CEDIPRE ONLINE | 33

O DIREITO DE RECLAMAÇÃO DOS UTILIZADORES DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO MODELO DE INTERVENÇÃO DA ERSAR

Paulo Alexandre Castanheira Madeira

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
JULHO | 2018

www.cedipre.fd.uc.pt

/fduc.cedipre

CEDIPRE ONLINE | 33

O DIREITO DE RECLAMAÇÃO DOS UTILIZADORES DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO MODELO DE INTERVENÇÃO DA ERSAR

Paulo Alexandre Castanheira Madeira



CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
JULHO | 2018

TÍTULO

O Direito de Reclamação dos Utilizadores dos Serviços de Águas e Resíduos — Proposta de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR

AUTOR(ES)

Paulo Alexandre Castanheira Madeira

IMAGEM DA CAPA

Coimbra Editora

COMPOSIÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

EDIÇÃO

CEDIPRE
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
3004-528 COIMBRA | PORTUGAL
Tel.: +351 239 836 309
E-mail: cedipre@fd.uc.pt

PARA CITAR ESTE ESTUDOO

Direito de Reclamação dos Utilizadores dos Serviços de Águas e Resíduos — Proposta de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR, Publicações CEDIPRE Online - 33, http://www.cedipre.fd.uc.pt, Coimbra, julho de 2018

COIMBRA
JULHO | 2018

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública no ISCTE · Instituto Universitário de Lisboa · Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Orientador:
Mestre Maria Fernanda Maçãs (Especialista)
Banco de Portugal

setembro, 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao corpo docente do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa pela partilha, pela qualidade e pelo empenho no despertar de renovados interesses do estudo das matérias da evolução do Estado e da administração pública.

Agradeço especialmente aos desafios que a vida me lançou com os quais fui aprendendo na companhia dos amigos e colegas de trabalho que inexoravelmente marcaram o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Ao Eng.º Jaime Melo Baptista que me acompanhou ao longo deste desafio com contributos e propostas relevantíssimas mas que, por razões pessoais e profissionais, não pode já no final manter-se formalmente como coorientador, ainda que para mim o tenha sido verdadeiramente.

À Dra. Fernanda Maçãs pela amizade e pelo incansável e constante impulso para que eu persistisse e não claudicasse neste projeto apesar das adversidades e obstáculos com que ao longo do mesmo me fui deparando e me forçaram a duas interrupções. Como orientadora foi essencial para o desenvolvimento do trabalho e para o realinhamento das minhas perspetivas, sempre de forma focada e com contributos valiosíssimos que enriqueceram o resultado final e, sobretudo, me enriqueceram a mim enquanto ser humano e profissional.

À minha família do coração por serem um porto seguro e por estarem sempre presentes nas horas boas e nas menos boas.

Aos meus pais por tudo o que fizeram por mim e que eu nunca conseguirei retribuir. Foram e são as linhas mestras da minha vida que com o seu exemplo de honestidade, trabalho e dedicação me moldaram para sempre. Um agradecimento grande à Fátima que, por tudo o que é, já está nos nossos corações. Aos meus irmãos em especial à Teresa que me tem acompanhado nos sucessos e contrariedades e eu a ela.

À Carolina, minha filha de sangue e do coração, e à Sara, minha filha do coração, por serem a razão de ser do meu sorriso e me fazerem encarar cada dia na avidez de as abraçar e cobrir de beijos.

À Susana, a minha mulher, porque é única e porque sem ela e sem o nosso amor

nenhum esforço teria sido possível. É ela que me faz acreditar em construir os nossos sonhos e reinventar a vida a cada dia com uma felicidade incontida, pois por mais difícil que seja o dia no final só importamos nós.

O sucesso está quase sempre dependente de dinamismo e persistência.
A energia extra necessária para fazer mais um esforço ou tentar outra via é o segredo dos vencedores.
Denis Waitley, 1924

Dedico o presente trabalho à memória da minha mãe que apesar de ter partido tão cedo continua a estar em mim e em tudo o que faço.

Resumo: O ponto de partida do presente trabalho é o de propor uma reformulação da forma como a ERSAR, enquanto regulador independente, quer do ponto de vista da estrutura organizacional, quer do ponto de vista dos procedimentos adotados, analisa e responde às reclamações apresentadas pelos utilizadores dos serviços públicos essenciais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos junto das respetivas entidades gestoras (prestadores dos serviços).

Assiste-se a um aumento e manutenção do número elevado de reclamações recebidas na ERSAR o que conduz a uma deterioração dos tempos de resposta, com possível impacto na qualidade das mesmas, visto que os meios e os procedimentos disponíveis não se alteraram substancialmente para dar resposta a esta situação. Considera-se, assim, que está identificada uma situação com potencial de melhoria dado que o cidadão carece de uma resposta que simultaneamente seja obtida em tempo útil e com o nível de qualidade adequado e o esforço realizado pela entidade reguladora na análise e resposta às reclamações recebidas por entidade gestora deveria traduzir-se na transferência de informação relevante desse processo para o processo regulatório na componente da regulação comportamental.

Assim, urge apresentar uma resposta coerente e global que permita cumprir a atribuição cometida à ERSAR e prestar ao cidadão um serviço com as desejáveis características de qualidade, eficiência e eficácia exigíveis.

Como principais resultados o presente trabalho apresenta um conjunto de propostas de reformulação do modelo de intervenção que podem dividir-se em medidas *ex ante* (com o objetivo de reduzir a litigiosidade entre entidades gestoras e utilizadores dos serviços), medidas de melhoria da estrutura organizacional, de procedimentos internos ou de instrumentos regulatórios (que visam essencialmente melhorar a capacidade de resposta da entidade reguladora e a qualidade da sua intervenção em resposta à necessidade de proteção dos utilizadores) e medidas *ex post* (com o propósito de medir o impacto da aplicação do modelo de intervenção da ERSAR).

Palavras-chave: Estado; Regulação independente; Serviços públicos essenciais; Direito de reclamação; Serviços de águas e resíduos

Abstrac: The starting point of the present work is to propose a reformulation of the way in which ERSAR, as an independent regulation authority, both from the point of view of the organizational structure and from the point of view of the adopted procedures, analyzes and responds to the complaints presented by the users of the essential public services of public water supply, wastewater sanitation and urban waste management with their respective management entities (service providers).

There is an increase and maintenance of a large number of complaints received in ERSAR which leads to a deterioration in response times, with a possible impact on the quality of ERSAR intervention, as the means and procedures available have not changed substantially to respond to this situation. It is therefore considered that this is a situation with potential for improvement as the citizen needs a response that is simultaneously obtained in a timely manner and with the appropriate level of quality, and the effort made by the regulation authority in the analysis and response to complaints against the service providers should translate into the transfer of relevant information from that process to the regulatory process in the behavioral regulation component.

It is therefore imperative to present a coherent and comprehensive response that will allow ERSAR to fulfill and provide the citizen a service with the desirable quality, efficiency and effectiveness characteristics.

As main results, the present paper presents a set of proposals for reformulation of the intervention model that can be divided into *ex ante* measures (with the objective of reducing litigation between service providers and users), measures to improve the organizational structure, the internal procedures or regulatory instruments (mainly aimed at improving the regulatory authority's responsiveness and the quality of its intervention in response to the need for user protection) and *ex post* measures (for the purpose of measuring the impact of the application of ERSAR's intervention model).

Keywords: State; Independent regulation; Essential public services; Right of complaint; Water and waste services.

ÍNDICE

Agradecimentos 7
Glossário de siglas 15
Introdução 17

CAPÍTULO 1
A evolução do Estado e da sua intervenção na Economia e o papel do cidadão 19
1.1 O Homem, o Estado e a atividade económica 19
1.2 Do Estado Antigo à emergência do Estado Moderno 24
1.2.1 O Estado Antigo 24
1.2.2 O Estado Moderno 26
1.3 O Estado contemporâneo 27
1.3.1 O Estado Liberal ou Estado mínimo 28
1.3.2 O desenvolvimento uma justiça social - Estado Providência 30
1.3.3 O Estado Regulador 35

CAPÍTULO 2
A regulação independente e os serviços públicos essenciais 43
2.1 A regulação independente — caracterização e evolução 43
2.2 Os Serviços Públicos Essenciais e os seus destinatários 49
2.2.1 Os Serviços Públicos Essenciais 49
2.2.2 O consumidor e o utente de SPE 51
2.3. Os serviços públicos essenciais de águas e resíduos 54
2.3.1 O direito aos serviços de água como direito humano 56
2.3.2. Os (novos) objetivos de desenvolvimento do milénio 2015-2030 . 57

2.4 A evolução da regulação nos serviços de águas e resíduos 58
2.5 Os direitos dos utentes dos SPE e os mecanismos de proteção 66
2.6 O direito de reclamação em especial 70

CAPÍTULO 3
O direito de reclamação dos utilizadores dos SAR e a intervenção da ERSAR — modelo atual e proposta de reformulação 73
3.1 O modelo de intervenção da ERSAR na análise das reclamações de utilizadores dos SAR 73
3.2 Análise dos resultados dos inquéritos sobre os modelos de intervenção de entidades reguladoras nacionais e internacionais 80
3.3 Proposta de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR 83
Conclusão e considerações finais 89
Bibliografia 91

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Evolução do papel e configuração do Estado 26
Quadro 2.1 - Evolução dos modelos de regulação no caso dos SAR 69

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 2.1 - Evolução institucional da regulação no caso dos SAR 70
Fig. 3.1 - Pilares do modelo de regulação ERSAR (ARIT-ERSAR) 78
Fig. 3.2 - Circuito da intervenção da ERSAR na análise de reclamações de utilizadores dos SAR 79
Fig. 3.3 - Reclamações escritas recebidas pelas entidades gestoras e pela ERSAR no ano de 2015 81
Fig. 3.4 - Evolução da distribuição de reclamações recebidas na ERSAR por modelo de gestão (2007 a 2015) 81
Fig. 3.5 - Distribuição de reclamações recebidas na ERSAR por assunto em 2015 82
Fig. 3.6 - Apreciação das reclamações com análise concluída durante o ano de 2016 . 82
Fig. 3.7 - Evolução do número total de reclamações recebidas na ERSAR (2007-2015) 83

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ARIT	Abordagem Regulatória Integrada
CEDIPRE	Centro de Estudos de Direito Público e Regulação
CMVM	Comissão de Mercados e Valores Mobiliários
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAR	Diário da Assembleia da República
ER	Entidade reguladora
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ERSE	Entidade Reguladora do Setor Energético
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICC	Interstate Commerce Comission
ICP-ANACOM	Instituto de Comunicações de Portugal
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INTF	Instituto Nacional de Transporte Ferroviário
IRAR	Instituto Regulador de Águas e Resíduos
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
IWA	International Water Association
LDC	Lei da Defesa do Consumidor
LQER	Lei-Quadro das Entidades Reguladoras
LSPE	Lei dos Serviços Públicos Essenciais
MoU	Memorandum of Understanding
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
ODS	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
PCQA	Programa de Controlo da Qualidade da Água
PENSAAR 2020	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2020
QUANGOS	Quasi Autonomos Non Governamental Organizations
RASARP	Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal
RTIC	Rede Telemática de Informação Comum
SAR	Serviços de Águas e Resíduos
SEE	Sector Empresarial do Estado
SPE	Serviços Públicos Essenciais
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

A evolução e transmutação das dimensões políticas, económicas, sociais, culturais e ambientais provocou o despontar de novas formas de atuação dos Estados e diferentes modelos de organização das suas Administrações Públicas para procurar melhorar ou manter o grau de resposta aos cidadãos a quem a construção do Estado e a Política verdadeiramente visam servir.

No Capítulo 1 do presente trabalho procuraremos analisar em simultâneo as fases evolutivas do modelo de Estado — identificando os aspetos comuns e os aspetos diferenciadores no que à sua estrutura e funcionamento respeita — assim como das formas de intervenção deste na atividade económica, o papel e modelos da Administração Pública e do cidadão em cada um desses momentos, por se afigurar que apenas dessa forma coerente e holística é possível compreender verdadeiramente as variáveis determinantes deste percurso.

Verificaremos que temos assistido ao alargamento das áreas de atuação dos Estados e à sua constante mutação e reconfiguração institucional, a par do aprofundamento da natureza das suas intervenções e da modificação dos respetivos instrumentos organizacionais e processuais nas várias dimensões da sociedade. Assim, no Capítulo 2 abordaremos o surgimento da regulação independente enquanto modelo utilizado pelo Estado Regulador para dar resposta ao emergir de problemas novos e mais complexos gerados pelos fenómenos da liberalização e privatização, em particular nos serviços mais essenciais para satisfação das necessidades coletivas e, desse modo, o bem-estar social. Analisaremos os serviços públicos essenciais e em concreto dos serviços de águas e resíduos e a forma como institucionalmente evoluiu a regulação nesse domínio. Nessa senda, refletiremos sobre os concretos direitos dos utentes destes serviços e sobre os mecanismos de proteção de que os mesmos dispõem no enquadramento vigente.

No Capítulo final identificaremos qual o modelo atual de atuação da ERSAR em particular focado na interligação com o direito de reclamação dos utilizadores dos

serviços de águas e resíduos, identificando a disfuncionalidade que deu o mote para o presente trabalho e que se traduz, em face da série de dados disponível, num agravamento do número de reclamações dos utilizadores destes serviços, e do prazo médio de análise e resposta por parte do regulador. Importará refletir se esta disfuncionalidade não poderá ser objeto de intervenção por via da implementação de medidas de âmbito estrutural que promovam melhorias a montante e a jusante do processo, sem prejuízo de analisar como atuar para resolver aqueles aspetos em particular. Deste modo, com interesse para a investigação dessa disfuncionalidade ou oportunidade de melhoria, procedeu-se à análise e reflexão sobre o modelo atual da ERSAR e, ainda, sobre os resultados de dois inquéritos dirigidos a entidades reguladoras nacionais e internacionais numa lógica de *benchmarking*.

Finalmente, suportado na informação obtida pela utilização destes instrumentos e no quadro referencial teórico que suporta a intervenção regulatória independente, identifica-se margem para introdução de melhorias no modelo atual de intervenção e apresenta-se um conjunto de propostas de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR cuja implementação de forma conjugada, a ocorrer, poderia contribuir para mitigar as dificuldades atuais e melhorar a resposta aos utilizadores.

Assinala-se que seria de todo o interesse avaliar futuramente o impacto de tais medidas, caso as mesmas fossem implementadas, abrindo, assim, novos caminhos de investigação académica.

CAPÍTULO 1 · A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA SUA INTERVENÇÃO NA ECONOMIA E O PAPEL DO CIDADÃO

1.1 O Homem, o Estado e a atividade económica

Não há Estado, sociedade, política, economia ou qualquer outra destas realidades sem o Homem que é na verdade o alfa e o ómega de todas essas construções.

Os primeiros Homens terão começado por agregar-se em pequenos grupos familiares isolados (unidos por laços de sangue), que mais tarde se constituíram como povos nómadas. Apenas cerca de 10.000 a. C. estes povos se terão sedentarizado constituindo-se em tribos e clãs organizados para viver em conjunto num certo território (Amaral, 2014). A evolução da história dos povos — passando de famílias a tribos, destas a reinos, destes, em certos casos, a Impérios, até aos Estados soberanos dos nossos dias — moldou o mundo e as fronteiras entre os países que conhecemos na configuração hodierna.

Este processo evidencia que o Estado é inequivocamente um constructo do Homem que ao agregar-se num determinado espaço físico, durante um determinado período longo de tempo, sob um conjunto próprio de regras, pretende atingir alguns objetivos comuns[1]. Neste sentido, identificam-se como fatores fundamentais do Estado a existência de um povo (coletivo de indivíduos), um território e um poder político, sendo, os objetivos comuns, definidos em termos clássicos como sendo a segurança, a justiça e o bem-estar (Amaral, 2014: 63)[2].

Contudo, como refere Mozzicafreddo (2010: 77) "O Estado, tal como o interesse público, variam no tempo e no espaço", assim, esses dois elementos constituem-se como fatores essenciais de análise, porquanto o papel do Estado, isto é, os seus objeti-

[1] Para Aristóteles (1991: 4) "É evidente que toda a Cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política.".

[2] Em sentido similar, Antunes (2009).

vos, funções e configuração têm sofrido significativas mudanças. O Estado[3] emerge do desenvolvimento interno da sociedade que se viu confrontada com a necessidade de organização à medida que se foi tornando mais complexa e abrangente.

Todavia, o surgimento do Estado e as razões subjacentes à sua criação têm sido matéria de aceso debate ao longo da História, destacando-se o confronto de ideias entre Hobbes[4], Rousseau[5] e Locke[6], todos eles defendendo a existência de um pacto social (teoria contratualista) mas considerando que o sentido, alcance e fins desse pacto têm características diversas.

A evolução do Estado é, assim, caracterizada pela manutenção dos elementos fundamentais que acabamos de referir, embora com inúmeras e notórias diferenças ao nível da organização institucional, ao nível político e ao nível das suas finalidades. Diremos que, independentemente dos fatores do seu crescimento ou diminuição, temos assistido desde o Séc. XIX em diante a uma reorganização constante do Estado no âmbito da qual o papel desempenhado pelo cidadão tem sido central, desde logo porque as noções de cidadão e de cidadania também evoluíram numa lógica cumulativa e de expansão que marcou todo o processo de transformação do Estado e da Administração Pública e seus modelos.

Neste quadro é inegável a relação da política com o Estado enquanto fator integrante deste conceito[7]. A política, enquanto atividade de organização, direção e administração do Estado exercida por cidadãos e instituições, está ligada ao exercício pelo Estado do monopólio da coerção física e fiscal, sendo a utilização simultânea desses poderes que lhe assegura a apropriação dos recursos para efetivar as decisões políticas e, em última instância, para prosseguir as suas funções (Mozzicafreddo, 2001a). Tais funções são concretizadas através do braço executivo do Estado, isto é, do aparelho de órgãos e estruturas organizativas que conhecemos pela designação genérica de Administração Pública.

[3] Em termos históricos, o Estado é uma instituição humana antiga que remonta às primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia, zona do crescente fértil, e às primeiras cidades das quais a primeira de que há registo é a cidade de Jericó (8.000 a.C.) na área do atual Estado de Israel.

[4] Para Hobbes o Homem no "estado de natureza" tenderia para a anarquia. Daí a necessidade de passar desse estado para o "estado de sociedade" abdicando dos seus direitos e liberdades individuais em favor do Estado para através do poder absoluto a este conferido manter os indivíduos a cumprir as regras por ele emanadas e assim garantir a paz, a segurança pessoal e a tranquilidade pública.

[5] Para Rousseau no "estado de natureza" os homens são livres e iguais e são pessoas de bem sendo a sociedade que corrompe essa bondade natural. Assim, é "um mal" necessário que exista uma autoridade social que no "estado de sociedade" assegure a paz e a segurança. Sendo necessário que os homens façam um novo contrato no qual se defenda a liberdade do homem, se garantam os direitos e se estabeleça que os governantes sigam a "vontade geral". No pensamento de Rousseau, como é claro, o poder absoluto (do monarca soberano) desvanece-se acentuando-se sim a transferência dessa soberania para o povo.

[6] Para Locke no este pacto social é essencial para que exista uma autoridade social que garanta imparcialidade e isenção, isto é, que se encontre acima do julgamento parcial de cada homem. Os cidadãos livremente delegam o direito de fazer as leis, julgar e punir os infratores no Estado e nos eleitos para governar exigindo-lhes a garantia e proteção dos direitos essenciais expressos no pacto social dos quais se destacam o direito à liberdade e à propriedade privada.

[7] Importa ter presente que a palavra Política provém do grego politikon que na Grécia correspondia à atividade de luta pelo poder e de governo da cidade, notando-se, igualmente, que essas cidades independentes correspondem, com as devidas distâncias, aos Estados atuais.

Ora, a ideia de definir em termos concretos o que é a Administração Pública não se afigura fácil (Rosenbloom, 1998), tanto mais que ao longo do tempo e espaço, até aos nossos dias, são várias e distintas as Administrações e as áreas das respetivas atuações. Em qualquer caso, pode dizer-se que "a administração pública é, por um lado, poder na medida em que actua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço colectivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelos serviços que presta à colectividade" (Mozzicafreddo, 2001a: 2).

Estes aspetos são fundamentais, em particular a noção da utilização do poder pelo Estado com vista à satisfação do conjunto das necessidades coletivas, daí emanando a noção de interesse geral vertida em interesse público, através de serviços por si organizados e mantidos[8]. A evolução do modo segundo o qual o poder político tem vindo a organizar os serviços da administração pública com vista à satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, materializou-se no desenvolvimento de diversos modelos teóricos de Administração Pública, sendo que a expansão da garantia dos direitos civis, políticos e sociais (direitos de cidadania) marca as transformações das funções e conteúdo do próprio Estado.

Com efeito, os diversos modelos de administração pública não podem dissociar-se da evolução do próprio modelo de Estado e das preferências e valores a promover, daí decorrendo que os modelos de gestão pública se sucedam, ainda que nunca se erradique por completo o modelo ou modelos anteriores (neste sentido, Araújo, *sem data*, Rocha, 2001 e Ferraz, 2008). Neste quadro, o papel do Homem tornado cidadão é fundamental, sendo que o conceito de cidadania e o estatuto de cidadão[9] nem sempre foram os que conhecemos hoje (noção moderna por contraponto a uma noção clássica). Por outro lado, o conceito de "cidadania" surge "a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e, como tal, têm capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais" (Mozzicafreddo, 2000: 179).

Emergem, deste modo, três elementos: (i) o Estado (que modelo de Estado e organizado de que forma), (ii) os direitos (que direitos e qual a sua natureza), e (iii) a forma de participação dos cidadãos na vida política (concretizado em que mecanismos).

[8] Administração pública entendida aqui quer no sentido orgânico, quer no sentido material (Amaral, 2007).

[9] Note-se que na Grécia antiga Cidadão era o indivíduo que desfrutava do direito de participar na vida política da cidade, sendo que o número de indivíduos que usufruíam desse estatuto era bastante reduzido face a realidade atual à qual na aceção mais moderna correspondem igualmente deveres de cidadania (Amaral, 2014).

Quadro 1. 1 - Evolução do papel e configuração do Estado

Modelo de Estado	Características quanto aos direitos e a forma de participação dos cidadãos
Estado Absolutista	Secularização da sociedade e individualização económica
Estado Liberal	Emergência do Estado de Direito com o reconhecimento e proteção dos direitos individuais numa lógica de separação dos poderes executivo, legislativo e judicial e de minimização da intervenção na economia
Estado-providência	Mobilização social e política com a concretização de direitos cívicos, políticos e sociais e por uma posição intervencionista face à atividade económica
Estado Regulador	Orientação para o cidadão/cliente, para os resultados e para a promoção da eficiência sem intervir, ou tendencialmente, sem intervir enquanto agente económico

Fonte: Construído pelo próprio

As mudanças que se registaram na sociedade no contexto democrático deram espaço a que se verificasse um aumento do poder político do cidadão e ao aumento da sua capacidade institucional de intervenção. Para Mozzicafreddo (2003) a noção de cidadania está na origem da integração social e sistémica, sendo transversal ao papel tripartido do cidadão (trilema da cidadania) enquanto contribuinte, eleitor e participante da sociedade. A cidadania é categorizada como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais, sendo através de si que o espaço político se organiza e onde se fazem notar a diferenciação, a integração, as tensões e as orientações sociais e organizacionais da vida coletiva em democracia. Assume, por isso, um papel central nas transformações do Estado, na intervenção deste na economia e na evolução da administração pública.

Do que fica exposto se depreende que a relação entre o Estado e a atividade económica é profunda dado que esta se assume como elemento prévio ainda à existência do próprio Estado e considera-se como uma realidade desde o aparecimento do Homem e desde o desenvolvimento das primeiras comunidades. A Economia, apesar das muitas definições possíveis[10], pode, em traços gerais, considerar-se como o conjunto das atividades humanas tendentes a produzir os bens e serviços adequados à satisfação as necessidades materiais do Homem e a distribuí-los pelas formas consideradas mais convenientes (Amaral, 2014: 433)[11]. A escassez de bens e recursos é um

[10] Economia definida como "o conjunto das actividades convencionalmente considerado no cálculo do PIB, que é a medida de atividade económica mais utilizada" (Confraria, 2015: 354).

[11] De notar que apesar do conceito aqui referenciado é para muitos autores identificável a divisão entre Economia, enquanto ciência económica, isto é enquanto ciência que analisa e estuda a produção, distribuição e consumo de bens e serviços, e atividade económica enquanto conjunto das atividades humanas que visam essa mesma produção, distribuição e consumo de bens e serviços num dado espaço e tempo.

aspeto fundamental do estudo económico porque introduz o conceito de escolhas. Neste sentido, Araújo (2014) sinaliza a importância da definição de prioridades quer quanto às necessidades coletivas a satisfazer, quer quanto à ponderação dos meios mais eficientes e à coordenação dos esforços para satisfazer tais necessidades.

