regulação pública sem fazer “discriminações”. Lá onde existe um instituto público só raramente não encontramos também um conselho consultivo. **Esta proliferação de órgãos consultivos em quase todas as áreas, confrontada com relativa debilidade da organização da sociedade civil, sobrecarrega desmesuradamente as associações participantes e é susceptível de conduzir à ineficácia da consulta institucional.**

órgãos consultivos aqui analisado apenas os Conselhos Gerais dos catorze hospitais centrais, não contabilizando os dos hospitais distritais ou concelhios.

⁶⁸ Embora deva funcionar uma Comissão por cada instituição de saúde, pública ou privada, de acordo com o critério utilizado para os conselhos gerais dos hospitais, só incluímos no universo de órgãos consultivos aqui analisado as Comissões de Ética para a Saúde dos catorze hospitais centrais.

9. Área de intervenção e âmbito geográfico

Relacionando a área de intervenção com o âmbito geográfico de cada órgão consultivo, verificamos que, em termos relativos, a descentralização regional é muito mais visível no caso dos conselhos e comissões da administração económico-social e social do que nas restantes. Como pode ver-se no Quadro 6, a maioria dos órgãos consultivos com funções económicas e culturais são de âmbito nacional.

Quadro 6
Área de intervenção e âmbito geográfico

Área de intervenção/Âmbito	Nacional	Regional
Económica	46	32
Económico-social	16	34
Social	14	28
Cultural	29	8
Outras	6	15

O formato e o regime regulatório da formação profissional contribui significativamente para o peso dos conselhos consultivos de natureza económico-social de âmbito regional. O mesmo acontece com a administração consultiva do ambiente, designadamente, no que se refere à regulação e gestão dos recursos hídricos e à conservação da natureza. Na área social, sobressai a administração consultiva regional da saúde e a da segurança social.

Na Administração económica do Continente, a descentralização tem apenas lugar no caso dos Conselhos Regionais Agrários (que não funcionam), dos Conselhos Consultivos das Administrações dos Portos e das Comissões Disciplinares dos «técnicos responsáveis por instalações eléctricas de serviço particular». Os restantes conselhos regionais pertencem às Regiões Autónomas.

10. Composição

Resulta do critério utilizado para seleccionar os Conselhos e Comissões estudados que de todos eles fazem parte representantes de entidades privadas ou personalidades independentes, para além das entidades públicas⁶⁹.

Conferimos especial relevo aos órgãos consultivos que incluem representantes de associações de interesses, pelo que os estudaremos de seguida com maior pormenor, explicitando depois como são escolhidos os membros independentes e, finalmente, a origem dos representantes do Estado.

10.1. Os interesses organizados e outras associações

Foram estudados 204 conselhos e comissões que compreendem representantes de um ou mais interesses organizados⁷⁰. Começámos por repartir por classes os diferentes interesses organizados, compreendendo as associações de interesses difusos e de promoção de fins económicos e as associações sociais e culturais.

Considerámos isoladamente as associações patronais, empresariais, profissionais, sindicais, de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores, das famílias, dos estudantes, das mulheres, as associações de promoção de actividades sociais e de solidariedade social, as associações desportivas, culturais e as científicas e de estudos. O nosso objectivo foi apurar o peso da representação dos diferentes tipos de interesses, relevando tanto a presença como a ausência de representação.

⁶⁹ As únicas excepções são as da Comissão de Acompanhamento das Privatizações, das Comissões de Ética para a Saúde e da Comissão Nacional de Saúde da Mulher e da Criança que só incluem personalidades escolhidas em função da sua independência: um magistrado, um revisor oficial de contas e personalidades de reconhecido mérito, no primeiro caso; sete profissionais de áreas da saúde e de outras áreas das ciências sociais e humanas, no segundo; e 12 médicas e uma enfermeira, na terceira.

⁷⁰ Não entraremos em linha de conta com o Conselho Nacional de Saúde e com o conselho Nacional da Indústria e Energia, sendo que, como se referiu anteriormente, nunca foram regulamentados e portanto não podemos analisar a sua composição em especial. Também não analisaremos o Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes uma vez que a sua composição é ainda definida pelo Decreto-Lei n.º 487/71, de 9 de Novembro, tendo sido sucessivamente ajustado por práticas administrativas.

10.1.1. As associações patronais e empresariais

Como referimos, as **associações patronais** são associações de empregadores de determinado ramo para efeitos de regulação das relações de trabalho. Por sua vez, as **associações empresariais** são tanto as organizações sectoriais de representação de uma determinada indústria ou indústrias afins, como as associações indiferenciadas de âmbito territorial, que abrangem todas as empresas comerciais e industriais, ou apenas um desses ramos, da respectiva área.

Quase todas as associações empresariais sectoriais estão inscritas como patronais no Ministério para Qualificação e o Emprego, o que lhes permite negociar contratos colectivos de trabalho. Deste modo, a categoria das associações empresariais "puras" fica reduzida às associações que não são também patronais, entre as quais se encontram, por exemplo, a Associação Industrial Portuguesa e a Associação Industrial Portuense.

Pelas razões aduzidas, a presença das associações patronais num conselho ou comissão pode ser requerida, tanto a título de representação do patronato, como de um sector de actividade económica. É, por exemplo, na qualidade de confederação patronal que a CIP faz parte da Comissão Permanente da Concertação Social, do Conselho de Administração do IEFP (pelo facto de ter assento na CPCS), ou da Comissão Nacional para Revisão da Lista das Doenças Profissionais (onde é chamada a título de «representante das associações de empregadores com assento no CES»). Mas já é como confederação de associações empresariais que está presente no Conselho Superior de Estatística («representante de associações empresariais»), ou no Conselho Nacional da Água (onde é chamada a título de «outros intervenientes»). O mesmo se passa com a CAP que está igualmente representada como confederação patronal na CPCS e no Conselho de Administração do IEFP, enquanto nas Comissões Consultivas de Mercado representa a «produção agrícola». Os exemplos de associações com duplo estatuto que representam uma actividade económica e não os empregadores associados repetem-se em outras situações, como são os casos da Associação dos Industriais da Construção de Edifícios, também patronal, que representa as "associações que influenciam o mercado de obras públicas e particulares" no Conselho de Mercado

de Obras Públicas e Particulares; ou da Associação Portuguesa dos Industriais de Alimentos Compostos para Animais, que, sendo patronal, representa a indústria agro-alimentar na Comissão Consultiva do Mercado dos Cereais, note-se que esta indústria é também representada nesta comissão pela Associação Nacional dos Industriais de Moagem de Trigo, Milho e Centeio, que é uma Associação apenas empresarial.

O tipo de funções de cada conselho ou comissão permite-nos, por vezes, saber a que título são chamadas as associações. Mas nem sempre isso acontece. Veja-se o caso dos conselhos económicos e sociais. Por esse motivo, agrupámos as associações patronais e empresariais numa única categoria.

As associações patronais estão representadas em 73 conselhos e comissões e as associações empresariais em 98. Estes dois valores não podem ser adicionados visto que membros provenientes das duas categorias podem estar presentes no mesmo conselho ou comissão, o que, de resto, acontece em 37 casos. Assim, 134 conselhos ou comissões incluem associações patronais e/ou empresariais. Constitui a categoria de interesses mais representada (Quadro 7).

Quadro 7
Tipo de interesses representados

Tipo de interesses	Nº de conselhos e comissões
Patronais e/ou Empresariais	134
Sindicais	70
Empresas privadas	23
Cooperativas	44
Associações profissionais	48
Associações de defesa do ambiente	26
Associações de defesa do consumidor	33
Associações de família	10
Associações de mulheres	2
Associações de estudantes	8
IPSS	23
Associações desportivas	6
Associações recreativas e culturais	9
Associações de promoção da ciência e tecnologia	6
Personalidades independentes	83

Podemos relacionar este tipo de interesses com a área de intervenção dos conselhos ou comissões de que fazem parte (Quadro 8). A representação de interesses patronais e empresariais concentra-se naturalmente em conselhos com funções económicas (65) e económico-sociais (42), tanto na área do ambiente, como na do emprego e formação profissional. Este tipo de interesses está igualmente representado em 12 órgãos consultivos da área social (por exemplo, no Conselho de Gestão IGFSS ou na Comissão de Revisão da Lista de Doenças Profissionais), e mais 13 da cultural (como por exemplo, no Conselho Nacional de Educação ou nos Conselhos de Opinião da RDP e RTP).

Quadro 8
Área de intervenção/tipo de interesses

Área de intervenção/Tipo de interesses	Patronais e/ou Empresariais
Económica	65
Económico-social	42
Social	12
Cultural	13
Outros	2

As associações mais representadas são as confederações patronais da agricultura, comércio e indústria (CAP, CIP e CCP), estando presentes em conselhos e comissões de todas as áreas e níveis de intervenção, desde as económicas às culturais, das de âmbito geral às sectoriais, das nacionais às regionais. Essa participação verifica-se tanto nos casos em que a lei prevê expressamente a representação das confederações patronais com assento na CPCS, como nos casos em que essa representação é atribuída genericamente a associações empresariais. Assim acontece, por exemplo, no Conselho Geral do Instituto do Consumidor em que a CAP e a CCP representam, para além da AIP, as «associações empresariais de cada um dos sectores»; nas Comissões Consultivas de Mercado onde, entre outras associações, a CAP representa os produtores; ou no Conselho de Gestão do IGFSS, onde a CIP representa «as actividades económicas do sector privado».

A atribuição da representação a associações de grau superior em determinados conselhos e comissões pode distorcer os objectivos da consulta, transferindo a discussão do nível especializado, onde se pretende que ela tenha lugar, para um nível mais geral. Enquanto tais, as confederações deveriam intervir na consulta de âmbito nacional sobre a política económica e social em geral ou sobre qualquer das políticas sectoriais em que esta se reparte. A representação em conselhos mais especializados ou de âmbito regional deveria ser deixada para as associações de primeiro grau. Por exemplo, nas Comissões Consultivas de Mercado, onde aliás estão representadas as associações sectoriais dos produtores e distribuidores (dos cereais, dos legumes, da carne, etc.), é discutível a necessidade de a CAP também

estar representada. Esta opinião é partilhada pelo menos por três associações sectoriais que interrogadas sobre as organizações que não deveriam pertencer à Comissão indicaram as Confederações (CAP e CCP), «uma vez que as associações do sector estão nela representadas».

Naturalmente, aquele inconveniente pode ser contornado pela delegação da representação em associações confederadas, o que verificámos, contudo, nem sempre acontecer⁷¹.

A presença de associações patronais e empresariais de primeiro grau é sobretudo visível nas Comissões Consultivas de Mercado. Delas fazem parte diversas associações de produtores, industriais e comerciantes, como, por exemplo, na CCM dos Cereais, a Associação Portuguesa de Indústria de Moagem; na CCM do Arroz, a Associação dos Armazenistas, Comerciantes e Importadores de Cereais Oleaginosas; na CCM das Frutas e Legumes Transformados, a Associação dos Produtores de Tomate do Ribatejo; na CCM dos Suínos, a Associação dos Fabricantes dos Produtos Cárneos; ou na CCM do Leite, a Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios. A representação especializada e regional verifica-se ainda nos órgãos consultivos das obras públicas e particulares. A Associação de Industriais de Construção Civil e Obras Públicas do Norte ou a Associação da Indústria-Associação da Construção da Madeira, para além de outras associações sectoriais, estão representadas no Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares.

Por sua vez, a "regionalização" da representação resulta óbvia apenas na administração consultiva das Regiões Autónomas ainda que no Continente, a representação atribuída às confederações seja muitas vezes delegada em associados regionais.

A relativa sobre-representação das confederações confirma a nossa hipótese de trabalho sobre a prevalência da macro sobre a meso e micro-consulta e

⁷¹ A delegação verifica-se por exemplo, no Conselho Consultivo Regional do IEFP (Algarve), onde a CCP se faz representar pela Associação do Comércio da Região do Algarve.

concertação, reflectindo também a falta de densidade na organização da sociedade civil.

Resulta ainda desta sobre-representação que as confederações fazem uma gestão selectiva da sua intervenção na panóplia de órgãos de que fazem parte, valorizando uns e desvalorizando outros. Se o emprego e a formação profissional, a informação estatística e a qualidade são áreas a que é dada bastante atenção, o mesmo já não acontece, por exemplo, com a protecção do consumidor. Ainda que esta selecção possa derivar do modo de funcionamento de cada um dos conselhos ou comissões, ela também terá efeito sobre ele.

Acrescente-se, por último, que as confederações patronais não reivindicam a sua presença em outras áreas de consulta, concordando até que ela deveria ser racionalizada e concentrada. A única excepção foi a da política fiscal, onde se defendeu a institucionalização da consulta aos agentes económicos.

10.1.2. Empresas privadas e cooperativas

Acrescendo à representação de associações empresariais, estão presentes em alguns conselhos ou comissões representantes de empresas privadas, de cooperativas ou de confederações de cooperativas (Quadro 7).

a) As **empresas privadas** estão representadas em 23 conselhos ou comissões (Quadro 7). São exemplos: os operadores de televisão privada, no Conselho Consultivo do IPACA; as empresas do sector agro-alimentar, nos Conselhos Regionais Agrários das DRAs; os Fundos de Investimento Mobiliário, no Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários (e também no Conselho Consultivo da CMVM); os laboratórios acreditados, no Conselho Nacional da Qualidade; as empresas com actividades de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, no Conselho Superior de Ciência e Tecnologia; as sociedades responsáveis pelos mercados abastecedores de interesse público, no Conselho dos Mercados Abastecedores; ou as entidades privadas, nos Conselhos Regionais de Saúde.

b) As **cooperativas**, designadamente as de grau superior, estão presentes em 44 conselhos e comissões (Quadro 7). Para além do CES, assim acontece, por exemplo, no Conselho Geral do Instituto do Consumidor (as cooperativas de consumo de grau superior, representadas pela FENACOOOP), nas Comissões Consultivas de Mercado e no Conselho Consultivo Interprofissional do IMAIAA (sempre com a Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas de Portugal – CONFAGRI), no CES da Região Autónoma da Madeira (as cooperativas de habitação e agrícolas), nos Conselhos de Opinião da RTP e RDP (representante designado pelo sector cooperativo), na Comissão Empresas-Administração (a CONFAGRI), no Conselho Consultivo do IVV (os representantes das adegas cooperativas), no Conselho Nacional da Qualidade (a CONFAGRI), nos Conselhos Regionais Agrários das DRAs (cooperativas dos sectores agrário e alimentar), no Conselho Consultivo da Juventude (cooperativas de jovens), no Conselho de Mercados Abastecedores (a CONFAGRI). A representação das cooperativas tem um duplo sentido: umas vezes aparece a título de representação específica do sector cooperativo (por exemplo, no caso do CES) e outras, mais frequentes, em representação das actividades empresariais do sector (por exemplo, no caso do Conselho Consultivo do Instituto da Vinha e do Vinho ou das Comissões Consultivas de Mercado).

A CONFAGRI é a confederação mais representada: ao todo, faz parte de 16 conselhos e comissões. Foi criada em 1985, «vocacionada para abranger quer o ramo agrícola no seu todo, quer as caixas de crédito agrícola mútuo», agrupando cinco federações⁷². É muito menos frequente a representação da outra confederação — a Confederação Cooperativa Portuguesa — CONFECOOPP, criada em 1987 para os ramos não agrícolas. A CONFECOOPP, enquanto tal, está apenas presente no Conselho da RDP, cuja composição foi recentemente definida. Nem sempre se percebem as razões que conduzem à presença da CONFAGRI na maioria dos órgãos consultivos de que faz parte, como, por exemplo a Comissão Empresas-Administração. Entendemos que este quase monopólio de representação

⁷² Cf. R. Namorado, 1993: 348.

constitui uma manifestação do modo como o Estado constrói os parceiros sociais segundo um modelo neo-corporativo.

10.1.3. As associações sindicais

A categoria das **associações sindicais** compreende os sindicatos e as confederações sindicais (CGTP e UGT). Elas estão representadas em 70 conselhos e comissões (Quadro 7).

Tal como acontece com as confederações patronais e com as cooperativas, a representação sindical é, na maioria dos casos, atribuída às duas confederações – a CGTP e a UGT – embora estas a deleguem frequentemente em sindicatos seus filiados da região ou sector que corresponde à actividade de cada conselho ou comissão⁷³.

