

Breve contributo para uma teoria jurídica da concertação económica e social

Ana Roque¹

“A major justification for regulation is market failure – at least, what is regarded as market failure. From the perspective of political analysis, market failure means politically significant dismay with specific market outcomes.”

John Francis²

1. Introdução: o estado e a regulação pública da economia«

A economia de mercado é hoje bem exigente quanto ao papel a desempenhar pelos poderes públicos ; ao contrário dos tempos já remotos da sua génese, em que o mercado era visto como auto-suficiente, dotado de um mecanismo eficaz de validação e de correcção internas, as crises cíclicas e o esforço pontual de produção em épocas de particulares dificuldades chamaram o Estado para o centro do processo produtivo.

Assim, gerando um novo ramo do Direito – o Direito da Economia, numa perspectiva mais publicista, ou o Direito Económico, visto como um direito misto (público em parte, mas com campos privados), o Estado envolve-

¹ Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).

se e compromete-se com a economia, não apenas no âmbito do sistema que assenta numa base de direcção central, como no contexto da economia capitalista ; neste caso, e sem se substituir à iniciativa económica privada, o Estado vai concorrer como agente económico, realizando uma intervenção directa de alcance e formas variáveis (através de empresas públicas, de sociedades comerciais de capitais públicos ou de empresas mistas, associando capitais públicos e privados em proporções variáveis). No entanto, o mercado necessita de uma outra lógica de intervenção do Estado, criadora de regras e condições, estruturante do regime económico nos seus aspectos essenciais – e aí surge a intervenção indirecta, plasmada em múltiplos actos de regulação, quer utilizando o poder coercivo, quer preferindo a actividade mediadora, quer ainda chegando a incentivar activamente a composição dos interesses.³

No entanto, não se julgue ser pacífica e universal esta expansão regulamentadora do direito sobre a economia : os perigos da «hiper-regulação» têm sido sublinhados com clareza e influenciado movimentos inversos, como nos diz André-Jean Arnaud : «Contre cette hyperrégulation, il était inévitable que s'élève la revendication d'une dérégulation, don't l'acmé se situe assez près de nous, dans la seconde moitié de notre siècle. Telle dérégulation ira de pair avec la proclamation de la nécessité d'un retour à une économie de marché régulée essentiellement par l'équité: Habermas lui-même, tirant les leçons des événements qui se sont déroulés à l'Est en 1989, estime que les sociétés complexes ne peuvent pas se reproduire si elles ne gardent pas intacte la logique d'une économie de marché.»⁴

Alguns autores, partindo do reconhecimento de traços comuns entre o projecto corporativista e a disposição do Estado para participar activamente na elaboração de pactos sociais alargados, chamam a atenção para a consolidação de um autêntico «neocorporativismo»⁵; no entanto, e reconhecendo embora algumas semelhanças formais, não seguimos essa classificação, tendo em conta a experiência portuguesa, uma vez que a concertação económica e social se realiza num contexto socio-político democrático, baseado no respeito pelos

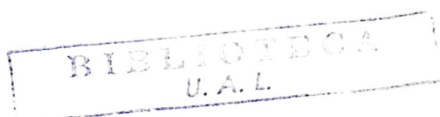
direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e não na mera aparência de instâncias representativas própria dos regimes corporativistas, de que foi exemplo em Portugal o Estado Novo.

Acresce que, para além do pano de fundo profundamente diferente, o corporativismo e a concertação social se distanciam também sob os pontos de vista funcional e metodológico, já que aquele se consubstancia em práticas de consulta e reflexão sobre a composição de interesses, ao passo que esta se prolonga na produção de consensos contratualizados (acordos de concertação social).

A doutrina tem ainda produzido alguma reflexão categorizadora da concertação social⁶, a partir dos níveis em que esta actua : entende-se que : além da macroconcertação social, de âmbito nacional, plasmada num acordo mais ou menos vasto celebrado entre as confederações sindicais, as organizações representativas das actividades económicas e os poderes públicos, há a considerar outras formas, como a mesoconcertação e mesmo a microconcertação. As razões mais apontadas para o advento e a importância crescente destes novos registos são o declínio do poder negocial dos sindicatos na actual fase da economia capitalista, marcada pela desterritorialização, pelo imediatismo e pela substituição das mercadorias pela informação, e a diversificação exigida na própria regulação económica e social.⁷

2. Uma contratualização entre parceiros sociais: a concertação

A emergência de um «corpus» jurídico criado for a da força coerciva do Estado, ou seja, de um conjunto mais ou menos vasto de normas cuja força jurídica decorre da própria vontade auto-vinculativa das partes, tem sido notória desde os anos oitenta, tanto no mundo do direito anglo-saxónico como no do romano-germânico.⁸



Por outro lado, e para além das normas ditadas no âmbito da auto-regulação, o direito pode ser visto como um sistema autónomo, onde a criação é, por assim dizer, auto-induzida : fala-se do direito resultante de uma «autopoiesis»⁹, produzido de acordo com um código próprio, tanto mais vsível quanto a dinâmica regulamentadora se tem afirmado nas sociedades contemporâneas.¹⁰ Isto significa que, dos movimentos de desregulação e, de forma aparentemente contraditória,¹¹ de regulamentação da organização económica, avulta hoje um núcleo de normas que exprimem uma vertente concertada, negociada entre as partes, com ou sem mediação activa do Estado (a qual, quando tem lugar, tende a decorrer no âmbito de entidades públicas criadas para o efeito, típicas da chamada «Administração Consultiva»¹²). É aqui que surge o chamado «direito negociado», que consiste, numa noção certamente simplista mas, apesar disso, apelativa, na «participação dos interessados na selecção das orientações e operacionalização das regras [...] até à sua aplicação, controlo do seu cumprimento e aplicação de sanções.»¹³