Podem, assim, identificar-se como elementos cruciais as atividades humanas de produção e distribuição de bens e serviços e a satisfação das necessidades coletivas como finalidade dessas atividades (o que se traduz no consumo do que é produzido). Se, por um lado, a atividade de produção é eminentemente condicionada por opções técnicas decorrentes das formas de produção e estas podem ser distintas ao longo do tempo e espaço consoante os usos e costumes, os instrumentos utilizados (evolução tecnológica) e os métodos de trabalho e de gestão; por outro, a definição das formas de distribuição desses bens e serviços resulta de opções políticas e pode, nessa medida, conduzir a regimes económicos distintos[12].

A estrutura económica basilar que hoje encontramos trata, no essencial, as relações entre os vários sectores da economia, a saber: (i) sector primário (que inclui as atividades em que os produtos são obtidos diretamente da natureza, casos da agricultura, pesca e silvicultura); (ii) sector secundário (que inclui as atividades de processamento e transformação dos produtos obtidos da natureza, casos da indústria e da construção); e (iii) o sector terciário (composto pelos serviços de diversa índole, tais como os serviços domésticos, comerciais, financeiros, profissionais e governamentais) (Cameron, 2000).

Se é certo que o sector primário e a sua presença nos regimes económicos iniciais de economia doméstica e de economia rural e semiurbana que perduraram até ao Séc. XV marcaram indelevelmente a história económica, por ter sido durante um longuíssimo período a única ou principal atividade económica para satisfação das necessidades individuais e coletivas, o final Séc. XV e início do Séc. XVI correspondem ao dealbar do processo de formação da economia mundial contemporânea[13]. Por seu turno, o sector secundário apenas conheceu uma verdadeira generalização com a revolução industrial (Sécs. XVIII e XIX) e o despontar das indústrias têxteis, petrolíferas, elétricas, etc., sendo deste período em diante que pode verdadeiramente analisar-se o relacionamento entre Estado e Economia. Por fim, o sector terciário (setor dos serviços) que procede à distribuição dos bens e à prestação de serviços e cuja aceção moderna e dimensão apenas data do Séc. XX.

A interligação entre economia, Estado e administração pública é inequívoca, como refere Amaral (2007: 51), "A administração Pública, como actividade caracterísi-

[12] Como exemplos: o regime económico comunista assente na planificação da produção e distribuição dos produtos e serviços; nos seus antípodas o regime económico capitalista assente na propriedade privada e na liberdade contratual, quer numa formulação mais purista quer na formulação da economia social de mercado com maior preocupação de equidade

[13] Neste sentido, Nunes e Nuno Valério (1997), indicam que esse período histórico e o alargamento geográfico e comercial da Europa Ocidente que lhe está associado corresponderam à formação da economia-mundo euro-atlântica que viria a conduzir no final do séc. XIX a uma planetização da economia-mundo moderna.

ca dos poderes públicos, surge assim sob o signo do intervencionismo económico e social". De facto, os fundamentos da intervenção do Estado na economia são de duas ordens: a promoção da eficiência ou a promoção da equidade (ou justiça social). Essa intervenção ocorre no sentido de promover uma dessas duas finalidades ou ambas, no essencial, devido aos fenómenos que a ciência económica define como falhas de mercado. Designam-se desse modo por constituírem problemas que o mercado por si só não resolve ou não resolve de forma satisfatória e que podem ser corrigidas através da intervenção do Estado. Ainda que não as analisemos em pormenor, importa identificar as situações em que a maioria da doutrina económica entende estarmos perante falhas de mercado, a saber: monopólio natural, concorrência imperfeita, assimetria de informação, flutuações macroeconómicas, bens públicos e externalidades[14]. Consoante o fundamento da intervenção do Estado seja a promoção da eficiência ou a promoção da justiça social e os diferentes tipos de objetivos que se pretendam alcançar teremos instrumentos e formas de atuação distintas[15].

Sublinhe-se, pela crescente relevância e influência na economia mundial, o facto de a intervenção dos Estados de forma isolada na Economia, ao nível das jurisdições políticas nacionais, se encontrar cada vez mais complementado ou até condicionado, por intervenções de nível supranacional como são os casos da União Europeia, no contexto europeu, e a Organização das Nações Unidas, a nível mundial. Nestes contextos, o peso da influência ou intervenção de cada Estado *per si* na atuação destas organizações e, consequentemente, na Economia respetiva e na Economia regional ou mundial, é muito determinado pela dinâmica da atividade económica própria e pelo seu peso no total das economias dos Estados pertencentes a tais organizações (Confraria, 2015).

1.2 Do Estado Antigo à emergência do Estado Moderno

No que concerne às fases da evolução do Estado podem distinguir-se, essencialmente: (i) o Estado Antigo (e dentro deste o Estado Oriental, o Estado Grego, o Estado Romano e o Estado Medieval); (ii) o Estado Moderno; e (iii) o Estado Contemporâneo.

1.2.1 O Estado Antigo

No Estado Oriental não existia diferenciação aparente entre a Política, a religião, o território, a Lei ou a Administração existindo, no entanto, um predomínio claro da

[14] Para uma análise mais aprofundada sobre falhas de mercado Confraria (2005 e 2015), Baldwin e Martin Cave (1999) e Breyer (1982), entre outros. De notar que estes e outros autores também apontam outras falhas, como sejam, os custos de ajustamento, os casos de risco e incerteza, os windfall profits (por vezes referidos como rendas económicas ou rendas excessivas decorrente de condições mais vantajosas para certo agente económico do que as disponíveis no mercado), risco moral e continuidade e disponibilidade do serviço.

[15] Tais como a determinação de preços, regras sobre qualidade de serviço, regras sobre o número de empresas e sobre o acesso à atividade, ou, ainda, a realização de despesa pública em bens e serviços, despesa pública através da atribuição de subsídios, o lançamento de impostos ou a imposição de restrições às características físicas e tecnológicas dos produtos (Confraria, 2005:21-25).

religião sobre os demais elementos referidos, na medida em que o poder do Rei, do Faraó e dos sacerdotes era "legitimado" por via divina[16]. Neste quadro o indivíduo não tinha quaisquer garantias face ao poder do Estado.

Já o Estado Grego quebra essa forma de legitimação transferindo a raiz do Poder para uma dimensão mais terrena, para o Povo[17], através da governação da Polis (cidades Estado de pequena ou média dimensão). Tratava-se, claramente, de um Estado que enquadrava e reconhecia o indivíduo e os seus direitos essenciais de propriedade privada, liberdade política e constituição de família.

A última fase da origem primeira do Estado inicia-se com a fundação do Império Romano (Séc. II a.C. até ao Séc. IV d.C.) e tem como principal característica a existência de uma sociedade política organizada, com atuações e práticas consideravelmente desenvolvidas e com vincada capacidade de controlo territorial, administrativo e fiscal. O legado romano inclui a destrinça entre o direito público que diz respeito ao Estado e ao direito privado que apenas regula as relações dos particulares entre si e igualmente pela realização de obras públicas por iniciativa das instituições municipais e pela iniciativa privada, em certos casos com contratos embrionários das atuais concessões (Amaral, 2014 e Calvão da Silva, 2008). Com a queda do Império Romano surge a Idade Média[18] (Séc. V ao Séc. XIV) onde predominou o Estado Medieval[19], cujas características essenciais são um regime económico-social assente no sistema senhorial ou feudal[20] (ainda que este seja combatido a partir de meados do Séc. XIII e se assista a um movimento de centralização do poder no Rei) e a divisão de autoridade entre a Nobreza e a Igreja[21]. Refira-se, que em nenhum destes períodos existiu propriamente uma Administração Pública nos moldes modernos, ainda que o Estado Romano fosse aquele em que, por força da extensão e implantação do Império, se assistisse a um assomo de organização administrativa no governo central e no governo local das províncias conquistadas.

Os regimes económicos característicos até ao surgimento do Estado Moderno foram, primeiro, o regime de economia doméstica, numa lógica de autossustentabilidade e, depois, o regime de economia rural/semiurbana caraterizado pela existência de moeda e pela troca e venda de produtos de vária natureza em feiras e mercados. A

[16] A influência religiosa predominava de tal forma que o Estado Antigo é também designado como Estado Teocrático.

[17] As Leis e as Políticas de uma cidade grega provinham da discussão entre cidadãos na ágora sendo que todos esses cidadãos gozavam de igualdade perante a Lei (Minogue, 1996).

[18] Do ponto visto académico é uma época de contrastes pois é considerada por alguns autores como "a noite negra" da história da humanidade e, em sentido contrário, por outros, como sendo um intenso período de criação que contribuiu para o caminhar rumo à universalização.

[19] O Estado medieval existiu na Europa Ocidental e Central enquanto na área atualmente ocupada pela Rússia e pela China se manteve o Estado Oriental.

[20] Atenta a fragmentação típica do poder político no regime feudal alguns autores consideram que na Idade Média não pode propriamente falar-se na existência do Estado, nesse sentido Jorge Miranda no seguimento de Max Weber (Miranda, 2014).

[21] A doutrina predominante no Estado Medieval assenta em que o poder tem origem divina, nesse sentido, S. Paulo segundo quem "omni potestas a Deo" (todo o poder vem de Deus).

intervenção do Estado na atividade económica nestes períodos era nula ou reduzida, funcionando, em essência, o facto de os meios de produção serem privados e de os preços serem estabelecidos pelo mercado segundo a procura e a oferta (sociedade agrária de mercado). A intervenção do Estado, quando existente, visava no essencial a coleta de taxas e impostos e a fiscalização da legalidade de certas transações. Esta transformação de uma sociedade eminentemente agrária em comercial, a diminuição da autoridade da Igreja[22], o estabelecimento de alguns direitos limitando os governantes e a emergência dos parlamentos[23], aliados ao desmoronamento do feudalismo e à necessidade de ordem, de uma autoridade central e de unidade levam ao surgimento do Estado Moderno, que, em parte, fruto do atrás referido, assume um carácter monárquico e absolutista.

1.2.2 O Estado Moderno

Pode afirmar-se que o Estado Moderno surge em meados do Séc. XV num momento histórico marcado pela primeira globalização concretizada através dos Descobrimentos[24], que faz surgir o comércio mundial de alimentos, metais, minerais preciosos e especiarias e um novo regime económico definido como capitalismo mercantil, mercantilismo ou de economia comercial marítima e uma nova classe social média urbana associada a essa atividade: a burguesia.

O Estado Moderno[25] distingue-se pelo fortalecimento do poder real que acaba por se traduzir na concentração dos poderes legislativo (fazer as leis), executivo (garantir a sua execução) e judiciário (aplicar a lei e punir os infratores) nas mãos do soberano[26], pela separação entre a esfera pública e privada e por um gradual desenvolvimento institucional, passando o Estado a assumir a prestação de serviços no interesse da comunidade, estreitando-se, assim, os laços entre Administração e Política na medida em que a primeira atua no cumprimento das diretrizes da segunda.

O papel do indivíduo neste período é o de súbdito sendo as garantias individuais

[22] Como se verá a afirmação da soberania do Estado teve lugar não apenas face aos senhores feudais mas igualmente face ao Papado o que redunda no triunfo da secularização (Calvão da Silva, 2008). Neste domínio é igualmente muito importante o efeito da Reforma Protestante, movimento reformista cristão desencadeado por Martinho Lutero no séc. XVI acompanhado por Calvino e Ulrico Zuínglio entre outros, que traria marca decisiva no pensamento político e económico e cultura dos povos da Alemanha, França, Suíça, Países Baixos, Reino Unido e Escandinávia.

[23] É neste período do final do Estado Medieval que surge em Inglaterra a Magna Carta (1215) assegurando os direitos do Rei face aos súbditos e do reino face ao Rei. Surgem os primeiros parlamentos, as Cortes, nas quais se encontram representados não apenas a nobreza e o clero mas igualmente o povo.

[24] Período no qual Portugal descobre por mar África, Ásia e América do Sul e Cristóvão Colombo, sob ordens dos Reis de Espanha, descobre a América Central e do Norte.

[25] Amaral (2014:76-75) distingue ainda no âmbito do Estado Moderno duas modalidades: o Estado Renascentista (entre o Séc. XV e meados do Séc. XVII) e o Estado Absolutista (entre meados do Séc. XVII até fins do Séc. XVIII).

[26] As Cortes em grande medida passam a assumir um papel fundamentalmente consultivo ou deixam mesmo de funcionar dado o poder tornado absoluto na titularidade do Monarca.

diminutas ou quase nulas perante a vontade do monarca soberano que a exerce como direito natural por ser o mais esclarecido do reino (despotismo iluminado). A sua vontade corresponde à razão universal e existe por isso um controlo total do cidadão pelo Estado. É a partir dessa época, até aos dias de hoje, que o Estado passa a deter um espaço próprio que passa pelo monopólio da coerção física e fiscal, pela unicidade do seu território e pela construção de um aparelho administrativo que tem como funções, entre outras, a coleta de impostos, a cunhagem de moeda, o exercício da Justiça, as estatísticas, a Diplomacia e a administração de obras públicas (Mozzicafreddo, 2001a).

A este propósito é importante referir que para Leibfried e Zürn (2005: 5) o Estado Nação Moderno assenta em 4 dimensões: (i) *Recursos*, ou a noção de moderno Estado territorial; (ii) *Lei*, ou o exercício da Soberania e a construção do Estado de Direito; (iii) *Legitimidade*, com a institucionalização de um sistema nacional democrático; e (iv) *Bem-estar*, desempenhando o Estado um papel interventor através da regulação dos mercados e da redistribuição dos recursos coletivos.

Estes autores consideram que nestas quatro dimensões existem mudanças estruturadas mas assimétricas com transformações divergentes em cada uma. A dimensão dos Recursos apesar das alterações manteve-se centrada no uso da força e na coerção fiscal (Estado territorial moderno por oposição ao sistema Feudal), o Direito (Estado de Direito conformado pela Lei e com atuação pautada pela Lei e assente na soberania) na qual as alterações são consideráveis sobretudo na tendência para a preponderância do elemento internacional, o Bem-estar (domínio económico e social) que se apresenta como evoluindo em diferentes sentidos fruto dos movimentos de liberalização, privatização e internacionalização, e da Legitimidade (Sistema democrático) fundamento da atuação do Estado e dos processos políticos para os quais constitui uma pré-condição a existência de uma comunidade política constituída por cidadãos leais ao Estado e às leis por este emanadas. Esta expansão das atividades é resultado do crescente avolumar das funções do Estado que passam a abarcar as questões sociais, económicas, territoriais e de equilíbrio do funcionamento da sociedade.

1.3 O Estado contemporâneo

A idade contemporânea, para a maioria dos autores, começa com as revoluções liberais inglesa (1688-1689), americana (1776) e francesa (1789)[27] por terem sido estes os eventos percursores que desencadearam um conjunto de modificações no plano in-

[27] Estas revoluções estão profundamente ligadas à reação ao poder absoluto e sem controlo do Monarca e em especial ao reflexo desse poder na imposição de regras e na imposição de impostos sem que os destinatários dessas regras as pudessem influenciar. A revolução americana tem na sua génese um conjunto de decisões impostas às colónias em matéria fiscal ("Sugar Act" e o "Stamp Act") e que a primeira reivindicação destas era o direito de eleger representantes para o Parlamento de Londres (para poderem discutir e votar as leis que lhes diziam respeito). Em França, a revolução emerge, entre outras causas, da crise de finanças públicas em que o Estado se encontrava e na impossibilidade de lançar impostos sobre a nobreza e o clero (apesar das tentativas), cabia ao povo suportar os impostos o que levava a reivindicar maior número de assentos e uma diferente contabilização dos votos (não por classe social mas sim por indivíduo) nos Estados Gerais de 1789.

stitucional, político, económico e social que viabilizaram a transição do autoritarismo da monarquia Europeia para a consagração dos valores da liberdade individual, da democracia e dos direitos fundamentais dos indivíduos (ainda que a consagração de muitos desses direitos e a sua extensão a todos os indivíduos independentemente de sexo, raça e religião apenas tenha obtido consolidação generalizada, ainda que não universal, no decurso do Séc. XXI).[28]

1.3.1 O Estado Liberal ou Estado mínimo

O Estado Liberal é o primeiro modelo histórico do Estado contemporâneo e, por contraponto ao Estado Absolutista que o antecedeu, é marcado pela clara distinção entre as esferas pública e privada e por um desenvolvimento económico crescente. No domínio político este período marca o surgimento do princípio da separação de poderes, ou seja, da distribuição por estruturas institucionais distintas dos poderes legislativo, executivo e judicial, que até aí se encontravam centrados na figura do monarca, facto que potencia o contexto adequado ao crescimento económico (Leibfried e Zürn, 2005). A necessidade de limitação do exercício deste Poder até aí concentrado nas mãos de apenas uma pessoa encontrará forma nos argumentos de Locke e posteriormente de Montesquieu.

Ao nível da configuração do poder político, o poder legislativo assume-se como elemento central em detrimento do poder executivo (o parlamento substitui o monarca absoluto), sendo no parlamento que está representada a sociedade e a vontade dos cidadãos. É neste contexto que a lei assume primazia face aos outros poderes aos quais apenas compete executar ou aplicar a lei (primado da lei) e daí afirmar-se que o Estado Liberal é um Estado de Direito. Neste quadrante merece particular destaque a emergência das constituições escritas enquanto instrumento materializador desta divisão de poderes e da correspondente nova organização do Estado.

O regime económico típico do período liberal é o capitalismo industrial, fruto da passagem da economia comercial marítima para a revolução industrial dos Sécs. XVIII e XIX. Desponta um novo tecido empresarial assente em antigos proprietários de terras e na burguesia que aproveita o desenvolvimento inerente à evolução tecnológica decorrente do surgimento das primeiras máquinas a vapor e pela primeira vez na história mundial o trabalho passa a ser considerado como uma mercadoria, sendo o seu preço (o salário) fixado livremente no mercado. Assiste-se a uma diminuição do intervencionismo e da dimensão estadual e a uma preponderância da liberdade individual (e, nessa medida, da liberdade contratual) e do mercado. O Estado limita-se às funções mínimas de garantia da ordem e da segurança pública competindo aos indivíduos em mercado e em livre concorrência assegurar o seu interesse individual, por ser essa a forma pela qual melhor se garante o interesse geral (teoria da mão in-

[28] Em Portugal a revolução liberal apenas teria lugar em 1820 e viria a originar em 1822 uma Constituição imbuída dos princípios liberais, especialmente influenciada pela Revolução francesa.

visível de Adam Smith)[29]. Acentua-se deste modo o fosso entre o domínio público e o domínio privado e a supremacia do mercado face ao papel do Estado, passando este a deter um papel secundário na Economia no que correspondeu ao apogeu do Liberalismo Económico.

Apesar da reduzida intervenção do Estado no domínio económico neste período é do resultado da transformação do poder político e da sua nova estruturação na transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal, decorrente da perda do poder absoluto dos monarcas e da concomitante distribuição desses poderes entre órgãos distintos numa lógica de controlo tripartido e a atribuição de direitos civis aos cidadãos (fruto da revolução Francesa e da Constituição de 1791[30]), que pode falar-se no surgimento da Administração Pública[31], pelo menos num sentido mais próximo do atual e mais consentâneo com o conceito de um funcionalismo público[32].

Como acima referido, independentemente das considerações teóricas que relacionam a Administração e a Política e a densidade ou proximidade entre ambas (a este respeito Chevallier, 2002, Mozzicafreddo, 2001a), um aspeto é imutável: a Administração Pública constitui um elemento operacional ou instrumental do Estado, materializando a sua ação no quadro das suas políticas, decisões e poderes, em todo o caso, vinculada na sua atuação ao Direito e à Ética e também às decisões políticas do Governo que têm carácter obrigatório na sua atuação.

Tal como acima referido, acompanhando a tendência económica surgem também as primeiras constituições liberais que deram origem ao aparecimento dos primeiros direitos de cidadania, traduzidos, em concreto, num reforço das garantias jurisdicionais dos cidadãos face ao Estado. O cidadão no Estado liberal desempenha um papel central com enfoque na garantia dos direitos civis e na participação política (mesmo nos primeiros desenhos das monarquias constitucionais), num quadro de intervenção limitada do Estado (Estado guarda-noturno) em nome da liberdade de atuação do cidadão com fundamento nos princípios da liberdade, da propriedade privada, da relação contratual, da responsabilidade e da concorrência. Esta evolução do Estado e das suas atividades é resultado de uma evolução incremental das suas funções, que passam a dar resposta ao crescimento populacional, tecnológico, à urbanização,

[29] A expressão simbólica do liberalismo económico é a expressão francesa "laissez faire, laissez passer".

[30] As ideias da Revolução Francesa foram materializadas na Constituição Francesa de 1791 através da consagração de direitos civis dos cidadãos, da abolição do feudalismo, da nacionalização dos bens da Igreja e do reconhecimento da igualdade civil e jurídica entre cidadãos.

[31] Certos autores como Rocha (2001) referem que a Administração Publica é tão antiga como a Humanidade e existe desde que os seres humanos se organizaram em comunidade, tendo surgido da necessidade de estruturar serviços comuns, sendo o funcionário a primeira profissão (Gladden apud Rocha 2001: 13) a par da classe sacerdotal.

[32] Durante este percurso, a evolução do Estado, e as suas diferentes variações, deu origem a 3 grandes tipos de Modelos de Administração: Napoleónica, que vigorou em países como França, Portugal, Espanha e Itália e tinha no Direito Administrativo a sua principal fonte de legitimidade; Prussiana, que teve como palco a Prússia e, a partir de 1871, a Alemanha e que se baseava numa Constituição que valorizava os direitos humanos, sociais económicos e culturais; e Anglo Saxónica, em países como a Inglaterra, os EUA e a Austrália, que revela preponderância do Direito Civil face ao Direito Administrativo.

à consequente conflitualidade e mobilização social, bem como à lógica evolucional de expansão e aprofundamento dos referidos direitos dos cidadãos.

Todavia, um conjunto de fatores de ordem económica, política, ideológica e jurídica, evidenciaram que a iniciativa privada e o mercado auto regulado, por si só, não revelavam autonomia suficiente, quer no domínio organizacional — quanto à rentabilidade das suas operações e à qualidade dos seus produtos –, quer quanto à investigação industrial e profissional e ao desenvolvimento dos seus recursos humanos (Mozzicafreddo, 2001b). Esses fatores e a evolução dos direitos de cidadania conduziram à evolução do Estado liberal para uma construção de tal forma "vocacionada" para os cidadãos que justificaria a designação de Estado Providência mas que viria a ser igualmente conhecida por outras designações: *Welfare State*, Estado Administrador/de Administração, Estado Intervencionista ou Estado de Prestações.

1.3.2 O desenvolvimento uma justiça social - Estado Providência

O Estado-providência[33] em termos temporais estende-se de 1945 até meados de 1974/75 (período que ficaria conhecido como "os 30 gloriosos" ou "30 anos de ouro"[34]) e resulta de uma fase marcada por vários fatores e acontecimentos de ordem política, económica e social dos quais se destacam: o desenvolvimento dos primeiros sistemas de seguros sociais e laborais; as duas guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945); a Grande depressão (com início a 1929); a profunda miséria social dos operários e os defeitos tornados evidentes do regime capitalista industrial, designadamente a incapacidade de evitar as crises económicas (hiperinflação, estagnação, ou recessão); e o aparecimento nas classes média e alta de medo da revolução social[35].

Neste período, o Estado assume diretamente o encargo da execução de um extenso conjunto de tarefas por se considerar que apenas ele pode prosseguir o bem-estar social, afirmando-se John Maynard Keynes como o grande teórico deste modelo de intervenção na economia[36].

Apesar destes acontecimentos terem gerado reações que conduziram a três tipos de regime económico diferentes no Séc. XX, apenas analisaremos o capitalismo

[33] Apesar das diversas designações adotaremos no presente trabalho a referência a Estado-providência.

[34] Expressão que se crê ter sido utilizada pela primeira vez pelo demógrafo francês Jean Fourastié.

[35] É de considerável relevância o papel da intervenção de Marx e Engels defendendo a revolução proletária o movimento sindicalista e, também, o aparecimento de doutrinas reformistas, intervencionistas e orientadas para a justiça social como a Carta Encíclica "Rerum Novarum" do Papa Leão XIII em 1891.

[36] Na sua obra "Teoria geral do emprego, do juro e da moeda" Keynes procura explicitar que a experiência económica não demonstrara que quando os indivíduos agem como unidade social são menos esclarecidos do que quando atuam separadamente, pelo que é fundamental que o Estado considere a intervenção na economia em particular como forma de controlar os ciclos económicos, aplicando, quando necessário, medidas anti cíclicas (imprimindo moeda e emitindo dívida pública caso necessário nos momentos recessivos em que os agentes privados se retraem) de modo a poder alcançar o pleno emprego. De notar que Keynes não defendia a manutenção de orçamentos deficitários nos períodos expansionistas dos ciclos económicos.

democrático (também designado por economia social de mercado) inerente ao Estado democrático e social (Inglaterra, França mais tarde restantes países, incluindo Portugal)[37]. Trata-se de um período em que foi criada legislação laboral visando a proteção dos trabalhadores, grandes serviços públicos sociais de acesso gratuito em áreas prioritárias como a saúde, a educação e a segurança social, executadas políticas económicas modernas e progressivas para diversificar a função intervencionista do Estado na Economia, para promover o crescimento económico e emprego e para corrigir crises conjunturais da economia, aliando a promoção do crescimento económico e, em parte dos países, a redução das desigualdades sociais.