Não são muitos os conselhos ou comissões em que a lei preveja expressamente a representação de associações sindicais de primeiro grau ou de âmbito regional. Assim acontece, por exemplo, com os sindicatos de professores, no Conselho Nacional de Educação e no Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo; com o sindicato dos economistas, na Comissão de Normalização Contabilística; com o sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Bordado, Tapeçarias, Têxteis da RAM, no Conselho Consultivo do Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato; com os sindicatos representativos do pessoal das Administrações e Juntas Portuárias e os sindicatos do pessoal do mar, no Conselho Consultivo da Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos; ou com o Sindicato dos Trabalhadores da Pesca do Distrito de Setúbal, no Conselho Consultivo do Porto de Sines, em representação dos trabalhadores locais. Na administração consultiva das Regiões Autónomas, prevê-se a participação da União dos Sindicatos da Madeira, no Conselho Regional do Emprego e Formação

⁷³ Contudo, por vezes, o legislador pretende ver representados os dois níveis de consulta: o mais geral — representado pela confederação — e o sectorial — representado pelo sindicato. Parece ser isso que acontece no caso do Conselho Nacional de Educação onde se prevê a presença de dois elementos das associações sindicais dos professores e outros dois das organizações sindicais (no caso, CGTP e UGT).

Profissional (a par das duas Confederações Nacionais) e de três sindicatos regionais, no Conselho Económico e Social.

Apesar da frequência da representação das associações sindicais, como referimos anteriormente, estranha-se a sua ausência em alguns conselhos e comissões, nomeadamente nos relacionados com tarefas de regulação ou promoção económica. Comentámos já a ausência dos sindicatos da função pública na Comissão de Empresas-Administração ou das confederações sindicais no Conselho Geral do IAPMEI.

A extensão da representação das confederações leva também a uma gestão selectiva das suas presenças. No caso da CGTP, verificámos que nomeia representantes para todos os conselhos ou comissões (com excepção do Conselho Geral do IDICT), mas isso não significa que acompanhe a actividade de todos com igual interesse e empenhamento⁷⁴. Particular importância é conferida ao Conselho Superior de Estatística, à estrutura consultiva do IIEFP (o mesmo acontecendo com a UGT) e à da segurança social, embora reconhecendo que não funciona. Outros conselhos, como o Conselho Geral do Instituto do Consumidor, merecem menos atenção. De resto, qualquer das confederações entende que existe excesso de órgãos consultivos o que dificulta a sua participação efectiva.

Uma natureza diferente tem a presença dos próprios trabalhadores do órgão administrativo a que está adstrito o conselho ou comissão. Assim acontece, por exemplo, com os trabalhadores da banca de casinos no caso do Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca de Casinos, ou com os trabalhadores da RDP e da RTP nos respectivos Conselhos de Opinião (dois representantes de cada uma das empresas).

⁷⁴ Sem fazer disso um critério determinante, a maior ou menor importância conferida a um órgão consultivo pode ser aferida a partir do nível a que se faz a representação. Por exemplo, do Conselho de Administração do IIEFP fazem parte dirigentes das confederações ao mais alto nível, mas isso não acontece em outros conselhos considerados menos relevantes.

10.1.4. As associações profissionais

As **associações profissionais propriamente ditas** agrupam as profissões liberais ou independentes (por exemplo, a Associação Portuguesa de Economistas). Ignorámos para efeito deste estudo a diferença entre as que são associações públicas (como as ordens profissionais) e as restantes (como a Associação Portuguesa de Economistas), visto que as primeiras não estão presentes na administração consultiva na qualidade de órgãos de regulação, mas sim como representantes de um determinado interesse profissional. Embora raramente isso aconteça, pode dar-se o caso de uma profissão ser indistintamente representada por uma associação e por um sindicato, chamado na qualidade de associação profissional propriamente dita. Nos conselhos e comissões estudadas, isso só aconteceu na Comissão de Normalização Contabilística, onde, no respectivo Conselho Geral, «em representação das associações profissionais de técnicos», estão presentes, por indicação da própria lei (Portaria n.º 819/80, de 13/10), a Associação Portuguesa de Economistas e o Sindicato dos Economistas.

As associações profissionais estão representadas em 48 conselhos ou comissões (Quadro 7). Uma vez a lei designa expressamente qual a associação que pretende ver representada (por exemplo, a Ordem dos Médicos, na Comissão Nacional para a Revisão da Lista de Doenças Profissionais). Outras, refere-se genericamente às associações profissionais do sector: «representantes das profissões liberais a designar pelas associações do sector» (CES); «associações de jovens profissionais liberais» (Conselho Consultivo da Juventude); «representantes das associações de profissionais de educação física» e de «associações de treinadores», (Conselho Desportivo Regional da Madeira); «associações de defesa dos autores portugueses» (Conselhos de Opinião da RTP e da RDP). Pode ainda referir-se tão só a representação dos profissionais do sector: «um representante dos corretores» (Conselho Consultivo da CMVM); «representantes dos profissionais em regime liberal» integrados no sistema de saúde (Conselhos Regionais de Saúde das Administrações Regionais).

Entre as associações profissionais representadas estão as ordens profissionais. A Ordem dos Médicos, para além do caso já referido, no Conselho Nacional de Saúde e em outros desta área de regulação. A Ordem dos Engenheiros, no Conselho Nacional da Indústria, no Conselho Nacional da Qualidade, ou no Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares, do qual fazem também parte outras associações profissionais como a Associação dos Arquitectos Portugueses (que também é uma associação pública), a dos Engenheiros Técnicos, a dos Agentes Técnicos de Arquitectura e Engenharia e a dos Projectistas e Construtores. A Associação Portuguesa de Economistas faz parte da Comissão de Normalização Contabilística, onde está também a Câmara dos Revisores Oficiais de Contas, a Associação Portuguesa de Contabilistas e a Associação Portuguesa e a Câmara de Técnicos de Contas. A Sociedade Portuguesa de Autores está representada no Conselho Consultivo do IPACA e nos Conselhos de Opinião da RDP e RTP. Além destas, outras associações profissionais mais específicas fazem ainda parte de órgãos consultivos relacionados com a respectiva actividade profissional, como, por exemplo, a Associação de Profissionais de Banca de Casinos, no Conselho Consultivo do respectivo Fundo Especial de Segurança Social.

Ao contrário do que acontece com as associações patronais/ empresariais e com as sindicais, não se destaca a representação de nenhuma associação profissional em especial.

10.1.5. As associações de interesses difusos

Tanto as associações de defesa do ambiente, como as de defesa do consumidor estão representadas em diferentes áreas da administração consultiva.

a) As **associações de defesa do ambiente** estão representadas em 26 conselhos e comissões (Quadro 7). A sua representação não tem apenas lugar em órgãos consultivos da área ambiental, embora, naturalmente, aí se concentre. Estas associações estão também presentes no CES, no Conselho Consultivo da Juventude (um representante das «associações nacionais de defesa do ambiente»), no Conselho Florestal do Instituto Florestal (um representante «do sector da conservação da natureza»), ou no Conselho Nacional da Qualidade (um

«representante das associações de defesa do ambiente», designado pela Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente).

No que respeita à regulação específica do ambiente, este tipo de associações participa no Conselho Directivo do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) e nos órgãos regulatórios dos recursos hídricos. No primeiro caso (IPAMB), a representação assume especial relevância pelo facto de ter lugar ao nível do conselho directivo, e não de um conselho consultivo, como acontece na maioria dos institutos públicos, pese embora o facto de os principais poderes de direcção do Instituto serem atribuídos ao presidente e de existir um conselho administrativo⁷⁵. No caso do Conselho Nacional da Água, a lei refere-se a «organismos não governamentais da área do ambiente», estando presentes a QUERCUS, a Geota, a LPN, a Associação Portuguesa de Recursos Hídricos e o Associação Portuguesa para Estudos de Saneamento Básico. Nos Conselhos de Bacia, a referência legal é idêntica à anterior, devendo sublinhar-se o facto de em quase todos eles encontrarmos representantes de associações de defesa do ambiente locais: por exemplo, no Conselho de Bacia do Guadiana está representada a Associação de Defesa do Património de Mértola e um representante da LPN do Alentejo; no Conselho de Bacia do Mondego, a Liga dos Amigos dos Campos do Mondego; no Conselho de Bacia do Vouga, a Associação dos Amigos do Rio Vouga; no Conselho de Bacia do Mira, a SOS Sudoeste; no Conselho de Bacia do Sado, a Associação de Defesa do Ambiente de Santo André – Grupo Lontra. Em todos eles (com excepção do Guadiana) está ainda a QUERCUS (por vezes com núcleos locais), o que a torna a associação de defesa do ambiente com maior participação na administração consultiva⁷⁶.

A relativa ineficiência da administração consultiva em matéria ambiental e a falta de influência nas decisões governamentais, com algumas excepções pontuais, foi um dos aspectos referidos pelas associações ambientais representadas.

⁷⁵ Na prática, esta distribuição de poderes transforma o Conselho Directivo do IPAMB num órgão consultivo, como nos foi confirmado pela QUERCUS.

Igualmente foi reivindicada uma maior presença na administração consultiva económica, designadamente, no domínio industrial. A ideia subjacente a esta reivindicação é a de que a protecção do ambiente deve ser uma preocupação de natureza horizontal presente em todos os ministérios e não apenas no do ambiente.

b) As **associações de defesa do consumidor** estão representadas em 33 conselhos e comissões (Quadro 7). Uma vez a lei refere-se a «representantes das associações de defesa dos consumidores». Para além do CES, assim acontece nos casos do Conselho Geral do Instituto do Consumidor, do qual faz parte a DECO, a Associação dos Consumidores de Portugal e a União Geral dos Consumidores (um organismo ligado à UGT); do Conselho Nacional da Qualidade (DECO e Associação dos Consumidores de Portugal); e do Conselho Superior de Estatística (DECO). Nas Comissões Consultivas de Mercado, a lei refere-se a representantes do «consumo» e é sempre a DECO que representa os consumidores. No caso do Conselho Consultivo do Instituto de Comunicações de Portugal, a referência legal é a «um representante dos utentes de serviços de comunicações a designar pelo Instituto de Consumidor». No Conselho de Opinião da RDP prevê-se a representação de associações de defesa de consumidores (DECO e União Geral dos Consumidores). No da RTP, além dos consumidores, estão presentes as «associações de espectadores de televisão». São também os utentes dos serviços de saúde que estão representados nos Conselhos Gerais dos Hospitais através das «associações ou ligas de utentes», ainda que essa representação possa ser completada por associações de apoio social, como são as dos «amigos do hospital». Por sua vez, no Conselho Regional de Trânsito e Segurança Rodoviária dos Açores estão representadas as associações de automobilistas da Região, que são de algum modo os utentes da rede rodoviária.

Existem ainda outros casos onde se prevê a participação de associações de utentes, mas em que a natureza destas é mais a de agentes económicos do que propriamente a de consumidores. Por exemplo, nos Conselhos de Bacia, a lei

⁷⁶ Sobre a diferente representatividade das associações de protecção do ambiente cf. E. Rodrigues, 1995. Sobre a sua intervenção ao nível local em regiões especialmente afectadas por problemas ambientais, cf. também, J. M. Pureza, 1996.

refere-se a «representantes dos utilizadores que assegurem a representatividade dos distintos sectores em relação aos interesses pelo uso da água», onde se incluem as «associações de regantes e beneficiários», entre outros utilizadores industriais (empresas e associações).

Devemos referir a ausência de representantes dos consumidores em alguns conselhos onde, pela lógica da administração consultiva e considerando a área de regulação, seria de prever que assim acontecesse. Particularmente relevante é o caso do Conselho Consultivo do Instituto de Seguros de Portugal, tendo em conta a especial sensibilidade do sector de actividade supervisionado por este Instituto. Isto mesmo foi reconhecido pela DECO, que estendeu a sua crítica a outros serviços de regulação do sector financeiro. Outra área onde a participação dos consumidores se mostra especialmente importante é a da regulação das telecomunicações (embora ela esteja prevista no Conselho Consultivo do ICP). O mesmo acontece na comercialização dos medicamentos, ainda que o Conselho Nacional de Publicidade de Medicamentos, recém criado, inclua «três representantes das associações de consumidores, a designar, respectivamente, pela DECO, pela Associação Portuguesa de Direito do Consumo e pelo Instituto do Consumidor». A regulação dos serviços públicos, sobretudo dos que se encontram privatizados ou em fase de privatização (distribuição de água, gás, electricidade, transportes urbanos), é também um domínio onde deveria prever-se a participação das associações de defesa dos consumidores nos órgãos consultivos que eventualmente venham a ser criados junto da respectiva instância reguladora. Como se escreveu *supra*, a participação dos consumidores é um dos factores que diminui a natureza corporativa destes conselhos e reduz o risco de *capture* da regulação.

A DECO que como referimos é hoje a maior associação portuguesa, domina claramente a representação dos consumidores⁷⁷. Apesar de reivindicar a sua presença em novas áreas de consulta, consideradas de especial sensibilidade para a protecção do consumidor, tal como aconteceu com as confederações patronais e

⁷⁷ Refira-se, o facto importante, ainda que incipiente, de a DECO concertar directamente posições com as associações de interesses conflitantes (produtores ou comerciantes). Mesmo com a CCP há programas comuns como, por exemplo, o da modernização do pequeno comércio.

sindicais, a DECO manifestou a sua enorme dificuldade em assegurar uma participação efectiva em alguns dos conselhos de que faz parte. Assim acontece nas CCMs ou no Conselho Nacional da Qualidade e respectivas comissões especializadas. Trata-se de uma representação que exige conhecimentos técnicos especializados. Ora a DECO não dispõe de recursos humanos que lhe permitam preencher estas duas condições. A sua representação neste tipo de órgãos consultivos é feita por associados que se dispõem, voluntariamente, a participar, mas que dificilmente o fazem com a continuidade e assiduidade que seria exigível.

10.1.6. Outros interesses representados

a) As associações de família

Outro tipo de associações de defesa de interesses com representação prevista em vários conselhos ou comissões são as associações de família (a que agregámos as de pais) (Quadro 7). Estão representadas em 10 conselhos ou comissões, como, por exemplo, o Conselho Geral do Instituto do Consumidor, o Conselho Nacional de Reabilitação, o Conselho Consultivo da Juventude, o Conselho Consultivo para a Igualdade dos Direitos das Mulheres (famílias e pais), os Conselhos de Opinião da RDP e RTP (famílias e pais), o Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, e o Conselho Nacional de Educação (nos dois últimos conselhos só as associações de pais), para além do CES⁷⁸.

⁷⁸ A nível local (distrital), estão ainda representadas nas Comissões Sub-regionais dos Centros Regionais de Segurança Social.

b) As associações de mulheres

Com uma representação muito especializada, isto é, restrita aos conselhos e comissões que dizem directamente respeito à sua condição específica, aparecem as **associações de mulheres**, representadas em duas comissões: a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres⁷⁹ e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. Estranha-se, nomeadamente, a sua ausência do CES (Quadro 7).

c) As associações de estudantes

O que acontece com as associações das mulheres repete-se com as associações de estudantes que estão representadas em 8 conselhos ligados à educação (Quadro 7): no Conselho Nacional de Educação (associações do ensino secundário e superior e de trabalhadores-estudantes); no Conselho Regional de Educação da RAM (associações do ensino superior, do ensino oficial e do ensino particular e cooperativo); no Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo (associações do ensino secundário e do superior do sector); no Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (associações de estudantes em geral); no Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior (associações do ensino superior e politécnico público e privado); no Conselho Consultivo da Juventude (associações do ensino secundário

⁷⁹ As associações de mulheres representadas são as seguintes: Aliança para a Democracia Paritária (ADP), Associação Ana de Castro Osório, Associação de Antigas Guias, Associação Convergência, Associação das Mulheres Agricultoras de Portugal (AMAP), Associação das Mulheres Empresárias em Portugal (AMEP), Associação das Mulheres que Trabalham em Casa (AMEC), Associação das Mulheres Socialistas (AMS), Associação dos Cônjuges dos Diplomatas Portugueses (ACDP), Associação de Mulheres contra a Violência, Associação de Guias de Portugal, Associação da Mulher Migrante, Associação Nacional das Empresárias (ANE), Associação Portuguesa de Mulheres Juristas (APMJ), Federação de Mulheres Empresárias e Profissionais de Portugal (FMEPP), Intervenção Feminina (IF), MATRIA — Associação para o Desenvolvimento Cultural da Mulher, Movimento Democrático de Mulheres (MDM), Movimento para a Emancipação Social das Mulheres Portuguesas (UMAR), Rede de Mulheres Autarcas Portuguesas (REMA), para além das representantes dos grupos de mulheres dos quatro partidos com assento parlamentar e das duas centrais sindicais. Trata-se da comissão com maior pluralidade de associações representadas para um mesmo tipo de interesse geral (pese embora a especificidade de algumas delas).

e do superior); no Conselho Consultivo da Juventude da RAA (associações do ensino secundário e do superior); e no Conselho Desportivo Regional da Madeira (associações do ensino secundário e do superior)⁸⁰.