A ordem jurídica da economia, em Portugal e a partir do modelo consagrado pela Constituição da República Portuguesa de 1976, tem sabido evoluir no sentido da procura de uma concertação¹⁴ autêntica, sob a forma de regulação consensual em sentido amplo ; assim, se na versão originária encontramos um quadro de transformação económica marcado pelo período revolucionário de transição (1974-1976), a primeira revisão veio « moderar » um pouco essa linha, permitindo uma aproximação entre o modelo jurídico e a ordem económica deveras existente.¹⁵ Contudo, só a segunda revisão procedeu à adaptação integral e coerente do texto, tendo por referência a realidade social, económica e política, sem perder embora o alcance programático que se desprende ainda hoje de disposições essenciais como são, por exemplo, os artigos 2º e 9º da Constituição. É nesta formulação, datada de 1989 – entretanto algo modificada em 1997 – que podemos encontrar a linha de procedimento, de processo e de organização económica ; por outras palavras, mais do que uma problemática levantada em torno de toda a Constituição económica (e

que, por consequência, envolveria os direitos e deveres económicos), aqui interessa-nos o domínio da economia enquanto universo organizado segundo uma determinada lógica, onde são legitimados procedimentos, reconhecidos processos e construídos estatutos materializadores de papéis sociais inerentes aos agentes económicos. Do nosso ponto de vista, a dimensão jurídica da natureza deste conjunto é-nos dada pelo direito público da economia, sob uma de duas vertentes : a hetero-vinculação e a auto-vinculação. É neste segundo caminho, em que o Estado está presente como regulador, mas assumindo um duplo papel de intermediário e de mediador, que surge a administração consultiva, a qual inclui os órgãos de concertação económica e social.

Em 1989, com a 2ª revisão constitucional, foi criado o Conselho Económico e Social, em substituição do Conselho Nacional do Plano ; este novo órgão, destinado também a participar na elaboração de todos os tipos de planos, passa a conter em si a estrutura «de concertação no domínio económico e social», nos termos da redacção então dada ao nº 1 do artigo 95º.¹⁶ Na redacção actual, nº 1, volta a definir o Conselho Económico e Social (C.E.S.) como «o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social», a par da respectiva participação «na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social», sem prejuízo de um alargamento de actividades ao eventual exercício de outras funções cometidas por lei.

Neste momento, parece-nos evidente que o C.E.S. é, na medida querida pelo legislador constitucional, um órgão actuante em áreas funcionais diversas, sendo uma delas a concertação económica e social.¹⁷

Como refere o já citado estudo sobre a administração consultiva em Portugal¹⁸, o elenco de conselhos e comissões com funções consultivas é bastante variável, sendo difícil conhecê-los de forma exaustiva. No entanto, se a crescente adopção de processos participados e negociados de forma institucional, sob a égide do estado, tem sido uma linha administrativa marcante

a nível nacional, também se encontra idêntico percurso no contexto comunitário, no âmbito da regulação do mercado interno. Na verdade, todo o ano de 1998 foi pontuado por movimentos políticos e jurídicos de adaptação e promoção do diálogo social a nível comunitário.

A concertação social, instituição típica da social-democracia nascida na Europa do pós-guerra, tem na sua base a aproximação contratualizada das duas forças opostas e inseparáveis : o capital e a força de trabalho ou, se se preferir, a titularidade das empresas e os sindicatos. Com a internacionalização da economia e a posterior vaga mundializadora, este diálogo perde sentido, tendo que redimensionar-se.¹⁹

Nesta ordem de ideias, tudo se passa como se houvesse um mecanismo de amplexão sucessiva dos acordos entre partes, no pressuposto da prossecução última do interesse do todo que é a sociedade civil; assim, se, a um nível mais simples, encontramos a contratualização privada como forma de promover a satisfação dos interesses recíprocos dos contraentes (patente, por exemplo, no contrato individual de trabalho), dentro de um princípio de liberdade que não despreza a regulação estabelecida pelo Estado, através do direito (ou seja, que se sujeita a uma tutela jurídica, não se limitando a uma auto-regulação convencional, dentro de normas deontológicas, éticas ou morais), já a um nível intermédio surge a concertação social entre parceiros na esfera produtiva, sob a égide do Estado, que não só medeia como cria normas procedimentais e órgãos específicos, sempre no sentido da consolidação do interesse geral. Hoje, de forma ainda mais alargada, beneficiando do universo resultante da expansão de organizações interestaduais, com particular relevo para as supranacionais, aí se inscrevem novas estruturas de diálogo económico e social.²⁰

Quanto ao enquadramento europeu deste fenómeno, a Comissão tem procurado identificar as etapas necessárias ao reforço do diálogo social na Europa, de modo a articular a aplicação das políticas da União Europeia com o trabalho de parceiros sociais em cada Estado membro.²¹

O crescimento da integração europeia e a inclusão de novos aspectos políticos e sociais foram factores definitivos para envolver os parceiros sociais na regulação consensual de um mercado que, pese embora a sua importância, é apenas um dos vértices no triângulo do mercado global deste fim de século.²²

A afirmação do diálogo social conheceu um progresso significativo com a integração do Protocolo Social no corpo do Tratado de Amesterdão²³; assim, é alargada a intervenção consultiva do Comité Económico e Social, o qual passa a poder ser consultado pelo Parlamento Europeu²⁴ (isto apesar de todas as considerações pertinentes que podem fazer-se sobre «a ausência de vontade, objectivos e visão comum suficientemente claros»²⁵).

Há, pois, uma procura regulatória crescente, um acentuar do «direito consensualizado», a que não é certamente estranho o movimento de globalização das trocas; por outras palavras, face a um mercado que transcende o Estado, regulação eficaz será a que, superando a regulação jurídica de tipo clássico – como refere André-Jean Arnaud – possa acompanhar fluxos transnacionais de todo o tipo (de informações, de serviços, de pessoas, de capitais, de mercadorias)²⁶. A melhor regulação (ainda no sentido de mais eficaz) implica a intervenção dos poderes públicos, mas para assegurar a própria participação dos vários sectores da sociedade civil na elaboração das normas reguladoras.

Nesta perspectiva, melhor se compreende que a administração económica procure procedimentos negociados – por assim dizer – locais, os quais venham preferencialmente a inscrever-se em círculos ordenadores mais vastos²⁷.

No tocante ao modelo português, a concertação social tem uma primeira característica, ditada pelo texto constitucional: é, antes de tudo, um processo contratual entre os intervenientes.