Neste contexto, a administração pública passa de potencial agressora dos direitos subjetivos dos cidadãos para instrumento de realização das mais variadas tarefas (administração de prestação), evoluindo-se para uma forte interpenetração entre o Estado e a Sociedade.

O Estado-providência (Estado positivo na expressão de Majone, 1997a) tem como fonte de poder essencialmente a capacidade de cobrar impostos e de realizar despesa pública e é marcado por uma intervenção direta na sociedade, na economia e no mercado, através da redistribuição de rendimento (transferindo recursos e assegurando a provisão de bens de mérito), da estabilização macroeconómica (garantindo níveis adequados de emprego e de crescimento) e de regulação do mercado (por via da correção das suas falhas).

Esta versão Keynesiana de Estado-providência desenvolveu-se mais com a expansão do conceito de cidadania (desenvolvimento dos direitos e regulação dos riscos sociais/laborais), com a queda dos regimes ditatoriais na Alemanha, Itália, Hungria, etc., e com a prevalência dos governos sociais-democratas. Neste sentido, Flora e Alber (1984: 40) para quem as origens do Estado-providência moderno estão ligadas ao domínio social e laboral e o seu surgimento decorre da sociedade industrial e da democracia de massas, sendo um fenómeno da modernização, que se desenvolve como um produto da crescente diversidade e extensão das sociedades, como um processo de mobilização política e social e como uma consequência do desenvolvimento dos Estados de direito, constituindo uma construção muito orientada para os cidadãos. Na verdade, para estes autores a cidadania é a "instituição" central funcionando como elemento de ligação das sociedades modernas e de alta diversificação. Existem relações específicas entre certas estruturas organizativas e a concretização desses direitos de cidadania. Essas estruturas são o mercado, as associações e o Estado burocrático, sendo que os direitos civis se ligam ao mercado e às associações, os direitos políticos às associações e ao Estado burocrático (concretizado na existência de um sistema parlamentar) e os direitos sociais mediante as associações e o mercado.

A estrutura do Estado-providência foi sendo organizada como resposta às necessidades e aos problemas que surgiram na sociedade, dando ao Estado uma multipli-

[37] Não iremos abordar o Estado Comunista (Rússia e China e depois de 1945, fim da 2ª Guerra Mundial, na Europa de Leste) e o Estado Fascista (Alemanha, Áustria, Portugal, Espanha, Itália e Grécia ainda que com diferenças temporais).

cidade de funções, que estiveram na base da matriz institucional deste modelo e que poderá ser caracterizada, da seguinte forma (Peters *apud* Antunes, 2003: 377): (i) Estado ao centro — o grau de intervenção do Estado nos mercados altera a estrutura da posse da indústria e redistribui riqueza entre os diferentes atores sociais, expandindo ou restringindo os seus serviços como uma questão de opção política; (ii) isolamento e homogeneidade industrial — o Estado é um conjunto de instituições poderosas que podem ser usadas para reforçar a vontade política dos eleitores; e (iii) superioridade e soberania do Estado — o Estado é visto como soberano, ou seja, os seus poderes e capacidades são absolutos, em vez de relativos, contextuais e negociáveis. O Estado tem muitas interações com a sociedade que o rodeia mas é ele, o principal ator e conducente dessas mesmas interações.

Neste contexto, é possível divisar quatro grandes funções que conduziram ao crescimento do Estado-providência (Mozzicafreddo, 2000: 1): (i) Funções sociais (controlo das incertezas): segurança social, saúde e qualificação, que correspondem à primeira fase de igualitarismo de base nos direitos e benefícios; (ii) Funções Económicas e de mercado: através de incentivos à atividade económica, regulação e resposta às falhas de mercado e compensação; (iii) Organização e Integração Territorial: que ultrapassam a mera ocupação do território e visam a sua adaptação às comunidades e atividades e a divisão de competências a nível local e regional; e (iv) Políticas de Equilíbrio Sistémico: como sejam a concertação, negociação e compensação relativamente aos parceiros sociais (patronato, sindicatos) no estabelecimento de regalias e direitos sociais e profissionais.

Este processo de crescimento significou que a economia passou a entrar na esfera do Estado e este passou a intervir nela, regulando e disciplinando-a diretamente. Estas alterações conduziram ao crescimento do peso das despesas públicas no produto nacional (neste sentido também Flora e Alber, 1984), cuja razão de ser se deve à crescente necessidade de regulação ~~da economia, não só~~ pela sua complexidade, mas devido à estrutura monopolis~~ta do Estado que o impelia a abranger co~~m a sua atuação diferentes sectores relevantes para o crescimento económico (Moreira, 1997).

Acresce que as evoluções do modelo de cidadania produziram alterações das expectativas, das necessidades e das exigências, verificando-se o aumento da riqueza (que conduziu a uma modificação da perceção individual sobre a igualdade e reduziu a disponibilidade para aceitar um tratamento igualitário), ao mesmo tempo que se verificaram fortes alterações das tendências demográficas centradas na diminuição da população ativa com um aumento exponencial da população mais idosa por via do alargamento da esperança média de vida (população esta mais necessitada de cuidados de saúde o que pressiona as despesas públicas) o que acarretou uma diminuição dos contribuintes e exige destes uma maximização crescente da sua produtividade (neste sentido, Esping-Andersen, 2002: 3). Em simultâneo assiste-se ao aumento das migrações internas e externas o que exige maior reforço das políticas públicas de coesão e integração.

Naturalmente o alargamento da esfera de atuação da Administração Pública do Estado-providência envolve o reequacionar das garantias dos cidadãos dado que o crescente intervencionismo do Estado com uma legitimação que não possuía anteriormente exige o reforço dos instrumentos adequados à defesa dos particulares. Estamos perante uma maior predominância do poder executivo, pelo que é reclamada uma maior participação dos particulares na atividade administrativa e sobretudo de afirmação das suas garantias contenciosas. A subordinação da administração à Lei deixa de se centrar na vertente negativa para se centrar numa dimensão positiva que passa a ser o pressuposto de toda a atividade.

Nesse sentido, outra das consequências do crescimento do Estado, foi a afirmação do primeiro modelo de gestão pública digno dessa classificação: o modelo de administração profissional Weberiana ou modelo burocrático. Modelo, este, que surge como um meio de conciliar interesses públicos e privados, como uma forma organizativa mais racional e que contribuiu também para o crescimento natural do aparelho do Estado e da própria administração pública. Este modelo assenta na eficiência da burocracia organizacional[38] e na existência de uma administração sob o controlo do Poder politico, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, neutrais nas suas decisões, e cujo objetivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as decisões políticas e não a sua conceção (Rocha, 2001: 14).

A burocracia era considerada um método de organização racional e eficiente, assente num conjunto de elementos essenciais: a legalidade, a equidade, a competência profissional e a justiça social. O modelo de administração profissional Weberiana assenta na hierarquia e na supervisão direta, ao nível dos mecanismos de coordenação do trabalho, o que coloca a tónica na elevada especialização dos funcionários e na sua capacidade de obedecer às instruções emitidas superiormente.

Neste modelo os funcionários da administração pública são selecionados pelo mérito, inserem-se em organizações com configuração de burocracia mecânica com uma cadeia de comando precisa e claramente delineada com hierarquias bem definidas e autoridade centralizada. Os procedimentos organizacionais estão definidos e são estáveis pelo que os utentes são tratados com profissionalismo, impessoalidade, legalidade e sem favoritismos (Pitschas, 1993 e Antunes, 2007). Weber considerava que estas características levavam a considerar que "as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores às outras formas de organização" (Rocha, 2001: 19).

A administração pública no modelo burocrático centrava-se na prestação direta dos bens e serviços aos utentes ou na regulação direta dos comportamentos, num quadro em que o Estado assume um comportamento paternalista em que decide o que é melhor para o cidadão e qual a melhor forma de lhe prestar os serviços que presta (Denhardt e Denhardt, 2003b). Esta postura reforça a ideia de passividade do lado do cidadão por contraponto ao papel do Estado enquanto prestador do serviço ou

[38] Destaca-se o papel de Wilson e também de Taylor e Fayol no desenvolvimento deste modelo que já estava em evolução desde final do Séc. XIX e se manteve até cerca da década de 70 do Séc. XX (Rocha, 2001: 23).

dos bens, reforçando a matriz pré-existente de uma administração pública fechada, estruturada em torno de tarefas, procedimentos e funções (Pitschas, 1993 e Araújo, 2000).

De acordo com Pitschas (2007), as principais disfuncionalidades do modelo burocrático[39] traduzem-se, por um lado, no bloqueio da iniciativa individual dos funcionários públicos, detentores de uma elevada especialização funcional[40] e, por outro, ao bloqueio à participação dos cidadãos nas decisões da administração. O relacionamento impessoal da administração em face dos cidadãos, apesar de constituir uma diferença positiva contra a discricionariedade existente anteriormente, conduz a que não seja prestada a necessária atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos (Pitschas, 2003: 41). Essa característica constitui uma desvantagem do modelo visto que as funções e o papel do Estado evoluíram para lá da mera aplicação da lei e da manutenção da ordem e da segurança.

Essa evolução do Estado, nomeadamente resultante da emergência do Estado-providência e da necessidade de dar resposta a direitos de cidadania em expansão, conduziu a maior interação com os cidadãos e a maior atenção aos seus interesses individuais, não sendo por isso compatível com uma administração maioritariamente burocrática e impessoal afastada dos seus administrados. Por outro lado, há uma atuação que passa apenas do primado da lei para o primado da gestão, considerando a necessidade de aumentar a eficiência, dar mais autonomia aos dirigentes e à exigência de *accountability*.

Em todo o caso, o modelo de administração profissional Weberiana, desde que modificado, pode constituir um instrumento de utilidade relevante para a administração pública moderna, devendo procurar-se uma terceira via, entre a pura «economização» da função pública e a burocracia de Max Weber permitindo assim uma ligação entre a administração pública do paradigma do Estado de direito e do Estado-providência e a sua reforma necessária (Pitschas, 2003: 44). Alerta ainda este autor para o facto de uma maior empresarialização da administração em detrimento da burocracia e da procura de eficiência não poderem relegar para segundo plano os valores orientadores da sua ação, sob pena dos cidadãos perderem a confiança nas instituições públicas. Para isso será necessário "conciliar os valores de serviço público tradicionais com os «novos» valores próprios das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas" (Pitschas, 2003: 46).

O Estado-providência, nesta fase, é visto como sobrecarregado, ineficiente e ameaçado, ou simplesmente a funcionar mal, defendendo-se, umas vezes a sua diminuição, outras o seu reforço e outras ainda a necessidade de uma revisão geral (Esping-Andersen, 2000). Certo é que ao mesmo tempo que os cidadãos fazem esta análise do Estado continuam a exigir dele certos padrões de serviço que raramente exigem dos privados (Antunes, 2007).

[39] Para maior aprofundamento ler também Rocha (2001: 21).

[40] Não obstante permitir o aumento da eficiência e da produtividade da administração nas tarefas e processos de rotina, tem como ponto negativo o impedimento da comunicação entre unidades especializadas o que conduz à multiplicação de entidades paralelas e ao consequente agravamento de despesas.

Esta amplificação das áreas de responsabilidade do Estado-providência conduziu a uma maior complexidade do funcionamento da administração pública, verificando-se, em paralelo, uma tendência para a cativação crescente dos recursos públicos (coletivos) e de setores do Estado e da administração pública. Com efeito, a chamada dos "stakeholders" aos processos negociais com vista à diminuição da conflitualidade social, profissional e laboral, contribuiu para a escalada do patrimonialismo (particularismo institucional na expressão de Mozzicafreddo, 2010: 85). Os autores Leibfried e Zürn (2005) consideram que o Estado Moderno, apogeu na Europa continental, se tornou num "monstro" (*polimorphous beast*) cuja atividade se alargou a um leque de atividades de tal modo distinto e vasto que apenas pode ser definido através de multidimensões e já não através de uma única dimensão.

Para Majone (1997a), as principais causas do declínio do Estado-providência prendem-se, por um lado, com elevados níveis de desemprego e elevadas taxas de inflação que não conseguiam ser explicadas, e por outro, com o aumento da despesa pública e as políticas públicas sociais "generosas" que constituíram parte do problema de desempenho económico que este modelo de Estado não conseguia solucionar. Em suma, como refere Mozzicafreddo (2010), as consequências do modelo do Estado-providência Keynesiano, assente no aumento da procura global efetiva, na diminuição das desigualdades sociais e no equilíbrio entre direitos e formas de legitimidade, procurando dar resposta aos desafios de integração social e sistémica, conduziram a uma expansão da intervenção económica e social do Estado que gerou problemas de desenvolvimento e de equidade.

A crise do Estado-providência é, em grande medida, fruto das dificuldades do Estado fiscal. Na base da necessidade de reflexão sobre a dimensão do papel social e económico do Estado estão sobretudo razões concretas de índole económica e não tanto fatores de ordem ideológica ligados à crença no mercado como melhor via de promoção do bem-estar da comunidade. São as dificuldades orçamentais que impõem à maioria dos Governos a redução da amplitude da intervenção da Administração Pública, isto é, o "emagrecimento" do Estado, e o reequacionar do carácter perpétuo de todas as conquistas sociais[41].

1.3.3 O Estado Regulador

A análise do Estado Regulador impõe compreender o que se entende por regulação. Ora, as noções de regulação são inúmeras dado que esta é objeto de análise por indivíduos de uma multiplicidade de disciplinas académicas (Ciência Política, Economia, Direito, Sociologia, etc.), no âmbito de variados contextos de tempo, história e geografias, aspetos, estes, que necessariamente se veem transportados para as

[41] De referir a relevância no plano político e económico da rotura unilateral dos Acordos de Bretton Woods pelos EUA (1971) e da chamada crise do petróleo (1978-1980), dado que nessa sequência o consenso keynesiano seria substituído pelo designado Consenso de Washington (conjunto de medidas formulado em 1989 por economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, todas elas sediadas em Washington D.C.).

definições por cada um propostas (Jordana, e Levi-Faur, 2004: 3). Regulação, em sentido estrito, pode ser entendido como processo de "estabelecimento de regras para a atividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos" (Moreira, 1997: 34-35), ao passo que num sentido mais amplo a regulação poderá definir-se como todo o "conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas por meio das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes económicos, com o intuito de evitar efeitos nefastos para interesses socialmente legítimos, e orientá-los em direções socialmente desejáveis" (Santos *et al.*, 2011: 181).

A estas definições[42] juntaremos a que nos é dada por Baldwin (1999: 2), segundo a qual podemos divisar três sentidos para o conceito de regulação que variam de uma noção mais restrita (1) para uma noção mais ampla (3), assim: (1) um conjunto específico de normas (regras ou comandos) — envolve a definição de um conjunto de normas e a existência de uma entidade responsável com essa finalidade específica; (2) uma influência deliberada do Estado — envolve todas as ações do Estado com o objetivo de influenciar a economia ou o comportamento social; e (3) todas as formas de controlo ou influência social — envolve todos os mecanismos que afetem comportamentos sejam provenientes do Estado ou de outros agentes como os próprios mercados[43].

No essencial do conceito podemos apontar como elementos comuns a definição e a imposição de um conjunto de regras, no quadro de uma intervenção do Estado que visa conformar os comportamentos dos seus destinatários com vista ao cumprimento de determinados objetivos e interesse público.

Assiste-se no final do século XX, mais propriamente a partir da década de 80, à emergência do Estado Regulador ou Estado Pós-social fruto dos problemas de desempenho económico do Estado-providência a que se aliou o aparecimento da noção de falhas de Estado (conceito introduzido pelos defensores da teoria da escolha pública) que decorre da identificação de um conjunto de falhas geradas pela intervenção pública e das quais a política de nacionalizações é um exemplo[44](Majone, 1997a: 142). O elemento mais importante é que estes foram aspetos relevantes que contribuíram para convencer o cidadão/eleitor da necessidade de evolução para um novo modelo de Estado que assegurasse maior concorrência na economia, uma maior ênfase na dimensão económica da oferta (e não da procura) e profundas reformas das políticas do Estado-providência (Majone, 1997a).

[42] Dada a respetiva pertinência, mencionamos igualmente a definição de Philip Selznick segundo a qual "regulation referes to sustained and focused control exercised by a public agency over ativivities that are socially valued" (Selznick, apud Majone, 1996: 49).

[43] Apesar da referência sintética, propõe-se, para melhor compreensão da perspetiva de mutabilidade do conceito de regulação ao longo do tempo sugere-se a leitura de Jordana, Jacint e Levi-Faur (2004: 5), os autores fazem nota da afirmação de George Stigler de 1975 segundo a qual "regulation and competition are rethorical friends and deadly enemies: over the door of every regulatory agency should be carved: Competition not admitted." Para de imediato dar nota que presentemente não só regulação e concorrência não são inimigos mortais como a regulação evoluiu para a regulation-for-competition.

[44] Pois, não obstante a nacionalização das empresas públicas, não foi possível atingir os objetivos quer sociais, quer económicos a que as nacionalizações se propunham.

A par desses aspetos refira-se a importância o papel percursor dos Estados Unidos da América (EUA) em termos regulatórios e, no plano europeu, do Reino Unido[45], bem como o aprofundamento da Comunidade Europeia e a construção do mercado (Gonçalves e Licínio Lopes Martins, 2004: 180, e Moreira e Fernanda Maçãs, 2003: 9; Majone, 1996: 49).

É consensual que esta nova forma de intervenção consiste na redução do papel do Estado enquanto produtor e prestador de bens e serviços (procurando uma menor presença direta na economia e assim uma diminuição da despesa pública) para uma posição de regulador dos agentes nos mercados visando essencialmente a promoção da eficiência e o crescimento económico. Essa alteração na Europa apenas foi possível através dos movimentos de liberalização das atividades económicas (permitindo o livre acesso a capitais públicos ou privados), de privatização das entidades públicas em sectores chave da economia (no sentido de abertura à livre iniciativa privada que teve como efeito uma privatização em sentido organizatório e também em sentido material[46]), de reforma do modelo social e de desburocratização (desregulação e re-regulação), no sentido de criar regras menos restritivas ou menos rígidas (Majone, 1997a).

Este novo modelo não significa que o Estado tenha abdicado da sua intervenção, isto é, não se assiste a um retorno ao paradigma do Estado Liberal. Apenas tem lugar uma reconfiguração da atuação e fisionomia institucional do Estado que passa essencialmente por assegurar uma combinação de desregulação e de re-regulação respeitando os conceitos de eficácia, eficiência e economia (Majone, 1997a: 143). O papel do Estado é assim o de suprir as falhas do mercado (ou mercados) sem gerar falhas de Estado, o que não determina por si uma diminuição mas antes uma reorganização dado que o exercício das funções regulatórias exige a mobilização de uma quantidade significativa de recursos. Verificou-se, assim, um *novo sentido de regulação* (Moreira e Fernanda Maçãs, 2003: 13; Majone e António La Spina, 1992: 267).

De referir que para Braithwaite (2006: 408) não estamos perante um Estado Regulador mas antes um "Capitalismo Regulador" dado que as nações mais ricas continuam com despesas públicas elevadas em políticas públicas de "welfare" e que o Estado-providência não era tanto um Estado que providenciava bem-estar mas sim que era um prestador de bens e serviços muito para lá do mero bem-estar (transportes, infraestruturas industriais, *public utilities*, etc.) sendo que parte desses serviços foram privatizados com a evolução para o "Capitalismo regulador".

[45] No Reino Unido Margaret Thatcher foi responsável por desencadear processos de privatização muito abrangentes de grande parte dos serviços públicos, designadamente, os setores de gás, eletricidade e telecomunicações e mais tarde o setor ferroviário e setor dos serviços de abastecimento de água.

[46] Privatização em sentido organizatório enquanto transformação de pessoas coletivas públicas com funções de operador (o Estado enquanto prestador ou agente) no mercado em pessoas coletivas de direito privado e privatização em sentido material na medida em que as próprias atividades e tarefas até aí cometidas ao Estado foram transferidas para o mercado e para o setor privado (Gonçalves e Licínio Lopes Martins, 2004).

Esta regulação pode assumir diferentes modelos[47], designadamente: regulação *direta* pelo Governo através dos serviços da administração direta dele dependentes, regulação *indireta* mediante agências ou regulação *independente* por via das entidades independentes [*vide* o aumento do número de entidades independentes nos Estados Membros e ainda a criação de Entidades independentes Europeias de âmbito supranacional])[48]. Independentemente desses modelos, a Administração Pública típica do Estado Regulador centra-se na busca da eficiência na gestão pública, sendo a criação de uma cultura baseada na exigência e no mérito aspetos chave que colocam em causa a aplicação geral do modelo tradicional de gestão pública (Ferraz, 2008), passando a impor-se a corrente do New Public Management (NPM) também designado de modelo Gestionário, Managerialista ou Nova Gestão Pública. O modelo de Weber nesta conjuntura de mudança passou a estar associado à ineficiência e ineficácia na resposta aos utilizadores e como um entrave ao desempenho e crescimento da economia o que constituiu fundamento bastante para optar pela adoção das técnicas de gestão empresarial (Araújo, 2000). O que se traduziu numa importação para o funcionamento da administração pública dos instrumentos da gestão privada (gestão empresarial) típicos da atuação no mercado sendo os objetivos (maior eficiência do sector público e maior qualidade dos serviços por si prestados) atingidos por via da atribuição de maior autonomia e profissionalização dos gestores públicos acompanhada de forte responsabilização em função dos resultados atingidos (Pitschas, 1993, 2003 e 2007; Rocha, 2001, Ferraz, 2008).

Para Mozzicafreddo (2001a) o contexto que introduz a explicação para as reformas neste âmbito assenta nas seguintes razões estruturais: o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado (o aprofundamento do Estado-providência implicou um aumento dos gastos sociais), a complexidade do funcionamento da administração (decorrente do avolumar de iniciativas de regulação e normalização e pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade), a alteração das expectativas dos cidadãos (o aumento dos direitos dos cidadãos e das novas exigências e necessidades quanto à qualidade dos serviços), e, ainda, as novas tendências de transformação das estruturas (no sentido de estruturas menos centralizadas e mais equitativas num quadro de governação mais flexível e transparente). Estas razões conduzem ao aparecimento de uma lógica de gestão profissional (lógica gestionária) da administração pública orientada para a satisfação das necessidades do cidadão, substituindo-se a tónica dos procedimentos internos por uma postura de mercado virada para a vertente externa, isto é, para os resultados e para os clientes num quadro de maior qualidade a um menor custo.

Este conceito assume-se, em síntese, com um novo modelo teórico que visa a substituição da gestão pública tradicional por técnicas e processos típicos da gestão

[47] Confraria (2015: 362), sublinha a questão da avaliação da necessidade de regulação e concluindo-se pela sua necessidade a pertinência do estudo de qual o modelo mais apto dado que nem sempre, para todos os problemas o modelo de regulação independente será o mais adequado a produzir os melhores resultados.

[48] Encontramos, ainda, no quadro dos modelos de regulação a referência à autorregulação (Moreira, 1997: 52, Majone, 1996: 23).

empresarial (Rocha, 2001), mas também, por valores privados (Denhardt e Denhardt, 2003b: 22). A administração pública deixa de se dedicar ao mero exercício de atos administrativos e passa a gerir atividades e serviços, vindo a racionalidade gestionária (avaliada em função de resultados concretos) a substituir a racionalidade jurídica e burocrática (avaliada com referência a normas abstratas), dando primazia aos valores do mundo empresarial (Rocha, 2001).

Giauque (2003) fala de *Liberal Bureaucracy* por, em seu entender, combinar liberdade e constrangimentos, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder. A introdução da NPM torna as organizações públicas conformadas num modelo quasi-comercial em que existe, por um lado, uma componente burocrática, hierarquizada e muito controlada com mecanismos de conformidade e, por outro, novas possibilidades e novas aberturas inspiradas na ideologia neoliberal. Para este autor, é difícil definir exatamente o que é o NPM apesar de ser possível dizer que apresenta, em países distintos, um conjunto comum de princípios assentes na melhoria dos serviços prestados (cidadão/cliente), na modernização do processo de produção de forma a torná-lo mais flexível e eficiente, na definição clara dos objetivos a cumprir (baseado numa "contratualização" e na gestão de um orçamento), e avaliação sistemática do desempenho individual e coletivo através da definição de critérios de avaliação. Na sua análise as organizações públicas apresentam características próprias diferentes das dimensões típicas das demais organizações (estratégia, cultura e estrutura), designadamente o carácter político, o carácter legal, e a especificidade da cultura. Estas especificidades dos valores democráticos e legais estão associadas ao conceito de cidadania. As organizações públicas são obrigadas a legitimar a sua atividades de duas formas, num aspeto mais formal, na conformidade às leis, e numa vertente substantiva, pela eficiência e eficácia das suas ações (Giauque, 2003).