10.1.7. As Instituições Particulares de Solidariedade Social e as Misericórdias

Para além das associações de interesses sociais referidas, 23 dos conselhos e comissões consultivas estudadas incluem ainda outros representantes do sector social (Quadro 7), como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as Misericórdias. As Misericórdias e a sua União estão presentes, por exemplo, no Conselho Nacional de Reabilitação (onde está também a Casa Pia e um representante da União das IPSS), no Conselho Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e União das IPSS), no CES da Madeira (representante do secretariado regional da União das Misericórdias), ou no Conselho do INATEL (Misericórdia de Lisboa). O CES inclui representantes das IPSS, o mesmo acontecendo com o Conselho de Concertação Social dos Açores, o Conselho Regional de Segurança Social do Norte, do Centro, do Alentejo, do Algarve e dos Açores, ou os Conselhos Gerais dos hospitais⁸¹.

10.1.8. As associações desportivas, recreativas e culturais

As **associações desportivas** estão representadas em 6 conselhos e comissões que compreendem, naturalmente, os da administração consultiva da área do desporto, como, por exemplo, o Conselho Superior do Desporto, o Conselho Desportivo Regional da Madeira, o Conselho Açoreano para a Alta Competição ou o Conselho Nacional da Caça e da Conservação da Fauna, a que acrescem outros conselhos "não desportivos", como os Conselhos de Opinião da RDP e RTP

⁸⁰ Em termos gerais, há ainda que ter em conta o peso da representação das associações do ensino superior na administração das Universidades que, por se tratar de administração autónoma, não foi aqui analisada.

(«colectividades de cultura, desporto e recreio», que, no caso da RDP, é a Confederação do Desporto de Portugal) (Quadro 7) .

As **associações recreativas e culturais** estão representadas em 9 conselhos e comissões, como o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos de Opinião da RDP e RTP (a Federação Portuguesa das Colectividades de Cultura e Recreio, no da RDP); o Conselho Consultivo da Juventude (o Clube Português de Artes e Ideias); o Conselho Consultivo de Museus (a Associação Portuguesa de Museologia); ou os Conselhos Regionais das Delegações do Ministério da Cultura («um representante por distrito das colectividades e grupos culturais existentes na respectiva área de actuação», representando a defesa do património e a acção cultural) (Quadro 7).

A esta representação pode ainda ser associada a das Casas do Povo, entidades privadas investidas de funções públicas por protocolo, que têm funções culturais e sociais. Estão, por exemplo, representadas no Conselho Desportivo Regional da Madeira.

10.1.9. As associações de promoção da ciência e tecnologia

A atenção especial dada à representação das associações de promoção da ciência e tecnologia (associações de estudo e/ou de investigação) deve-se não tanto ao número de órgãos consultivos a que pertencem, mas à relevância da sua participação na administração consultiva. Na verdade, estas associações têm um estatuto duplo: tanto podem representar os interesses profissionais dos cientistas, como terem apenas fins culturais de promoção da ciência e tecnologia. É por esta razão que a sua participação na administração consultiva pode ser associada à das "personalidades de reconhecido mérito" e mesmo à dos representantes das Universidades e dos Institutos Politécnicos (embora estes provenham de entidades públicas). Por detrás destes diferentes tipos de participantes, pode estar um mesmo

⁸¹ Entre outras associações de solidariedade social pode ser referida a REVIVER — Associação de Solidariedade Social para a Recuperação de Mulheres Toxicodependentes, que faz parte da Comissão para Igualdade e para os Direitos da Mulheres.

objectivo: associar cientistas e técnicos às tarefas de regulação pública, uma tendência que registámos na Parte I.

As associações cujo objecto principal é a promoção da ciência e tecnologia estão representadas em 6 conselhos ou comissões (Quadro 7): no Conselho Superior de Ciência e Tecnologia (Associação de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Academia de Ciências, associações privadas sem fins lucrativos que desenvolvam actividades científicas e tecnológicas); no Conselho Nacional da Educação (dois representantes de associações científicas); na Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (a Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres e o Grupo de Estudos para o Desenvolvimento Socio-Económico). No Conselho Nacional da Qualidade, a lei prevê a representação de organismos de investigação científica e tecnológica, mas estes lugares são ocupados pelo INETI e pelo Instituto de Soldadura, que não são associações. Dos Conselhos Consultivos dos Parques e Reservas Naturais fazem parte «representantes designados pelas instituições científicas», onde poderão caber as associações e outras instituições públicas e privadas.

É, portanto, muito pouco frequente a participação de associações científicas em funções de consulta⁸². Em dois dos órgãos em que estão presentes – Conselho Superior de Ciência e Tecnologia e Conselho Nacional da Educação – a sua participação é requerida mais a título de representação de interesses (dos cientistas), do que como associações de promoção da ciência e da tecnologia, que nessa qualidade poderiam contribuir para a formulação e aplicação da regulação pública (por exemplo, fazendo parte de um órgão como o Conselho Nacional da Indústria e Energia). O único caso distinto é, talvez, o da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres e, eventualmente, o dos Parques e Reservas Naturais. Veremos mais à frente se esta ausência é colmatada pela participação de cientistas e técnicos independentes ou de representantes das universidades e institutos politécnicos.

⁸² Ao que não deve ser estranho algum défice do peso real destas associações, embora esta situação seja comum a outros interesses, cuja representação é mais frequente.

10.1.10. Independentes

As personalidades independentes estão presentes em 62 conselhos e comissões juntamente com outros interesses e em mais 21 apenas com entidades públicas (os da classe B)^{83 84} (Quadro 7).

Na maioria dos casos, a lei limita-se a referir o mérito, relacionando-o quando muito com a actividade do órgão consultivo, sem fazer qualquer outra especificação. Por exemplo, «personalidades de reconhecida competência na área desportiva», no Conselho Desportivo Regional da Madeira; «individualidades de reconhecido prestígio no domínio da luta contra o tabagismo», no Conselho de Prevenção do Tabagismo. Cabe depois ao órgão de tutela ou ao próprio conselho escolher discricionariamente as personalidades adequadas. Em outros casos, o legislador qualifica o mérito pretendido. Por exemplo, no Conselho Nacional da Indústria fala-se em personalidades de «reconhecido mérito no domínio da ciência e da técnica»; no Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida participam «personalidades de reconhecido mérito na área das ciências humanas e sociais, que tenham demonstrado especial interesse pelos problemas éticos» e «personalidades de reconhecido mérito na área da medicina ou da biologia com implicações de ordem ética»; na Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, referem-se «personalidades que sejam especialistas designadamente em direito económico, mercado de capitais e economia e gestão de empresas»; para o Conselho Geral do ICEP são nomeáveis «personalidades de reconhecida competência ligadas ao sector da exportação de bens e serviços, à internacionalização e promoção do investimento e à promoção de Portugal como destino turístico no estrangeiro»; no

⁸³ Tal como indicámos, a Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, as Comissões de Ética para a Saúde e a Comissão Nacional de Saúde da Mulher e da Criança, só incluem personalidades independentes.

⁸⁴ Por vezes a lei prevê a participação de individualidades de reconhecido mérito que representem os "parceiros sociais" e/ou "profissionais" (como no caso do Conselho Geral do IFADAP ou do Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular). Estas personalidades não foram consideradas na categoria dos "independentes", mas sim nas categorias de associações patronais, sindicais ou profissionais.

Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário a lei refere-se a «personalidades de reconhecido mérito científico e pedagógico». Pode também identificar-se a actividade profissional da personalidade a nomear, como acontece, por exemplo, na Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, em que se refere «um revisor oficial de contas»; ou nas Comissões de Ética para a Saúde («médicos, enfermeiros, farmacêuticos, juristas, teólogos, psicólogos, sociólogos, ou profissionais de outras das ciências sociais e humanas»). Por último, recorre-se ainda a Magistrados, nomeadamente, em áreas especialmente sensíveis em que se pretende assegurar uma certa fiscalização da regularidade da aplicação de um determinado regime, como é o caso da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações.

A presença e o perfil das personalidades independentes faz aumentar a participação de cientistas e técnicos na administração consultiva, mas não de forma significativa, considerando que em muitos casos não é esse o "mérito" pretendido. Nomeadamente, não é tão frequente como seria de prever a sua presença nos conselhos e comissões consultivas da área do ambiente, tendo em conta a complexidade técnica deste tipo de regulação⁸⁵ ⁸⁶. Contudo, nas entrevistas realizadas, apurámos que também as associações de defesa do ambiente (ou os seus sócios) são algumas vezes consultadas, não propriamente pela sua natureza de associações promotoras desse interesse difuso, mas especificamente pela sua competência técnica e científica em certos domínios com ele relacionados⁸⁷. Área "reservada" aos cientistas e técnicos é a da consulta sobre questões éticas, quer no âmbito do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, quer das Comissões de Ética para a Saúde dos hospitais.

⁸⁵ Na Comissão da REN, para além dos serviços públicos que são membros efectivos, está prevista a possibilidade de participação «de cidadãos de reconhecido mérito científico no âmbito do ambiente e ordenamento do território».

⁸⁶ Mostraremos mais à frente que esta ausência é, em parte, colmatada com a presença de representantes das universidades e institutos politécnicos

⁸⁷ Trata-se, de resto, de uma situação que pode contribuir para o acréscimo de legitimidade destas associações como parceiros sociais.

10.2. Os representantes do Estado

Em cada conselho ou comissão é possível encontrar mais do que uma categoria de "representantes" do Estado⁸⁸. Ainda que a maioria represente a Administração, não está excluída a participação de representantes de outros órgãos de soberania, designadamente da Assembleia da República. Os magistrados, tanto judiciais como do Ministério Público, foram incluídos na categoria "independentes", já analisada, pelo facto de a sua presença ser requerida a título de "fiscais" da administração e não tanto como entidades públicas.

O Quadro 9 mostra a distribuição dos representantes do Estado nos vários conselhos e comissões de acordo com a entidade de onde provêm.

Quadro 9
Representantes do Estado

Representantes do Estado	Nº de conselhos e comissões
Administração directa	152
Administração indirecta	127
Autarquias	94
Administração "regional"	
Regiões Autónomas	31
Continente	17
Universidades e Politécnicos	41
Empresas públicas	33
Assembleia da República	1
Outras Entidades Públicas	18

a) A maioria (152) provêm de serviços da **administração directa**, incluindo os membros do Governo (ministros ou secretários de Estado). A administração directa

⁸⁸ A utilização do termo "representantes" do Estado é problemática no caso de os membros do órgão consultivo serem funcionários do serviço público a que aquele está adstrito. (Por exemplo, o presidente do IAPMEI faz parte do respectivo Conselho Geral). Com maior propriedade já se pode falar de representantes quando são provenientes de outros serviços. Para facilitar a exposição aplicamos indiscriminadamente esta designação para todas situações.

compreende a administração central (designadamente representantes dos departamentos centrais dos ministérios) e a desconcentrada, seja ou não periférica (onde se incluem, por exemplo, os representantes provenientes das direcções regionais dos ministérios ou das CCRs).

b) Por sua vez a **administração indirecta** está presente em 127 conselhos e comissões. Os seus representantes são originários de institutos públicos e outros organismos a eles equiparados como as Juntas e os Fundos Autónomos ou mesmo a CMVM. Inclui também a administração indirecta periférica (delegações regionais dos institutos públicos, como as do IIEFP). O seu peso resulta naturalmente do peso da própria administração consultiva nos institutos públicos e, a verificar-se a tendência que referimos anteriormente, tenderá a acentuar-se.

c) É também significativa a presença das **autarquias** (94 conselhos e comissões⁸⁹). Muitas vezes a representação é atribuída à Associação Nacional de Municípios, que por sua vez a pode delegar em um ou mais dos municípios seus associados. A Associação Nacional de Municípios está, por exemplo, representada no Conselho Geral do Instituto do Consumidor, no Conselho de Mercado de Obras Públicas e Particulares, no Conselho Nacional da Água, no Conselho Superior de Desporto, no Conselho Superior de Estatística e suas Secções Regionais, no Conselho Nacional de Educação, no Conselho Consultivo da Juventude, nos Conselhos de Opinião da RTP e RDP, no Conselho de Mercados Abastecedores, na Comissão Empresas-Administração, no Conselho Nacional da Qualidade. O mesmo acontece com a Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira, representada no Conselho Económico e Social da Madeira e no Conselho Desportivo Regional. Nos Conselhos de Bacia, embora indicados pela Associação de Municípios, são os municípios ribeirinhos que estão representados. No CES a representação autárquica é limitada às autarquias do Continente, que são escolhidas pelos Conselhos de Região de cada uma das CCRs. Nos Conselhos Regionais

⁸⁹ Este número refere-se apenas aos conselhos e comissões incluídos no universo aqui tratado. Por informação obtida junto da Associação Nacional de Municípios soubemos que ela está ainda representada em mais 21 órgãos consultivos.

Agrários das DRAs são os municípios compreendidos na área de actuação de cada região agrícola que estão representados.

Ao verificarmos o número e tipo de órgãos consultivos em que está representada a Associação Nacional de Municípios concluímos que se trata de uma Associação que potencialmente detém grande capacidade de intervenção em diferentes áreas da administração consultiva. Criada em 1984, a ANP é uma associação privada que agrupa entidades públicas: os trezentos e cinco municípios existentes em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas. Tornou-se uma associação com forte protagonismo, quer na consulta informal, quer, como mostrámos, na consulta permanente e institucionalizada.

d) Na categoria **Governo e Administração regional** incluímos apenas os representantes provenientes do Governo e da Administração (directa ou indirecta) das **Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores** e ainda os representantes escolhidos pelas respectivas Assembleias Legislativas. Ou seja, ao contrário do critério utilizado para a classificação dos conselhos e comissões conforme o seu âmbito geográfico, em que se distinguiu entre âmbito nacional – todo o território – e âmbito regional – compreendendo apenas uma parcela do território nacional –, seguiu-se agora um critério jurídico-administrativo de classificação dos agentes da administração pública ou agentes governamentais, limitando a categoria "regional" às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dada a inexistência, a esta data, de regiões administrativas.

Para além dos 31 conselhos e comissões próprios de cada uma das Regiões (como, por exemplo o Conselho de Promoção da Madeira ou Conselho Regional de Concertação Social dos Açores), as Regiões Autónomas estão ainda representadas em 17 órgãos consultivos de âmbito nacional que são, entre outros, o Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Superior do Desporto, o Conselho Superior de Estatística, os Conselhos de Opinião da RTP e RDP, o Conselho Nacional da Qualidade, o Conselho Consultivo do ISP, o Conselho Geral do IFADAP, o Conselho Consultivo do ICP, ou o Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho. Nem sempre resulta claro o critério utilizado para incluir ou excluir a representação das Regiões, nomeadamente na

administração indirecta: por exemplo as Regiões estão representadas nos conselhos do ISP e do ICP, mas já não no do IAPMEI ou do ICEP.

e) As **universidades** e os **institutos politécnicos** (que são formas de administração autónoma) estão representadas em 41 conselhos e comissões. Alguns estão relacionados com o ensino superior e actividades conexas, como é caso do Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, do Conselho Nacional da Educação, do Conselho do Ensino Superior, do Conselho Consultivo da Instância Nacional de Coordenação do Programa SÓCRATES, ou mesmo do Conselho Consultivo de Investigação Agrária do INIA, dos Conselhos Superior do Desporto e Desportivo Regional da Madeira e do Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior.

Em outros casos, a participação das universidades e politécnicos é requerida em virtude das competências científicas e técnicas de que dispõe. Assim acontece no caso do Conselho Nacional da Qualidade, do Conselho Superior de Estatística, do Conselho Nacional da Água, do Conselho Directivo do IPAMB, do Conselho Florestal do Instituto Florestal, do Conselho Técnico-Empresarial do INETI, do Conselho Regional das Pescas dos Açores, da Comissão de Explosivos, dos Conselhos de Opinião da RTP e RDP, da Comissão Nacional para a Revisão da Lista das Doenças Profissionais, do Conselho Geral de Normalização Contabilística, dos Conselhos Regionais das Delegações do Ministério da Cultura e em alguns Conselhos Regionais Agrários das DRAs. Esta representação, juntamente com a das associações científicas e dos cientistas e técnicos a título independente, é especialmente relevante para avaliar o recurso a peritos (cientistas, técnicos) por parte da Administração portuguesa. Ela vem colmatar algumas ausências que tínhamos salientado quando analisámos a participação de cientistas e técnicos e das respectivas associações, nomeadamente na administração consultiva do ambiente e da economia.

f) A categoria das **empresas públicas** compreende as empresas públicas propriamente ditas, as sociedades de capitais públicos e as sociedades de capitais mistos controladas pelo Estado ou outras entidades públicas. Estão representadas em 33 conselhos e comissões. Assim acontece, por exemplo, no CES

(«representante do sector empresarial do Estado»), no Conselho de Mercado e Obras Públicas e Particulares (a EDP, CTT , CP e Siderurgia Nacional); no Conselho Nacional da Água (EDP); no Conselho Consultivo do ICP (TELECOM); no Conselho Consultivo do IPACA (RTP); em alguns Conselhos de Bacia (EDP); no Conselho de Promoção da Madeira (TAP); nos Conselhos de Opinião da RTP e da RDP; no Conselho Nacional da Qualidade (TAP, em representação dos laboratórios de metrologia acreditados); no Conselho Superior de Estatística (Banco de Portugal); no Conselho Geral do ICEP (Banco de Portugal, COSEC e Banco de Fomento Exterior); no Conselho Nacional dos Valores Mobiliários (Banco de Portugal); ou no Conselho Geral da Comissão de Normalização Contabilística (Banco Portugal). A presença do Banco de Portugal pode ser requerida a título de entidade reguladora de algumas actividades abrangidas pelos órgãos consultivos estudados.

g) A **Assembleia da República**, enquanto tal, está apenas representada no Conselho Nacional de Educação (representantes dos partidos com assento parlamentar). Em outros casos não se trata, verdadeiramente, de representação da Assembleia, mas apenas de membros por ela escolhidos, como acontece com cinco dos membros dos Conselhos de Opinião da RTP e RDP e com seis do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida.

h) Por último, a categoria de "**outras entidades públicas**" é residual, compreendendo as entidades públicas não incluídas nas categorias anteriores por dificuldades de classificação ou por a elas não pertencerem. É o caso, por exemplo, de organizações internacionais como a UNESCO (Conselho Superior de Ciência e Tecnologia) ou o Comité Olímpico Português (Conselho Superior do Desporto).