De qualquer forma, a necessária aproximação a uma categoria dogmática da concertação social conduz-nos também, (para completar um sentido analítico amplo, no qual a um conhecimento efectivo do direito positivo corresponda a

visão animada de um «direito em acção»), ao quadro normativo interno vigente.²⁸

Nesta perspectiva, a Constituição remete-nos para a lei²⁹, tanto no plano das funções como da orgânica do C.E.S.³⁰

Assim, a Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, ao densificar o C.E.S., torna-se uma referência obrigatória para quem, como nós, pretenda apurar a construção sistemática – conceptual que presidiu à respectiva edificação. Para tanto, há que encontrar os conceitos fundamentais aí utilizados pelo legislador ordinário, claramente mandatado pela Constituição no sentido de criar um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, para além de participante na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social.³¹

O elenco de competências do C.E.S. é relativamente vasto, mas reconduz-no essencial à sua dimensão de verdadeira instância opinativa e de reflexão as questões de foro económico e social.³² No entanto, há desde logo a suposição de assacar a este órgão constitucional responsabilidade expressas no âmbito da concertação social.³³ Aqui surge uma outra questão, que ao senso comum talvez pareça ter uma resposta óbvia, mas que, em termos jurídicos, obriga a contornos bem definidos: quem são os parceiros sociais? Ora, parecem-nos que são parceiros sociais aqueles que se encontram na composição, não do C.E.S. no seu todo, mas da comissão de concertação social, já que a sua designação nasce da relevância dos interesses representados. Sendo a Comissão Permanente de Concertação Social (C.P.C.S.) um dos órgãos do C.E.S.³⁴, a sua composição há-de corresponder à estrutura funcional do diálogo social, (ou, por outras palavras, à criação de condições para «promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais», de modo a «contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e de formação profissional.»³⁵), promovido pelo Estado.

Temos, pois, que será a partir da composição da C.P.C.S. que avulta o conjunto de entidades a quem o legislador reconhece o estatuto de «parceiro social»³⁶, as quais se encontram sob a égide do Governo, já que a lei atribui a presidência da comissão ao Primeiro-Ministro ou ao Ministro em que este delegar.³⁷

Acresce que a C.P.P.S. é tanto mais relevante no contexto do C.E.S. quanto dispõe de um regulamento específico³⁸, por si aprovado (integrado embora no regulamento de funcionamento do C.E.S.)³⁹.

Por outro lado, a lei reconhece plena autonomia funcional à C.P.C.S. no domínio da sua competência específica (promoção do diálogo e da concertação entre parceiros sociais, contribuição para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional)⁴⁰; esta autonomia surge particularmente reforçada no âmbito estrito da concertação social, já que não carecem de aprovação pelo plenário do C.E.S. as deliberações da C.P.C.S. nesta matéria.⁴¹

Logo, a construção sistemático-conceptual presente nesta área dá-nos, de um ponto de vista analítico, uma determinada densificação de conceitos com grande peso actualista, como são, desde logo, os de parceiro social e concertação.⁴²

A partir da leitura de um conjunto de três objectos empíricos⁴³, delineadores da dimensão interventiva da C.P.C.S., podemos subsumir os seguintes aspectos gerais:

- são atribuições especiais daquela Comissão promover o diálogo e a concertação tripartida entre o Governo e os parceiros sociais;
- a C.P.C.S. participa na regulamentação das condições de prestação de trabalho e na definição da política nacional de rendimentos e preços;

visão animada de um «direito em acção»), ao quadro normativo interno vigente.²⁸

Nesta perspectiva, a Constituição remete-nos para a lei²⁹, tanto no plano das funções como da orgânica do C.E.S.³⁰

Assim, a Lei n° 108/91, de 17 de Agosto, ao densificar o C.E.S., torna-se uma referência obrigatória para quem, como nós, pretenda apurar a construção sistemática – conceptual que presidiu à respectiva edificação. Para tanto, há que encontrar os conceitos fundamentais aí utilizados pelo legislador ordinário, claramente mandatado pela Constituição no sentido de criar um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, para além de participante na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social.³¹

O elenco de competências do C.E.S. é relativamente vasto, mas reconduz-se no essencial à sua dimensão de verdadeira instância opinativa e de reflexão para as questões de foro económico e social.³² No entanto, há desde logo a preocupação de assacar a este órgão constitucional responsabilidade expressas no âmbito da concertação social.³³ Aqui surge uma outra questão, que ao senso comum talvez pareça ter uma resposta óbvia, mas que, em termos jurídicos, obriga a contornos bem definidos: quem são os parceiros sociais? Ora, parecem-nos que são parceiros sociais aqueles que se encontram na composição, não do C.E.S. no seu todo, mas da comissão de concertação social, já que a sua designação nasce da relevância dos interesses representados. Sendo a Comissão Permanente de Concertação Social (C.P.C.S.) um dos órgãos do C.E.S.³⁴, a sua composição há-de corresponder à estrutura funcional do diálogo social, (ou, por outras palavras, à criação de condições para «promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais», de modo a «contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e de formação profissional.»³⁵), promovido pelo Estado.

Temos, pois, que será a partir da composição da C.P.C.S. que avulta o conjunto de entidades a quem o legislador reconhece o estatuto de «parceiro social»³⁶, as quais se encontram sob a égide do Governo, já que a lei atribui a presidência da comissão ao Primeiro-Ministro ou ao Ministro em que este delegar.³⁷

Acresce que a C.P.P.S. é tanto mais relevante no contexto do C.E.S. quanto dispõe de um regulamento específico³⁸, por si aprovado (integrado embora no regulamento de funcionamento do C.E.S.)³⁹.