Como principais contradições deste modelo Giauque aponta: (i) o facto de se pedir aos funcionários que participem e troquem informação, ao mesmo tempo que não têm impacto nas decisões da organização, (ii) o facto de os funcionários fazerem um esforço para responder aos novos desafios mas sem compensações, ao mesmo tempo que se verifica a concentração do processo de decisão nos gestores (maior poder e status).

A perspetiva gestionária ou managerialista da NPM não obstante revelar uma alteração da forma de funcionar da administração pública (mais orientada para a satisfação das necessidades dos seus clientes) veio revelar uma visão individualista e economicista das relações entre o Estado e os cidadãos que são encarados como meros clientes (Denhardt e Denhardt, 2003b: 13) e não como verdadeiros cidadãos, detentores de direitos e deveres. Para Mozzicafreddo (2001b) esta perspetiva decorre da pressuposição (incorreta) de que intrinsecamente a gestão empresarial é superior à gestão pública, ficando o papel dos cidadãos reduzido ao de meros consumidores.

Para alguns dos críticos da nova gestão pública, as características da reforma introduzidas pelo modelo da NPM produziram excessos visto que o enfoque na eficácia e eficiência dos serviços públicos (nos resultados) descurou valores do serviço público.

Para Pitschas (2007) a administração pública não é similar a uma empresa do sector privado que exista com o objetivo de servir e proteger o público, antes se constitui como uma organização que deve gerir o interesse público na prossecução do bem comum. Desse modo, a reforma da administração pública está confrontada com o desafio de procurar equilibrar a gestão pública de raiz legalista e a lógica empresarial que preconiza a aplicação das técnicas de gestão privadas. A atenção das organizações públicas deve focar-se nas preocupações dos cidadãos e dos funcionários considerando que o interesse público deve ser o objetivo que preside a sua atuação e não um subproduto da mesma (Araújo, *sem data*: 9).

Para Denhardt e Denhardt (2003a: 7-8)[49] sem prejuízo de a NPM ter introduzido um conjunto de características com impacto muito relevante na governação, suscitam-se questões chave quer para os funcionários, quer para os clientes da administração pública quando a análise se efetua do lado dos valores públicos e não apenas ao nível da gestão, o que coloca a tónica da discussão da reforma da administração na ética da função pública (Pitschas, 2003).

A realidade pública é muito abrangente e distinta da realidade privada (especificidades de carácter político, legal e cultural) pelo que devem existir modelos de gestão diferenciados e adaptados a cada uma dessas realidades (Rocha, 2001, e Pollitt e Geert Bouckaert 2000). A ligação das organizações públicas ao poder político, do qual emana a legitimidade da sua atuação, e da sua relação com o cidadão/cliente é distinta da gestão privada, na medida em que as organizações públicas se regem pela resposta às necessidades coletivas, expressas pelos cidadãos, e as organizações do sector privado visam dar resposta ao seu próprio benefício e rentabilidade, numa relação de reciprocidade com o cliente (Mozzicafreddo; 2001a; 2001b).

Conclui-se que a NPM não pode ser tida como uma solução para todos os problemas da administração pública. É neste quadro que surgem novas correntes defensoras de um modelo que ligue o modelo de administração profissional Weberiano à sociedade civil[50], resultando uma espécie de terceira via entre o modelo de administração profissional Weberiano e o modelo da NPM (Pitschas, 2003) traduzindo uma evolução da democracia administrativa, na justa medida em que os administrados (passivos) se tornam cidadãos-parceiros (ativos) de uma administração que está aberta à sua participação.

Ocorre, assim, o surgimento e consolidação de um novo modelo defendido por Robert e Janet Denhardt designado de New Public Service (NPS). Esta abordagem contempla uma visão alternativa do conceito de cidadania democrática na qual o cidadão é entendido como um agente envolvido de forma ativa na prossecução de um interesse coletivo que extravasa o seu próprio interesse (um verdadeiro *empowerment* do ci-

[49] Afirmando a diferença existente entre quando se age como cliente, focado no interesse pessoal, ou como cidadão, focado no interesse comum e nas consequências das políticas em termos de longo prazo para a sociedade.

[50] Introduzindo formas de transparência, accountability, participação e equidade sobre o modelo burocrático, atualizando-o e reduzindo as suas disfuncionalidades.

dadão). Tal exige necessariamente mais dos cidadãos, nomeadamente, que estes detenham conhecimentos sobre os temas públicos, mas também um sentimento de pertença, uma preocupação com o todo e uma ligação moral com a comunidade cujo destino está em causa (Denhardt e Denhardt, 2003a).

Este conceito emergente assenta no aproveitamento de elementos chave do modelo do NPM, tais como a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, a par do reforço da necessidade de aprofundamento dos conceitos de serviço público, de cidadania (participação dos cidadãos nas decisões de gestão pública) e da *accountability*. Defende-se uma administração pública de um Estado que atue como parceiro, isto é, que sendo responsável pela formulação e regulação de políticas públicas pode entregar a sua execução a outras estruturas colaborativas, públicas ou não, garantindo, no entanto, os valores da responsabilidade e da integridade (Denhardt e Denhardt, 2003a). A teoria do NPS baseia-se, assim, no axioma de que o interesse coletivo é algo possível de alcançar através do contributo individual de cada cidadão para a sociedade em que se integra, sendo esse interesse coletivo maior do que a mera soma de diversos interesses privados. Neste quadro à administração pública compete não apenas dar resposta às necessidades de clientes (lógica gestionária), mas sim construir relações de colaboração com e entre os cidadãos (Gomes, 2001 e Denhardt e Denhardt, 2003b).

Nesse contexto despontam já as sementes de uma nova Governação assente na democratização da administração pública e de efetiva colocação desta ao serviço do cidadão, não apenas com o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia da sua atuação e dos seus resultados mas principalmente visando a democratização dos conteúdos das políticas públicas e da respetiva concretização, num quadro de valores como a legalidade, a equidade e a transparência, e de reforço da legitimidade dos instrumentos e estruturas de organização pública (Mozzicafreddo, 2001a; 2001b).

O contributo das teorias da cidadania democrática que, como defendem Denhardt e Denhardt (2003a), é muito exigente do ponto de vista de cada cidadão, vem permitir enriquecer e alterar o modelo da nova gestão pública, introduzindo-lhe a perspetiva da orientação para o cidadão. Este envolvimento do cidadão reforça a sua condição de cidadania deixando a administração pública de considerá-lo apenas como um eleitor ou cliente. O papel dos funcionários públicos não pode focar-se apenas no mercado impondo-se forçosamente que tenha em consideração o direito, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos. O papel do Estado e da administração neste âmbito é o de funcionar como um interlocutor e coordenador dos interesses dos cidadãos, apoiando-os na conquista dos seus interesses e dessa forma do interesse coletivo, passando a ser um ator entre outros, assegurando desta forma uma maior probabilidade de sucesso do desempenho das organizações públicas que se encontram ao serviço do cidadão de forma colaborativa (Denhardt e Denhardt, 2003b). Esta orientação da administração pública para os valores da cidadania implica uma melhoria da relação cidadão-administração, que "depende fortemente da orientação para a cidadania das políticas públicas" (Mozzicafreddo, 2001b: 155).

Este movimento evolutivo do Estado, da sua forma de se relacionar com a economia e do papel do cidadão conduziu a uma nova filosofia reguladora em que se considera fundamental a intervenção exterior, a hetero-regulação pública, para garantir o bom funcionamento da concorrência e a satisfação das necessidades básicas de todos os cidadãos (Calvão da Silva, 2008).

A desregulação estadual conduz a uma densificação da regulação pública da economia, ou seja, a transformação da administração prestadora numa administração árbitro dos interesses privados e públicos envolvidos no mercado obrigado a novas formas de planificação jurídica, de regulação. O mercado tem de ser regulado de forma a funcionar com equilíbrio e de acordo com os objetivos de interesse público, daí se referir que a mão invisível do mercado carece da mão visível da regulação pública (Moreira e Maria Manuel Leitão Marques, 2003).

Essa preocupação é tanto mais crucial quando estejam em causa serviços essenciais às necessidades mais elementares dos cidadãos o que implica que crescentemente a regulação económica internalize preocupações da regulação social, tais como a proteção do meio ambiente, da saúde, das condições de trabalho, a qualidade e segurança dos bens e serviços e a defesa do consumidor.

Associada à emergência do Estado regulador está o aparecimento do modelo de regulação independente como veremos de seguida.

CAPÍTULO 2 · A REGULAÇÃO INDEPENDENTE E OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

2.1 A regulação independente — caracterização e evolução

O modelo de regulação por autoridades independentes tem origem nos EUA[51] através da criação nos finais do Séc. XIX de *Independent Regulatory Commissions* — cuja criação e controlo fica a cargo do Congresso (poder legislativo) e não do Presidente (poder executivo) apesar de ser este a designar os membros das comissões — apenas posteriormente se tendo verificado a importação do modelo para a Europa[52].

Na génese, porém, da aplicação deste modelo de regulação independente nos EUA e na Europa não poderiam estar razões mais diametralmente opostas. Com efeito, se nos EUA a regulação independente emerge como meio para conter os excessos das empresas e de limitar os efeitos nefastos da concorrência "selvagem" (dado o forte pendor da iniciativa individual no plano socioeconómico), na Europa a regulação independente (fortemente promovida pelo desenvolvimento do projeto Europeu, primeiro pelas Comunidades Europeias e mais tarde pela União Europeia) surge em contexto de eliminação de barreiras públicas à concorrência e de defesa e promoção da livre iniciativa privada (Calvão da Silva, 2008; Majone, 1996). No cerne desta diferença encontramos também (sobretudo) razões ideológicas dado que nos EUA prevalecia a ideia de que o mercado em condições normais providenciava um funcionamento eficiente e adequado, ao passo que na Europa prevalecia a ideia de competir ao Estado o papel de

[51] É consensual na doutrina nacional e internacional que a primeira entidade deste tipo (primeiro regulador independente) foi a Interstate Commerce Comission (ICC) criada em 1887 para supervisionar a organização e a gestão dos serviços relacionados com o transporte ferroviário e que se autonomizaria do poder executivo do Federal Department of Interior em 1889.

[52] A reforma do Estado e o reforço da regulação é um movimento que não se resume à Europa tendo-se constatado o respetivo alargamento em outras geografias do mundo, tais como a América Latina, o leste da Ásia em de forma generalizada, a vários outros países em vias de desenvolvimento (Jordana, Jacint, e Levi-Faur, 2004)

garante do interesse público acima dos interesses individuais dos cidadãos (das necessidades coletivas transformadas em interesse coletivo, emerge o conceito de interesse geral como fundamento da intervenção do Estado e que seria por este "apropriado" na construção da teoria do interesse público) (Fukuyama, 2004; Gomes, 2013).

No plano Europeu seria o Reino Unido (por claras similitudes do respetivo regime e das conceções da relação Estado/sociedade com os EUA) o pioneiro na constituição de autoridades de regulação com níveis elevados de independência[53]. De todo o modo, este movimento rapidamente encontraria igual acolhimento nos países da Europa continental, profundamente impulsionado pelo ordenamento comunitário que crescentemente impôs quer através de Diretivas (*v.g.* Diretiva 97/67/CE, de 15 de dezembro referente aos serviços postais e Diretivas 2003/55 e 54 de 26 de junho referentes ao serviços de eletricidade e gás), quer através das decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias[54], a criação de reguladores independentes nos mercados recém-liberalizados e a separação entre operadores e reguladores (Calvão da Silva, 2008)[55]. Como refere Morais (2001: 116) "as metamorfoses do processo de integração comunitária associadas à reforma do Estado Social ou assistencial, emulsionaram a criação de instâncias independentes no domínio económico.".

No quadro da intervenção regulatória neste modelo independente, o Estado procura combinar eficiência com legitimidade, sendo esta conferida não por via democrática direta (dado que os titulares dos órgãos das autoridades reguladoras não são diretamente eleitos, nem estão na linha hierárquica do Governo) mas antes por via do complexo estatuto de independência e a possibilidade de participação dos interessados ("stakeholders") no exercício da função de regulação (Carapeto, 2003). Estamos, por outras palavras, no campo da desgovernamentalização, ou seja, da assunção pelas autoridades reguladoras independentes da tarefa de regulação do mercado, sem direção — *indirizzo* — do Governo (Moreira e Fernanda Maçãs, 2003, Calvão da Silva, 2015).

Pode afirmar-se que a escolha por este modelo de regulação independente resulta, no essencial, da necessidade de separação da figura do Estado interventor, através de entidades que atuam no mercado como agentes económicos, da figura do Estado regulador, enquanto criador das regras pelas quais se rege o mercado[56]. Não seria possível, em particular, após os movimentos de liberalização, que em simultâneo ex-

[53] Em particular após os anos 40 do Séc. XX o ordenamento jurídico britânico é palco da emergência de alguns Boards com níveis já elevados de independência face ao poder executivo que ficariam conhecidos por "Quasi-Autonomos Non Governamental Organizations" (Quangos) (Moreira e Fernanda Maçãs, 2003: 20). Para uma leitura mais aprofundada sobre os "Quangos" vide Majone, 1998, apud Calvão da Silva, 2008: 134).

[54] Atualmente, Tribunal de Justiça da União Europeia.

[55] Note-se que a atual Lei-quadro das entidades reguladoras em Portugal foi, também ela, decorrente de imposição das instituições Europeias (acompanhadas do FMI) no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (período de 2011 a 2014).

[56] Existem outras razões na génese da atribuição da atividade reguladora do Estado a autoridades independentes, designadamente: neutralização política, grau elevado de especialização em certas áreas técnicas; tutela dos consumidores, do ambiente e de outros interesses especiais; necessidade de assegurar acesso em condições de igualdade rede nos casos das indústrias de rede; necessidade de aumentar a participação dos cidadãos; a exigência de garantia de cumprimento das obrigações de serviço público. Para maior aprofundamento (Calvão da Silva, 2008 e 2015).

istissem operadores privados, operadores públicos e ainda o próprio Estado a "definir as regras do jogo", dado que estaria em causa a necessária *paridade de armas*[57] (quer no *acesso ao mercado*, quer na *atuação no mercado*) e existiria sempre a possibilidade de favorecimento da posição pública dada a confluência de ambas funções no mesmo sujeito (agente económico no mercado e criador das regras do mercado) (Moreira e Fernanda Maçãs, 2003, Carapeto, 2003).

As autoridades reguladoras independentes têm sido uma das faces mais visíveis das reformas e têm vindo a dotar o sector público de uma maior capacidade de resposta aos desafios de uma sociedade em constante evolução, procurando mecanismos inovadores para prosseguir o interesse público, verdadeiramente "uma nova forma de administrar" (Carapeto, 2003: 144).

Esta independência que caracteriza as autoridades reguladoras é materializada nas seguintes dimensões: (i) independência orgânica — traduzida em requisitos especiais de designação dos titulares dos órgãos (em regra colegiais) da autoridade reguladora; regime próprio de incompatibilidades; num regime quanto ao mandato desses titulares que assegure mandatos mais longos e desfasados dos ciclos politico-eleitorais e inamovibilidade durante os mesmos; (ii) independência funcional — traduzida em ausência de instruções ou diretivas vinculativas, inexistência de controlo de mérito ou da obrigação de prestar contas quanto à orientação definida, capacidade de auto-organização dos respetivos serviços; e (iii) independência face aos interesses envolvidos na atividade regulada — traduzida na nomeação de personalidades para titulares dos órgãos das entidades reguladoras através de critérios que garantam efetiva independência e equidistância face aos interesses em causa (Moreira e Fernanda Maçãs, 2003: 28).

Refira-se que a independência face ao poder político visa também lograr uma certa neutralidade política na gestão, na qual assume relevo a existência de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Temos, assim, num plano político, o Parlamento e Governo a quem estão cometidas a definição do quadro legislativo e das grandes opções organizativas no Estado e, num plano técnico e administrativo, as autoridades reguladoras independentes como responsáveis pela regulamentação secundária ou de 2.º grau, implementação e supervisão das normas e sanção das infrações (Calvão da Silva, 2015: 405, Moreira e Maria Manuel Leitão Marques, 2003: 120).

No quadro de um sistema constitucional como o Português tal solução faz com que a doutrina se interrogue sobre se não está em causa a legitimidade democrática atendendo a que num quadro típico da função administrativa as entidades respondem perante o Governo (enquanto órgão máximo de toda a estrutura administrativa[58] [n.º 2 do artigo 267.º da CRP] e este perante o Parlamento quanto à sua ação e à ação de todas as entidades que lhe estejam hierarquicamente subordinados [artigos 182.º, 191.º e n.º 2 do 267.º da CRP]).

A doutrina aponta como mecanismos dos quais as autoridades reguladoras inde-

[57] Fabio Merusi apud Moreira e Fernanda Maçãs (2003: 12).

[58] Nela se contemplando várias administrações (a administração direta, indireta e autónoma) ainda que com diferentes poderes em face a cada uma delas mas assegurando a eficácia e unidade de ação reclamada pelo comando constitucional ínsito no n.º 2 do artigo 267.º da CRP.

pendentes podem extrair a respetiva legitimação, designadamente os seguintes: objetivos claros e mensuráveis; regras de procedimentos e deveres de fundamentação e publicitação das mesmas (*due process of law*); controlo judicial das respetivas decisões; prestação de informação ao Parlamento (relatórios e presença dos dirigentes no Parlamento quando convocados); especialização e capacidade técnica; transparência e internalização da participação pública (concretização da democracia participativa).

Em todo o caso, e não obstante a resposta perante o parlamento nacional ser um imperativo de *accountabillity* democrática (neste sentido, Moreira e Maria Manuel Leitão Marques, 2003: 198), não se reduzirá essa *accountabillity* a essa dimensão, antes sendo possível encontrar um conjunto de mecanismos de controlo (muito usual no sistema de *checks and balances* do modelo norte americano[59]) que atuando em conjunto possam contrabalançar o *deficit* de legitimidade democrática que se lhes aponta. O mesmo é dizer que a resposta à questão da potencial falta de legitimidade democrática terá de ser encontrada no cerne da ampla "obrigação de prestar contas pelos atos" que recaíra sobre cada regulador[60].

Debrucemo-nos agora sobre os poderes das autoridades reguladoras independentes. Apesar de certa adaptabilidade em função dos setores a regular, podemos agregar em três categorias os poderes regulatórios[61] das autoridades reguladoras independentes (Moreira, 1997, Paz Ferreira *et al.*, 2009): (i) Poder de estabelecer normas; (ii) Poder de garantir a aplicação e execução das normas; (iii) Poder de fiscalizar o cumprimento das normas e punir as infrações. Este quadro resulta na congregação de poderes que se aproximam dos três poderes típicos do Estado (legislativo, executivo e judicial), o que, a par da sua independência face à tradicional sujeição da administração ao Governo, coloca a questão de saber se não estaremos perante um quarto poder do Estado (Rosenbloom, 1994: 321; Majone, 1996: 15; Calvão da Silva, 2008: 205).

A questão política mais difícil reside em conciliar e tornar eficazes dois conceitos aparentemente contraditórios: o conceito de independência e o de responsabilização política (conforme assinala Majone, 1996: 118), sendo que, apesar do frágil equilíbrio, é de concluir que estas entidades se reconduzem à função administrativa e não a um quarto poder do Estado.

[59] Desde logo uma característica própria do sistema constitucional dos EUA que é a separação e tensão entre o Congresso (órgão legislativo) e Presidente (órgão executivo).

[60] Em todo o caso, Calvão da Silva (2008) considera que a legitimidade democrática não pode simplesmente ceder à legitimidade tecnocrática, com base na ideia de que as potenciais falhas ou insucessos do sistema democrático e do sistema de partidos políticos não pode fundamentar a sua substituição por um conjunto de técnicos altamente especializados perante quem os cidadãos não se reveem, não sufragaram nem podem pedir contas. Estaríamos, assim, perante uma espécie legitimidade por via de "democracia procedimental" nas palavras de Sabino Cassese (apud Calvão da Silva, 2008: 192).

[61] Não obstante a apresentação dos poderes regulatórios de acordo com a estruturação consagrada doutrinariamente, não podemos deixar de fazer referência aos poderes de soft law dada a respetiva importância na atuação regulatória por constituírem orientações expressas que simultaneamente vinculam a entidade autora e incutem nas entidades reguladas confiança na aplicação das medidas, e critérios aí enunciados. Reconduzem-se tais poderes essencialmente à emissão de recomendações e diretivas, bem como códigos de conduta e manuais de boas práticas (soluções acolhidas formalmente no âmbito da Lei-quadro das Entidades Reguladoras, alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 40.º) vide Baldwin (1999).

No plano nacional, sem prejuízo da criação de algumas entidades com estatuto, meios e poderes de entidades independentes[62] na sequência da revisão constitucional de 1997 (n.º 3 do artigo 267.º CRP), há muito se reclamava uma redefinição do elenco das entidades com atribuições de regulação económica e a atribuição a estas de um quadro legal uniforme, coerente e harmonizado.

Seria, em todo o caso, necessária uma Lei-quadro das entidades reguladoras ou poderia adivinhar-se a suficiência de outro modelo que assegurasse apenas uma certa uniformidade institucional? Pese embora tenha prevalecido a elaboração e aprovação de uma Lei-quadro, existem na doutrina posições divergentes que contestam a necessidade e mesmo a adequação de tal medida.

Para os defensores de tais posições, apesar de o modelo da lei-quadro não ser opção exclusiva do legislador Português[63] e de a experiência nacional até essa data evidenciar profunda heterogeneidade nas configurações das autoridades reguladoras existentes, seria eventualmente mais ajustada a mera existência de um conjunto de orientações gerais quanto a aspetos entendidos pelo legislador como nucleares[64] para a criação, funcionamento e extinção de tais autoridades (Luis Silva Morais, *apud* Calvão da Silva, 2015: 387; Confraria, 2015: 362). Os argumentos em defesa desta posição evidenciam que desta forma, isto é, ao reconduzir todas as autoridades reguladoras independentes a um mesmo modelo, as privamos de cumprirem a razão da sua criação: proporcionar uma resposta adaptada do Estado aos desafios específicos de cada setor económico, de cada mercado e ao conjunto dos objetivos pretendidos (Calvão da Silva, 2008: 189-191, Conselho de Estado Francês[65]). Fica assim o Estado limitado na capacidade de moldar institucionalmente a entidade responsável pela regulação de certo setor à melhor resposta a fornecer sobretudo num contexto de evolução dos desafios e, concomitantemente, das opções políticas para lhes dar resposta.

As entidades reguladoras independentes assumem hoje um papel crucial que se alargou para lá das fronteiras imediatas da promoção da concorrência e da eficiência económica ombreando com estes objetivos as responsabilidades legal e constitucionalmente assumidas pelo Estado quanto à proteção dos direitos e interesses dos consumidores[66].

---

[62] Por um lado, com estatutos mais reforçados teríamos a Comissão de Mercados de Valores Mobiliários (CMVM), a Entidade Reguladora do Setor Energético (ERSE), o Instituto das Comunicações de Portugal (ICP-ANACOM) e o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), de outro lado, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR, à data de hoje ERSAR), o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF hoje incluído na AMT). Existia claramente forte heterogeneidade e acentuada divergência em vários aspetos que deveriam ser comuns tais como a autogestão financeira e patrimonial, o regime jurídico aplicável aos recursos humanos, mandatos mais longos do órgão executivo e o estabelecimento de incompatibilidades mais intensas mas que não foram supridas por clara falta de perspetiva política integrada na elaboração dos estatutos de cada entidade e da matriz própria do momento temporal em que eram elaborados e aprovados.

[63] Com efeito, segundo Calvão da Silva (2015: 386) existem leis-quadro de autoridades reguladoras independentes em Espanha, Holanda e Suécia às quais presidiu similar justificação de homogeneidade das soluções institucionais e de enquadramento jurídico.

[64] Casos, pelo menos, do estatuto orgânico da entidade e das garantias de independência.

[65] Citado por Calvão da Silva (2008: 189).

[66] Tais objetivos podem ser atingidos por múltiplos tipos de mecanismos regulatórios como sejam

Foi, todavia, necessária a intervenção externa para que o Estado Português viesse a consagrar tal regime[67] com a entrada em vigor da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER). No plano jurídico nacional, a LQER confirma formalmente a adoção da solução transversal de conferir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas sujeitas a regulação económica como parte integrante do mandato de todas as entidades por esta abrangidas à data, bem como àquelas que sejam criadas posteriormente nesse quadro (n.º 1 do artigo 3.º). Consagração, esta, a par da missão de regulação da atividade económica (em cada setor), da promoção da concorrência e da defesa dos serviços de interesse geral[68].