11. A relação entre os vários interesses representados

Analisaremos, de seguida, o universo dos conselhos e comissões de acordo com a relação entre os diferentes interesses representados, mostrando não só como se combina a representação dos interesses exteriores à administração, mas também a importância relativa dos representantes públicos em relação aos privados em cada conselho ou comissão.

De facto, como se escreveu, não é indiferente que se trate tão só de uma consulta a associações patronais/empresariais, a que se podem juntar as associações profissionais e mesmo as empresas privadas e cooperativas; que se pretenda uma estrutura tripartida (Estado, associações patronais/empresariais e associações sindicais), o que torna o órgão consultivo adequado para o exercício de funções de concertação económica e social; ou que se pretenda uma estrutura mais pluralista, quando aos interesses antes referidos se juntam outras associações, por vezes de interesses conflituantes, como, os consumidores, ambiente, mulheres, famílias, etc., e mesmo entidades independentes. É também possível que a consulta se faça apenas a este tipo de associações.

Interessa igualmente saber quem está em maioria no órgão consultivo: se o Estado, nas suas múltiplas facetas, se os membros exteriores à administração. Esta informação é relevante, nomeadamente, para determinar quem detém o controlo da decisão e para efeito de avaliação do grau de autonomia no exercício do direito de iniciativa, quando este está previsto nas competências do conselho ou comissão.

11.1. A representação dos interesses privados

O Quadro 10 mostra a distribuição dos órgãos consultivos estudados conforme o tipo de representação. Pretendemos, no essencial, distinguir os órgãos consultivos em que ao Estado se juntam apenas interesses económicos e profissionais (a), dos que seguem o modelo tripartido da concertação social (b) e dos que traduzem uma representação mais pluralista, juntando outro tipo de interesses (c).

Quadro 10
Tipo de Representação

Tipo de Representação	Nº de conselhos e comissões
a) Estado e associações patronais/empresariais	16
Estado, associações patronais/empresariais, profissionais, empresas privadas ou cooperativas	24
Estado e associações profissionais	11
b) Tripartida: Estado, associações patronais/empresariais e sindicais	25
c) Tripartida e outros interesses organizados	39
Estado, associações empresariais e outros interesses organizados	28
Estado, associações sindicais e outros interesses	4
Estado e outros interesses	49

Tratámos conjuntamente as associações patronais e empresariais, considerando a confusão de estatuto acima referida. Para não multiplicar o número de categorias, ocultando por esse efeito as mais importantes, abstraímos, neste ponto, da participação de personalidades independentes.

a) O primeiro grupo corresponde aos órgãos consultivos em que ao Estado se juntam os interesses económicos, representados por associações patronais/empresariais, por associações profissionais e por empresas privadas ou cooperativas. Ao todo isso acontece em 51 conselhos e comissões

Em 16 desses conselhos e comissões estão presentes representantes do **Estado** e das **associações patronais/empresariais**. Assim acontece em grande parte dos conselhos consultivos dos institutos públicos (ISP, IAPMEI, IPIMAR, IVM), nas Secções Regionais do Conselho Superior de Estatística, ou no Conselho Regional de Incentivos dos Açores.

Equivalentes a estes conselhos são os 24 que agregam representantes do **Estado**, das **associações patronais/empresariais** e das **associações profissionais**, completando uma rede de interesses convergentes, e aqueles que, incluem também representantes de **empresas privadas** ou **cooperativas**. Verdadeiramente todos

estes casos são semelhantes, ou seja, em todos eles se procura que estejam representados os agentes económicos e as profissões envolvidas por um determinado regime regulatório. Assim acontece, por exemplo, no Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários (CAP, a CCP e a CIP, associações de seguradores, de bancos, de sociedades de investimento, de bolsas, de fundos de investimento, de empresas cotadas na bolsa, de corretores, etc.); no Conselho Consultivo do IVV (os produtores e as adegas cooperativas, representantes do comércio de vinhos e dos destiladores); no Conselho de Mercado de Obras Públicas e Particulares (Associação de Industriais e Construção Civil e Obras Públicas do Norte, Associação de Empresas de Construção Civil e Obras Públicas, Ordem dos Engenheiros, Associação dos Arquitectos Portugueses, etc.); nas CCMs que não têm representação dos consumidores, como a do arroz ou a da banana (associações empresariais e cooperativas), etc.

Por último, aproximam-se ainda do mesmo modelo os restantes 11 órgãos consultivos que reúnem apenas representantes do **Estado e das associações profissionais**, e eventualmente de empresas privadas ou cooperativas. São exemplos os Conselhos Regionais de Saúde das Administrações de Saúde (profissionais em regime liberal mais as entidades privadas integradas no sistema de saúde); ou a Comissão de Análise e Verificação de Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas e as Comissões Disciplinares regionais (grupos de profissionais e representantes dos instaladores).

b) Por sua vez, a representação **tripartida**, incluindo apenas o **Estado, as associações patronais/empresariais e as sindicais**, verifica-se em 25 conselhos e comissões, que portanto seguem o modelo da concertação social. É o caso do Conselho Regional do Emprego e Formação Profissional da Madeira, da Comissão para o Acompanhamento da Reestruturação do Sector da Fundição, de toda a estrutura consultiva do IEF, da Comissão para a Certificação Profissional, da Unidade Central de Coordenação do Observatório do Emprego, do Conselho Geral do IDICT, do Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho, da

Comissão Nacional de Aprendizagem, do Conselho de Concertação Social dos Açores, ou da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego⁹⁰.

c) Finalmente, considerámos 120 conselhos e comissões que englobam uma representação mais pluralista, juntando outro tipo de interesses.

Poderão ser **tripartidos com representação de outros interesses**. Neste caso, para além do Estado, das associações patronais/empresariais e das sindicais, estão representados outros interesses claramente diferentes dos anteriores. Ao todo, assim acontece em 39 daqueles conselhos ou comissões. Por exemplo, no Conselho Nacional da Qualidade estão também as associações de consumidores e do ambiente e no Conselho Geral do Instituto do Consumidor as associações de consumidores, de famílias, as representativas de direitos e garantias de cidadãos, as associações de juventude e as cooperativas de consumo. Para além dos dois casos referidos e do CES, é ainda esta a situação dos Conselhos Regionais Agrários das DRAs, do Conselho Consultivo da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, do Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Superior de Estatística, dos Conselhos de Opinião da RTP e RDP, do Conselho de Gestão do IGFSS, da Comissão para Revisão das Doenças Profissionais, ou dos Conselhos Regionais da Segurança Social.

Em 28 conselhos e comissões deste tipo, ao Estado e às **associações empresariais** juntam-se igualmente **outros interesses**, distintos ou mesmo conflituantes, mas sem representação dos sindicatos. É o caso da maioria das CCMs, que incluem representantes das associações empresariais e das de defesa do consumidor; do Conselho Florestal do Instituto Florestal, que integra associações empresariais e as de conservação da natureza; de alguns Conselhos de Bacia, que agregam associações empresariais e as de protecção do ambiente; ou do Conselho Consultivo da Juventude, que junta associações de jovens empresários e de jovens

⁹⁰ Inclui um representante da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.

profissionais liberais, associações de consumidores, ambiente e outros representantes de interesses diversificados⁹¹.

Em apenas 4 conselhos e comissões encontrámos representantes do **Estado, das associações sindicais e de outros interesses**. É o caso do Conselho Regional de Educação da RAM (representantes do Governo regional, das escolas, de sindicatos, de associações de pais e de estudantes), para além do Conselho Geral do INATEL, ou do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário⁹².

Por último, registam-se os restantes 49 conselhos ou comissões que **juntam o Estado e outros interesses** (dos consumidores, de protecção do ambiente, desportivos ou culturais, etc.), sem interesses empresariais e sindicais. É o caso do Conselho Consultivo do ICP (que junta os operadores de serviços públicos⁹³ e os consumidores); do Conselho Nacional da Acção Social do Ensino Superior (associações de estudantes); do Conselho Superior do Desporto e do Conselho Desportivo Regional da Madeira (associações desportivas).

Em resumo, o número de conselhos e comissões que corresponde ao modelo pluralista, ou que pelo menos dele se aproxima, sobreleva a representação puramente corporativa. Contudo, esta conclusão deve ser lida com alguma cautela, considerando, por um lado, a frequência da representação das confederações sindicais e patronais e a sua importância política e social, e por outro, a importância dos conselhos em que estão representadas.

⁹¹ No Conselho Nacional da Água a CIP e CAP entram na categoria legal de outros intervenientes, juntamente com Universidades (do Porto e Lisboa) e as DRAs.

⁹² Só 1 conselho junta o Estado e apenas associações sindicais (o Conselho Consultivo dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde).

⁹³ Neste momento são ainda entidades públicas, consideradas como Estado, em sentido amplo. A sua privatização poderá levar a que este Conselho venha a reunir interesses empresariais, outros interesses e Estado.

11.2. Representantes públicos e privados

Compararemos de seguida o peso relativo da representação dos diferentes interesses (e personalidades independentes) com o do Estado (incluindo todo o tipo de entidades públicas). À partida, são possíveis diferentes alternativas: maioria de representantes de entidades públicas; paridade; maioria de representantes de entidades privadas ou de personalidades exteriores à Administração, seja qual for a sua origem; totalidade de representantes de entidades privadas ou de personalidades exteriores à Administração⁹⁴.

O Quadro 11 mostra a distribuição dos conselhos e comissões pelas diferentes alternativas. Note-se, que nem sempre nos foi possível proceder a este tipo de contagem visto que, por vezes, a lei não indica com precisão o número de pessoas que representa uma determinada categoria e essa informação nem sempre pôde ser obtida por outro meio. Por exemplo, no Conselho Consultivo dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo a lei refere-se a «individualidades de reconhecido mérito em número não superior a cinco»; e no Conselho Científico do IPIMAR a lei refere-se a «personalidades de reconhecido mérito nas áreas de investigação» do Instituto.

Quadro 11
Representantes públicos *versus* Representantes privados

Representantes Públicos v. Representantes Privados	Nº de representantes
Maioria públicos	80
Paridade	6
Maioria privados	69
Apenas privados	3

Com **maioria de representantes de entidades públicas** registaram-se 80 conselhos e comissões. São exemplos, o Conselho Superior de Ciência e

⁹⁴ Como mostrámos anteriormente a situação oposta também é possível, isto é, órgãos consultivos formados apenas por representantes da Administração Pública provenientes de

Tecnologia (33 representantes do Estado *versus* 18 exteriores à Administração); o Conselho Geral do IFADAP (14 v. 6); o Conselho de Mercado de Obras Públicas e Particulares (15 v. 13); o Conselho Nacional da Qualidade (26 v. 18); o Conselho Nacional da Água (34 v. 6)⁹⁵; o Conselho Consultivo do IPIMAR (24 v. 12); os Conselhos de Bacia (27 v. 10); o Conselho Florestal (13 v. 6); ou a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (5 v. 4).

A paridade é respeitada em 6 conselhos e comissões, entre as quais estão a Comissão de Reestruturação da Fundição (5 v. 5); o Conselho de Administração do IEFP (8 v. 8); o Conselho Geral do IDICT (8 v. 8); a Comissão Permanente para a Certificação Profissional; o Conselho Geral do IAPMEI (12 v. 12); ou o Conselho dos Mercados Abastecedores (7 v. 7)

Verificámos que em 69 órgãos consultivos os representantes de entidades privadas (e independentes) estão em maioria. É o caso do Conselho Geral do Instituto do Consumidor (9 v. 12); do Conselho Consultivo Interprofissional do IMAIAA (4 v. 9); da Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares (7 v. 9); do Conselho Económico e Social da Madeira (10 v. 13); do Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários (7 v. 14); o Conselho Geral do INATEL (9 v. 11); do Conselho Consultivo do IPACA (3 v. 13); os Conselhos Regionais do IEFP do Norte, Centro e Alentejo (5 v. 7); do Conselho Regional de Incentivos dos Açores (3 v. 6); do Conselho Superior do Desporto (9 v. 14).

Por último, como referimos, apenas a Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, as Comissões de Ética para a Saúde e a Comissão Nacional de Saúde da Mulher e da Criança, incluem tão só personalidades exteriores à Administração.

O peso da representação do Estado, que acabámos de confirmar, foi de resto, apontado por diversas associações entrevistadas como elemento negativo da

diferentes serviços. Trata-se do grupo que definimos por classe C que, pelas razões então aduzidas, não foi aqui estudado em profundidade.

⁹⁵ Os «seis representantes de entidades científicas e de investigação» são instituições públicas (INETI, Universidades), o que veio reforçar o peso dos 28 representantes de diversos organismos públicos previstos na lei.

administração consultiva. Por exemplo, foi referido que a composição do CES devia ser alterada pelo facto de existir um número excessivo de representantes das entidades públicas relativamente aos da sociedade civil. Em determinadas votações este facto distorce o sentido da votação⁹⁶. (Entrevista 1 e 8).

12. Forma de designação dos representantes exteriores à administração

Mostra-se importante considerar a forma de nomeação ou designação dos participantes exteriores à administração. De facto, não é totalmente indiferente que estes sejam indicados pela associação de onde provêm; designados pelo órgão administrativo de tutela (mas com critério fixado na lei); designados livremente; ou cooptados.

a) O primeiro caso – **indicados pela associação de onde provêm** – verifica-se, por exemplo, no Conselho de Administração do IEFP («representantes indicados pelos parceiros sociais»); no Conselho Consultivo do IPACA («um representante das sociedades de gestão colectiva de direitos de autor indicado pelas respectivas associações»); ou do Conselho de Promoção da RAM, onde «a designação dos representantes é da responsabilidade das respectivas organizações».

b) O segundo – **nomeados pelo Governo, mas propostos pelas associações**, ou pelo menos, com indicação do tipo de associação ou sector específico de onde devem ser originários – tem lugar, por exemplo, no Conselho Geral do IAPMEI («personalidades ligadas ao sector do comércio e serviços, nomeadamente a associações e confederações empresariais»); no Conselho Geral do IDICT («representantes das confederações sindicais e patronais, nomeados por despacho do Ministro, sob proposta das entidades representadas»); ou no Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular («individualidades de reconhecido mérito que representem os vários parceiros sociais e profissionais com interesse na qualidade e conteúdo dos currículos»).

⁹⁶ Foi para o evitar que as entidades públicas se abstiveram de votar as GOPs em 1996.

c) O terceiro – **nomeação livre** – tem lugar, por exemplo, no Conselho Económico e Social da RAM («duas personalidades de reconhecido interesse para o Conselho»); ou na Comissão de Empresas-Administração («personalidades de reconhecida competência nomeadas a título individual»).

d) Por sua vez, recorre-se à **cooptação** em oito casos. Por exemplo, no Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, os participantes independentes, em número de seis, são personalidades de reconhecido mérito cooptados pelos restantes membros do Conselho, sob proposta do Presidente. O mesmo acontece no Conselho Nacional de Educação, nos Conselhos de Opinião da RTP e RDP, no Conselho Nacional da Qualidade e no Conselho Consultivo da CMVM. No Conselho Desportivo da Madeira, embora não se trate de uma verdadeira cooptação, a escolha é feita ouvido o Conselho. Na Unidade Central de Coordenação do Observatório do Emprego e Formação Profissional a lei refere-se a peritos da CAP, CCP, CIP, CGTP e UGT, a escolher pela Unidade e nomeados pelo Ministro.

13. Competências

13.1. Tipo de pareceres e consequências do não acatamento

Antes de analisarmos as competências que em concreto são atribuídas aos diferentes conselhos e comissões estudadas, importa considerar em abstracto o tipo de pareceres que podem ser pedidos pela Administração.