Por outro lado, a lei reconhece plena autonomia funcional à C.P.C.S. no domínio da sua competência específica (promoção do diálogo e da concertação entre parceiros sociais, contribuição para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional)⁴⁰; esta autonomia surge particularmente reforçada no âmbito estrito da concertação social, já que não carecem de aprovação pelo plenário do C.E.S. as deliberações da C.P.C.S. nesta matéria.⁴¹

Logo, a construção sistemático-conceptual presente nesta área dá-nos, de um ponto de vista analítico, uma determinada densificação de conceitos com grande peso actualista, como são, desde logo, os de parceiro social e concertação.⁴²

A partir da leitura de um conjunto de três objectos empíricos⁴³, delineadores da dimensão interventiva da C.P.C.S., podemos subsumir os seguintes aspectos gerais:

- são atribuições especiais daquela Comissão promover o diálogo e a concertação tripartida entre o Governo e os parceiros sociais;
- a C.P.C.S. participa na regulamentação das condições de prestação de trabalho e na definição da política nacional de rendimentos e preços;

- a formação profissional e a protecção social são também áreas de influência da C.P.C.S. ;
- a nível temporal, a C.P.C.S. tanto pode patrocinar acordos de curta duração, cuja base annual remete para a estrutura de um plano de curto prazo restrito ao âmbito económico-social, como pactos de duração alargada, semelhantes a grandes opções de médio prazo.

Quanto ao conteúdo dos acordos celebrados, denotam-se como principais aspectos temáticos, em óbvia concordância com os objectivos fixados no Programa do Governo:

- a consideração do contexto político e económico em que se insere a realidade portuguesa (construção europeia, sociedade de informação, globalização económica);
- a necessidade de articulação entre a política macroeconómica e as políticas sectoriais (de educação, formação e emprego e as políticas sociais);
- a indicação de objectivos concretos e mensuráveis através de indicadores normalizados (promoção do emprego, da competitividade, das condições de vida da população, por exemplo).

No que diz respeito à estrutura interna dos acordos produzidos, as diferenças decorrem da respectiva amplitude temporal; assim, no Acordo de Concertação de Curto Prazo são estabelecidas várias políticas sectoriais dotadas de «concretização limitada pela própria natureza de um acordo de curto prazo, cujo objecto consiste em balizar a acção do Governo e dos seus interlocutores sociais num só ano, sem comprometer as opções consensuais que a concertação estratégica deverá envolver»⁴⁴ Já o Acordo de Concertação Estratégica (1996/1999) se desenvolve segundo uma estrutura bipartida, cuja Parte I engloba «o conjunto de objectivos e princípios gerais que, após discussão aprofundada,

congregaram o apoio dos subscritores deste Acordo, estabelecendo as suas bases gerais», enquanto a Parte II contém os «compromissos vinculativos»⁴⁵

Logo, o conjunto de objectivos e princípios gerais enunciados na Parte I dão a conhecer grandes opções em matéria económica e social, sendo assumido como fim último a adopção de uma acção coordenada entre o Governo e os parceiros sociais subscritores com vista ao desenvolvimento económico e social.⁴⁶ Neste contexto, emerge a própria noção de regulação eficiente da economia de mercado⁴⁷, num quadro de construção de soluções através da cooperação e da parceria que prevê a afirmação crescente do próprio modelo de concertação social. Nesta linha, afigura-se-nos particularmente relevante a existência de um compromisso, assumido pelo Governo, no sentido de produzir, no âmbito da sua competência legislativa, os decretos-leis necessários à concretização das medidas previstas nos acordos de concertação social, bem como a submeter à aprovação da Assembleia da República as propostas de lei cuja matéria se situe na esfera de competência deste órgão de soberania.⁴⁸

As bases gerais do Acordo em apreço cifram-se em seis áreas referenciais, a saber:

- economia e empresas, em que avulta a defesa de princípios de racionalidade económica e de modernização empresarial numa conjuntura de estabilidade macroeconómica (cambial, de inflação baixa e de controlo do défice orçamental)⁴⁹;
- produtividade, condições de trabalho e participação, dirigida a factores como a melhoria da competitividade, a necessária articulação entre a organização do trabalho e os direitos fundamentais dos trabalhadores, sem esquecer a afirmação do «primado da negociação colectiva como meio de regulação das relações de trabalho», nomeadamente na formação de soluções legislativas consensuais;⁵⁰

- políticas activas de emprego, educação, formação e sociedade da informação, como forma de criar novas competências e combater a exclusão social;
- reforma da protecção social, quer através do recurso à ideia de solidariedade e tendo sempre em vista a garantia da sustentabilidade financeira do sistema de segurança social, quer prosseguindo a melhoria do Serviço Nacional de Saúde;
- reestruturação do sistema fiscal, tendo em conta que a reflexão sobre o tema resultante da concertação social pode contribuir para o aprofundamento das soluções políticas e legislativas a desenvolver pela Assembleia da República e pelo Governo;
- modernização e reformas da Administração Pública, dada a coexistência entre os três sectores de propriedade dos meios de produção, a compatibilidade entre as diversas formas de iniciativa económica que representam e a contribuição de todos e de cada um para «o resultado global da economia e do desenvolvimento social».⁵¹

Quanto aos compromissos vinculativos, especificam e contratualizam a realização daqueles objectivos, tanto de forma quantificada e mediante recurso a programas sectoriais próprios para o efeito, como através de medidas legislativas e regulamentares acordadas.

Inerente à aplicação dos Acordos de Concertação Social parece ser ainda a existência de Comissões de Acompanhamento, criadas especificamente para o efeito. Estas comissões são constituídas por representantes do Governo e das Confederações que as subscrevem e as suas competências envolvem os seguintes aspectos:

- interpretação e execução dos termos dos acordos;

- acompanhamento da situação económica e social (evolução das taxas de inflação e de emprego, política de rendimentos e negociação colectiva);
- difusão e esclarecimento do conteúdo das medidas previstas nos acordos.

Desta breve análise indiciária, retiramos a seguinte constatação caracterizadora da natureza jurídica da concertação social: se é certo que ela usa o modelo contratual nascido com índole privatística, a verdade é que o transcende pela grandeza do objecto prosseguido; por outras palavras, a essência estrutural consensual, sinalagmática, é completada pela teleologia inerente ao diálogo entre parceiros sociais, na presença activa do próprio Estado: o que está em causa é, mais do que a estrita regulação do mercado, o alcance de outros patamares de desenvolvimento social, conformados pelo esforço conjunto dos agentes económicos.