Ademais, materializa a incumbência da proteção do consumidor no n.º 1 do artigo 47.º que se traduz na representação de associações de consumidores nos respetivos órgãos consultivos e tarifários, na participação de tais entidades em processos de consulta com vista à tomada de decisões suscetíveis de afetar os respetivos interesses, na prestação de informação, orientação e apoio aos consumidores, bem como — especialmente relevante no que ao presente trabalho concerne — no tratamento das reclamações apresentadas através de mecanismos de resolução extrajudicial de litígios e na divulgação de dados estatísticos sobre as reclamações recebidas e as empresas mais reclamadas.

Apesar da esmagadora importância da dinâmica comunitária, enquanto impulso decisivo para a consagração legislativa de soluções de proteção dos consumidores[69], não deixa de ser verdade que a assunção plena de tal incumbência pelas entidades reguladoras nacionais tardou em afirmar-se. Com efeito, a Direção-Geral do Consumidor mediante estudo levado a cabo em 2009 sobre a relação entre a regulação e os consumidores[70] veio a concluir pela diferente maturidade na consideração dos interesses dos consumidores (Moreira, 2015: 424)[71]. A essencialidade dos serviços, associada à crescente complexidade e especificidades técnicas que a prestação dos mes-

a recolha de informação e divulgação pública (numa lógica de sunshine regulation) para mitigar a assimetria de informação no mercado, bem como um esforço na promoção da produtividade e eficiência dos prestadores de serviços com vista à redução de custos e possível reflexo de pelo menos parte desses ganhos de produtividade em benefício dos preços pagos pelos consumidores.

[67] Constava do ponto 7.21 Memorandum of Understanding (MoU) firmado com data de 17 de maio de 2011 no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira entre o Estado de Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu a promoção do reforço da independência dos reguladores em Portugal.

[68] Em posição aparentemente antagónica, temos Confraria (2015: 366) que considera que "dada a ênfase na defesa dos consumidores parece desvalorizar-se o objetivo de procura de eficiência ou de «bem-estar social» na atividade reguladora", isto por entender que tais objetivos podem nem sempre coincidir.

[69] Ao ponto de o legislador nacional ter criado um regime próprio para um conjunto de serviços considerados essenciais à sociedade, visando proteger de forma acrescida os utentes e consumidores destes serviços.

[70] Estudo com o título: "Colocar os consumidores no centro da regulação — Assegurar que o interesse dos consumidores é identificado na definição e implementação das políticas regulatórias sectoriais", coordenado por José Faísca e Maria do Céu Costa, janeiro de 2009, apud Moreira (2015: 424).

[71] Intervenção de Teresa Moreira, à data Diretora-Geral da Direção-Geral do Consumidor, no colóquio organizado pelo CEDIPRE em 25 de outubro de 2013 dedicado à análise da LQER.

mos suscita, ao número elevado de entidades reguladas, e à tendencial assimetria de informação entre prestador e os utilizadores recomendam, como bem afirmou Teresa Moreira "a concentração destas tarefas nas entidades [as entidades reguladoras independentes] mais dotadas da competência técnica necessária para tal, ademais melhor colocadas para intervir junto dos operadores económicos dos setores regulados em defesa dos direitos e interesses dos consumidores." (Moreira, Teresa, 2015: 426). Noutras palavras: as entidades reguladoras, entre elas a ERSAR, devem prosseguir um modelo de atuação regulatória que congregue uma abordagem integrada que assegure não apenas os direitos individualizados dos utilizadores dos serviços (que mediante ações *ex ante* e pela avaliação do seu impacto, quer pelo tratamento das reclamações concretas) mas que, em simultâneo, internalize a informação recolhida no tratamento das reclamações com vista ao seu aproveitamento na definição de novas normas, na aplicação e execução das existentes e na fiscalização do cumprimento daquelas.

2.2 Os Serviços Públicos Essenciais e os seus destinatários

2.2.1 Os Serviços Públicos Essenciais

Não obstante o reposicionamento do Estado como regulador do mercado abrindo espaço à iniciativa privada (Mozzicafreddo, 2003), importa ter presente que o Estado era anteriormente responsável por providenciar um amplo leque de bens e serviços públicos de interesse para a sociedade, pelo que esta alteração tem de ser acompanhada de regulação eficaz do mercado para salvaguardar a essencialidade de certos bens e serviços para os cidadãos sem permitir que os seus interesses fiquem à mercê da lógica da mera maximização do lucro.

Ora, para sabermos o que são tais serviços, a que nos referimos como serviços públicos essenciais (SPE), devemos ter presente que doutrinariamente a noção de serviço público pode definir-se em duas dimensões, de um lado, uma dimensão subjetiva (mais tradicional na nossa abordagem) que se reconduz ao facto de o serviço ter de ser exercido por um ente pertencente à administração — em sentido lato — sendo esta por ele responsável[72], e, de outro, uma dimensão objetiva, na qual serviço público equivale à "atividade de interesse geral que satisfaz necessidades básicas dos cidadãos" (Gonçalves, 1999: 33).

Porém, mantendo ainda hoje o ordenamento jurídico a terminologia de SPE, deve referir-se que o conceito tradicional de serviço público[73] não tem absoluta corre-

[72] No sentido de que pode o serviço público ser exercido pelos entes públicos de forma direta ou indireta, como é o caso da tradicional concessão de serviço público.

[73] O conceito de serviço público que encontramos em Portugal (típico da sul da Europa tendo na doutrina francesa a respetiva matriz) apenas colocou problemas interpretativos a partir do momento em que a construção europeia e os valores da defesa da concorrência conduziram a que partes significativas de atuação do Estado até aí fechados à iniciativa privada e em regime de monopólio detido por entidades públicas (mesmo que não exercido por estas diretamente) se encontraram colocados no mercado.

spondência com o conceito de matriz comunitária de serviços de interesse geral[74]. Esta última é uma categoria mais abrangente que coloca o enfoque no facto de os serviços corresponderem a tarefas fundamentais para a sociedade cujo exercício em mercado de concorrência é assegurado com garantia do cumprimento de certas obrigações especiais (de interesse geral ou interesse público), independentemente de o serem por entidades públicas ou privadas[75].

As obrigações de serviço público ou de interesse geral consoante a terminologia adotada, podem reconduzir-se a (1) garantia de *disponibilidade do serviço*; (2) garantia de permanência ou *continuidade*; (3) *universalidade e igualdade* (serviço disponível para todos independentemente do local de residência); (4) *acessibilidade quanto ao preço* (*affordability*); (5) níveis adequados de *qualidade e segurança* (Moreira e Fernanda Paula Oliveira, 2004: 552-553).

De todo modo, os serviços públicos essenciais plasmados no plano jurídico nacional integram a definição europeia de serviços com carácter de interesse geral, atento precisamente o elemento distintivo que é o da respetiva essencialidade para os cidadãos (neste sentido: Gouveia, 2001; Cardoso, 2010, Ferreira de Almeida, 2002). Assim, a consagração de um regime jurídico de proteção de utentes de serviços públicos essenciais evidencia o propósito do legislador em salvaguardar os destinatários de certos serviços num quadro de mercado liberalizado dadas as características dos mesmos e a sua imprescindibilidade para o núcleo mínimo de satisfação das necessidades da vida em sociedade, da forma como o modelo europeu moderno a concebe[76]. Os SPE são caracterizados pela observância do um conjunto obrigações atrás referidas que se materializam no seguinte núcleo essencial: (i) universalidade; (ii) continuidade[77]; e (iii) qualidade[78].

Apesar de não existir uma definição legal no ordenamento jurídico nacional sobre o que são os SPE, todavia, estabelece-se que "incumbe ao Governo adotar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objeto bens

[74] O conceito de serviços de interesse geral como construção europeia conjuga as exigências decorrentes da liberalização e privatização com a satisfação das necessidades de interesse geral, que também constituem objetivos da própria UE (Lopes, 2003). Consubstanciam os serviços de interesse geral as atividades de serviço, comercial ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas por corresponderem à satisfação de necessidades básicas. Em face desse facto encontram-se sujeitos a obrigações específicas de serviço público.

[75] Neste mesmo sentido Porto (2005).

[76] Exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 263/X (alteração à Lei n.º 23/96, de 31 de julho), in DAR II Série A, n.º 115/X/1, de 1 de junho de 2006.

[77] Como refere Morais de Carvalho (2013: 238), são contratos que "envolvem mais do que o simples fornecimento do bem, implicando um serviço correspondente ao acesso a uma determinada rede, pelo que existe uma relação duradora unitária, determinando-se as prestações concretas em conformidade com o contrato e, em regra, consoante as necessidades e os acessos do utente ao bem, através de atos materiais como abrir a torneira, acender a luz ou realizar uma chamada telefónica.".

[78] Do princípio da qualidade decorrem por um lado o direito a certos níveis de qualidade na prestação do serviço e reversamente o direito a reagir contra o prestador do serviços através dos mecanismos legais ao seu dispor para exigir o cumprimento daqueles níveis de serviço e ser ressarcido pelos eventuais danos que lhe sejam causados.

e serviços essenciais, designadamente água, energia elétrica, gás, telecomunicações e transportes públicos." (n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, atual Lei de Defesa do Consumidor, LDC). Essa menção é densificada no regime constante da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que "Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais" (LSPE), e que não os definindo, os identifica. Tais SPE são, hoje em dia e de forma taxativa[79]: o serviço de fornecimento de água, serviço de recolha e tratamento de águas residuais, serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos[80], energia elétrica, gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, comunicações eletrónicas e serviços postais.

Sublinhe-se, ainda, que a relação entre o utente de SPE e o fornecedor dos mesmos é uma relação titulada por contrato de natureza privada, ainda que as regras fixadas para a prestação do serviço sejam de direito público (casos das regras legais) (Morais de Carvalho, 2013; Ferreira de Almeida, 2002; Gonçalves, 1999)[81]. De notar por fim que muitos dos autores assinalam que seria preferível a referência a serviços de interesse geral em detrimento de serviços públicos essenciais, casos de Morais de Carvalho, Elionora Cardoso e Ferreira de Almeida, dado que o caracter público dos serviços decorre do interesse geral dos mesmos que devem estar acessíveis ao público na sua totalidade.

2.2.2 O consumidor e o utente de SPE

Importará em traços breves perceber quem são os destinatários destes serviços. Para fazê-lo impõe-se abordar os conceitos de consumidor e de utente.

O *consumidor*, no ordenamento jurídico nacional, é definido no artigo 2.º da LDC como "todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma actividade económica que vise a obtenção de benefícios". Note-se, porém, que a CRP não define o que é um consumidor ainda que estabeleça quais os direitos constitucionais de que os mesmos são titulares. Com efeito, essa definição apenas surge na LDC em 1981 tendo evoluído na LDC versão de 1996, a atual.

[79] Também quanto à questão da taxatividade se pronunciou a doutrina, existindo posições que defendiam a tendencial taxatividade do elenco como era o caso de Barbosa (2004). No sentido da defesa da taxatividade do elenco Cardoso (2010). Existem outros autores, casos de Morais de Carvalho (2013) e Ferreira de Almeida (2002), que também se pronunciam pela taxatividade.

[80] De notar a evolução da versão primitiva do diploma de 1996 que apenas contemplava os serviços de fornecimento de água (para consumo humano entenda-se), energia, gás e telefone, sendo todos os demais e as clarificações respetivas introduzidas por força de um importante diploma em 2008 a Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro. Assinala-se consensualmente a importância deste regime enquanto sistema pioneiro de proteção dos utentes destes serviços tendo a importante reforma de 2008 permitido um alargamento do leque de serviços, bem como a introdução de melhorias significativas nos concretos mecanismos de defesa dos utentes, casos do o alargamento do prazo de pré-aviso de 8 para 10 dias e a clarificação de regras quanto à prescrição.

[81] Para maior densificação e aprofundamento da questão e dos fundamentos sugere-se a leitura do texto de Ferreira de Almeida (2002).

Não obstante ser de relevo a precisa definição da noção de consumidor para permitir a sua aplicação em termos jurídicos ao caso concreto, muita da legislação respeitante aos consumidores e ao consumo tem outros destinatários[82] (Morais Carvalho, 2013: 12, Oliveira, 2009:53). Como refere Ferreira de Almeida (2005: 45) "não há pessoas que, em absoluto, sejam consumidores", o mesmo é dizer que tal avaliação é realizada casuisticamente em cada caso concreto e de acordo com a relação de consumo que se estabelece e o enquadramento jurídico da mesma.

Facto é que a noção de consumidor, bem como as diversas conceções da mesma[83] e dos elementos que doutrinariamente a definem[84], tem sido objeto de apurado estudo a nível nacional e comunitário, sendo evidente também a evolução de que foi objeto[85]. Parece, de todo o modo, assente que os elementos à luz dos quais se analisa a noção de consumidor são o elemento objetivo, subjetivo, teleológico (elementos comuns) e o elemento relacional (Morais de Carvalho, 2003 e Ferreira de Almeida, 2005). Entendendo-se como:

Elemento subjetivo - "todo aquele" expressão amplamente discutida quanto à abrangência ou não das pessoas coletivas[86] e em que contextos, já que quanto às pessoas singulares parece ter sido consensual;

Elemento objetivo — "a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos" quanto a este aspeto, desde logo, sublinhar com relevância para o presente trabalho que os serviços em causa podem ser de natureza pública, privada, de natureza material, financeira, ou intelectual[87]. O conjunto de serviços abrangidos é muito vasto e contempla, entre outros, os serviços de água, gás, comunicações e distribuição de energia elétrica. Afigura-se, por isso, poder abarcar quase qualquer relação contratual estabelecida entre as partes, sem prejuízo de poder estar delimitado, em concreto, em certos diplomas sobre matérias específicas[88].

[82] Muitas normas têm como destinatários outras figuras, ainda que próximas da figura do consumidor, tais como o aderente ou o utente consideravelmente consagradas no pressuposto de proteção a conferir pelo Estado.

[83] Tais conceções podem ser de ordem jurídica e socioeconómica. Para maior aprofundamento sobre tais conceções, num plano mais jurídico: Duarte (1999) e quanto a uma análise quer da conceção jurídica, quer socioeconómica: Ferreira de Almeida (1982), referindo quanto a esta última, que o consumo constitui uma função de satisfação de necessidades, e a razão última da própria ciência económica por constituir o termo do ciclo económico para o qual se orientam a produção e a distribuição.

[84] Os elementos comuns analisados reconduzem-se por norma ao elemento objetivo, subjetivo, teleológico e relacional (relação de consumo). São ainda exploradas as noções de consumidor em sentido lato e em sentido estrito, afirmando-se na primeira o consumidor como aquele que possui ou utiliza um bem ou serviço com o objetivo de o consumir e na segunda como aquele que adquire, possui ou utiliza um bem ou serviço para uso não profissional (parecendo ser este o sentido da noção de consumidor adotada pelo ordenamento jurídico nacional na definição inscrita na LDC).

[85] Para maior aprofundamento de tal evolução indicam-se a título exemplificativo: Ferreira de Almeida (1982: 203 a 207) e Botana Garcia (1990: 53).

[86] A este respeito vejam-se as posições divergentes na doutrina, entre outros, de Carlos Ferreira de Almeida, Calvão da Silva, Jorge Pegado Liz, Menezes Cordeiro, Mário Ferreira Monte, Maria Elizabete Vilaça Lopes.

[87] Pegado Liz, apud Oliveira (2009: 97).

[88] Exemplo do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, que transpõe para a ordem jurídica in-

Elemento teleológico — "destinados a uso não profissional" pretende este elemento afastar do âmbito de aplicação todas as pessoas, sejam singulares ou coletivas, que atuem e utilizem os bens, serviços ou direitos para efeitos de atividade profissional. Dito de outro modo, é de aceitar que seja considerado consumidor uma pessoa coletiva desde que esta na relação de consumo estabelecida não destine o objeto da relação à sua atividade profissional[89].

Elemento relacional — Relação de consumo que tem como objeto produtos, bens, serviços, direitos tem de estabelecer-se com "pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios"[90].

Por seu turno, a LSPE, na atual redação, cujo objetivo é a proteção do utente dos SPE, estabelece no n.º 1 do artigo 3.º a figura jurídica do *utente* que define como sendo "a pessoa singular ou colectiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo.". Ora, confrontando esta definição com a noção de consumidor é forçoso constatar que o presente diploma considera utente o consumidor em sentido próprio e em sentido estrito e ainda quaisquer outros credores da prestação (Ferreira de Almeida, 2002). Com efeito, pretendeu-se neste diploma estender a tutela disponível no ordenamento jurídico através do conceito de utente não importando aqui, ao contrário da noção de consumidor, a qualidade de profissional do prestador do serviço[91] e o destino a dar aos serviços ou bens.

A Lei dos SPE assenta, pois, como refere Simões (2012: 48), numa "formalização estrita de conceitos" sendo que, nas palavras de Menezes Cordeiro (2004: 326), "não tutela fracos ou consumidores: apenas «utentes», pura e simplesmente definidos pela sua posição em determinada relação jurídica, independentemente das suas características pessoais, sociais ou económicas.", donde resulta a sua "vocação universal por referência aos sujeitos abrangidos" (Barbosa, 2004: 413).

Decorre do exposto que o conceito de utente — por manifesta opção legislativa[92] — ultrapassa o de consumidor (ainda que muitos dos utentes para efeitos da LSPE

terna a Directiva n.º 2008/48/CE, do Parlamento e do Conselho, de 23 de abril, relativa a contratos de crédito aos consumidores.

[89] Esta matéria é amplamente controvertida, como atestam as posições de Morais de Carvalho, Pegado Liz, Oliveira e Ferreira de Almeida.

[90] Daqui resulta que um contrato entre não profissionais não pode submeter-se juridicamente à disciplina do direito do consumidor (do consumo) porquanto não sendo nenhuma das partes profissional no quadro da sua atividade não deve a contraparte merecer a tutela jurídica de proteção e direitos que especificamente está atribuída ao consumidor.

[91] Por outro lado, no quadro dos SPE temos do outro lado da relação o prestador de serviço que é a entidade pública ou privada que presta ao utente um serviço público essencial, independentemente da respetiva natureza jurídica, do título a que o faça, ou da existência ou não de contrato de concessão (Cardoso, 2010).

[92] Consta da Exposição de motivos da proposta que originou o diploma: "a necessidade de proteger o utente é maior quando ele não passa de mero consumidor final. Mas isso não significa que o legislador deva restringir o âmbito deste diploma a tal situação. Encara-se o problema em termos gerais, independentemente da qualidade em que intervém o utente de serviços públicos essenciais, sem prejuízo de se reconhecer que é a protecção do consumidor a principal razão que justifica este diploma e de nele se consagrar uma proteção acrescida para o consumidor quando é caso disso." In DAR II Série

sejam na verdade pequenos consumidores), o que não significa que na génese de uma e outra figura e dos correspondentes regimes jurídicos de proteção não subjaza o mesmo elemento, isto é, a tutela justificada "pela ideia de desigualdade de poder e pela desproporção de forças nas relações entre profissionais e consumidores." (Maçãs, 2008, *apud* Simões, 2012: 53). Com efeito, também no caso dos SPE a razão do regime emana da necessidade de proteção do "dos sujeitos que recorrem a estes serviços dada a especificidade técnica dos mesmos (…), e a situação de dependência funcional em que deixam a vida e a actividade humanas." (Amaral da Costa, 2012: 57). No mesmo sentido de Maçãs, também Morais de Carvalho (2013: 236) assinala que:

o objeto das normas tem grande afinidade com o direito do consumo, consistindo também na proteção de uma das partes do contrato, precisamente aquela que no contrato em concreto não tem conhecimentos específicos da área do serviço em causa. Nesse sentido justifica-se a inclusão desta matéria no estudo do direito do consumo.[93].

Quanto ao termo "utilizadores dos bens ou serviços públicos", com relevância para os serviços de águas e resíduos (SAR), importa chamar à colação o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004[94] no qual se refere "atenta a finalidade da Lei n.º 23/96, (…), não se limita ela a regular as relações jurídicas estabelecidas para o fornecimento de tais serviços entre os pequenos consumidores-utentes, (…) Protegidos têm de estar também os demais *utilizadores* de bens e serviços públicos essenciais, designadamente, pessoas colectivas tendo em conta a função económico social que lhes cabe desempenhar." (itálico nosso) (*apud* Simões, 2012: 51).

2.3. Os serviços públicos essenciais de águas e resíduos

O que diferencia os serviços de águas de outros SPE é o facto de a água ser um produto insubstituível que é da mais elementar essencialidade para a vida humana. A sua falta ou má qualidade tornam impossível a sobrevivência do Homem o que atesta o facto de, provavelmente, se tratar do único bem de consumo universal (Costa *apud* Simões, 2012: 24). Os SAR configuram serviços públicos na verdadeira aceção atendendo à sua profunda imprescindibilidade para a existência da vida em sociedade como a conhecemos.

Do ponto de vista da estrutura do mercado, o setor das águas é um monopólio natural (um caso típico de indústria de rede[95]) e o setor de resíduos urbanos um monopólio legal justificado por razões de eficiência e racionalidade económica. Sendo o monopólio natural uma falha de mercado, por não ser concorrencial, a regulação (como já vimos) é uma forma de reduzir a distorção de mercado e consequentes ineficiências

A, n.º 33/VII/1, de 4 de abril de 1996.

[93] Neste sentido Monteiro, 2000, e Barbosa, 2004.

[94] Processo n.º 04B869.

[95] No setor das águas a escala dos monopólios é regional, na medida da abrangência geográfica de cada rede explorada, tanto na atividade "em alta" como "em baixa".

resultantes da existência de um monopólio natural. Em face destes aspetos encontra-se justificada a intervenção regulatória do Estado nos SAR.

Os SAR em Portugal, enquanto serviços públicos essenciais ou serviços de interesse geral, regem-se por princípios de universalidade[96] no acesso, de continuidade e qualidade de serviço e de eficiência e equidade dos tarifários aplicados[97].

Em Portugal estes três serviços são de titularidade municipal[98], sendo os municípios livres de estabelecerem o modelo que melhor entendam para prestação do serviço. O que significa que a entidade titular do mandato público para a prestação do serviço pode não coincidir com a entidade que presta efetivamente o serviço (designada comumente nestes setores de "entidade gestora"). Não obstante a titularidade de cariz municipal, atendendo à necessidade de acelerar o desenvolvimento do país nestes setores e os elevadíssimos investimentos a realizar para cumprir a tal desiderato, desde 1993 que o Estado optou por assumir a responsabilidade pela exploração e gestão dos denominados sistemas multimunicipais que agregam vários municípios, por forma a beneficiar dos efeitos de escala[99]. É essa a origem da conhecida separação nas atividades "em alta"[100] e "em baixa"[101] destes serviços, sendo que a componente "em alta" é assegurada pelas entidades concessionárias que gerem os grandes sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, e a componente "em baixa" garantida pelos municípios de forma isolada ou agregada com outros municípios (ou com o Estado) através do modelo de gestão escolhido (gestão direta, gestão delegada ou gestão concessionada)[102]. O mes-

[96] Universalidade tendencial dado que existem sempre situações concretas de impossibilidade de disponibilização do serviço por razões de ordem física e ou económica.

[97] Princípios doutrinários reconhecidos no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020) e no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na redação atual, relativo ao regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

[98] Neste sentido, Moreira e Fernanda Paula Oliveira (2004). Trata-se de atribuições cometidas aos Municípios primitivamente no Decreto-Lei n.º 77/94, de 8 de março, mais tarde na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e recentemente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, destacando-se, outrossim, o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na redação atual.

[99] Na base desta opção estiveram, no essencial, razões de interesse nacional, de importância estratégica, de relevância supramunicipal, ainda que, em respeito pela autonomia constitucionalmente reconhecida aos municípios se mantivesse a coabitação desta opção com os sistemas municipais (o modelo traduz-se em: Estado/componente em alta, municípios/ componente em baixa).

[100] No serviço de fornecimento de água a componente "em alta" compreende a captação, o tratamento, a elevação, o transporte, o armazenamento, a distribuição e a utilização da água; no serviço de águas residuais compreende a recolha, transporte e tratamento das águas residuais, com posterior descarga no meio hídrico; e no serviço de gestão de resíduos compreende recolha, armazenagem, triagem, valorização e eliminação dos resíduos provenientes das habitações.

[101] No serviço de fornecimento de a componente "em baixa" compreende o armazenamento e distribuição; no serviço de águas residuais compreende a recolha, armazenamento e entrega a entidade "em alta"; e no serviço de gestão de resíduos compreende a recolha dos resíduos provenientes das habitações e entrega à entidade "em alta".

[102] Decorrente da opção do município (opção, essa, que deve ser fundamentada em critérios de racionalidade económica e financeira, baseados em estudos que evidenciem economias de escala, economias de gama ou economias de processo) por um dos modelos de gestão disponíveis, podem emergir

mo é dizer que são as entidades gestoras na atividade "em baixa"[103] que fornecerem diretamente os utilizadores destes serviços nas suas residências e estabelecimentos industriais ou comerciais.