Em primeiro lugar, o acto consultivo pode ter como objecto apreciar a legalidade de uma actividade que a Administração se propõe realizar, «caso em que o órgão formulará a sua opinião com base em critérios jurídicos ou jurídico-administrativos» (Font y Llovet, 1985: 66). É este o caso de alguns pareceres da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações. De acordo com a Lei 11/90, de 5 de Abril, art. 20º, compete-lhe, por exemplo, «fiscalizar a estrita observância dos princípios e regras consagrados na lei, bem como da rigorosa transparência do processo de privatizações». Em outros casos o objecto da consulta requer a valoração de aspectos de oportunidade e de conveniência que estão implicados na matéria submetida a consulta. Assim acontece, por exemplo, no caso do Conselho

Geral do IAPMEI a quem compete «pronunciar-se sobre a abertura ou o encerramento de delegações, núcleos ou outras formas de representação» ou «sobre a aquisição, oneração ou alienação de bens imóveis». A consulta pode ainda ter um objecto puramente técnico-científico. Por exemplo aos Conselhos de Bacia cabe a realização «de estudos hidrológicos relevantes para a Bacia», ao Conselho Consultivo do IAMA compete dar pareceres sobre a «situação de mercado dos produtos agro-alimentares» e ao Conselho Nacional de Educação «dar parecer sobre a obrigatoriedade escolar».

Seja qual for o objecto da consulta e de acordo com o Código do Procedimento Administrativo (art. 98º) os pareceres são **obrigatórios** ou **facultativos**, consoante sejam ou não exigidos por lei para tomar uma dada decisão. Podem ser ou não vinculativos, conforme as respectivas conclusões tenham ou não de ser respeitadas pelo órgão competente para a decisão.

Salvo disposição em contrário, os pareceres são em regra obrigatórios e não facultativos (art. 98º, n.º 2). Nesse caso, o órgão com competência para a decisão apenas está obrigado a solicitar o parecer, que pode ou não seguir, devendo neste caso fundamentar a decisão em contrário, sob pena de invalidade (art. 124º/1, al. c) (Esteves de Oliveira *et al.*, 1993: 515). No caso dos pareceres vinculativos «a instância decisória está obrigada a acatá-los, homologando-os ou transpondo-os para a sua decisão, em caso de vinculatividade absoluta». Limita-se apenas a verificar se há vício de forma na emissão do parecer. De facto, como órgãos colegiais, os conselhos ou comissões estão sujeitas às regras do Código, em matéria de formação da respectiva vontade e outras regras relativas ao seu funcionamento (art. 14º a 28º), salvo disposição da lei em contrário. A falta de acatamento de pareceres vinculativos afecta a ilegalidade da decisão e a falta do parecer gera vício de forma insuprível.

O Código curou, ainda, do problema do atraso na emissão dos pareceres, estabelecendo supletivamente o prazo de 30 dias para a sua emissão. No caso dos pareceres obrigatórios não vinculativos que não sejam emitidos no prazo devido, o procedimento pode avançar e vir a ser decidido sem o parecer, salvo se a lei estipular o contrário (art. 99º). O mesmo não acontece se o parecer for vinculativo,

caso em que haverá suspensão do processo, abrindo-se um incidente com o fim de provocar a sua emissão (Esteves de Oliveira *et al.*, 1993: 519).

13.2. Tipo de competências atribuídas aos conselhos e comissões analisados

A extensão e o tipo de competências atribuídas aos Conselhos e Comissões analisados variam de acordo com a sua inserção no respectivo formato regulatório (formulação de políticas ou medidas de regulação; controlo e de execução; aplicação de sanções; forma de articulação com níveis supra-nacionais de regulação, designadamente comunitários). Naturalmente, o tipo de competências dos órgãos consultivos depende também da vontade política de quem os criou (Governo ou Assembleia da República, por vontade própria ou por imposição da UE).

Em princípio, os seus poderes e importância crescem em função do volume das suas competências consultivas vinculativas (ou mesmo, excepcionalmente deliberativas), das consultivas obrigatórias – isto é, casos em que têm obrigatoriamente de ser ouvidos ou de emitir parecer – e do direito de iniciativa – ou seja assuntos sobre os quais podem pronunciar-se ou pareceres que podem emitir sem serem solicitados pelo órgão de tutela. A extensão das competências consultivas puramente facultativas, não sendo totalmente irrelevante, em princípio, por si mesma, não nos dá uma imagem da importância do conselho ou comissão, visto estes ficarem dependentes da vontade do órgão de tutela de accionar ou não a estrutura consultiva.

Seleccionámos, em primeiro lugar, alguns órgãos consultivos com competências deliberativas. É o caso, por exemplo, da Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares («conceder alvarás de empreiteiro e aos fornecedores de obras públicas, e modificá-los, suspendê-los ou cancelá-los»); dos Conselhos de Bacia («estabelecer o montante das taxas de regularização»); do Conselho Nacional da Qualidade («estabelecer os princípios e metodologias do SNQ»; «aprovar directivas»); da Comissão da REN («deliberar sobre determinados processos de aprovação de obras nas áreas protegidas»); ou do Conselho de Administração do

IEFP (aprovar o plano de actividades, o orçamento e o relatório e contas do Instituto).

Como exemplo de conselhos e comissões com competências consultivas obrigatórias expressamente referidas na lei temos o Conselho Permanente das Comunidades Madeirenses («dar parecer obrigatório em todos os diplomas legais da Assembleia Regional e do Governo Regional que tenham por objecto principal matéria de emigração ou de imigração»); do Conselho Geral da Lusa («dar parecer prévio obrigatório sobre a nomeação dos membros da direcção a designar pelo Estado»); do Conselho Consultivo do Laboratório Regional de Engenharia Civil da RAM («que é obrigatoriamente ouvido sobre os planos e relatórios de actividade do Laboratório»), para além da Comissão da REN, ou da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações. Equivalente a esta situação deve considerar-se a dos conselhos competentes para «emitir parecer sobre o relatório e contas, plano de actividades e orçamento anuais» (Conselhos Gerais do IFADAP e do IAPMEI), ainda que a lei não mencione expressamente a obrigatoriedade.

No nosso entender, a maioria dos conselhos e comissões tem, pelo menos, na prática, apenas competências facultativas, definidas de forma muito genérica, competindo-lhes acompanhar a actividade do órgão da administração activa de que dependem ao qual, no fundo, compete o poder de definir em concreto o momento e o conteúdo preciso da consulta. Alguns têm, no entanto, direito de iniciativa. É o caso, por exemplo, do Conselho Superior de Ciência e Tecnologia («promover estudos de avaliação dos programas de investigação»); do Conselho Geral da JNICT («propor a criação de grupos de trabalho necessários ao desenvolvimento da actividade» da Junta); da Unidade Central de Coordenação do Observatório do Emprego e Formação Profissional («promover a realização de estudos e outras iniciativas que tiver por convenientes»); para além do CES a quem a lei atribui expressamente direito de iniciativa.

Como verificámos nas entrevistas realizadas junto de alguns parceiros sociais, a reivindicação de competências deliberativas ou consultivas vinculativas não é uma questão central. Pelo contrário, algumas das associações entrevistadas preferem que se mantenham apenas as funções consultivas, deixando o Governo deliberar.

São defensores da consulta, da participação e não tanto da co-responsabilização, salvo em casos excepcionais (Entrevistas 3, 5 e 6). Naturalmente esta posição é menos comprometedora dos interesses organizados, não é reflexiva e é também menos legitimadora de decisão que a Administração venha a assumir⁹⁷.

Apesar desta posição, reconhece-se em geral que o facto da consulta não ser vinculativa, nem tão-pouco obrigatória, fragiliza a posição dos órgãos consultivos. O seu papel fica muito dependente do Governo, que preenche a agenda dos Conselhos e, portanto, selecciona a maioria dos assuntos que são submetidos à sua apreciação e o momento da consulta. Na opinião de uma associação entrevistada, por exemplo, até agora muitos conselhos têm servido como meros instrumentos de *show-off* governamental, ao ponto de os assuntos levados ao seu conhecimento estarem praticamente decididos, e de não se procurar informação para futuras tomadas de decisão (Entrevista 6). Mesmo no caso de consulta obrigatória o problema pode não ficar resolvido se o órgão consultivo é ouvido «em cima da hora», o que impede reflexões mais aprofundadas⁹⁸.

14. Modo de funcionamento da administração consultiva

Um dos objectivos desta investigação foi conhecer o estado da administração consultiva em Portugal: não só cartografá-la e caracterizá-la, mas saber a parte que se encontra "adormecida", o número de órgãos que não estão a funcionar. Com isto não queremos afirmar que os conselhos ou comissões que reúnem regularmente estejam a exercer em pleno as suas competências. Sabemos que isso não acontece, ou por falta de vontade da Administração, ou por falta de participação de outros membros, ou por ambos os motivos. Nas entrevistas realizadas com alguns participantes, ou no contacto directo com alguns conselhos, foi possível apurar esse

⁹⁷ Interessante a este propósito é a justificação de uma das confederações entrevistadas para o facto de não ter aceite um sistema de gestão participada do ICEP. Segundo o nosso entrevistado, isso conduziria à profissionalização dos seus representantes, que depressa se sentiriam mais como funcionários do Instituto do que como representantes da Confederação (Entrevista 3).

⁹⁸ Foi dado o exemplo das GOPs de 1996 que o CES teve 15 dias para analisar, «quando os órgãos da Administração levaram um ano inteiro a pensar nelas», apesar do compromisso do Governo de retomar a sua discussão após a aprovação do orçamento (Entrevista 2 e 4).

tipo de situações. De qualquer modo, elas são distintas dos casos dos conselhos e comissões que, ou nunca foram efectivamente constituídas, ou nunca chegaram a reunir, ou deixaram de reunir há já longo período. Assim, sem prejuízo de uma avaliação qualitativa para um número mais restrito de órgãos consultivos, vamos primeiro considerar a relação entre conselhos que estão e os que não estão ou nunca estiveram em funcionamento.

Através dos inquéritos recebidos ou de informação obtida por outra via, verificámos que 100 conselhos e comissões funcionavam, com maior ou menor regularidade, enquanto 35 nunca tinham reunido à data em que foi obtida a informação (Quadro 12). Para os restantes 94 não foi possível confirmar esta informação, por não terem respondido aos inquéritos enviados, apesar das sucessivas insistências nesse sentido. Admitimos que possam também não funcionar regularmente, mas esta é apenas uma hipótese de trabalho que carece de confirmação⁹⁹. A título de exemplo, podemos adiantar que se encontravam em funcionamento regular os Conselhos de Bacia, as Comissões Consultivas de Mercado, o Conselho Consultivo de Investigação Agrária, o Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares e respectivas comissões especializadas, o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Consultivos do ICP e do ISP, o Conselho de Administração e os Conselhos Regionais do IEFEP, alguns Conselhos Gerais e Comissões para a Saúde dos Hospitais, o Conselho de Opinião da RDP, ou o Conselho Nacional da Qualidade. Funcionavam também, mas muito irregularmente, os Conselhos Gerais do IAPMEI e do ICEP.

⁹⁹ Admitimos, ainda que sem grande convicção, que a mudança de Governo na parte final desta investigação possa ter "perturbado" a resposta à informação solicitada.

Quadro 12
Funcionamento dos conselhos e comissões

	Nº de conselhos e comissões
Funcionam	100
Não funcionam	35
Sem informação	94

Não funcionavam, entre outros, o Conselho Consultivo Interprofissional do IMAIAA, o Conselho Florestal do Instituto Florestal, o Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho, os Conselhos Regionais Agrários das DRAs (suspensos desde 1992), o Conselho Consultivo do PEDIP II, o Conselho Nacional de Saúde ou o Conselho da Indústria e Energia.

Torna-se ainda importante salientar que é maior, em termos relativos, o número de conselhos de âmbito nacional que funcionam do que os de âmbito regional, mesmo só tomando em consideração os casos em que a variável relativa ao funcionamento foi confirmada.

Das entrevistas realizadas junto de associações representadas em vários conselhos ou comissões, retirámos algumas observações relativas aos **obstáculos ao funcionamento da administração consultiva**.

Em primeiro lugar, foi frequente a referência ao **número excessivo de participantes e/ou de interesses representados**, como situação susceptível de tornar inoperante ou dificultar o funcionamento da estrutura consultiva, admitindo-se mesmo que esse excesso possa ser um expediente utilizado pelo Governo quando não está interessado em que um conselho venha a funcionar (Entrevista 3). Como exemplo, referiram-se os casos do Conselho Económico e Social, das Comissões Consultivas de Mercado, ou do Conselho Geral do Instituto do Consumidor onde a presença dos Escuteiros, como associação de Defesa do Consumidor, «faz pouco sentido» (Entrevista 6).

Para a inoperância destes órgãos, contribui também, muitas vezes, o facto de neles participarem representantes de **vários departamentos da Administração**,

«que não se entendem entre si e que transportam as suas divergências internas para a própria comissão» (Entrevista 1). Foram repetidamente dados os exemplos do Fórum do Rótulo Ecológico, onde existiam conflitos entre o Ministério do Ambiente e o então Ministério da Indústria e Energia, e também o da Comissão para a Certificação Profissional, devido aos desentendimentos sucessivos entre o então Ministério da Educação e o do Emprego (Entrevistas 1, 3 e 4).

Outra crítica adiantada resulta do facto de a maioria dos Conselhos se limitar a fazer o somatório de diferentes opiniões individuais, que podiam ser obtidas mesmo sem a existência de um órgão colegial, quando o que teria sentido é que fossem locais de concertação de interesses divergentes: «meios de chegar a uma opinião única para entregar ao Governo e não uma colecção de declarações de voto» (Entrevistas 3 e 4).

A falta de vontade política dos Governos para submeter à consulta algumas das suas políticas foi também referida como causa do deficiente funcionamento de alguns órgãos consultivos. Adiantou-se, por exemplo, que o Governo submete à consulta com maior facilidade e frequência as suas políticas sociais do que as económicas (Entrevista 3).

Por último, a quantidade e variedade de órgãos consultivos existentes, conjugada com a falta de recursos técnicos dos parceiros sociais, foi apontada por quase todos os entrevistados como um obstáculo sério a que sua participação possa ser útil e efectiva, o que naturalmente se repercutirá sobre o modo de funcionamento de toda a administração consultiva. Os parceiros sociais, outros interesses organizados e associações participam selectivamente na administração consultiva, segundo os critérios próprios que os levam a valorizar uns conselhos e a desvalorizar completamente outros. Esta situação distorce, naturalmente, a análise da composição dos órgãos consultivos que se faz quando se olha apenas para o que diz a lei e, juntamente com a falta de densidade da organização da sociedade civil, enfraquece a possibilidade de influência real da administração consultiva.

As observações anteriores podem ser completadas com a comparação que as principais associações de interesses fazem entre o grau de eficácia dos diferentes

canais de influência sobre a Administração Pública, nomeadamente entre utilidade da consulta formal e da informal.

Sem desvalorizar nenhuma delas, como seria de esperar, em geral a consulta informal é considerada mais eficiente, e mesmo em alguns casos preferível à formal, nos termos em que esta está concebida e actualmente funciona¹⁰⁰. É certo que a consulta informal não goza da obrigatoriedade e periodicidade, mas só esta característica não justifica a preferência pela participação formal que pode ser puramente rotineira e desviada dos assuntos com maior interesse¹⁰¹. Por exemplo, num órgão como o CES, devido à sua estrutura pesada, é difícil cada interlocutor ter o tempo de intervenção de que necessitaria para esclarecer todas as partes. Assim, em alguns casos, «usa-se o telefone ou uma conversa particular que serve para melhor se poderem defender os pontos de vista» (Entrevista 2). Para outro entrevistado, o CES, durante o anterior Governo, «não foi mais do que uma operação de *marketing* político, ao qual se iam comunicar situações já consumadas, decisões já tomadas, mais do que propriamente um instrumento de consulta» (Entrevista 1).

É claro que também foi referido que a consulta formal deve ser cruzada com a informal. «Faz-se *lobby* junto do Governo, mas fica-se a aguardar que o processo passe pela Concertação Social» (Entrevista 4).

De resto, foi com dificuldade que conseguimos que qualquer das associações nos desse exemplos de pareceres de um conselho em que participe que tivessem influenciado decisivamente a posição final da Administração. Pelo contrário, quase todas as associações que fazem parte das Comissões Consultivas de Mercado indicaram que as suas decisões têm «pouca influência nas da Administração ou do Governo». Além disso, a maioria destas associações entende que a melhor maneira

¹⁰⁰ A excepção adiantada, por razões que se compreendem, é a Comissão Permanente de Concertação Social.