Aqui encontramos, pois, a projecção e mesmo a transferência da defesa do interesse público no que ele tem de mais profundo – o desenvolvimento económico e social de forma coesa – para o domínio da consensualidade. O direito coercivo cede aqui o passo ao direito construído pelas partes mas, dada a magnitude dos interesses regulados, testemunha e incentiva o acordo, em coerência com o próprio projecto do seu órgão executivo – o programa do Governo.

Daí que a concertação social atinja a sua verdadeira dimensão modelar tripartida, com o Estado a proporcionar incentivos aos agentes económicos para realizar propósitos e incumbências que, em alguns casos, são de origem constitucional.⁵²

3. Conclusões

O direito público da economia é, desde os dias que antecederam o final do milénio no mundo ocidental, uma área dimensionada, mais do que pelo

peso da autoridade do Estado, pelas formas de organização⁵³ que nele se encontram.

Na verdade, se cada época tem as suas organizações características, a era actual, ao menos na significativa parte do globo onde se assume e prossegue o registo da economia de mercado, pode ser vista como a afirmação paradoxal do individualismo num mundo de procedimentos organizacionais. Como afirma Geoff Mulgan⁵⁴, é difícil imaginar a sociedade moderna sem ser em termos das suas organizações e respectivas normas procedimentais; e, dentro daquelas, emergem os órgãos consultivos, de mediação e de orientação.

O reconhecimento, expresso na Constituição Portuguesa desde 1989, da necessidade de criar uma dimensão institucional para a concertação social, veio na esteira da afirmação, em sede de «Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores», do direito de representação das associações sindicais «nos organismos de concertação social, nos termos da lei». ⁵⁵ Tal concertação, em lugar de surgir de modo institucional autónomo, foi inserida no Conselho Económico e Social, então previsto no artigo 95º, que o definia como «um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social [...]».

A composição heterogénea do C.E.S., definida embora por lei, tem desde logo relevância constitucional expressa.⁵⁶

De qualquer forma, um discurso produzido à volta da concertação social, não apenas enquanto realidade jurídica, mas também na qualidade de conceito válido nessa ordem semiológica, não prescinde de uma outra aproximação: a concertação face à categoria dogmática dos contratos de matriz privatística, não obstante a presença tutelar próxima do Estado. E aqui haverá mesmo uma outra desconstrução possível, rica de inflexões, já que existe a moldura institucional criada ao mais alto nível jurídico-político: a consagração constitucional do C.E.S. é disso prova bastante, não obstante essa edificação ficar depois inscrita na Administração Pública, na sua vertente consultiva.

Por outro lado, há ainda a presença mediadora do Estado, exercida pelos representantes do Governo, tanto no C.E.S., como na Comissão Permanente de Concertação Social.⁵⁷

Então, porquê insistir em aproximar este tipo contratual específico – entre parceiros sociais – dos contratos de direito privado ? Porque nos parece que a concertação, descontado o seu valor social directo, assenta em bases de liberdade contratual e de consequente auto-vinculação negociada.

Assim, e em qualquer dos sentidos assimiláveis a uma teorização dogmática (seja o sentido analítico, o empírico ou o normativo)⁵⁸, a concertação social é sem dúvida resultante da confluência de vários ramos do direito (constitucional e administrativo na sua construção, mas civilista na razão original que a sustenta); por fim, na substância revela uma estrutura sinalagmática, a que a forma procedimental dá uma tessitura própria, no quadro da intervenção indirecta do Estado sobre a vida económica.

Em conclusão, parece-nos ser de apontar a consolidação de actos regulatórios do Estado sobre a economia, abandonados os intuitos centralizadores próprios do modelo erigido sobre uma lógica planificadora; no actual momento de expansão (tendencialmente à escala planetária) do capitalismo, o Estado não é, em regra, um agente económico significativo; contudo, nem por isso há uma atitude desreguladora, uma vez que a intervenção indirecta é desenvolvida e projectada mediante mecanismos, actos e instituições de carácter diverso. Neste contexto, a concertação social é um dos instrumentos utilizados pelo Estado, construindo consensos que se tornam vinculativos para as partes, ou seja, fazendo um direito económico consensualizado, que não decorre (de modo directo e imediato) da força coerciva do Estado, mas antes procura resolver tensões a partir do contributo dos seus próprios protagonistas.

A concertação social é, pois, «um processo sócio-político específico, com consequências jurídicas, em que organizações que representam interesses funcionais entram em intercâmbio político com serviços ou departamentos

públicos sobre os resultados de políticas públicas»⁵⁹, produzindo, em termos jurídicos, um direito negociado e, por isso mesmo, consensual, muito embora não dispense o controlo público⁶⁰ (manifesto no processo de institucionalização do diálogo social tripartido).

Sem retirar importância e actualidade a este mecanismo, de certo modo prolongamento e projecção das grandes opções económicas e sociais do Estado, trazendo a concordância dos agentes económicos pela via contratual, haverá que referir o seu declínio nos últimos anos, não tanto em Portugal, mas de um modo geral nas economias de mercado, como reflexo de outras formas de regulação – quer através de autoridades administrativas independentes ou de agências públicas, na sequência de uma prática política mediadora, quer mediante recurso à intervenção indirecta mais tradicional, traduzida em actos legislativos de fomento ou de retracção.

Por fim, refira-se que não nos parece defensável qualquer menorização do valor jurídico dos acordos de concertação social, mormente com base na ausência de poder vinculativo⁶¹ que verdadeiramente os imponha, dada a autêntica expansão de instituições jurídicas, criadas ao mais alto nível normativo, cuja principal forma de expressão e de intervenção se corporiza em recomendações.⁶² Repare-se, em particular, na importância assumida pelas recomendações das autoridades administrativas independentes. Por outro lado, existe um recurso alargado à reflexão orientadora por parte do Estado, visível no grande número de órgãos consultivos existentes. Nesta ordem de ideias, parece-nos que grande parte do direito público contemporâneo, não apenas ao nível puramente administrativo, mas também político e económico, se baseia de modo crescente na aproximação entre o Estado e os cidadãos, criando ou estimulando condições para atingir consensos, com a consequente dissuasão de conflitos.