Estamos inequivocamente perante serviços essenciais para aos cidadãos, com exigências particulares, sendo que a respetiva essencialidade e a relevância da acessibilidade física e económica é hoje reconhecida pelas mais diversas instâncias a nível europeu e mundial. Acresce, quanto aos serviços de águas, que estão inscritos como direito humano e se constituem como matéria primordial no quadro da nova agenda 2015-2030 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio que é aplicável não apenas aos países em vias de desenvolvimento mas de igual modo aos países desenvolvidos.

2.3.1 O direito aos serviços de água como direito humano[104]

Em 28 de julho de 2010 a Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos. Em 2015, através da Resolução A/RES/70/169, as Nações Unidas reconheceram explicitamente o direito ao saneamento de forma autonomizada face ao direito a água limpa e segura. Tal constitui um avanço civilizacional, num primeiro momento no plano formal, de significantíssimo relevo e impacto tanto mais se considerarmos que cada vez mais a nível internacional encontramos no cerne de muitos conflitos sobre o acesso à água, com especial expressão em África e na Ásia mas não só[105].

Pese embora os direitos à água potável e ao saneamento não se encontrem contemplados em Portugal como direitos fundamentais com expressão constitucional, nem sejam explicitamente evocados noutros diplomas enquadradores (*v.g.* Lei da Água), tem sido entendimento que esta consagração não tem de ser legal, podendo ser suficiente que o país desenvolva políticas internas que enquadrem estes direitos como tal. Sublinhe-se que este reconhecimento pelas Nações Unidas determina para as pessoas a sua consagração formal como detentores destes direitos e para os Esta-

diferentes entidades gestoras: (1) gestão direta: realizada pelos serviços municipais ou municipalizados, de um só município ou de uma associação de municípios; (2) gestão delegada: realizada por uma empresa municipal ou intermunicipal (criada ou participada por um só ou vários municípios), ou a uma empresa constituída em parceria com o Estado; (3) gestão concessionada: realizada por uma empresa privada selecionada através de procedimento de contratação pública.

[103] As entidades gestoras clientes dos sistemas "em alta" não são passíveis de ser consideradas como utentes para efeitos da LSPE (Maçãs, 2008, apud Simões, 2012: 53).

[104] Para acesso a mais informação sobre água e saneamento ao nível das Nações Unidas consultar: http://www.unwater.org/water-facts/human-rights/# (consulta realizada em 24 de setembro de 17).

[105] Para mais informação recomendamos a consulta do sítio na Internet do Pacific Institute (http://www2.worldwater.org/conflict/index.html consultado em 24 de setembro de 2017) no qual são apresentados dados referentes a conflitos pela água. O Papa Francisco reconhece essa situação e refere que atenta a escassez é "previsível que o controle da água por grandes empresas mundiais se transforme numa das principais fontes de conflitos deste século." (http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf) (consultado em 17 de setembro de 2017).

dos a obrigação de desencadear as medidas tendentes à sua efetiva garantia, o que não deixa de constituir um desafio no sentido de assegurar a sua efetivação.

Apesar de se reconhecer, como refere Baptista (2015a), que "os países desenvolvidos, incluindo Portugal, têm tendência a olhar para este assunto como um problema dos países em desenvolvimento. Algo que já ultrapassaram, um problema dos outros", tendemos a considerar que alguns passos têm sido dados a nível nacional em termos de instrumentos estratégicos, legais e regulatórios com vista a corresponder a tamanho desafio. Em todo o caso, ainda estamos aquém do cumprimento das obrigações perante parte das populações e perante a comunidade internacional através da necessidade de igualmente dar cumprimento aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODS) para ao período 2015-2030.

No plano nacional podemos destacar como medidas que constituem passos efetivos no sentido da promoção dos serviços de águas como direitos humanos e em particular visando responder às carências da população de menores recursos: os objetivos constantes do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020)[106]; a Lei da água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na redação atual)[107]; o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos (Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na redação atual)[108]; o regime económico e financeiro dos recursos hídricos (Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho)[109]; as recomendações tarifárias da ERSAR[110]; e o sistema de avaliação de desempenho da ERSAR (regulação da qualidade de serviço), que inclui indicadores de acessibilidade física do serviço, de acessibilidade económica e de qualidade.

2.3.2. Os (novos) objetivos de desenvolvimento do milénio 2015-2030

Em linha com a consagração do direito à água potável e ao saneamento como

[106] Aprovado pelo Despacho n.º 4385/2015, 30 de abril, Diário da República, 2.ª série, n.º 84, 30 de abril de 2015, e materializa a estratégia nacional para o horizonte 2020 na sequência do balanço do PEASAAR II, através do estabelecimento de 19 objetivos operacionais.

[107] Assegura o princípio do valor social da água e consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir fator de discriminação ou exclusão (alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º).

[108] Assegura um conjunto de direitos quanto ao acesso e fornecimento contínuo prevendo a aplicação de sanções às entidades gestoras.

[109] Prevê a aplicação de uma tarifa que progrida em função da intensidade da utilização dos recursos hídricos, preservando ao mesmo tempo o acesso ao serviço dos utilizadores domésticos, considerando a sua condição socioeconómica, no que respeita a determinados consumos - tarifário progressivo por escalões (artigo 22.º).

[110] Recomendação IRAR n.º 1/2009 "Recomendação Tarifária" e Recomendação ERSAR n.º 2/2010 "Critérios de cálculo para a formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos", nas quais se destaca a previsão de uma tarifa volumétrica diferenciada por escalões progressivos; e a existência de um tarifário social e a existência de tarifário familiar. Disponíveis em http://www.ersar.pt (consulta realizada em 17 de setembro de 2017).

direitos humanos, afigura-se também de relevo o estabelecimento como um dos objetivos de desenvolvimento do milénio (ODS) 2015-2030, "garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos" (objetivo 6).

Estamos perante uma nova agenda mais exigente e um universo de destinatários mais amplos que aponta como principais desafios até 2030: (i) alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos; (ii) alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade; (iii) melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global.

Cumpre sinalizar, a par deste destaque, algumas outras mensagens e documentos relevantes com potencial impacto, que mais não seja em termos de alerta às consciências dos cidadãos, impulso para a ação dos decisores políticos e das entidades que no plano institucional e operacional atuam nestes setores. Falamos, em concreto, da Carta de Lisboa[111], da Declaração do Porto[112] e o sinal muito importante que é dado na "Carta Encíclica LAUDATO SI' do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum" na qual é firmado um alerta para o esgotamento dos recursos naturais se condena o hábito do desperdício, ligando o tema à pobreza[113].

2.4 A evolução da regulação nos serviços de águas e resíduos

Como acabamos de verificar a emergência da regulação independente e em particular no âmbito dos SAR constitui um fator crucial na resposta aos reptos que a essencialidade destes serviços encerra para o Estado. De todo o modo, se hoje pode afirmar-se que apesar dos desafios ainda existentes a prestação destes serviços aos utentes se encontra em patamares elevados de qualidade correspondentes aos padrões europeus*, esta não foi historicamente a realidade do País, onde diferentes políticas públicas conduziram a níveis frequentemente insatisfatórios de resultados."* (Pato, 2011: 9). Assim, olhando a evolução da intervenção do Estado Regulador no domínio específico dos SAR, nos recentes cerca de 40 anos, identificamos seis períodos distintos.

[111] "Carta de Lisboa - boas práticas em políticas públicas e regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais" documento resultante do 1.º Fórum Internacional de Reguladores dos Serviços de Águas (setembro de 2014) e Congresso Mundial da Água (apresentada durante o 7º Fórum Mundial da Água). Documento disponível em http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2015/04/Carta_de_Lisboa_versao_PT_n%C3%A3o_paginada.pdf (consulta realizada em 24 de setembro de 2017).

[112] Declaração do Porto sobre a Água para o Desenvolvimento, 8 de maio de 2015, que decorreu da realização da Conferência "Água para o Desenvolvimento: Pontes e Parcerias nos Países de Língua Portuguesa", na qual se reuniram vários representantes dos países da CPLP. Documento disponível em http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2015/05/Declaracao_do_Porto.pdf (consulta realizada em 24 de setembro de 2017).

[113] A este respeito vide Baptista (2015b).

1.ª Fase — 1976 a 1993

Em 1977 é publicada a Lei n.º 46/77, de 8 de julho[114], que veda à iniciativa privada certos setores económicos (conhecida como a Lei de Delimitação de Setores), entre os quais se encontravam os SAR[115]. Nesse período e até 1993 os SAR encontravam-se cometidos em exclusivo ao Estado *lato sensu* na lógica ainda característica de prestador dos serviços de forma direta aos cidadãos. Os dados indicam que em 1993 a percentagem da população com acesso ao serviço de água era de cerca de 82%, sendo que dessa água apenas cerca de 50% era controlada de acordo com os padrões de qualidade europeus. Acresce que que apenas cerca de 30% da população dispunha de acesso a serviços de águas residuais com tratamento completo.

Pode dizer-se que as características principais dos setores eram: (i) a inexistência de uma estratégia nacional; (ii) a ausência de capacidade de parte dos operadores existentes; (iii) um nível globalmente baixo de qualidade dos serviços e de qualidade da água para consumo humano; (iv) a inexistência de infraestruturas apropriadas e necessárias; (v) a inexistência de recursos financeiros para promover os elevados investimentos reclamados pelos setores; e (vi) dificuldade em responder às questões ambientais e de saúde pública de acordo com os padrões Europeus. Este panorama traduz as fragilidades existentes e a necessidade de alterações nas políticas públicas que permitissem a modificação desta realidade, situação que iniciaria um percurso de mudança a partir de 1993.

2.ª Fase — 1993 a 1997: O Ministro do Ambiente, a Comissão de Acompanhamento das Concessões e o Observatório dos Sistemas Multimunicipais e Municipais

A reforma operada em 1993, na sequência da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 e o início do acesso aos fundos europeus, visava começar a responder ao diagnóstico desanimador e aos inúmeros desafios do país, sendo, nesse âmbito, de especial relevo a necessidade de realizar investimentos avultados na infraestruturação e na qualidade dos serviços.

A opção política tomada correspondeu a uma profunda alteração de paradigma, materializada na alteração da Lei de Delimitação de Setores através do Decreto-Lei

[114] Impõe-se aqui uma breve referência à Lei de Delimitação de Setores (quer na versão originária da Lei n.º 46/77, de 8 de julho, quer na versão posterior de Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho e respetivas alterações). Os municípios encontram-se incumbidos de assegurar a provisão de serviços municipais de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sem prejuízo da possibilidade de criação de sistemas multimunicipais, de titularidade estatal.

[115] Ainda que, à data, a terminologia não fosse essa, utilizaremos para efeito do presente trabalho a mesma terminologia até aqui operacionalizada por uma questão de coerência do texto e melhor perceção. Tal diploma viria a ter sucessivas alterações: Decreto-Lei n.º 406/83, 19 de novembro (altera os artigos 3º, 5º e 8º), Lei n.º 110/88, 29 de setembro (altera os artigos 4º; 5º; 7º e n.º 2 do 9º), Decreto-Lei n.º 449/88, 10 de dezembro, (altera os artigos 4º, 5º, 7º, e 9º), Decreto-Lei n.º 339/91, 10 de setembro, (altera o artigo 4º) e Decreto-Lei nº 372/93, 29 de novembro, (altera o artigo 4º).

n.º 372/93, de 29 de outubro, que permitiu, em simultâneo com a criação da divisão das atividades "em alta" e "em baixa" quantos aos SAR, a entrada de privados nestas atividades, ainda que de modo condicionado.

O acesso por privados às atividades "em baixa" (sistemas municipais) passa a ser possível desde que em regime de concessão e nas atividades "em alta" passa igualmente a ser viável a entrada de capital privado, desde que cumulativamente fossem respeitados os seguintes requisitos: regime de concessão de serviço público atribuída pelo Estado, posição minoritária dos privados no capital social das empresas concessionárias e as concessionárias resultassem "da associação de entidades do sector público, designadamente autarquias locais" (n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 46/77, na redação que lhe é conferida por este diploma)[116].

A segunda modificação respeitou ao quadro legal e institucional resultante dos Decretos-Lei n.ºs 379/93, de 5 de novembro[117], 294/94, de 16 de novembro[118], 319/94 de 24 de dezembro[119], 162/96 de 4 de setembro[120 e 121], que seria essencial para a preparação das bases das concessões a estabelecer e dos mecanismos de regulação direta das entidades concessionárias (por via contratual) pelo Governo através do membro responsável pela área do Ambiente. Temos, assim, que a função de regulação dos sistemas multimunicipais começa a ser exercida pelo Ministro do Ambiente e Recursos Naturais, que poderia delegar os seus poderes numa Comissão de Acompanhamento das Concessões.[122] Para além da regulação contratual propriamente dita, determinava-se ainda a criação do Observatório dos Sistemas Multimunicipais e Municipais a quem o diploma criador atribuía amplos poderes no caso das concessões e, de forma tão extraordinária que não encontraria consagração similar senão em 2009, previa no artigo 11.º que "a atividade do Observatório e os deveres para com este enunciados" eram aplicáveis a todos os sistemas multimunicipais e municipais tendo em vista a

[116] Esta opção de avocação por parte do Estado das atribuições que são de base municipal não conduziria, no entanto, à entrada de capital privado nos sistemas multimunicipais concessionados. Acabámos antes por ter um conjunto de entidades concessionárias de capitais exclusivamente públicos do Estado e das autarquias locais das áreas geográficas de influência respetivas que ficaram na dupla condição de detentoras da entidade prestadora do serviço e utilizadoras desse mesmo serviço.

[117] Atribuiu ao Estado a responsabilidade da prestação dos SAR, no caso dos sistemas multimunicipais, prevendo a possibilidade de concessão a empresas de capitais maioritariamente públicos, assim como a concessão de sistemas municipais a empresas, independentemente da titularidade dos seus capitais ser pública ou privada.

[118] Estabelece o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos.

[119] Estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água para consumo público, quando atribuídos por concessão, e aprova as respetivas bases.

[120] Estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.

[121] Decreto-Lei n.º 142/95, de 14 de junho, que cria o sistema multimunicipal de saneamento da Costa do Estoril e a SANEST — Saneamento da Costa do Estoril, S.A. (respetiva entidade gestora).

[122] Figura prevista em cada um dos diplomas quanto aos SAR Base XVI do Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro, Base XXIV do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro, e Base XXIV do Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de setembro.

defesa dos consumidores. Noutros termos: independentemente das valias do modelo, o universo sujeito à intervenção do Observatório compreendia todas as entidades e todos os modelos de prestação dos serviços.

As funções do Observatório compreendiam, no essencial, a recolha de informação, a realização de auditorias em matérias de qualidade do serviço prestado e qualidade da água distribuída, e a emissão de recomendações dirigidas aos concedentes e às concessionárias. Sublinha-se que ao Observatório eram também atribuídas funções no quadro da qualidade da água para consumo. Sem prejuízo do exposto, o Observatório nunca viria a ser instalado e a criação do IRAR ocorreria formalmente em 1997, apesar da publicação do respetivo estatuto apenas ter ocorrido em 1998.

3.ª Fase - 1997 a 2003: O IRAR

Num quadro de regulação indireta pelo governo através de Instituto Público sujeito a supervisão e tutela do membro do governo responsável pela área do Ambiente é criado em 1997 o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, I.P. (IRAR), Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de agosto, cujos estatutos apenas seriam aprovados em final de 1998 através do Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de novembro.

Em termos essenciais constituíam principais atribuições do IRAR: (i) regulamentar, orientar e fiscalizar a conceção, execução, gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais concessionados, bem como a atividade das respetivas entidades gestoras; e (ii) assegurar a regulação dos respetivos setores e o equilíbrio entre a sustentabilidade económica dos sistemas e a qualidade dos serviços prestados, de modo a salvaguardar os interesses e direitos dos cidadãos no fornecimento de bens e serviços essenciais. Todavia, no universo das entidades reguladas não se integravam "as entidades da administração local autárquica" (n.º 2 do artigo 4.º). É hoje consensual que o IRAR com este mandato legal detinha poderes regulamentares insuficientes e inexistente capacidade no domínio sancionatório, acrescendo que o modelo de regulação seguido o colocava sob hierarquia do Governo (ainda que integrante da administração indireta) inexistindo, nessa medida, independência orgânica e funcional. Também no domínio da qualidade de serviço e da regulação económica os poderes e ação do IRAR neste período poderiam ser qualificados como muito incipientes.

Por vicissitudes várias, infelizmente próprias do processo de criação de uma entidade totalmente nova no ordenamento jurídico com as correspondentes necessidades materiais de recursos físicos, humanos, financeiros e tecnológicos, apenas a partir de 2000 o regulador pode verdadeiramente dedicar-se a prosseguir as atribuições que lhe estavam cometidas.

4.ª Fase - 2003 a 2009: O IRAR e a missão de autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano

O ano de 2003 marca o arranque de uma nova fase do regulador em particular pelo início de funções de um novo Conselho Diretivo e pela consequente definição de um modelo regulatório (Baptista, *et al.* 2007). O modelo proposto antecipava a influência pretendida na criação do quadro estrutural do setor (das normas a estabelecer através da apresentação de propostas à tutela) e da utilização dos mecanismos de *soft regulation* como forma de atalhar à carência de outros poderes e ao facto de o universo de regulados ser parcial face à totalidade dos operadores nos SAR. Com efeito, o modelo alargou a preexistente regulação por contrato à regulação estrutural do setor, à regulação económica e à regulação da qualidade do serviço.

Igualmente importante nesta fase foi a entrada em vigor a 25 de dezembro de 2003[123] do Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de setembro, que transpôs a Diretiva 98/83/CE, do Conselho de 3 de novembro, e aprovou normas relativas à qualidade da água destinada ao consumo humano. Pese embora publicado dois anos antes para permitir um período de adaptação[124], a entrada plena em vigor deste regime em 2003 viria a constituir um marco no processo de desenvolvimento regulatório nos SAR, dado que foi conferida ao IRAR a missão de Autoridade Nacional para a Qualidade da Água para Consumo Humano. No período que se seguiu a esta alteração o IRAR manteria a regulação de cerca de 50 entidades concessionárias e passaria a regular cerca de 400 entidades gestoras enquanto autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano.

De todo o modo, esta atribuição seria incorporada no modelo regulatório desenvolvido em 2003 e, podemos afirmá-lo, acarretaria consigo alguns aspetos inovadores, de que se destacam: (1) os desafios próprios das necessidades inerentes ao relacionamento regulatório com cerca de 400 entidades gestoras a nível nacional; (2) a regulação pela primeira vez de entidades da administração local; (3) a concentração numa única entidade das competências neste domínio que anteriormente estavam dispersas por várias entidades; e (4) a concentração no IRAR de uma nova área de conhecimento especializado que aí inexistia, a par da aplicação de novos instrumentos na relação das entidades com a administração[125]. Podemos dizer que para o IRAR, de algum modo, tal constituiu uma espécie de ensaio para o alargamento que viria a consagrar-se em 2009.

Importa ainda sublinhar as alterações introduzidas em 2006 e 2007, com impacto ao nível da sujeição de entidades da administração local aos poderes regulatórios do IRAR. Assim, em 2006 seria operado o alargamento do universo de entidades reguladas através da Lei n.º 53-F/2006 de 29 de dezembro, que aprovou o regime jurídico do sector empresarial local, passando as empresas municipais e intermunicipais a inte-

[123] Cfr. n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 243/2001.

[124] Neste sentido pode ler-se no preâmbulo do diploma: "cientes da necessidade de as entidades gestoras dos sistemas de abastecimento público de água se adaptarem, progressivamente, ao estabelecido no presente diploma" (itálico nosso).

[125] Caso da desmaterialização do processo de apreciação e controlo do Programa de Controlo da Qualidade da Água através da utilização do Portal do IRAR na Internet designado "PCQA online"

grar tal universo. Em 2007, no âmbito da revisão da Lei das Finanças Locais consagrada na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, teria lugar a atribuição à entidade reguladora da verificação dos sistemas tarifários dos serviços prestados por serviços municipais e intermunicipais, ou por empresas municipais e intermunicipais.

5.ª Fase - 2009 a 2013: A ERSAR, a regulação universal face a todos os operadores

O ano de 2009 marcaria mais uma etapa do processo evolutivo com a publicação do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, que transformou, quanto à designação, o IRAR, I.P., em Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I.P., e consagrou em definitivo o universo de regulação a todas as entidades gestoras destes serviços, independentemente do modelo de gestão[126] e reforçou os poderes respetivos. Em todo o caso, a principal lacuna apontada à data era evidentemente o não ter sido aproveitada a alteração implementada para conferir, por fim, à ERSAR o estatuto idêntico ao de outros reguladores de serviços públicos essenciais (casos da ERSE e da ANACOM) atribuindo-lhe o estatuto de entidade administrativa e independente.

Quanto ao reforço de poderes por via dos novos estatutos em 2009 podemos destacar, pela significativa importância, a atribuição de poderes de autoridade[127] (artigo 18.º) e de poderes regulamentares (artigo 19.º), ainda que os regulamentos com eficácia externa a aprovar pela ERSAR carecessem de homologação do membro do governo que exercesse a tutela. Neste período foi ainda parcialmente[128] colmatada a lacuna de poderes sancionatórios do regulador através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e a atribuição de competências para o processamento e aplicação de coimas pela prática de contraordenações à entidade reguladora quanto às infrações praticadas pelas entidades gestoras (por força do n.º 1 do artigo 73.º do citado diploma).

6.ª Fase - 2013 até hoje: A ERSAR, entidade administrativa independente

A entrada em vigor da LQER (2013) e do diploma que, nessa sequência, aprovou os novos estatutos da ERSAR (Lei n.º 10/2014, de 6 de março) ditou, por fim, a transição de um modelo de regulação indireta do Estado para um modelo de regulação independente, emergindo a ERSAR com o estatuto de entidade administrativa independente com reforço da sua autonomia e poderes de autoridade, sancionatórios e regulamentares,

[126] O alargamento do universo regulado à totalidade das entidades gestoras era desde há muito sinalizado como um aspeto imperativo parar conferir coerência e visão holística do modelo regulatório.

[127] Contemplando: acesso a locais vistoriados, solicitação de documentação, solicitação de colaboração de outras autoridades públicas e de autoridades policiais, suspensão ou cessação de atividades e encerramento de instalações, nos termos e com a extensão definidos nos regimes jurídicos dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e no regime da qualidade da água destinada ao consumo humano.

[128] Entendemos que a solução é parcial dado que apenas comporta a atribuição à ERSAR de poderes sancionatórios quanto aos sistemas municipais deixando assim de fora do âmbito de aplicação de tais poderes as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais.

abarcando todo o universo de regulados independentemente da natureza pública ou privada, da titularidade do sistema ou do modelo de gestão adotado. Com efeito, este é o momento a partir do qual nesta área de intervenção do Estado se concretiza efetivamente uma clara separação do papel de interventor, por via das entidades do setor empresarial do Estado (SEE) concessionárias da atividade "em alta" nos SAR, face ao papel de regulador através de uma autoridade reguladora independente[129].

Os estatutos da ERSAR consagram autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio, não estando sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito do exercício das suas funções de regulação e de supervisão, pese embora se mantenha, conforme previsto na LQER para todas as entidades reguladoras, uma adstrição ao ministério com atribuições na área do ambiente[130].

Em termos dos órgãos da ERSAR o modelo aprovado em 2014 contempla o conselho de administração (órgão dirigente da entidade, responsável pela definição e implementação da atividade da entidade, bem como pela direção dos respetivos serviços), o conselho consultivo (órgão de consulta na definição das linhas gerais de atuação da ERSAR, garantindo a participação de representantes dos principais interesses envolvidos nas atividades dos setores regulados dos serviços de águas e resíduos) e — uma novidade — o conselho tarifário (órgão de consulta específico para as funções da ERSAR relativas a tarifas e preços). O mandato dos membros do conselho de administração é de seis anos, não renovável (ao contrário dos mandatos de três anos que eram a regra nos estatutos de 1998 e 2009) constituindo-se o dever de responderem perante o Parlamento, sempre que convocados, para prestar informações ou esclarecimentos sobre a atividade da ERSAR (n.º 2 do artigo 50.º).

Ao nível dos poderes regulamentares a ERSAR passa agora a emitir normas com eficácia externa (cumprindo naturalmente os procedimentos adequados designadamente a participação dos órgãos consultivos internos e um período de consulta pública) nos seguintes domínios: (1) tarifários; (2) qualidade de serviço; (3) relações comerciais; (4) procedimentos regulatórios; (5) procedimentos de aprovação dos produtos em contacto com a água para consumo humano.

Em termos de poderes sancionatórios à ERSAR compete processar as contraordenações e aplicar as coimas correspondentes e ainda as demais sanções aplicáveis às infrações das leis e regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe esteja cometida, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações.