¹⁰¹ Esta mesma opção foi expressa, ainda com mais clareza, para o nível europeu, tendo em conta a experiência das várias associações. «Não é nos Comités que as coisas se resolvem, é com os *lobbies* e junto das Direcções Regionais» (Entrevista 2). «O mau funcionamento dos comités em Bruxelas é devido à sua dimensão e também à falta de proximidade dos problemas» (Entrevista 2).

do Governo ou da Administração terem em conta os interesses da associação é «pedirem uma audiência ao Ministro responsável pela política em questão», «contactarem os técnicos da Administração», ou «enviarem um parecer escrito», preferindo qualquer destas alternativas à «participação e intervenção nos órgãos consultivos de que fazem parte»¹⁰².

Acresce que para algumas associações a intervenção formal pode ter efeitos perversos, na medida em que legitima publicamente uma decisão da Administração eventualmente contrária aos interesses representados (Entrevista 5).

Por último, registámos que quanto menor é a extensão da representação de uma dada associação, menos são as críticas ao modo de funcionamento dos órgãos consultivos. Esta diferença tanto pode resultar de uma melhor gestão da respectiva participação, como do facto de a representação formal ser para essas associações uma garantia forte de que serão ouvidas, o que poderia não acontecer num sistema de consulta informal.

15. Financiamento da administração consultiva

A partir do que está previsto nos diferentes diplomas que criam e definem o regime dos órgãos consultivos e da informação obtida junto de cada um deles e de algumas associações, pudemos apurar que a administração consultiva não constitui um sector da Administração consumidor de elevados recursos financeiros, proporcionais à sua extensão. A maior parte dos conselhos e comissões estudadas prevêem apenas o pagamento de senhas de presença e despesas de deslocação aos que neles participam. No caso do Conselho de Administração do IEFPP, prevê-se uma gratificação mensal.

Ainda que algumas associações tenham defendido que o Estado as deveria apoiar para poderem melhorar a sua participação na administração consultiva,

«Os pareceres do Comité Económico e Social não são suficientemente valorizados pela Comissão» (Entrevista 5).

¹⁰² Uma das associações referia que os pareceres dos conselhos consultivos, apesar de devidamente fundamentados, têm amiúde muito menos influência nas decisões do Governo que «três linhas enviadas para a imprensa».

outras preferem o sistema actual, referindo que deste modo se mantém a distância necessária entre o Estado e as organizações da sociedade civil, evitando a confusão de estatutos e funções, que de algum modo poderia resultar da "profissionalização" dos representantes privados que pertencem aos órgãos consultivos.

CONCLUSÃO

Neste trabalho analisámos a função consultiva em Portugal, quando esta é exercida através de conselhos e comissões mais ou menos permanentes.

Após termos colocado o problema da função e da administração consultiva no contexto mais amplo das transformações por que passa o exercício da regulação pública, mostrámos que o processo de desregulação, em voga a partir da década de oitenta, assume na prática uma dimensão muito mais complexa do que a pura redução da intervenção do Estado e transferência das suas funções para o mercado. Essa complexidade traduz-se, designadamente, na densificação de uma zona intermédia entre o Estado e o mercado que assume diferentes perfis: desde a autonomização e "empresarialização" dos serviços públicos à auto-regulação privada, publicamente reconhecida ou não, passando pela participação dos interessados ou de personalidades exteriores à Administração em todas ou em algumas das fases do processo de regulação. Essa participação pode assumir a forma de co-decisão, concertação ou consulta, e foi precisamente sobre ela que incidiu a nossa investigação.

Para estudar a administração consultiva em Portugal, admitimos ter caracterizado a quase totalidade dos conselhos e comissões existentes (criados e não extintos) junto dos vários departamentos governamentais e das Regiões Autónomas. Para a maioria deles, averiguámos também se funcionam ou não com uma certa regularidade.

Além disso, entrevistámos algumas associações para saber como avaliam a operacionalidade e interesse dos conselhos e comissões em que participam. Como se disse inicialmente, embora se reconheça a importância destas entrevistas, não foi possível, por ora, cobrir todos os participantes nos órgãos consultivos caracterizados. Tendo em conta que a maioria dos participantes entrevistados pertenciam a um considerável número de conselhos e comissões, as entrevistas focaram não só cada espécie em particular, mas também o género, ou seja, a própria administração consultiva em geral, confrontada com outros processos de influenciar a decisão governamental.

Considerando as hipóteses e o quadro teórico apresentado na Parte I e a análise dos resultados da investigação, exposta na Parte II, é possível retirar algumas conclusões e, finalmente, deixar algumas sugestões.

1. Em primeiro lugar, regista-se uma tendência para a **proliferação de órgãos consultivos**, tendência essa que se manifestou designadamente nos últimos anos da anterior legislatura, mas cuja continuidade desde 1977 permite admitir tratar-se de uma característica quase estrutural, não particularmente conexas com uma determinada maioria parlamentar.

2. Depois, constata-se o papel determinante do **Estado** na criação dos conselhos e comissões consultivas. Mais do que uma reivindicação dos interesses organizados ou de uma necessidade imposta por uma conflitualidade que seja preciso resolver, ou pelo menos atenuar, os órgãos consultivos aparecem como um meio de o Estado legitimar as suas políticas, particularmente junto dos principais afectados ou beneficiados por elas.

Ressalta, ainda, da investigação a **importância crescente da administração indirecta**, manifesta no número de conselhos consultivos de base sectorial ligados a institutos públicos, grande parte deles de criação recente, uma tendência que tínhamos assinalado na primeira parte deste trabalho.

3. Acresce que alguns dos conselhos e comissões nascem por "importação" da **União Europeia**, o que acentua o movimento do topo para base no processo da sua criação. Essa importação pode ser forçada (quando a UE obriga à existência de estruturas nacionais) ou simplesmente induzida (quando é a necessidade de gerir a relação com a UE – distribuir fundos, executar programas, aplicar regulamentos – que leva à criação do conselho ou comissão). O impacto da UE faz-se também sentir no financiamento indirecto atribuído aos parceiros sociais.

4. O peso do **Estado** na administração consultiva manifesta-se também no facto de, na maioria dos conselhos e comissões analisadas, o número de representantes de entidades públicas ser superior ao dos que representam entidades privadas.

5. Esse peso sente-se ainda no **número e variedade de departamentos administrativos** que são chamados a participar nas estruturas consultivas.

Admitimos que este facto, combinado com a falta de participação efectiva de certo tipo de interesses exteriores à Administração, conduza a que, na prática, alguns dos conselhos e comissões estudados funcionem sobretudo como meios de inter-coordenação entre diferentes serviços da Administração, substancialmente equivalentes, por isso, aos que inicialmente classificámos como classe C e que por esse motivo não foram aqui estudados.

6. É, igualmente, de realçar a importância do **Estado na designação dos membros dos conselhos e comissões**, considerando o número de vezes em que lhe cabe nomear os representantes dos vários interesses cuja presença é requerida no órgão consultivo.

7. Isto não significa que consideremos como uma especificidade do caso português a intervenção do Estado na criação das estruturas consultivas ou mesmo a sua contribuição decisiva para a organização e manutenção de alguns parceiros sociais que as integram. Como tivemos oportunidade de referir, outras investigações apontam para a existência de situações semelhantes noutros países, nomeadamente nos que se situam fora dos sistemas de tradição jurídica anglo-saxónica¹⁵². Contudo, esse empenho pode ser maior ou menor de país para país, pode ser ou não um factor determinante, pode estender-se apenas a um tipo de interesses ou a vários, pode ser regra ou excepção, e tudo isso faz uma grande diferença. Ora, o que se verifica no caso português é que o Estado tem sido determinante, em muitos casos, no surgimento, na manutenção e na selecção das associações representativas dos interesses, tendo-lhe cabido a iniciativa da criação e organização dos conselhos e comissões consultivas, para além das competências que lhe são naturalmente inerentes, como a tradução legal de todo o processo.

8. Relativamente à composição, é ainda pouco significativo o recurso às "**competências**" técnicas e científicas exteriores à Administração, que se manifesta

¹⁵² Mesmo nestes isso pode acontecer. Por exemplo, Olson ao tratar a questão da construção ou promoção dos grupos das associações de interesses pelo Estado, na sua obra "The Logic of Collective Action" (1971: 60), citava, como exemplo, a organização dos agricultores nos Estados Unidos.

no reduzido número de comissões que juntam a Administração aos cientistas, quando comparadas com as que incluem grupos de interesses.

9. Quanto aos representantes de interesses organizados, ressalta a **sobre-representação das confederações** sindicais, patronais ou de cooperativas relativamente às associações de primeiro grau. É maior o peso das confederações **patronais** e **empresariais** do que das sindicais, sobretudo ausentes da administração consultiva económica.

10. A **representação tripartida** está prevista para um número significativo de órgãos consultivos, por vezes na sequência dos acordos económicos e sociais aprovados em sede de concertação social, mas não é o modelo dominante.

11. Verificou-se também, a emergência dos "**grupos de interesse público**", como as associações de interesses difusos (ambiente e consumo), ou as associações de pais e de famílias, mas ainda com uma representação fraca relativamente à dos parceiros sociais tradicionais, estando as associações de consumidores ausentes em áreas de regulação onde seria importante a sua presença (seguros e telecomunicações).

12. Pudemos, além disso, apurar que em geral os parceiros sociais mais importantes não reivindicam participar num maior número de órgãos consultivos do que aqueles onde já estão, salvo em casos pontuais a seu tempo referidos, parecendo até dar pouco relevo à sua participação em alguns. Ou seja, por motivos vários, aos quais não é estranha a falta de recursos humanos que possam assegurar uma participação efectiva em todos os conselhos, os parceiros sociais seleccionam aqueles que são mais importantes do ponto de vista dos interesses que representam, fugindo à sensação de afogamento provocada pelo excesso de estruturas para que são chamados. Aliás, a quase todos os parceiros sociais ouvimos reivindicar que o Estado deveria financiar a sua presença nos conselhos e comissões em que a requer.

13. Predominam os conselhos e comissões com **funções económicas** e **económico-sociais**, o que levanta o problema de saber até que ponto alguns deles não se sobrepõem ao CES. Nota-se ainda um grande peso da administração

consultiva para a **agricultura** (incluindo o sector agro-industrial), relativamente à conflitualidade existente e mesmo à sua perda de importância na economia em geral. O contrário acontece com o sector industrial.

14. Sobressaem, por enquanto, os conselhos e comissões de **âmbito nacional** (geral ou sectorial) relativamente aos de base regional, embora o número destes tenda a aumentar. Acresce que é mais frequente o não funcionamento dos conselhos regionais do que dos de âmbito nacional, normalmente sediados em Lisboa. Regista-se, no entanto, a densidade da administração consultiva de qualquer das Regiões Autónomas.

15. O número de conselhos e comissões que não funciona regularmente ou que nunca funcionou permite-nos confirmar a hipótese da **natureza semântica de grande parte da administração consultiva** que, assim, nos aparece, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, como «um edifício institucional não habitado». Também esta investigação deve ser aprofundada, mesmo no caso dos conselhos que aparentemente têm reunido regularmente, com o sentido de verificar o impacto dos pareceres emitidos na actividade administrativa subsequente. Só assim saberemos se a eficácia das normas que os regulam não é apenas simbólica, ainda que de tipo argumentativo (normas aplicadas, mas que não atingem os objectivos previstos).

16. O resultado do funcionamento da maior parte dos conselhos e comissões analisadas traduz-se, mais frequentemente, numa mera súpula das diferentes opiniões do que na sua concertação.

17. Não pode afirmar-se que a estrutura consultiva represente um **encargo financeiro** pesado para a Administração Pública. De facto, a maioria dos conselhos e comissões estudadas não dispõe de dotações orçamentais próprias, nem requer recursos elevados aos órgãos da administração activa de que estão dependentes.

18. Mais difícil é retirar conclusões sobre a questão de saber se nos encontramos ou não perante **manifestações neo-corporativas**. Uma conclusão afirmativa não deve ser tomada apenas com base no número de órgãos existentes, nem tão pouco no tipo de representação que caracteriza aquelas manifestações: tripartida ou

Estado com associações patronais, empresariais, ou profissionais. Essa conclusão dependerá ainda dos poderes efectivos que se atribuem aos conselhos e comissões existentes e da sua contribuição para resolver situações de forte conflitualidade. Verificámos, no entanto, que na maioria das situações as suas competências são puramente consultivas, sendo reduzido o número de conselhos com competências deliberativas. Além disso, muitos são criados em sectores de conflitualidade fraca, como a agricultura. Acresce que também não se respeita, em muitos conselhos e comissões, a representação unicitária que caracteriza o modelo corporativo. É certo que o Estado fomentou a exclusividade de representação da CAP, ao mesmo tempo que apoiou o desenvolvimento de uma nova central sindical. Mas são muitos os conselhos com um tipo de representação pluralista. O peso dos representantes do Estado na maioria dos órgãos consultivos também não contribui para o reforço da componente corporativa. Assim, torna-se difícil concluir que ressaltem da estrutura da administração consultiva sinais inequívocos e generalizados de manifestações neo-corporativas. Provavelmente, na sociedade portuguesa eles devem ser procurados noutros domínios, como por exemplo, na importância das ordens (como associações de defesa de interesses profissionais, além de organismos de regulação) e de outras associações profissionais "unicitárias".

Em resumo, o excesso de órgãos consultivos, a falta de coordenação da consulta, a feudalização e sectorialização artificial, a sobrecarga para as associações, que se vêm impossibilitadas de assegurar uma participação efectiva em todos eles, e o peso da representação pública constituem os traços salientes do retrato da administração consultiva cuja reforma urge repensar.

A função principal do investigador não é retirar as implicações políticas da investigação. Para mais, tendo em conta a relativa delicadeza do tema em análise, é natural que a decisão que preside à criação de mais um conselho ou comissão ou à sua extinção obedeça a muitas outras razões que não têm a ver com a expectativa ou a avaliação que se tem ou se faz do seu funcionamento. Apesar disso ousamos sugerir uma reflexão séria sobre os seguintes aspectos:

– A racionalização da estrutura consultiva deve ser pensada, não tanto por razões financeiras (as invocadas normalmente para reivindicar a racionalização da administração pública em geral), visto que os gastos implicados são relativamente insignificantes, mas mais para proporcionar a concentração de esforços num menor número de estruturas e deste modo aumentar a probabilidade de estas funcionarem com algum impacto e eficácia, se for isso o pretendido.

– A criação de um conselho ou comissão em que se requeira a participação de determinado tipo de interesses deve ser antecedida de uma avaliação prévia da existência ou não da respectiva organização ou pelo menos da possibilidade de ela ser criada, sob pena de se aumentar a "virtualidade" da representação.

– A atribuição de competências deliberativas (ou vinculativas) a um conselho ou comissão que inclua representantes de diferentes tipos de interesses deve ser devidamente ponderada, tendo em conta as dificuldades de funcionamento inerentes a este tipo de órgãos, as assimetrias existentes entre as diversas organizações de interesses e as dificuldades em chegar a posições concertadas no caso dos interesses serem muito divergentes. A paralisação da decisão administrativa a que esta situação pode conduzir deve ser equacionada no momento em que se faz a opção por este tipo de solução orgânica, verificando-se se as mesmas vantagens poderão ser igualmente atingidas com outro tipo de soluções (por exemplo, consulta obrigatória a cada um dos interesses organizados).

– Mesmo a criação de um conselho ou comissão puramente consultiva, tendo em conta a debilidade de organização de certos interesses na sociedade civil, em absoluto e comparados com outros (o que pode ser tão ou mais grave dada as assimetrias que provoca), deve ser devidamente ponderada, considerando em alternativa a sua substituição pela consulta pontual. Esta pode ser usada sempre que se pretenda introduzir, modificar ou retirar regulação ou conformar o processo da sua aplicação. Trata-se de uma forma de consulta mais leve e flexível, que permite chegar a uma maior variedade de interessados, não se tornando rotineira. Diminui os riscos de *capture*. Naturalmente esta opção estará excluída nos casos em que a concertação de interesses divergentes é o objectivo principal que leva à criação do conselho.

– Sempre que o CES possa preencher as funções de consulta é para ele que esta deve ser remetida. Só assim será valorizada a existência deste órgão constitucional, não sendo reduzido à consulta obrigatória, por exemplo, em matéria de GOPs.

– Essa transferência de funções consultivas para o CES deve ser seriamente considerada no caso das estruturas de macro-concertação ou consulta e de âmbito geral, como é, por exemplo, o Conselho da Indústria e Energia. Mais difícil é fazê-lo em órgãos regionais ou sectoriais como os conselhos consultivos da administração indirecta ou das Regiões Autónomas.