BIBLIOGRAFIA

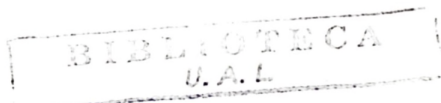
- CHEVALIER, Jacques - *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1994.
- COHEN-TANUGI, Laurent - *Le droit sans l'État*, Paris, Puf, 1992.
- Conselho Económico e Social - *O Conselho Económico e Social – Legislação e composição*, Lisboa, C.E.S., 1996.
- Conselho Económico e Social - *Estudos sobre conselhos económicos e sociais*, Lisboa, C.E.S., 1996.
- Conselho Económico e Social - *Pareceres e reuniões do Conselho Económico e Social*, Setembro de 1992 a Fevereiro de 1996, Lisboa, C.E.S., 1996.
- Conselho Económico e Social - *Acordo de concertação social de curto prazo*, Lisboa, C.E.S., 1996.
- Conselho Económico e Social - *Acordo de concertação estratégica 1996/1999*, Lisboa, C.E.S., 1996.
- Conselho Económico e Social - *Relatório de Actividades*, Lisboa, C.E.S., 1997.
- FRANCIS, John - *The politics of regulation*, Oxford, Blackwell, 1993.
- MAGALHÃES, José - *Dicionário da revisão constitucional*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1989.
- MAGALHÃES, José - *Dicionário da revisão constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999.
- MARQUES, Maria Manuel Leitão - *Administração consultiva em Portugal*, Lisboa, C.E.S., 1996.
- MARQUES, Maria Manuel Leitão e FERREIRA, António Casimiro - *A concertação económica e social: - a construção do diálogo social em Portugal*, in RCCS, nº 31, Coimbra, Março de 1991.
- MOREIRA, Vital - *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina, 1997.
- MOURA, José de Barros - *Tratados da União Europeia revistos pelo Tratado de Amesterdão*, Lisboa, UAL, 1997.
- MULGAN, Geoff - *Connexity: responsibility, freedom, business and power in the new century*, London, Vintage, 1998.

ROQUE, Ana - *Tópicos de Direito Económico*, (polocopiado), Lisboa, UAL, 1998.
 SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; Marques, LEITÃO; Maria Manuel
 - *Direito Económico*. Coimbra: Almedina. 3ª edição, 1998.

Notas

- 2 Francis, John, *The politics of regulation*, Oxford, Blackwell, 1933, pág.10.
- 3 Neste sentido, v. Fafe, José Fernandes, *O homem que viveu dois séculos – ensaio sobre a igualdade e a desigualdade*, Porto, Dividendo Edições, 1998, págs. 14 e 15: “Os países socialistas caíram, a tendência caiu, todo o globo ficou assim livre para os investimentos, sem entraves de maior, das empresas internacionalizadas. Esta percepção do globo, todo ele, como um mercado, é uma das características essenciais da globalização. As outras como se sabe, a deslocalização e a flexibilização. Deslocalização e flexibilização precisam de um estado que lhes seja adequado. Não o Estado intervencionista da social-democracia. Mas num Estado mínimo, neste sentido: o menor de Estado que se adequa à fase em que o liberalismo se encontra, o que pode incluir muita intervenção do Estado, mesmo proteccionista.”
- 4 Arnaud, André-Jean, *Entre modernité et mondialisation*, Paris, L.G.D.J., 1998, pág.118.
- 5 V. Cawson, Alan, *Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation*, London, Sage, 1985.
- 6 Que, de um modo geral, é baseada numa estrutura tripartida, onde confluem dois tipos de sujeitos privados (sindicatos e patronato, para usar uma denominação clássica) e o Estado, representado pelo Governo; no entanto, admite-se a concertação social obtida por negociação bilateral, em que o Estado age como intermediário, dialogando separadamente com cada uma das partes.
- 7 É evidente que a mesoconcertação, realizada por organizações sectoriais (em termos profissionais, regionais ou outros) é muitas vezes participada por um maior número de intervenientes; a microconcertação, por seu turno, sugere o estabelecimento de relações directas entre o Estado e determinadas empresas que, pela sua posição no mercado, o justificam.
- 8 V., neste sentido, Cohen-Tanugi, Laurent, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1985, págs. 167 e seguintes.
- 9 V. Treubner, Gunther, *O direito como sistema autopoético*, Lisboa, FCG, 1989.
- 10 Como afirma José Engrácia Antunes no prefácio à edição portuguesa da obra de Treubner: “[...] a hipótese autopoética corresponde apenas a uma mais elaborada concepção da autonomia do sistema jurídico, que de modo algum exclui a existência de interdependências entre o sistema jurídico e os restantes sub-sistemas sociais, mas tão-só implica a respectiva reinterpretação [...]. De uma forma mais geral, considera aquele

- autor que a crise do moderno direito regulatório não constitui senão um problema de clausura autopoietica do sistema social, isto é, de resistência a formas de regulação directa, intervencionista e exógena da perspectiva da autopoiesis específica dos vários subsistemas funcionais regulados." (V. ob. Citada, pág. XXIV).
- 11 S6 aparentemente se denotará uma contradição autêntica neste movimento pendular que levou os Estados, ansiosos por darem livre curso ao mercado e, em particular, ao movimento de capitais que caracterizou os anos 80 e 90, a um relativo apagamento normativo; em bom rigor, a lógica que se observou foi a de desregular directamente (ou, por outras palavras, privatizar, abrindo novos e mais amplos sectores de actividade à iniciativa privada), sem por isso se cair na ausência de regras de conduta para os agentes económicos (e daí a regulamentação subsequente).
- 12 V., como contributo recente e inovador, Marques, Maria Manuel Leitão (org.), *Administração consultiva em Portugal*, Lisboa, CES, 1996.
- 13 V. ob. citada, pág. 11.
- 14 O conceito de concertação é consagrado no texto constitucional no quadro das alterações introduzidas pela 2ª revisão; como refere José Magalhães, aquele conceito é dado de forma ampla, observando-se "o primeiro da não identificação com um particular conceito sindical, político ou ideológico de concertação social". (V. Magalhães, José, *Dicionário da revisão constitucional*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1989, pág. 38).
- 15 V. Canotilho, J. J. Gomes, e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Antodada*, Coimbra, Coimbra Editora, 3ª edição revista, 1993, págs. 386 a 388: estes autores são claros, considerando que as alterações da 1ª revisão "não alcançaram a dimensão de uma alteração radical ou global da constituição económica", apesar da sua incidência múltipla.
- 16 V. Magalhães, José, ob. Citada, pág. 38: este autor considera que se pode apontar como "razoável uma distinção entre a concertação social em sentido estrito (envolvendo em exclusivo trabalhadores e entidades patronais) e a concertação geral, a operar no Conselho Económico e Social, cujo Plenário heterogéneo não poderia, em qualquer caso, deliberar sobre matérias que pelo seu cariz pressupõem intervenção exclusiva dos protagonistas da vida empresarial."
- 17 Da qual não terá, no entanto, o exclusivo, pela existente de outros órgãos sectoriais.
- 18 Marques, Maria Manuel Leitão, *Administração consultiva em Portugal*, CES, Lisboa, 1996, pág. 5.
- 19 No mesmo sentido, V. Fafe, José Fernandes, *O homem que viveu dois séculos – ensaio sobre a desigualdade*, Porto, Dividendo Edições, 1998, pág. 49.
- 20 A título de exemplo, refiram-se as contribuições apresentadas pelos Estados membros da União Europeia no Fórum realizado em Haia, em Abril de 1997, com vista ao reforço do diálogo social europeu, as quais foram agrupadas em quatro pontos fundamentais:



informação, consulta, emprego e negociação.

21 Commission Communication, COM(98)322, Adapting and promoting the social dialogue at Community level, 20.5.1988.

22 Entre tantos autores, refira-se, pela simplicidade e clareza conceptual, Fafe, José Fernandes, ob. Citada, págs. 35 e seguintes:

“Globalização, palavra enganadora. Há grandes zonas do globo que estão for a do processo globalizador. 90% do investimento directo estrangeiro faz-se na América do Norte, na Europa, no Japão, na área de Pequim e das províncias litorais da China. Estima-se que a África sub-sahariana, uma das zonas do globo for a da globalização, venha a perder de rendimento 1,2 mil milhões de dólares por ano. Aí está um exemplo de uma zona do globo que se tornou, com a globalização, mais pobre (V. Relatório de Desenvolvimento Humano, 1997, P.N.U.D.).

A globalização, a actual fase do capitalismo.

O que se entende por globalização? A percepção do globo, todo ele, como um mercado. A deslocalização. Hoje uma empresa deslocaliza em horas. A desregulamentação [...].

Dentro da desregulamentação, a flexibilização das relações de trabalho. Nos estados Unidos, pode despedir-se um trabalhador de um dia para o outro, sem pré-aviso.”

23 V. artigo 9º, nº 2, do Tratado de Amesterdão: “[...] As funções conferidas ao Comité Económico e Social pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia e pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica são exercidas por um Comité único, nas condições respectivamente previstas nesses tratados. São aplicáveis ao Comité as disposições dos artigos 193º e 197º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.”

Na versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, o Comité Económico e Social é regulado no Capítulo 3, artigos 257º (ex-artigo 193º) a 262º (ex-artigo 198º).

24 As disposições relativas ao Comité Económico e Social repercutem-se no Programa de Acção Social 1998-2000.

25 V. Pires, Francisco Lucas, Amesterdão, Do Mercado à Sociedade Europeia?, Cascais, 1998, pág. 20, que acrescenta uma referência curiosa à natureza do próprio direito comunitário: “De algum modo, Amesterdão traduziria afinal o mais exímio exercício de ‘direito reflexivo’, característico, aliás, do direito pós-moderno que se diz ser o ‘direito comunitário’”.

26 V. Arnaud, André-Jean, Entre modernité et mondialisation, Paris, L.G.D.J., 1998, págs. 32 e 33.

27 V., neste sentido, Canotilho, J.J. Gomes, e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 3ª edição revista, 1993, pág. 433, a propósito do CES: “[...] órgão consultivo e de concertação, e não um órgão deliberativo, mesmo quando exerça funções de concertação. Designadamente neste caso, a vinculação às

suas decisões será, por isso, uma questão contratual entre os seus membros (compreendido o Governo), não tendo qualquer força jurídica, que a torne obrigatória para terceiros, incluindo os demais órgãos de soberania.”

28 V., neste sentido, Canotilho, J.J. Gomes, ob. Citada, págs. 160 e 161.

29 V. CRP, artigo 92º (ou, na redacção de 1989, que pela primeira vez consagrou o C.E.S., artigo 95º).

30 Aqui entendida no seu sentido mais amplo, como o conjunto das normas definidoras da composição, da organização e do funcionamento do C.E.S., incluindo ainda o estatuto dos seus membros.

31 V. Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, artigo 1º, onde se define o C.E.S.

32 Neste sentido, V. as alíneas do artigo 2º, nº 1, da Lei nº 108/91, onde são fixadas tarefas daquele teor, quer em relação aos planos, quer em relação às políticas económicas (internas e/ou comunitárias).

33 É o caso do disposto na Lei nº 108/91, artigo 2º, nº 1 – g), segundo o qual cabe ao C.E.S. “promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais”.

34 Cujo elenco completo se pode ler no artigo 6º da Lei nº 108/91 (presidente, plenário, C.P.C.S., comissões especializadas, conselho coordenador e conselho administrativo).

35 V. Lei nº 108/91, artigo 9º, nº 1.

36 Nos termos do nº 2 da mesma disposição legal, reconduzem-se a essa categoria os representantes dos sindicatos (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional e União Geral dos Trabalhadores) e das actividades económicas (Confederação dos Agricultores Portugueses, Confederação do Comércio Português, Confederação da Indústria Portuguesa).

37 V. Lei nº 108/91, artigo 9º, nº 3.

38 V. Regulamento interno da Comissão Permanente de Concertação Social (Aprovado em Sessão de Plenário de 21.5.93 e publicado no D.R., II série, nº 162, de 13.7.93), artigo 30º.

39 V. Regulamento de Funcionamento do Conselho Económico e Social (Aprovado em Sessão de Plenário de 21.5.93 e publicado no D.R., II série, nº 162, de 13.7.93), artigo 30º.