No plano da regulação económica, a publicação dos atuais estatutos confere

[129] Note-se que até esta data a ERSAR se encontrava sob superintendência e tutela do membro do governo responsável pela área do Ambiente que, simultaneamente, era o responsável pelas orientações às empresas do SEE. Tal situação, ainda que não existam claras evidências de ter constituído um entorse à capacidade de regulação da ERSAR (e do IRAR antes dela) mas apenas e quanto muito alguma tensão entre esta e entidades reguladas, não deixa de formalmente suscitar reservas pois sob o mesmo chapéu o Estado atuava em duas qualidades distintas.

[130] Refira-se que Calvão da Silva (2015) critica a opção no sentido de considerar de certo modo um contrassenso com a atribuição de independência face ao Governo esta adstrição a um ministério.

à ERSAR um poder significativo através da definição de tarifas nos sistemas de titularidade estatal (alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º. Tal competência é reveladora da importância do mandato conferido à entidade reguladora e comporta consigo uma profunda responsabilidade atentos os impactos decorrentes da fixação adequada de tarifas, dados os consequentes efeitos das mesmas nos sistemas de titularidade municipal e em seguida nos utilizadores. No que respeita ao controlo judicial o novo regime prevê que compete ao Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão a apreciação das questões relativas a recurso, a revisão e a execução das decisões, despachos e demais medidas legalmente suscetíveis de impugnação tomadas pela ERSAR, em processo de contraordenação, sendo que todos os demais atos de autoridade de natureza administrativa praticados pelos respetivos órgãos ficam sujeitos à jurisdição administrativa. Refira-se ainda que no conjunto de poderes conferidos à ERSAR mantêm-se também mecanismos de *soft regulation* (*soft law*) como é o caso dos pareceres e das recomendações gerais sobre diferentes aspetos da atividade regulada, ainda que os regulados devam obrigatoriamente fundamentar as decisões que correspondam ao não acatamento das posições contidas nos instrumentos emitidos. Sintetizando, procurou-se no quadro seguinte apresentar a evolução temporal do órgão ou entidade que exerceu as funções de regulador, o modelo de regulação correspondente e o universo de entidades abrangidas pela respetiva atuação.

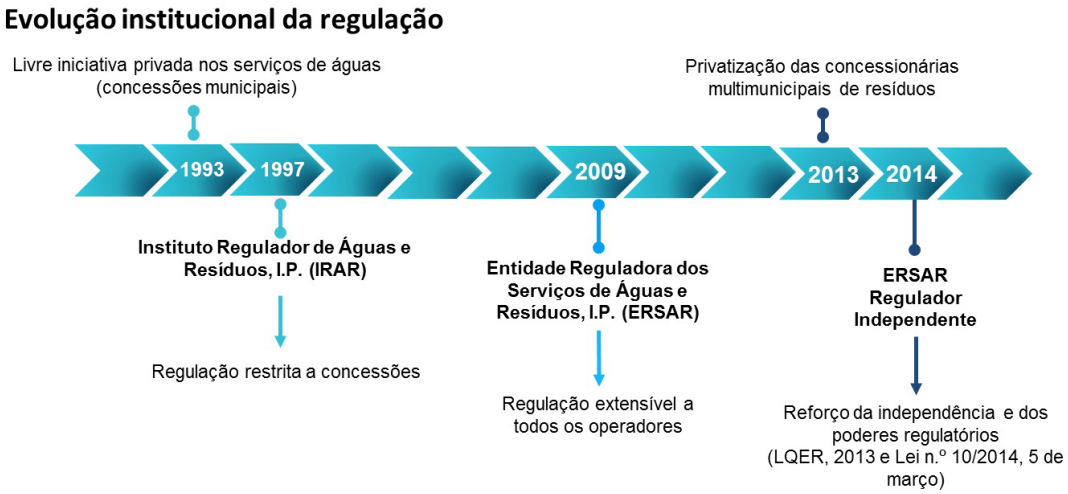
Quadro 2. 1 - Evolução dos modelos de regulação no caso dos SAR

Ano	Regulador	Modelo de Regulação	Universo de regulados
1993	Governo (através do Ministro do Ambiente)[1]	Regulação direta	Entidades concessionárias de serviços multimunicipais
1997	Instituto Regulador das Águas e Resíduos, I.P.	Regulação indireta	Entidades concessionárias de serviços multimunicipais e concessionárias de serviços municipais
2009	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I.P.	Regulação indireta	Entidades concessionárias de serviços multimunicipais, concessionárias de serviços municipais, entidades gestoras do setor empresarial local, entidades gestoras em regime de parceria Estado/Municípios
2013/2014	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos	Regulação independente	Todas as entidades gestoras independentemente da natureza jurídica, da titularidade do sistema ou do modelo de gestão

Fonte: Construído pelo próprio

Na figura seguinte evidencia-se a evolução cronológica do regulador a partir da instituição do mesmo em 1997.

Fig. 2.1 - Evolução institucional da regulação no caso dos SAR



Fonte: ERSAR

2.5 Os direitos dos utentes dos SPE e os mecanismos de proteção

A prestação dos SPE e o cumprimento dos princípios a que estão sujeitos é fator elementar para os utentes dos mesmos, constituindo a intervenção das entidades reguladoras independentes, entre elas da ERSAR, uma forma de salutar regulação do mercado num quadro de defesa dos direitos dos utentes.

Procura-se elencar de seguida o conjunto de direitos dos utentes dos SPE e respetivos mecanismos de proteção, destacando-se somente os mais relevantes para o âmbito presente trabalho.

A LSPE visa consagrar regras a que "deve obedecer a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à proteção do utente" (n.º 1 do artigo 1.º) constituindo um conjunto de mecanismos especiais de proteção dos utentes dos serviços públicos essenciais nele elencados que de seguida analisaremos, a par de breves referências quanto às normas de proteção insertas no Decreto-Lei n.º 194/99, de 20 de agosto[131], dada a sua pertinência quanto aos SAR.

A consagração do princípio da boa-fé (artigo 3.º) surge não como um mero princípio geral enquadrador do comportamento das partes na relação jurídico-contratual que os une[132] mas sim como uma verdadeira obrigação que impendendo sobre prestador e utente não deixa de erigir quanto ao primeiro maiores exigências atenta

[131] Regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

[132] Assente na boa-fé negocial enquanto figura típica do direito civil.

a natural relação de desequilíbrio entre eles. Na verdade, tal princípio é o esteio que orienta não apenas o comportamento do prestador quanto ao serviço por ele prestado mas igualmente os interesses do utente. O mesmo princípio se encontra inserto no artigo 9.º da LDC.

São, assim, muito relevantes os segmentos da norma onde se refere que o serviço deve ser prestado "em conformidade com os ditames que decorram da natureza pública do serviço" e "tendo igualmente em conta a importância dos interesses dos utentes que se pretende proteger." De tal modo que o primeiro segmento convoca para o raio de proteção desta disposição os princípios da universalidade, da igualdade, da continuidade e do bom funcionamento (da qualidade) inerentes aos SPE (Monteiro, 2000), e o segundo segmento impõe sobre o prestador o especial dever de "zelar pela satisfação cabal dos interesses do seu cliente" (Amaral da Costa, 2012: 63).

O direito de participação, pese embora não se dirija de forma direta ao utente em termos individuais, estabelece que as organizações representativas dos utentes possam intervir na definição de certos aspetos relevantes dos serviços (designadamente o enquadramento jurídico dos serviços e grandes opções estratégicas das empresas concessionárias do serviço público), através da possibilidade de pronúncia prévia à consolidação dessa definição. Destaca-se, outrossim, a referência que a LDC apresenta quanto ao direito das associações de consumidores, dentre elas as organizações representativas de utentes de SPE, à participação nos processos de regulação dos preços praticados e a solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, por forma a poderem pronunciar-se sobre elas (alínea h) do n.º 1 do artigo 18.º da LDC).

Correlacionado com o direito à informação de que beneficiam todos os utentes do SPE encontramos o dever dos prestadores de tais serviços de "informar, de forma clara e conveniente, a outra parte das condições em que o serviço é fornecido e prestar-lhe todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias."[133]. Constitui aspeto fulcral da relação estabelecida entre prestador do serviço e utente a clara e atempada informação do segundo quanto aos aspetos enquadradores das condições de prestação de serviço e todas aquelas que, no decurso do contrato, venham a revelar-se pertinentes para um pleno e cabal cumprimento das obrigações que impendem sobre as partes. Pretende-se mitigar a tradicional assimetria de informação em que o utente se encontra colocado face a quem lhe presta o serviço, pois apenas dispondo o utente de informação clara e rigorosa sobre todos os aspetos essenciais, estará verdadeiramente habilitado a exercer outros mecanismos de proteção designadamente o direito de reclamação.

O regime próprio do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, estabelece igualmente o "Direito à informação" (artigo 61.º) consagrando alguns deveres adicionais, tais como o de os prestadores dos serviços disporem de um sítio na *Internet* no qual

[133] A obrigação estabelecida nesta matéria na Lei dos SPE encontra paralelo igualmente no artigo 8.º da LDC.

seja disponibilizada informação essencial sobre a sua atividade[134].

A proibição da suspensão do fornecimento do serviço é uma garantia do utente na génese da qual reside a relação, por natureza, desequilibrada entre o utente e o prestador. Na verdade, podendo o prestador causar um impacto na vida do primeiro ao promover a suspensão do serviço, privando-o de água ou de saneamento de águas residuais ou de recolha de resíduos urbanos, não pode o utente responder de forma a criar impacto análogo àquele, visto que nem mesmo a falta de pagamento terá efeito similar à ausência de serviço[135].

Este constitui um dos mais relevantes mecanismos de proteção ao utente por criar condições específicas e especiais que devem encontrar-se reunidas de forma cumulativa para que possa o prestador do serviço incumprir o princípio de continuidade do serviço, pelo que "a norma modera (…) a situação de força do prestador, especialmente perigosa atendendo à primacial importância dos bens e serviços que estão em causa." (Amaral da Costa, 2012: 67). Pode dizer-se que se protege desta forma a confiança do utente no integral cumprimento do fornecimento desde que por sua parte esteja assegurado o pagamento (Cardoso, 2010).

Note-se que a regra geral é a de a prestação do serviço não poder ser suspensa sem pré-aviso adequado (ressalvados o caso fortuito ou de força maior), sendo que mesmo em caso de incumprimento do utente (por falta de pagamento atempado — mora) que justifique a suspensão, esta apenas pode ter lugar após prévio aviso, por escrito, com a antecedência mínima de 20 dias[136] relativamente à data em que ela venha a ter lugar. Dois aspetos igualmente relevantes são: (i) o facto de o aviso prévio dever justificar o motivo da suspensão e simultaneamente informar quais os meios para evitar a suspensão do serviço e retoma do mesmo; (ii) o serviço não poder ser suspenso por falta do pagamento de qualquer outro serviço mesmo que faturado de forma conjunta na mesma fatura em concretização do direito à quitação parcial. Não ob-

[134] Acresce que também neste regime é dada particular atenção ao contrato a celebrar e ao conteúdo mínimo que do mesmo deve constar (n.º 3 do artigo 63.º "informação clara e precisa acerca dos principais direitos e obrigações dos utilizadores e da entidade gestora, nomeadamente, quanto à medição, facturação, cobrança, condições de suspensão do serviço, tarifário, reclamações e resolução de conflitos.".

[135] A este respeito, e dada a força da mensagem, recorremos à carta de Eça de Queirós dirigido ao Presidente da Companhia das Águas de Lisboa na sequência de corte do fornecimento de água, na qual pode ler-se: "(…)Eu obriguei-me, para com V. Exa., a pagar a despesa de uma encanação, e aluguer de um contador e o preço da água que consumisse. V. Exa. fornecia, eu pagava. Faltamos, evidentemente, à fé deste contrato; eu, se não pagar, V. Exa., se não fornecer. Se eu não pagar, faz isto: corta-me a canalização. Quando V. Exa. não fornecer, o que hei-de fazer, Exmo. Senhor? É evidente que para que o nosso contrato não seja inteiramente leonino, eu preciso, no análogo àquele em que V. Exa. me cortaria a canalização, de cortar alguma coisa a V. Exa. Oh! E hei-de cortar-lha!…(…)" (apud Cardoso, 2010: 64).

[136] Note-se que a versão primitiva da LSPE estipulava o prazo de aviso prévio de 8 dias, tendo a redação dada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, alargado tal prazo para 10 dias, e a Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, ampliado para os atuais 20 dias. Esta evolução no sentido do alargamento do prazo é demonstrativa da importância e do impacto no utente da potencial suspensão justificando a possibilidade de este ter tempo para conhecer essa intenção e contra ela reagir regularizando, sendo esse o caso, o pagamento em mora ou invocando os motivos que entenda serem atendíveis para justificar a não interrupção do serviço.

stante o carácter tão crucial deste mecanismo de proteção assinala-se a inexistência de qualquer sanção para o seu incumprimento o que é causador de insegurança nos utentes (Bastos Batista, 2012).

Tendo presente que implícito a este mecanismo de proteção está o princípio da continuidade do fornecimento ou prestação do serviço, o regime específico do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, consagrou uma norma sob a epígrafe "Direito à continuidade do serviço" (artigo 60.º) que coloca de forma expressa a regra geral de continuidade e de elenco das situações excecionais que podem fundamentar a interrupção desse fornecimento contínuo. Dentre estas assomam questões relacionadas com inexistência de condições para assegurar a saúde pública, a mora do utilizador, trabalhos de reparação ou substituição de ramais de ligação, quando não seja possível recorrer a ligações temporárias; ligações clandestinas aos sistemas públicos ou irregularidades nos sistemas dos utentes, casos fortuitos ou de força maior.

Estabelece-se, igualmente, a necessidade de aviso com antecedência mínima de 48 horas de qualquer interrupção programada no abastecimento de água ou na recolha de águas residuais urbanas, bem como, no caso das interrupções não programadas, a obrigação de informar os utilizadores que o solicitem sobre a duração estimada da interrupção (n.º 6 do artigo 60.º do citado diploma).

Refira-se, ainda, o carácter injuntivo dos direitos dado que estamos perante direitos indisponíveis, ou seja, exceto nos casos expressamente previstos, não está na disponibilidade dos utentes afastar a proteção legal que lhe é conferida pelo presente regime, bem como a ressalva de aplicabilidade de todas as disposições legais que, em concreto, venham a revelar-se como mais favoráveis ao utente. Este mecanismo é de extraordinária importância, como no caso dos SAR, dado que torna a aplicabilidade do regime da LSPE residual caso exista outro diploma que estipule um regime mais elevado de proteção do utente dos SPE. No caso dos SAR tal ocorre com o regime resultante do já citado Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na redação atual, em particular o Capítulo VII "Relações com os utilizadores" (artigos 59.º a 71.º). Refiram-se ainda como outros mecanismos, que não iremos abordar, direito à quitação parcial[137], a proibição de consumos mínimos[138], o estabelecimento de regras especiais de prescrição

[137] Na génese deste mecanismo encontramos a mesma ratio essendi que no n.º 4 do artigo 5.º da Lei dos SPE trata-se, como de "proteger o utente que por qualquer razão não pague um determinado serviço de ser confrontado com a suspensão de um serviço público essencial, cujo pagamento não estava em causa, pelo simples facto de terem sido facturados conjuntamente." (Amaral da Costa, 2012: 69; e no mesmo sentido Cardoso, 2010).

[138] No que aos SAR respeita importa mencionar que a entidade reguladora setorial sempre preconizou a utilização de "tarifários bi-partidos" (two-part tariffs) composta por uma componente variável em função do consumo efetivo do serviço e outra fixa apelidada de tarifa de disponibilidade (Recomendação IRAR n.º 01/2009, de 28 de agosto, e Recomendação ERSAR n.º 02/2010). Esta solução tem uma robusta sustentação conceptual, estando em linha com o benchmark internacional dado que são prática generalizada na União Europeia (casos da Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido), sendo que esta estrutura apenas não é utilizada na Hungria, na Irlanda, na Lituânia e na Roménia (Fonte: http://www.ersar.pt/pt/site-consumidor/site-perguntas-frequentes/) (consulta realizada em 24 de setembro de 2017).

e caducidade[139], regras quanto ao ônus da prova e ao acerto de valores cobrados.

Sistematizando poderíamos afirmar que a emergência do conjunto de normas que trata as relações de consumo tem como fundamento: (1.º) a relação de desequilíbrio entre o profissional (produtor ou comercializador de bens ou serviços de consumo) e o consumidor; (2.º) a proteção do mercado. No caso dos serviços e bens essenciais tal particularidade é crescentemente acentuada dado que os consumidores estão de forma clara em posição de (clássica) debilidade[140] o que parece reclamar de modo fundamentado a proteção e intervenção do Estado. Tal intervenção consubstanciar-se-á regulando, legislando, criando mecanismos de reação, protegendo em especial os utentes de serviços públicos essenciais em particular quando assegurados por privados em mercados de monopólio natural. Trata-se de manter o primado do contrato e da liberdade contratual mas tentar equilibrar as posições dos contraentes por via do reforço dos mecanismos ao dispor dos consumidores e dos operadores económicos.

2.6 O direito de reclamação em especial

Não obstante os inúmeros mecanismos de proteção resultantes quer do regime especialmente consagrado na LSPE, quer, no que aos SAR diretamente concerne, as regras especiais constantes do Decreto-Lei n.º 194/99, na redação atual, importa, dado o fito do presente trabalho, focar a análise no direito de reclamação dos utilizadores dos SAR[141]. Terminologicamente encontram-se algumas referências a este direito igualmente como "direito de queixa", contudo, optou-se por adotar aqui a terminologia mais disseminada no quadro do direito do consumo e dos próprios SPE, ou seja, o direito de reclamação.

Por definição, uma relação no quadro da prestação de um serviço público essencial na qual não haja lugar a qualquer incumprimento (seja no plano dos princípios, seja no plano das regras concretas de prestação do mesmo) por parte do prestador do serviço será, à partida, uma relação na qual não existe margem para a reclamação. *A contrario*, se da relação estabelecida entre utente e prestador respetivo emergirem violações ao conteúdo e as regras enformadoras da prestação originar-se-á, sem prejuízo de outras consequências, no mínimo, um direito na esfera do utente a reclamar diretamente junto de quem, em seu entender, por ação ou omissão deu lugar a tal violação.

Como acima referimos no ponto 2.2.1, entre os vários princípios que caracterizam os serviços públicos essenciais encontramos o princípio da qualidade. Ainda que tal princípio, na imediata leitura da disposição constante da Lei dos SPE, nos conduza para o cumprimento de elevados *standards* de qualidade de serviço nos quais se inclui

[139] Para melhor aprofundamento sobre a discussão quanto à natureza presuntiva ou extintiva da prescrição: Menezes Cordeiro (2001) e Calvão da Silva, João (1999).

[140] A ideia a que os franceses se reportam como debilidade do consumidor e correspondente abus de faiblesse (abuso de situação de debilidade).

[141] A análise do presente trabalho não incidirá sobre outras formas de resolução de litígios entre utente e prestador de serviço, designadamente a através da mediação e arbitragem, nem do recurso aos meios judiciais.

o grau de satisfação do utente, importará relevar que não se reconduz em exclusivo a este último aspeto (Ferreira de Almeida, 2002). Em rigor, do princípio da qualidade decorrem, por um lado, o direito a certos níveis de qualidade na prestação do serviço e reversamente o direito a reagir contra o prestador do serviços através dos mecanismos legais ao seu dispor para exigir o cumprimento daqueles níveis de serviço e ser ressarcido pelos eventuais danos que lhe sejam causados. Como refere Mariana Pinheiro de Almeida (2012: 73): "não bastará (…) que os utentes tenham acesso a um serviço de forma contínua e universal, mas o mesmo deverá estar em conformidade com as exigências que do serviço derivam e com as expectativas criadas pelo utente aquando da sua contratação.".

O direito de reclamação dos utentes dos SPE existe enquanto tal desde a criação do respetivo regime legal, porquanto se traduz no mecanismo ao dispor daqueles para, em primeira linha, no quadro da relação contratual estabelecida com o prestador do serviço o interpelar com vista à eventual reposição da normalidade do cumprimento. Tal direito é passível, em primeira linha, de ser exercido pelo utente de forma isolada quanto à sua situação concreta, sem prejuízo de este o poder procurar fazer valer através de organização representativa dos interesses dos utentes ao abrigo do direito de promoção e tutela dos direitos dos consumidores fornecida pela LDC.

Com particular relevância no quadro do direito de reclamação é o instrumento ou o meio utilizado pelo utente para formalizar tal direito. No plano nacional apenas em 2005 é publicado o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, que entraria em vigor em janeiro de 2006 e estabeleceu o regime do livro de reclamações[142], apesar de existirem diplomas desde a década de 60 que exigiam a existência de livros de reclamações em certas áreas da atividade económica e também no âmbito dos serviços da administração pública, como forma de assegurar elementares direitos de cidadania. A aprovação e entrada em vigor do regime do livro de reclamações visava "reforçar os procedimentos de defesa dos direitos dos consumidores e *utentes* no âmbito do fornecimento de bens e prestação de serviços." (itálico nosso), sendo que o n.º 6 do diploma tornava claro, à data, que mesmo nos casos em que a prestação dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos fosse assegurada por serviços e organismos da Administração Pública estes estariam sujeitos às obrigações constantes deste regime[143].

De notar, porém, que a apresentação de reclamação de acordo com este diploma não excluía, como não exclui presentemente, que o utente esteja restringido a utilizar esta forma de reclamar dado que esta solução não limita o exercício de quaisquer di-

[142] Visava, nas palavras do próprio legislador, "incentivar e encorajar a sua utilização, introduzindo mecanismos que o tornem mais eficaz enquanto instrumento de defesa dos direitos dos consumidores e utentes de forma a alcançar a igualdade material dos intervenientes a que se refere o artigo 9.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho.".

[143] Mesmo sendo certo que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, não se aplicava aos serviços e organismos da Administração Pública a que se refere o artigo 38º do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril, é caso de assinalar que foi este diploma de 1999 que estabeleceu pela primeira vez na administração pública a existência de um livro de reclamações.

reitos legal ou constitucionalmente consagrados. Saliente-se que por força da recente publicação do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, a partir de 1 de julho os prestadores de serviços públicos essenciais, como é o caso dos SAR, devem dispor do livro de reclamações eletrónico. Sem prejuízo das várias potenciais mais-valias que a medida apresenta em termos de simplificação e de *e-governance*, um dos aspetos mais relevantes é o estabelecimento, pela primeira vez, da obrigatoriedade de resposta ao utente no prazo de 15 dias úteis a contar da data da reclamação.

Não esqueçamos que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também cometeu de forma clara às entidades reguladoras responsabilidade na fiscalização do cumprimento das obrigações e aplicação de contraordenações[144] artigo 11.º alínea e) "às respectivas entidades reguladoras, quando praticadas em estabelecimentos dos prestadores de serviços mencionados na alínea b) do anexo I;", ou seja, SPE. No caso específico dos SAR, não restam dúvidas das competências da ERSAR nessa matéria em conformidade com o disposto na Lei-quadro das Entidades Reguladoras (LQER) (alínea c) do n.º 4 do artigo 40.º) e nos Estatutos da ERSAR (alínea g) do n.º 4 do artigo 5.º).

Em termos de procedimentos a desencadear por parte de utilizadores dos serviços que pretendam apresentar reclamações por entender assistir-lhe razão para considerar que a qualidade do serviço prestado foi inadequada, elencamos:

- Apresentar uma reclamação diretamente à respetiva entidade através do Livro de reclamações (físico ou eletrónico), ou por qualquer outro meio, nomeadamente carta, correio eletrónico, fax ou telefone.
- Enviar a sua reclamação à entidade reguladora, preferencialmente depois de ter reclamado junto da entidade prestadora do serviço e caso não tenha obtido resposta satisfatória;
- Solicitar a mediação de um centro de informação autárquica ao consumidor, de um centro de arbitragem[145] ou de um julgado de paz;
- Solicitar uma decisão de um juiz, para resolução do conflito, num centro de arbitragem ou num julgado de paz.

Por último, uma nota quanto à Rede Telemática de Informação Comum (RTIC) criada por força do Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio, visando constituir uma plataforma de acesso aos reclamantes, aos agentes económicos e às entidades reguladoras, na qual se procederia ao registo e tratamento das reclamações dos consumidores constantes do Livro de Reclamações. Essencialmente tratou-se de uma tentativa de obter com maior facilidade dados estatísticos quanto aos conflitos de consumo e um acompanhamento mais próximo do reclamante quanto à resolução da reclamação apresentada.

[144] Ferreira de Almeida (2002: 133) já preconizava a atribuição às entidades reguladoras de "competências para fiscalizar a qualidade dos serviços em todas as suas vertentes.".

[145] No quadro da resolução extrajudicial de litígios de consumo em Portugal existem 7 centros de arbitragem de base geográfica limitada e 1 centro de competência nacional com sede em Lisboa (http://www.arbitragemdeconsumo.org/ consulta realizada em 24 de setembro de 2017).