Como referimos no prefácio, esta investigação começou por ter a natureza de observatório e assumiu depois, por solicitação do Conselho Económico e Social, a natureza de um relatório com o qual se fez uma espécie de ponto da situação sobre os conselhos e comissões consultivas. Entendemos que a observação deverá ser continuada, aprofundando alguns dos aspectos agora abordados, desenvolvendo outros (por exemplo, a articulação entre as estruturas nacionais e as europeias; a consulta pontual obrigatória dos interesses organizados; a consulta ao nível local; etc.) e mantendo actualizado o elenco dos conselhos e comissões existentes. A continuação da investigação permitirá consolidar as conclusões agora apresentadas ou corrigi-las e articular o papel da função consultiva com outras formas de administração económica, cuja filosofia de base é igualmente a de legitimar e tornar mais eficiente a regulação pública em geral.

ANEXO

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Comissão Consultiva de Mecanização Agrícola	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Portaria n.º 1446/95, de 5 de Dezembro.
Comissão Consultiva do Mercado da Banana do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Arroz do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Aves e Ovos do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Azeite do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Bovinos do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Forragens Secas e Leguminosas para Grão do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Frutas e Legumes Frescos do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Frutas e Legumes Transformados do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Leite e Lacticínios do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Ovinos e Caprinos do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Sementes do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Suínos do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado de Tabaco do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Mercado dos Cereais do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º98/93, de 2 de Abril.
Comissão Consultiva do Parque Natural da Madeira	Secretaria Regional de Agricultura, Florestas e Pescas	Decreto Regulamentar Regional n.º 13/93/M, de 25 de Maio.
Comissão Consultiva Madeirense do Seguro de Colheitas	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 2/83/M, de 7 de Março; Decreto Regulamentar Regional n.º 2/84/M, de 17 de Março.
Comissão Consultiva para a Certificação dos Produtos Agrícolas e Agro-Alimentares	Governo Regional dos Açores	Despacho Normativo, do Jornal Oficial dos Açores, n.º 249/93, de 9 de Dezembro.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Comissão da Acompanhamento das Reprivatizações	Ministério das Finanças	Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/88, de 20 de Agosto; Lei 11/90, de 5 de Abril.
Comissão da Reserva Ecológica Nacional	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março; Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro, e Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro.
Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos	—	Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.
Comissão de Alvarás de Empresas de Obras Públicas e Particulares	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março.
Comissão de Análise e Classificação de Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serviço Particular	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão de Análise e Estudos de Conjuntura da Construção e de Acompanhamento da Legislação	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março.
Comissão de Empresas-Administração	<i>Secretariado para a Modernização Administrativa</i>	Resolução do Conselho de Ministros n.º 3-A/87, de 26 de Janeiro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/92, de 22 de Fevereiro.
Comissão de Ética para a Saúde do Centro Hospitalar de Coimbra	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Curry Cabral	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital de Vila Nova de Gaia	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital do Outão	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Egas Moniz	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Pulido Valente	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital S. Francisco Xavier	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital S. João	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital S. José	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Sta. Maria	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Sta Marta	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Sto António	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde do Hospital Sto António dos Capuchos	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Ética para a Saúde dos Hospitais da Universidade de Coimbra	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 97/95, de 10 de Maio.
Comissão de Explosivos	Comando-Geral da PSP/ Ministério da Administração Interna	Portaria n.º 328/93, de 20 de Março.
Comissão de Fiscalização do Instituto do Emprego e Formação Profissional	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho; Decreto-Lei n.º 58/86, de 20 de Março.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Comissão de Índices e Fórmulas de Empreitadas	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março.
Comissão Disciplinar da Região Centro (Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serv. Particular)	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão Disciplinar da Região de Lisboa e Vale do Tejo (Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serv. Particular)	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão Disciplinar da Região do Alentejo (Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serv. Particular)	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão Disciplinar da Região do Algarve (Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serv. Particular)	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão Disciplinar da Região Norte (Técnicos Responsáveis por Instalações Eléctricas de Serv. Particular)	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril.
Comissão Interministerial para a Cooperação	Ministério dos Negócios Estrangeiros	Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de Fevereiro.
Comissão Nacional de Aprendizagem	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de Março, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 436/88, de 23 de Novembro.
Comissão Nacional de Revisão da Lista das Doenças Profissionais	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto n.º 434/73, de 25 de Agosto, reformulado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/80, de 8 de Maio, e pelo Decreto Regulamentar n.º 33/93, de 15 de Outubro.
Comissão Nacional de Saúde da Mulher e da Criança	Ministério da Saúde	Despacho do Ministério da Saúde de 6 de Julho de 1994.
Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de Setembro, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 426/88, de 18 de Novembro.
Comissão para o Acompanhamento da Reestruturação do Sector da Fundação	Ministério da Economia	Portaria n.º 610-A/90, de 1 de Agosto.
Comissão para o Estudo do Aproveitamento do Leito do Mar	Chefe do Estado-Maior da Armada/Ministério da Defesa	Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro; Portaria n.º 668/85, de 7 de Setembro.
Comissão Permanente do Conselho de Administração do Instituto do Emprego e Formação Profissional para a Certificação Profissional	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio.
Comissão Regional para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Governo Regional dos Açores	Resolução n.º 50/81, do Jornal Oficial dos Açores, de 2 de Junho; Portaria n.º 21/81, do Jornal Oficial dos Açores, de 16 de Junho.
Conselho Açoriano para a Alta Competição	Governo Regional dos Açores	Despacho Normativo n.º 118/94, de 28 de Abril.
Conselho Científico de Investigação em Reabilitação	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 184/92, de 22 de Agosto.
Conselho Científico do Instituto Português de Investigação Marítima	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 321/93, de 21 de Setembro.
Conselho Científico e Técnico do Instituto Hidrográfico	Chefe do Estado-Maior da Armada/Ministério da Defesa	Decreto-Lei n.º 134/91, de 4 de Abril.
Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua	Ministério da Educação	Decreto-Lei n.º 274/94, de 28 de Outubro.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Consultivo da Administração do Porto de Lisboa	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto.
Conselho Consultivo da Administração do Porto de Sines	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 305/87, de 5 de Agosto.
Conselho Consultivo da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 376/89, de 25 de Outubro.
Conselho Consultivo da Administração dos Portos do Douro e Leixões	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 308/87, de 7 de Agosto.
Conselho Consultivo da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	Ministro das Finanças	Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril.
Conselho Consultivo da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres	Primeiro-Ministro ou membro do Governo por ele delegado	Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de Novembro, reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de Maio.
Conselho Consultivo da Comissão Portuguesa de História Militar	Ministério da Defesa Nacional	Portaria n.º 247/89, de 4 de Abril; Portaria n.º 551/90, de 17 de Julho.
Conselho Consultivo da Direcção-Geral das Pescas	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 320/93, de 21 de Setembro.
Conselho Consultivo da Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 319/93, de 21 de Setembro.
Conselho Consultivo da Instância Nacional de Coordenação do Programa SÓCRATES	Ministério da Educação	Disp. 51/ME/95, de 20 de Julho.
Conselho Consultivo da Junta Autónoma de Estradas	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho.
Conselho Consultivo da Juventude	Presidência do Conselho de Ministros	Decreto-Lei n.º 5-A/96, de 29 de Janeiro
Conselho Consultivo de Investigação Agrária do Instituto Nacional de Investigação Agrária	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 5-A/88, de 14 de Janeiro.
Conselho Consultivo de Museus do Instituto Português de Museus	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 278/91, de 9 de Agosto; Portaria n.º 527/95, de 2 de Junho.
Conselho Consultivo do Centro Científico e Cultural de Macau	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 85/95, de 28 de Abril.
Conselho Consultivo do Centro de Formação Profissional dos Açores	Governo Regional dos Açores	Resolução n.º 55/94, de 7 de Abril.
Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	Portaria n.º 140/92, de 4 de Março, alterada pelas Portarias n.º 96/93, de 25 de Janeiro, e n.º 101/94, de 9 de Fevereiro.
Conselho Consultivo do Instituto da Vinha e do Vinho	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 304/86, de 22 de Setembro; Decreto Regulamentar n.º 62/87, de 7 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 102/93, de 2 de Abril.
Conselho Consultivo do Instituto das Comunicações de Portugal	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de Julho, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Consultivo do Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 47/92/A, de 27 de Novembro.
Conselho Consultivo do Instituto de Camões	Ministério dos Negócios Estrangeiros	Decreto-Lei n.º 52/95, de 20 de Março.
Conselho Consultivo do Instituto de Gestão da Água	Secretaria Regional do Equipamento Social da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 19/91/M, de 30 de Julho; Decreto Regulamentar Regional n.º 22/92, de 14 de Setembro.
Conselho Consultivo do Instituto de Habitação da Região Autónoma da Madeira	Governo Regional	Decreto Regulamentar Regional n.º 18/89/M, de 6 de Setembro.
Conselho Consultivo do Instituto de Seguros de Portugal	Ministério das Finanças	Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de Julho.
Conselho Consultivo do Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira	Secretário Regional da Economia	Decreto Legislativo Regional n.º 14/91/M, de 18 de Junho.
Conselho Consultivo do Instituto do Trabalho Portuário	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 282-C/84, de 20 de Agosto; Decreto-Lei n.º 356/93, de 9 de Outubro.
Conselho Consultivo do Instituto Nacional de Habitação	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de Maio; Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho.
Conselho Consultivo do Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual	Ministro da Cultura	Decreto-Lei n.º 25/94, de 1 de Fevereiro.
Conselho Consultivo do Instituto Português de Investigação Marítima	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 321/93, de 21 de Setembro.
Conselho Consultivo do Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 106-F/92, de 1 de Junho; Portaria n.º 1008/92, de 26 de Outubro.
Conselho Consultivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil	Ministério da Economia	Decreto-Lei n.º 519-D1/79, de 29 de Dezembro.
Conselho Consultivo do Laboratório Regional de Engenharia Civil	Secretário Regional do Equipamento Social	Decreto Legislativo Regional n.º 9/91/M, de 2 de Abril.
Conselho Consultivo do Parque Natural da Ria Formosa	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro.
Conselho Consultivo do Parque Natural de Sintra-Cascais	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro.
Conselho Consultivo do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 26/95, de 21 de Setembro.
Conselho Consultivo do Parque Natural do Vale do Guadiana	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 28/95, de 18 de Novembro.
Conselho Consultivo do Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa — PEDIP II	Ministério da Economia	Decreto-Lei n.º 177/94, de 27 de Junho.
Conselho Consultivo dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 106-G/92, de 1 de Junho.
Conselho Consultivo dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 48 875, de 20 de Fevereiro de 1969; Decreto-Lei n.º 439/85, de 24 de Outubro.
Conselho Consultivo Interprofissional do Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 98/93, de 2 de Abril.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Consultivo Regional de Juventude	Governo Regional dos Açores	Decreto Legislativo Regional n.º 9/90/A, de 22 de Maio; Decreto legislativo Regional n.º 11/95/A, de 26 de Julho.
Conselho Consultivo Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional - ALENTEJO	Ministro para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho Consultivo Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional - ALGARVE	Ministro para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho Consultivo Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional - CENTRO	Ministro para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho Consultivo Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional - LISBOA	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho Consultivo Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional - NORTE	Ministro para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo	Ministério da Educação	Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro; Decreto-Lei n.º 484/88, de 29 de Dezembro.
Conselho Coordenador do Instituto Regional de Apoio ao Sector Cooperativo	Presidência do Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 11/79/A, de 2 de Maio; Decreto Legislativo Regional n.º 16/81/A, de 7 de Agosto; Decreto Regulamentar Regional n.º 20/82/A, de 3 de Maio; Decreto Regulamentar Regional n.º 33/90/A, de 16 de Outubro.
Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular	Ministério da Educação	Portaria n.º 244/90, de 5 de Abril.
Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário	Ministério de Educação	Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto; Portaria n.º 563/93, de 1 de Junho.
Conselho de Administração do Instituto de Investimento e Privatizações dos Açores	Secretaria Regional da Economia.	Decreto Legislativo Regional n.º 10/89/A, de 25 de Julho.
Conselho de Administração do Instituto do Emprego e Formação Profissional	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Julho.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica das Ribeiras Oeste	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Ave	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Cávado	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Douro	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Guadiana	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Leça	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Lima	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Minho	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Lis	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Mira	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Mondego	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Sado	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Tejo	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Bacia da Bacia Hidrográfica do Vouga	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho de Gestão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de Janeiro Despacho 39/SESS/95, de 12 de Outubro.
Conselho de Leitura do Instituto de Artes Cénicas	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 7/94, de 12 de Janeiro.
Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de Março.
Conselho de Opinião da RDP, S.A.	RDP, S.A.	Decreto-Lei n.º 2/94, de 10 de Janeiro.
Conselho de Opinião da RTP, S.A.	RTP, S.A.	Lei n.º 21/92, de 14 de Agosto.
Conselho de Prevenção do Tabagismo	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 226/83, de 27 de Maio; Portaria n.º 432/91, de 24 de Maio; Decreto-Lei n.º 276/92, de 12 de Dezembro e Portaria n.º 735/93, de 13 de Agosto.
Conselho de Promoção da Região Autónoma da Madeira	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 15/95/M, de 31 de Julho.
Conselho Desportivo Regional	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 17/93/M, de 13 de Setembro
Conselho Directivo do Instituto de Promoção Ambiental	Ministério do Ambiente	Lei 11/87, de 7 de Abril, art. 39º/7; Decreto-Lei n.º 194/93, de 24 de Maio
Conselho do Ensino Superior	Ministério da Educação	Decreto-Lei n.º 421/93, de 28 de Dezembro.
Conselho dos Mercados Abastecedores	Ministério da Economia	Decreto-Lei n.º 258/95, de 30 de Setembro.
Conselho Económico e Social da Região Autónoma da Madeira	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 7/94/M, de 7 de Abril
Conselho Florestal do Instituto Florestal	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 100/93, de 2 de Abril.
Conselho Geral da Comissão de Normalização Contabilística	Ministério das Finanças	Portaria n.º 819/80, de 13 de Outubro, alterada pela Portaria n.º 345/81, de 20 de Abril; Portaria n.º 262/87, de 3 de Abril e Portaria n.º 513/90, de 6 de Julho.
Conselho Geral da Comissão Nacional da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas	Ministério dos Negócios Estrangeiros	Decreto-Lei n.º 322/94, de 29 de Dezembro.
Conselho Geral da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica	Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 201/94, de 22 de Julho.
Conselho Geral da Lusa	Lusa	Diário da República, III Série, n.º 48, de 26 de Fevereiro.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Geral do Centro Hospitalar de Coimbra	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Curry Cabral	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital de Santa Maria	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital de Vila Nova de Gaia	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital do Outão	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Egas Moniz	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Pulido Valente	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital S. Francisco Xavier	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital S. João	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital S. José	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Santa Marta	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Santo António	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do Hospital Santo António dos Capuchos	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Geral do ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal	Ministro da Economia	Decreto-Lei n.º 428/91, de 31 de Outubro, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 180/92, de 17 de Agosto.
Conselho Geral do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho	Ministro para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 219/93, de 16 de Junho; Portaria n.º 19/95, de 7 de Janeiro.
Conselho Geral do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 414/93, de 23 de Dezembro.
Conselho Geral do Instituto de Investigação Científica Tropical	Ministério da Educação	Decreto-Lei n.º 532/79, de 31 de Dezembro, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 105/82, de 8 de Abril.
Conselho Geral do Instituto do Consumidor	Ministério do Ambiente	Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto, reformulada pelo Decreto Regulamentar n.º 8/83, de 5 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 195/93, de 24 de Maio.
Conselho Geral do Instituto do Vinho da Madeira	Governo Regional da Madeira	Decreto Regulamentar Regional n.º 4/95/M, de 30 de Janeiro.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Geral do Instituto do Vinho do Porto	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 192/88, de 30 de Maio; Decreto-Lei n.º 41/92, de 31 de Março.
Conselho Geral do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Ministro da Economia	Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro.
Conselho Geral do Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Decreto-Lei n.º 519-J2/79, de 29 de Dezembro, reformulado pelo Decreto-Lei n.º 213/81, de 14 de Julho.
Conselho Geral dos Hospitais da Universidade de Coimbra	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.
Conselho Nacional da Água	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.
Conselho Nacional da Caça e da Conservação da Fauna	Ministério do Ambiente	Lei n.º 30/86, de 27 de Agosto; Decreto-Lei n.º 251/92, de 12 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/96, de 21 de Maio.
Conselho Nacional da Indústria e Energia	Ministério da Economia	Decreto-Lei n.º 206/89, de 27 de Junho.
Conselho Nacional da Qualidade	Ministério da Economia	Decreto-Lei n.º 165/83, de 27 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de Julho.
Conselho Nacional de Educação	Ministério da Educação	Lei n.º 31/87, de 9 de Julho
Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida	Presidência do Conselho de Ministros	Lei n.º 14/90, de 9 de Junho.
Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Resolução do CM n.º 204/82, de 16 de Novembro alterada pela Resolução do CM n.º 12/83, de 21 de Janeiro e pela Resolução do C M n.º 50/86, de 26 de Junho.
Conselho Nacional de Publicidade de Medicamentos	Ministério da Saúde	Portaria n.º 123/96, de 17 de Abril.
Conselho Nacional de Reabilitação	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 346/77, de 20 de Agosto, alterado pelas Portarias n.º 241/78, de 29 de Abril e n.º 560/79, de 23 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 184/92, de 22 de Agosto.
Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto.
Conselho Nacional do Direito de Autor da Direcção-Geral dos Espectáculos e das Artes	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 106-B/92, de 1 de Junho.
Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários	Ministério das Finanças	Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril.
Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior	Ministério da Educação	Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de Abril.
Conselho para a Defesa do Património	Ministério da Cultura	Despacho da Secretaria de Estado da Cultura n.º 61/90, de 12 de Abril.
Conselho Permanente das Comunidades Madeirenses	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 6/84/M, de 28 de Junho Decreto Legislativo Regional n.º 6/88/M, de 6 de Junho.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 107/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 96/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 108/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 96/93, de 2 de Abril.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 105/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 106/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 104/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura do Algarve	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 103/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional Agrário da Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho; Portaria n.º 109/88, de 13 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 96/93, de 2 de Abril.
Conselho Regional da Agricultura	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 5/89/A, de 21 de Fevereiro.
Conselho Regional da Delegação Regional do Alentejo do Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de Abril; Decreto Regulamentar n.º 18/80, de 23 de Maio.
Conselho Regional da Delegação Regional do Algarve do Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de Abril; Decreto Regulamentar n.º 18/80, de 23 de Maio.
Conselho Regional da Delegação Regional do Centro do Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de Abril; Decreto Regulamentar n.º 18/80, de 23 de Maio.
Conselho Regional da Delegação Regional do Norte do Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de Abril; Decreto Regulamentar n.º 18/80, de 23 de Maio.
Conselho Regional das Pescas	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 5/89/A, de 21 de Fevereiro.
Conselho Regional de Bombeiros	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 32/87/A, de 19 de Novembro.
Conselho Regional de Concertação Social	Governo Regional dos Açores	Decreto Legislativo Regional n.º 28/88/A, de 23 de Julho, reformulado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/96/A, de 4 de Janeiro.
Conselho Regional de Educação	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 23/94/M, de 14 de Setembro.
Conselho Regional de Incentivos	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 6/94/A, de 15 de Julho.
Conselho Regional de Saúde da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Ministro da Saúde	Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.
Conselho Regional de Saúde da Administração Regional de Saúde do Alentejo	Ministro da Saúde	Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.
Conselho Regional de Saúde da Administração Regional de Saúde do Algarve	Ministro da Saúde	Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.
Conselho Regional de Saúde da Administração Regional de Saúde do Centro	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.
Conselho Regional de Saúde da Administração Regional de Saúde do Norte	Ministério da Saúde	Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.
Conselho Regional de Segurança Social	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 4/91/A, de 25 de Fevereiro.
Conselho Regional de Trânsito e Segurança Rodoviária	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 20/79/A, de 20 de Setembro.
Conselho Regional de Turismo	Governo Regional da Madeira	Decreto Regulamentar Regional n.º 24/93/M, de 12 de Agosto.
Conselho Regional de Turismo	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 17/90/A, de 8 de Maio.