40 V. Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, artigo 9º, nº 1.

41 V. Pareceres e Reuniões do Conselho Económico e Social (Setembro de 1992 a Fevereiro de 1996), Lisboa, C.E.S., 1996, pág. 5: “Os pareceres aprovados em Plenário não esgotam a função consultiva do Conselho. Com efeito, a ‘Comissão Permanente de Concertação Social’ do C.E.S. também pode, nos termos do seu Regulamento Interno, ‘discutir e aprovar pareceres, propostas e recomendações’ (artigo 11º do Regulamento) sobre todas as matérias em que a lei atribui competências ao C.E.S. e que são elencadas no artigo 2º, nº 1, da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto.

Esta mesma lei preceitua que “em matéria de concertação social, não carecem de aprovação

pelo plenário as deliberações tomadas pela respectiva comissão especializada (artigo 9º, nº 5). Tal dispositivo tem sido entendido e aplicado no sentido de que qualquer parecer emitido pela Comissão Permanente de Concertação Social não é subsumível ao Plenário do C.E.S.”

- 42 Sendo portanto os parceiros sociais as partes e a concertação social, quando concretizada e plamada no respectivo acordo, a expressão de vontades geradora do contrato, sem prejuízo da relevância da emissão de pareceres: “[...] é certo que a actividade nuclear desta Comissão está muito mais virada para o diálogo tripartido e para as negociações concertativas do que, propriamente, para a emissão de pareceres. Ela não deixa, porém, de os formular, e sobre matérias relevantes: projectos de reestruturação sectorial com eventual impacto na competitividade das empresas e no volume de emprego, projectos de diploma sobre os coeficientes da actualização anual dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais, etc.” (V. Pareceres e Reuniões do Conselho Económico e Social, ob. Citada, pág. 5).
- 43 A saber, o Relatório de Actividades do C:E.S. de 1997 (aprovado no Plenário de 24 de Abril de 1998), o Acordo de Concertação Social de Curto Prazo (celebrado na C.P.C.S. do C.E.S. em 24 de Janeiro de 1996), e o Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999 (celebrado na C.P.C.S. do C.E.S. em 20 de Dezembro de 1996).
- 44 V. Acordo de Concertação Social de Curto Prazo, Lisboa, C.E.S., 24 de Janeiro de 1996, pág. 7; nexto texto, as políticas sectoriais objecto de contratualização foram a salarial, a de emprego, a de relações laborais, a de segurança social e a fiscal.
- 45 V. Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, Lisboa, C.E.S., pág. 13.
- 46 Daí que o primeiro dos princípios gerais se refira à promoção de um maior grau de coesão económica e social como modo de afirmação da vertente social no desenvolvimento económico.
- 47 Onde são destacados a defesa das regras de concorrência e dos direitos dos consumidores, a afirmação da iniciativa privada, o respeito pelos direitos dos trabalhadores e a preservação do ambiente e do património natural.
- 48 V. Acordo de concertação estratégica citado, pág. 160.
- 49 Esta área aparece subdividida em partes dedicadas à energia, à agricultura, florestas, desenvolvimento rural e pescas, ao ambiente e ao desenvolvimento regional.
- 50 V. Acordo de concertação estratégica citado, págs. 27 e 28.
- 51 V. Acordo citado, pág. 45.
- 52 V., a este propósito, não só o leque de incumbências do Estado em matéria económica consagrado no artigo 81º da CRP, como a própria substância dos artigos 2º e 9º, alínea d), do mesmo texto.
- 53 Seguimos aqui inteiramente o pensamento do Professor Gomes Canotilho sobre a polissemia (e consequentemente riqueza) do conceito de organização expresso in Boletim

- da Faculdade de Direito, Vol. LXVI, Coimbra, 1990, págs. 161 e seguintes.
- 54 V. Mulgan, Geoff, *Connexity: Responsibility, freedom, business and power in the new century*, London, Vintage, 1998, pág. 208.
- 55 V. CRP (1989), artigo 56º, nº 2, d).
- 56 V. CRP (1989), artigo 95º, nº 2, que consagra, como “limite mínimo” para a composição daquele órgão: “[...] representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das organizações representativas das actividades económicas, das regiões autónomas e das autarquias locais”.
- 57 Em medida certamente diferente, e segundo uma perspectiva de pendor mais técnico, há também a considerar a presença do Governo na Comissão Especializada Permanente da Política Económica e Social e na Comissão Especializada Permanente do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território, conforme resulta do artigo 10º, nº 2, alíneas a) e b), da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto.
- 58 E aqui seguimos de perto Canotilho, J. J. Gomes, ob. Citada, págs. 160 e seguintes.
- 59 V. Marques, Maria Manuel Leitão, e Ferreira, António Casimiro, A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal, in R.C.C.S., Coimbra, nº 31, Março 1991, págs. 11 e seguintes.
- 60 V. ob. citada, pág. 13: “Os poderes públicos não funcionam apenas como impulsionadores de um consenso, mas também como parte interessada em vincular as organizações de interesses aos seus objectivos de política económica, comprometendo para isso os seus próprios poderes de legislar”. De referir ainda que os mesmos autores acentuam a natureza jurídica dos pactos de concertação social, muito embora a sua componente política seja considerada indiscutível, em razão da participação do Governo.
- 61 V., neste sentido, Marques, Maria Manuel Leitão, e Freire, António Casimiro, ob. Citada, pág. 18: “A concertação social, que se concretiza na elaboração de pactos ou acordos tripartidos de âmbito nacional, estabelece uma espécie de enquadramento, um acordo para contratar em futuras convenções colectivas. [...] O seu cumprimento depende do prestígio das organizações envolvidas e da sua capacidade para o traduzir em disposições normativas com carácter vinculativo de natureza contratual ou regulamentadora. O pacto é, assim, condição e fonte de disposições normativas e de contrato colectivos mas não é em si mesmo vinculador, não existindo meios coercivos de exigir o seu cumprimento.”
- 62 V., em sede de administração económica, Santos, António Carlos, Marques, Maria Manuel Leitão, e Gonçalves, Maria Eduarda, *Direito Económico*, Coimbra, Almedina, 1998, págs. 144 e seguintes; em geral, v. Guédon, Marie-José, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 1991.