LISTA DOS CONSELHOS E COMISSÕES

(Continuação)

NOME DO CONSELHO / COMISSÃO	TUTELA	LEGISLAÇÃO
Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.
Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social do Alentejo	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.
Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social do Algarve	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.
Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social do Centro	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.
Conselho Regional do Centro Regional de Segurança Social do Norte	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho.
Conselho Regional do Emprego e Formação Profissional	Governo Regional da Madeira	Decreto Legislativo Regional n.º 5/94/M, de 26 de Março.
Conselho Regional dos Transportes e Comunicações	Governo Regional dos Açores	Decreto Regulamentar Regional n.º 25/89/A, de 31 de Agosto.
Conselho Superior das Bibliotecas Portuguesas	Ministério da Cultura	Decreto-Lei n.º 361/90, de 23 de Novembro.
Conselho Superior de Ciência e Tecnologia	Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território	Decreto-Lei n.º 22/86, de 17 de Fevereiro, e reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 8/95, de 18 de Janeiro.
Conselho Superior de Desporto	Secretaria de Estado do Desporto	Decreto-Lei n.º 145/93, de 26 de Abril.
Conselho Superior de Estatística	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Lei n.º 6/89, de 15 de Abril.
Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 488/71, de 9 de Novembro
Conselho Superior do Instituto Diplomático	Ministério dos Negócios Estrangeiros	Decreto-Lei n.º 54/94, de 24 de Fevereiro.
Conselho Técnico do Centro Nacional de Informação Geográfica	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Decreto-Lei n.º 53/90, de 13 de Fevereiro.
Conselho Técnico-Empresarial do Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	Ministério da Economia	Decreto Regulamentar n.º 30/92, de 10 de Novembro.
Conselho Vitivinícola Interprofissional da Casa do Douro	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Lei n.º 3/89, de 2 de Março, reformulada pelos Decreto-Lei n.º 288/89, de 1 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 74/95, de 19 de Abril.
Secção Regional do Centro do Conselho Superior de Estatística	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Regulamento interno do Conselho Superior de Estatística.
Secção Regional do Norte do Conselho Superior de Estatística	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Regulamento interno do Conselho Superior de Estatística.
Subcomissão de Participação e Consulta para os Organismos Particulares da Comissão Permanente para a Revisão da Tabela de Incapacidades por Acidente de Trabalho	Ministério da Solidariedade e Segurança Social	Portaria n.º 397/83, de 8 de Abril.
Unidade Central de Coordenação do Observatório do Emprego e Formação Profissional	Ministério para a Qualificação e o Emprego	Portaria n.º 180/93, de 16 de Fevereiro.

BIBLIOGRAFIA

- Ariño Ortiz, G. (1993) – *Economía y Estado*, Madrid: Marcial Pons.
- Braithwaite, J. (1991) – «Policies for an era of regulatory flux». In Head, B. & McCoy, H. (eds.), *Deregulation or better regulation?* Melbourne: MacMillan,
- Buitendijk, G. J. e M. P. Van Schendelen (1995) – «Brussels advisory committees: a channel for influence?», *European Law Review*, vol. 20, 1: pp. 37-56.
- Button, K. e D. Swann (1989) – *The age of regulatory reform*, Oxford: Clarendon Press.
- Cawson, A. (1985) – «Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation». In Cawson, A. (ed.), *Organized Interests and the State — Studies in meso-corporatism*, Londres: Sage, pp. 1-21.
- Coombes, David (1993) — «Fonction, organisation et diversité de la fonction consultative professionnelle dans la Communauté Européenne». In Vandamme, Jacques (ed.), *Fonction Consultative Professionnelle et Dialogue Social dans la Communauté Européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Costa, H. A. (1994) – «A construção do pacto social em Portugal». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº39: pp. 119-146.
- Dehousse, R. et al. (1992) – «Europe after 1992: new regulatory strategies». *European University Institute, Working Paper* nº 92/31.
- Font y Llovet, Tomás (1985) – «Organos consultivos», *Revista de Administración Pública*, 108, pp. 53-86.
- Francis, John (1993), *The Politics of Regulation*, Oxford (UK) - Cambridge (USA): Blackwell.
- Gonçalves, Maria Eduarda (1995) – «Scientific expertise and European Community regulatory processes», *Science and Public Policy*, vol. 22, 3: pp 183-187.
- García Villegas, Mauricio (1993) – *La Eficácia Simbólica del Derecho*, Bogotá: Editorial Presencia.
- Grant, W. (1985a) – «Introduction». In: Grant, W. (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Londres: MacMillan, pp. 1-31.

- Grant, W. (1985b) – «Corporatism and the Public-private Distinction ». In Lane, J.-E. (ed.), *State and Market*, Londres: Sage, pp. 158-180.
- Hannoun, C. (1994) – «Néo-corporatisme et interprofessionnalité», *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 1: pp. 45-61.
- Jessop, B. (1979) – «Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy». In Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage, pp. 185-212.
- Kaiser, J. H. (1978) – *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 2ª ed., Berlin: Duncker & Humblot.
- Lehmbruch, G. (1979a) – «Liberal corporatism and party government». In Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage, pp. 147-185.
- Lehmbruch, G. (1979b) – «Consociational Democracy, Class Conflict and New Corporatism». In Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, pp. 53-61.
- Lucena, Manuel de (1976) – *A Evolução do sistema corporativo português I – O salazarismo; II – O marcelismo*, Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Lucena, Manuel de (1985) – «Neocorporativismo? Conceito, interesses e aplicação ao caso português», *Análise Social*, n° 87-88-89: pp. 819-865.
- Lucena, Manuel de e Carlos Gaspar (1992) – «Metamorfoses corporativas ? – associações de interesses económicos e institucionalizações da democracia em Portugal», *Análise Social*, n° 114 e 115.
- Majone, Giandomenico (1994) – «Décisions publiques et délibération», *Revue Française de Science Politique*, vol 44, 4: pp. 579-598.
- Marques, Maria Manuel Leitão e António Casimiro Ferreira (1991) – «A concertação Económica e Social : a construção do diálogo social em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31: pp. 11-41.
- Morand, Charles-Albert, (1991) – «La contractualisation du droit dans l'Etat Providence», in F. Chazel e J. Comaille, *Normes Juridiques et Regulation Sociale*, L.G.D.J.: Paris.
- Moreira, Vital (1996) – *Auto-regulação profissional e administração autónoma - A organização institucional do vinho do Porto*, Tese de Doutoramento (Inédita).

- Morgan, Roger (1991) – «The consultive function of the economic and social committee of the European Community». *European University Institute, Working Paper* n° 91/11.
- Offe, K. (1983) – «L'attribuzione dello status pubblico ai gruppi d'interesse: osservazioni sul caso della Germania occidentale» In Berger, S. (ed.), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bolonha: Il Mulino, pp. 165-216. «The Attribution of Public Status to Interest Groups», in C. Offe, *Disorganized Capitalism*, Polity Press: Cambridge, 1985, pp. 221-258].
- Oliveira, Esteves et al. (1993) – *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Coimbra: Almedina.
- Olson Jr, Mancur (1971) – *The Logic of Collective Action*, New York: Schocken Books.
- Namorado, Rui (1993), «As relações entre as cooperativas e o Estado em Portugal: do Estado paralelo ao Estado heterogéneo», in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto: Afrontamento.
- Pureza, José Manuel (1996) – *Tribunais, Natureza e Sociedade: o direito do ambiente em Portugal*, Centro de Estudos Sociais.
- Renn, Ortwin (1995) – «Style of using scientific expertise: a comparative framework», *Science and Public Policy*, Junho, pp 147-156.
- Rodrigues, Eugénia (1995) – «Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal», *Oficina do CES*, 60.
- Rodrigues, Henrique Nascimento, «Os acordos de concertação social em Portugal», in Barreto, António (org.), *A Situação Social em Portugal*, ICS.
- Ruiz, J. Luis García (1994) – *El Consejo Economico y Social.*, Madrid: Consejo Economico Y Social.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987) – «O Estado e as Políticas da Saúde», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23.
- Sabatier, P. (1975) – «Social movements and regulatory agencies», *Policy Sciences*, 6-3: pp. 301-342.
- Schmitter, P. C. (1979) – «Still the Century of Corporatism?». In: Schmitter, P. C. & Lehbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage, pp. 7-52.
- Schmitter, P. C. (1985) – «Neo-corporatism and the State». In: Grant, W. (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Londres: MacMillan, pp. 32-62.

- Shonfield, A. (1965) – *Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Teubner, G. (1987) – «Juridification – Concepts, Aspects, Limits, Solutions». In G. Teubner, (ed.), *Juridification of Social Spheres*, Berlin: De Gruyter, pp. 3-48. «Juridificação – Noções, características, limites, soluções», *Revista de Direito e Economia*, 1988, nº 14: pp. 17-100.
- Truman, D. B. (1971) – *The Governmental Process – Political interests and public opinion*, 2ªed., Nova York: Alfred A. Knopf.
- Truman, D. B. (1958) – *The Governamental Process*, New York: Alfred A. Knopf
- Weber, Yves. (1968) – *L'Administration Consultive*, Paris: LGDJ.
- Williamson, P. J. (1985) – *Varieties of Corporatism*, Cambridge: CUP.
- Wilson, Graham K. (1990) – *Interest Groups*, London: Basil Blackwell

SIGLAS

ANM	Associação Nacional de Municípios Portugueses
APMJ	Associação Portuguesa de Mulheres Juristas
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CCM	Comissão Consultiva de Mercado
CCP	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (Confederação do Comércio Português)
CES	Conselho Económico e Social
CIP	Confederação da Indústria Portuguesa
CIRDD	Conselho Interprofissional da Região Demarcada do Douro
CNPDPI	Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados
CNQ	Conselho Nacional de Qualidade
CONFAGRI	Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas de Portugal
FENACOOOP	Federação Nacional de Cooperativas de Consumo
GOP	Grandes Opções do Plano
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IBTAM	Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato da Madeira
IC	Instituto do Consumidor
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICP	Instituto de Comunicações de Portugal
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IMAIAA	Instituto de Mercados Agrícolas e Indústria Agro Alimentar
INATEL	Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial
INIA	Instituto Nacional de Investigação Agrária
INIP	Instituto Nacional de Investigação das Pescas
IPACA	Instituto Português de Artes Cinematográficas e Audiovisuais
IPAMB	Instituto de Promoção Ambiental

IPIMAR	Instituto Português de Investigação Marítima
IPPAA	Instituto de Protecção da Produção Agro-Alimentar
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico
IPSS	Instituição Pública de Solidariedade Social
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
IVM	Instituto do Vinho da Madeira
IVP	Instituto do Vinho do Porto
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho
JNICT	Junta Nacional de investigação Científica e Tecnológica
LPN	Liga para a Protecção da Natureza
MVM	Mercado de Valores Mobiliários
ONU	Organização das Nações Unidas
PEDIP	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REN	Reserva Ecológica nacional
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
UCC	Unidade Central de Coordenação
UE	União Europeia
UGT	União Geral dos Trabalhadores

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	3
PREFÁCIO	4
INTRODUÇÃO	8
Metodologia	10
PARTE I: Regulação pública e administração consultiva	14
1. A regulação pública: caracterização básica	14
2. As transformações na regulação pública	16
3. Regulação e participação	25
4. Função consultiva e administração consultiva	27
5. Administração consultiva e participação	29
5.1. A participação dos técnicos e peritos	29
5.2. A participação dos interesses organizados	32
5.2.1. Os grupos de interesse	32
5.2.2. As formas de organização económico-profissional	34
5.2.3. A organização de outros interesses	35
5.3. A influência dos interesses organizados na regulação	37
5.4. Administração consultiva e concorrência	39
5.5. Administração consultiva e neo-corporativismo	39
6. O desenvolvimento da administração consultiva na União Europeia	43
7. A função consultiva em Portugal	45
PARTE II: A administração consultiva	49
1. Administração consultiva e conselhos e comissões independentes	49
2. Tipos de conselhos e comissões	51
3. Número de conselhos e comissões	54
4. Administração consultiva e administração activa: os conselhos e as comissões na estrutura orgânica da administração	55
5. Assessoria governamental e assessoria administrativa	57
6. Data de criação	59
7. Âmbito geográfico	61
8. Área de intervenção	62
a) <i>A administração consultiva económica</i>	64

<i>b) A administração consultiva económico-social</i>	67
<i>c) A administração consultiva social</i>	68
<i>d) A administração consultiva cultural</i>	69
<i>e) Outras áreas da administração consultiva</i>	70
9. Área de Intervenção e âmbito geográfico	71
10. Composição	72
10.1. Os interesses organizados e outras associações	72
10.1.1. As associações patronais e empresariais	73
10.1.2. Empresas privadas e cooperativas	78
10.1.3. As associações sindicais	80
10.1.4. As associações profissionais	82
10.1.5. As associações de interesses difusos	83
10.1.6. Outros interesses representados	87
<i>a) As associações de família</i>	87
<i>b) As associações de mulheres</i>	88
<i>c) As associações de estudantes</i>	88
10.1.7. As Instituições Particulares de Solidariedade Social e as Misericórdias	89
10.1.8. As associações desportivas, recreativas e culturais	89
10.1.9. As associações de promoção da ciência e tecnologia	90
10.1.10. Independentes	92
10.2. Os representantes do Estado	94
11. A relação entre os vários interesses representados	98
11.1. A representação dos interesses privados	99
11.2. Representantes públicos e privados	104
12. Forma de designação dos representantes exteriores à administração	106
13. Competências	107
13.1. Tipo de pareceres e consequências do não acatamento	107
13.2. Tipo de competências atribuídas aos conselhos e comissões analisados	109
14. Modo de funcionamento da administração consultiva	111
15. Financiamento da administração consultiva	116
CONCLUSÃO	118
ANEXO	126
BIBLIOGRAFIA	137
SIGLAS	141