CAPÍTULO 3 · O DIREITO DE RECLAMAÇÃO DOS UTILIZADORES DOS SAR E A INTERVENÇÃO DA ERSAR — MODELO ATUAL E PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO

3.1 O modelo de intervenção da ERSAR na análise das reclamações de utilizadores dos SAR

O modelo regulatório da ERSAR mantém-se no essencial conforme desenvolvido em 2003 (com ajustamentos naturais decorrentes da avaliação realizada periodicamente pelo regulador no quadro da qual o "Relatório Anual do Setor de Águas e Resíduos em Portugal" se constituiu como instrumento de suma importância), tendo mais recentemente sido designado como "Abordagem Regulatória Integrada" e identificado através da sigla ARIT.

Note-se que um dos aspetos mais salientados como de extrema importância na implementação de um modelo regulatório é exatamente a sua estabilidade e consistência, sem prejuízo da lógica de abordagem holística, para permitir que todos os *stakeholders* tenham a melhor informação para determinarem o respetivo posicionamento em face do modelo regulatório (Baptista, 2014)[146]. No plano nacional o modelo adotado concorreu decisivamente para o atual estádio de evolução dos SAR em Portugal sendo reconhecido a nível nacional[147] e internacional[148] como um avanço com vista à uni-

[146] Especialmente tendo presente que estamos perante setores com níveis de investimento elevados e períodos de amortização dos mesmos igualmente prolongados no tempo que carecem de uma certa previsibilidade e estabilidade nas políticas e orientações que enquadram a atividade desenvolvida

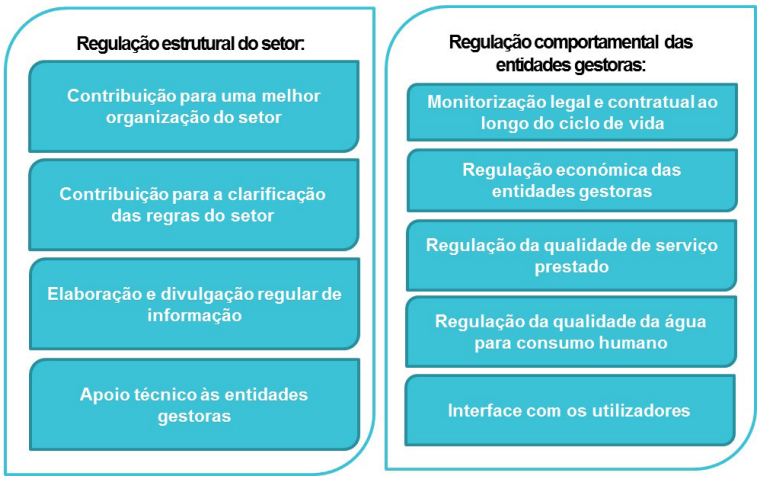
[147] São disso mesmo evidência os depoimentos de vários intervenientes dos mais diversos quadrantes políticos, partidários e técnicos congregados na publicação de Pato (2016).

[148] São disso exemplo, entre outros, a realização em Portugal em 2014 do 1.º Fórum Internacional de Reguladores dos Serviços de Águas, organizado conjuntamente pela International Water Association (IWA) e pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) no âmbito do qual se produziu a Carta para as Políticas Públicas e Regulação dos Serviços, que ficaria conhecida por "Carta de Lis-

versalidade e à qualidade desses serviços, bem como na proteção ambiental.

A informação respeitante à abordagem do modelo regulatório implementado pela ERSAR encontra-se disponível em múltiplos textos disponíveis no portal da ERSAR na *Internet* (destacando-se em particular Baptista, 2014) pelo que nos escusamos a procurar reexplicar tal modelo por palavras nossas o que sempre ficaria aquém do objetivo com claro prejuízo para o presente trabalho. Optamos, ao invés, por apresentar os dois pilares de atuação estruturantes do referido modelo, definindo cada um deles e, em seguida, entrar especificamente na componente que expressamente pretendemos abordar, ou seja, a *interface* com os utilizadores.

Fig. 3.1 - Pilares do modelo de regulação ERSAR (ARIT-ERSAR)



Fonte: adaptado de Relatório de Atividades da ERSAR de 2016[149]

Num primeiro pilar relativo à *Regulação Estrutural do Setor* temos a "contribuição para uma melhor organização do setor, para a clarificação das suas regras de funcionamento, para a elaboração e divulgação regular de informação e para a capacitação e inovação dos setores. Este plano de intervenção corresponde, portanto, a uma macro intervenção regulatória, uma vez que a entidade reguladora não está focada numa entidade gestora em particular, mas no conjunto do setor."[150].

O segundo pilar reconduz-se à *Regulação Comportamental das entidades gestoras* e "é complementar à regulação estrutural e consiste nas vertentes de monitorização legal e contratual ao longo do ciclo de vida, na regulação económica, da qualidade do serviço e da qualidade da água para consumo humano, e na interface com os utilizadores. Este plano de intervenção corresponde a uma operação regulatória ao

boa". Também merecedor de destaque a distinção do Eng.º Jaime Melo Baptista com o prémio da IWA para "Outstanding Contribution to Water Management and Science" por constituir simultaneamente o reconhecimento do trabalho realizado no IRAR (primeiro) e na ERSAR (mais tarde).

[149] Disponível em: http://www.ersar.pt/pt/a-ersar/instrumentos-de-gestão/ (consulta realizada em 24 de setembro de 2017).

[150] Cfr. Relatório de Atividades da ERSAR de 2016.

nível micro, uma vez que, ao contrário da regulação estrutural, a entidade reguladora está focada em cada uma das entidades gestoras a atuar neste setor."[151].

Como uma das componentes deste pilar temos a "regulação da interface com os utilizadores", que corresponde, em traços gerais, a: (i) *conhecer* todas as reclamações dos utilizadores que estejam sujeitas à sua supervisão e as que aqueles lhe remetam; (ii) *responder* às reclamações; (iii) *tomar providências* necessárias (reconhecendo ou não os direitos alegados e invocados); e (iv) *promover* o recurso à arbitragem.

Fig. 3.2 - Circuito da intervenção da ERSAR na análise de reclamações de utilizadores dos SAR



Fonte: ERSAR

As reclamações constituem mecanismos muito importantes para aquilatar da perceção dos utilizadores quanto aos aspetos que identificam como mais problemáticos mas igualmente para compreender o grau de conhecimento que têm quanto aos respetivos direitos e ao nível de informação sobre os serviços que lhes são prestados. Em termos estatutários enquadram a atuação da ERSAR neste domínio a alínea g) do n.º 4 do artigo 5.º e o artigo 14.º da Lei n.º 10/2014, de 6 de março, ainda que o artigo 14.º sob a epígrafe "Resolução de conflitos" se aplique quer a litígios entre entidades reguladas, quer a litígios entre estas e os respetivos utilizadores, o que não nos parece ter sido uma solução consentânea com as especificidades próprias de cada um dos tipos de conflitos em causa.

Concretizando esta atuação podemos referir que a ERSAR recebe e analisa todas as reclamações que lhe sejam endereçadas pelos utilizadores dos serviços, independentemente do meio através do qual são formuladas (reclamação no livro de reclamações nos locais de atendimento das entidades gestoras, no portal da ERSAR na

[151] Cfr. Relatório de Atividades da ERSAR de 2016.

Internet mediante formulário próprio, mediante correio eletrónico ou por escrito) e mesmo que lhe sejam reencaminhadas para análise por parte de outras entidades (*v.g.* associações de defesa do consumidor, centros de informação autárquica ao consumidor, Direção-Geral do Consumidor, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, entre outros).

Após receber as reclamações escritas a ERSAR regista-as na RTIC e procede à sua análise podendo ser necessária a obtenção de esclarecimentos ou informação adicional quer do reclamante, quer da entidade gestora o que, apesar de conduzir a uma maior demora na emissão da posição, é muitas vezes essencial para clarificar aspetos constantes da reclamação ou para recolha de informação relevante de que não se dispõe, definindo assim com um mínimo de certeza, segurança jurídica e rigor os contornos do conflito.

Concluído o processo de apreciação a ERSAR emite um parecer ou recomendação quanto ao caso concreto, comunicando essa posição apenas ao reclamante nos casos de a reclamação não ter fundamento ou de a informação ser inconclusiva e ao reclamante e à entidade gestora caso a reclamação tenha fundamento.

A ERSAR, na sequência da apreciação das reclamações, pode recomendar aos operadores sujeitos à sua regulação as providências necessárias à reparação justa dos direitos dos utilizadores, todavia, os pareceres e recomendações não dispõem de força vinculativa, pelo que, caso não sejam acatados voluntariamente pelas partes, a situação apenas pode ser definitivamente resolvida em sede judicial ou para-judicial (centros de arbitragem e julgados de paz[152]), informação que também é prestada ao utilizador. A ERSAR ao transmitir a sua posição às entidades gestoras comunica que devem posteriormente transmitir-lhe a decisão final tomada quanto à reclamação, todavia, a informação final do litígio nos casos em que haja recurso posterior aos meios judiciais ou extrajudiciais não é comunicada à entidade reguladora. O n.º 2 do artigo 14.º dos estatutos da ERSAR prevê que os procedimentos adotados nos termos do número anterior são decididos no prazo máximo de 90 dias a contar da data da receção do pedido, podendo este prazo ser prorrogado por igual período quando a ERSAR necessitar de informações complementares ou, ainda, por um período superior mediante acordo com o queixoso.

Refira-se que o atual estatuto da ERSAR confere de forma expressa o poder de inspecionar os registos de reclamações apresentadas pelos utilizadores às entidades[153].

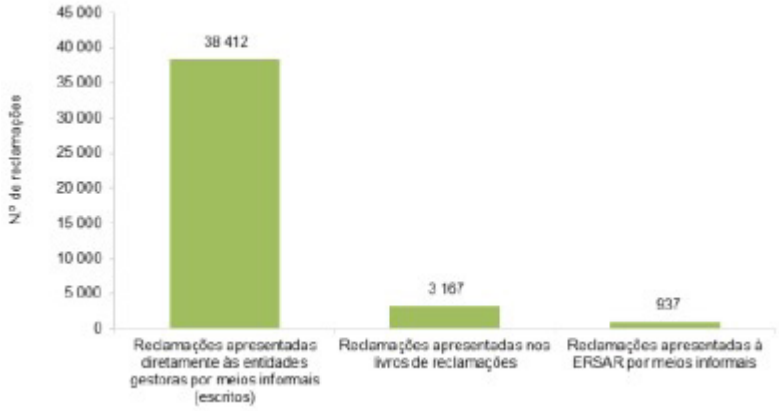
Segundo a informação reportada pela ERSAR no RASARP 2016, os reclamantes recorrem maioritariamente ao contacto com as entidades gestoras por meios escritos que não o livro de reclamações (porventura porque este implica uma deslocação ao local de atendimento da entidade). O número significativamente inferior de reclamações que os utilizadores, ou outras entidades em seu nome, apresentam diretamente à ER-

[152] Os centros de arbitragem são instituições privadas criadas especificamente para regular os conflitos de consumo através de mediação, conciliação e arbitragem.

[153] Ainda que de algum modo essa possibilidade pudesse retirar-se dos poderes de autoridade atribuídos pelo artigo 18.º dos estatutos de 2009, mesmo limitados como dispunha essa norma "nos termos e com a extensão definidos nos regimes jurídicos" dos SAR.

SAR estará relacionado com o facto de a intervenção da entidade reguladora apenas ser suscitada em segundo plano face à tentativa de solucionar a questão que origina a reclamação junto da entidade gestora respetiva. No que respeita às reclamações recebidas na ERSAR os dados disponíveis apontam que a maioria significativa corresponde às que são apresentadas nos livros de reclamações das entidades gestoras, como pode constatar-se *infra*.

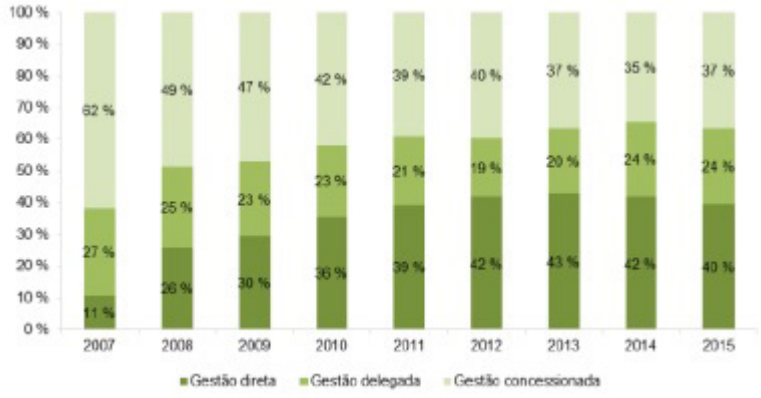
Fig. 3 3 - Reclamações escritas recebidas pelas entidades gestoras e pela ERSAR no ano de 2015



Fonte: RASARP 2016, Vol. I

Esta evolução fez-se sentir igualmente na distribuição do número de reclamações em função dos modelos de gestão das entidades gestoras reclamadas.

Fig. 3.4 - Evolução da distribuição de reclamações recebidas na ERSAR por modelo de gestão (2007 a 2015)



Fonte: RASARP 2016, Vol. I

Apresentamos, igualmente, de seguida a última informação disponível sobre a distribuição das reclamações por assunto, da qual se extrai que o tema que corresponde a mais de 50% das reclamações apreciadas é o da "Leitura, faturação e cobrança", situação que é coerente com a tendência dos dados disponíveis para os anos anteriores em que constituiu sempre o tema com maior expressão em termos relativos e absolutos.

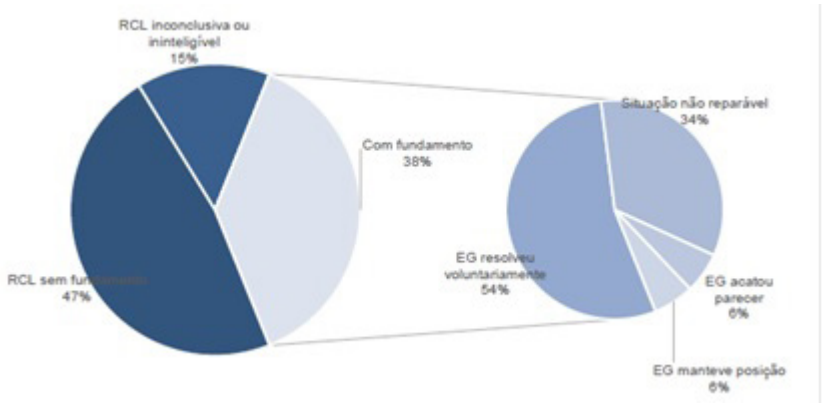
Fig. 3.5 - Distribuição de reclamações recebidas na ERSAR por assunto em 2015



Fonte: RASARP 2016, Vol. I

Socorremo-nos, ainda, da informação disponível no último Relatório de Atividades da ERSAR para verificar do conjunto das reclamações recebidas e apreciadas qual a percentagem em que a entidade reguladora considerou assistir razão aos reclamantes e quais aquelas em que considerou não existir fundamento. As conclusões são de que os valores se equivalem, destacando-se que do conjunto das reclamações em que se considerou existir fundamento um pouco mais de 50% foram solucionadas pela entidade gestora após a apresentação da reclamação e antes da intervenção da ERSAR.

Fig. 3.6 - Apreciação das reclamações com análise concluída durante o ano de 2016

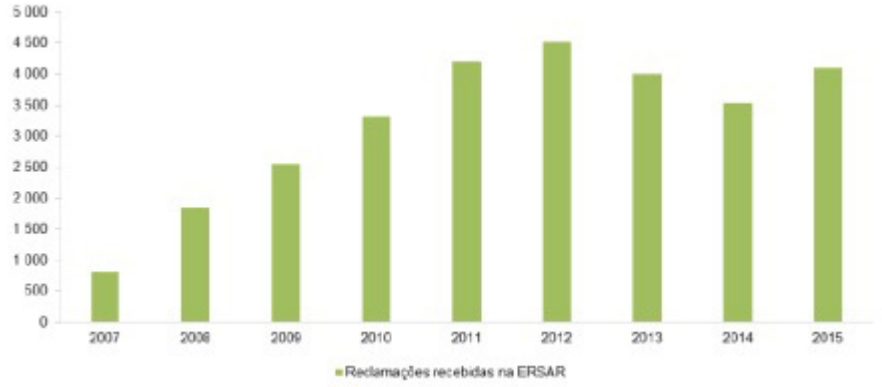


Fonte: Relatório de Atividades da ERSAR relativo ao ano de 2016

Da análise aos dados disponíveis é de assinalar um aumento muito significativo do número de reclamações remetidas para apreciação da ERSAR entre 2004 e 2015, apontando os dados mais recentes para uma certa estabilização ligeiramente acima das 4000 reclamações por ano.

Como se verifica na figura seguinte, o número de reclamações recebidas aumentou de forma significativa a um ritmo superior a 20% ao ano desde 2009 até 2012. Em 2012 o número de reclamações apenas cresceu 7% face ao ano anterior e no ano de 2013 verificou-se uma redução de 14% face ao ano de 2012. Os dados de 2014 na ordem das 4000 reclamações representam de novo um crescimento de 1% face ao ano anterior, seguindo-se um novo crescimento de 2% em 2015 (4100 reclamações) e de 1% em 2016 (4150 reclamações).

Fig. 3.7 - Evolução do número total de reclamações recebidas na ERSAR (2007-2015)



Fonte: RASARP 2016, Vol. I

Não obstante estas variações, o prazo médio de resposta final a reclamações por parte da ERSAR cresceu de 45 dias úteis em 2012 para 48 dias úteis em 2013 e, em 2014, aumentou para 76 dias úteis o que representa um agravamento do prazo de resposta de 2013 para 2014 na ordem dos 37%. Após essa informação (que estava disponível no relatório de atividades de 2014), os dados mais recentes são relativos a 2016 em que o tempo médio de resposta foi de 61 dias (informação disponível no relatório de atividades de 2016), apesar de cerca de metade das reclamações terem sido respondidas num prazo inferior a 30 dias úteis.

Sucede, porém, que o histórico dos anos em análise não evidencia, nem nos permite concluir de forma segura, que o balanço agora realizado quanto à atividade de 2016 traduza uma tendência estrutural. Pelo contrário, os dados disponíveis apontam para que esta ligeira melhoria que a ERSAR sinaliza possa não passar de uma situação conjuntural. Naturalmente que a melhoria é desejável, porém, preocupa-nos que uma avaliação que não valorize a série de dados e a tendência e, circunscrevendo-se a 2016, conclua que o problema está em fase de estagnação.

De notar que a unidade orgânica que assegura internamente o cumprimento desta atribuição é o Departamento de Análise Jurídica, ainda que com colaboração pontual de outras unidades orgânicas. Sem prejuízo da eventual limitação de atuação dessa unidade orgânica devido à insuficiência de recursos humanos (o que poderemos considerar desejavelmente um fator conjuntural), não deixa de ser factual que o alargamento significativo dos poderes e da atuação do aumento das atividades às quais deve dar resposta nas componentes da regulação estrutural e comportamental condiciona os tempos de resposta aos utilizadores.

Assim, afigura-se que a continuidade de um número elevado de reclamações recebidas na ERSAR, aliada à manutenção sem alterações substanciais do modelo organizacional e dos procedimentos existentes (sem negligenciar o impacto das limitações ao recrutamento de recursos humanos), parece ter conduzido a uma deterioração dos tempos de resposta, com possível impacto na qualidade das mesmas. Considera-se, assim, que está identificada uma situação com potencial de melhoria dado que:

- O cidadão carece de uma resposta que simultaneamente seja obtida em tempo útil e com o nível de qualidade adequado;
- Importa potenciar a transferência de informação relevante da análise de reclamações para o processo regulatório na componente da regulação comportamental através da intervenção junto das entidade gestoras quanto às causas das reclamações.

Considerando que se torna fundamental melhorar o modo como a ERSAR, enquanto entidade reguladora sectorial, analisa e dá resposta às reclamações dos utilizadores SAR, o presente trabalho de projeto procura em seguida apresentar uma proposta coerente e global que permita cumprir a atribuição cometida ao regulador e prestar ao cidadão um serviço com as características de qualidade, eficiência e eficácia desejáveis. Para terminar, como apontam Baptista *et al.* (2009) as tendências quanto às exigências futuras dos utilizadores dos SAR, traduzir-se-iam numa maior exigência e sofisticação quanto ao direito de acesso aos serviços de águas, no reforço da ética e da integridade, na necessidade de mais informação[154] e na transparência e participação em aspetos cruciais da definição dos SAR.

3.2 Análise dos resultados dos inquéritos sobre os modelos de intervenção de entidades reguladoras nacionais e internacionais

Com vista à elaboração do presente trabalho afigurou-se pertinente avaliar os modelos de intervenção, no que ao direito de reclamação dos utilizadores respeita, de outras entidades reguladoras nacionais abrangidas pela LQER e, ainda, de um conjunto

[154] Diríamos que será também necessária melhor informação e uma melhor comunicação dessa mesma informação dado que ainda se denota uma assimetria de informação e dificuldades diferenciadas consoante estejamos a reportar-nos a meios urbanos ou a meios rurais, apesar da ampla disseminação da informação pelas redes sociais, canais oficiais e meios de comunicação social.

de entidades reguladoras (ER) internacionais com atribuições quanto aos SAR[155].

A implementação do inquérito constituiu-se como um instrumento de comparação de outros modelos implementados por entidades reguladoras sectoriais que se nos afigura muito relevante no estudo, do ponto de vista organizacional, de quais as melhores soluções a implementar para potenciar ganhos de eficácia e eficiência. Foram elaborados dois inquéritos (cfr. Anexo A[156]), um, em língua portuguesa, destinado às entidades reguladoras nacionais e outro, em língua inglesa, para disponibilizar às entidades reguladoras internacionais. Consta do Anexo B a listagem das ER às quais foram dirigidos os inquéritos. A versão final do instrumento foi validada pela orientadora do presente trabalho de projeto. Em face dos resultados recebidos foram elaborados dois relatórios nos quais consta a informação recolhida e a ficha técnica dos mesmos (Anexos C e D)[157].

Das respostas recebidas aos inquéritos constatamos que cerca de 66,7% dos casos as ER internacionais têm atribuições na área das reclamações de utilizadores, sendo que os três principais tipos de intervenção são: "Mediação, conciliação ou arbitragem"; "Apreciação da reclamação" e "Recomendações às entidades gestoras". No caso das ER nacionais todas as entidades têm atribuições na área das reclamações de utilizadores, sendo que os três principais tipos de intervenção que apontam são: "Tratamento estatístico", "Apreciação da reclamação" e "Esclarecimento do utilizador dos serviços".

Podemos verificar aqui diferenças quer quanto ao facto de todas as entidades nacionais terem atribuições quanto a reclamações, quer quanto ao tipo de intervenção. Nos casos das ER internacionais em que não têm atribuição na área das reclamações indicam que existe uma entidade com essa atribuição, por norma, integrando a administração indireta que acumula essa com outras funções não especificadas.

A maioria das respostas das ER internacionais indica que integram na sua estrutura orgânica uma unidade orgânica exclusivamente destinada à análise de reclamações dos utilizadores. Naquelas que respondem não ter uma unidade orgânica especificamente responsável por essas funções existe em todo o caso uma unidade que assume esse papel (entre outras funções) sendo que as funções são predominantemente Multidisciplinares ou na área de Comunicação e Relações Públicas.

A maioria das ER nacionais refere existir uma unidade orgânica exclusivamente destinada à análise de reclamações dos utilizadores. Naquelas que respondem não ter uma unidade orgânica especificamente responsável por essas funções (o que é o caso da ERSAR dado que a unidade com essa responsabilidade acumula essa com outras funções) existe uma unidade que assume esse papel com funções predominantemente na área Jurídica ou Multidisciplinar. Também neste domínio existe uma

[155] A seleção das entidades internacionais é da inteira responsabilidade do autor seguindo aconselhamento do Doutor Engenheiro Jaime Melo Baptista.

[156] O inquérito em inglês corresponde à tradução integral do inquérito na versão em Português pelo que, atenta a limitação de páginas, se opta por não o integrar como anexo.

[157] Por limitação de páginas nos anexos não podem ser apresentados os relatórios mas os mesmos podem ser disponibilizados no formato que seja pretendido.

diferença dado que a nível internacional a matéria está em áreas multidisciplinares ou em de comunicação e relações públicas.

A maioria das unidades orgânicas das ER internacionais tem contacto direto com os utilizadores dos serviços essencialmente através dos variados meios de comunicação tradicionais mas pelo menos num caso, através de outros não especificados (*v.g.* portal institucional na internet; canais de mensagens, fóruns através da internet). No caso das ER nacionais todas as unidades orgânicas têm contacto direto com os utilizadores dos serviços através dos meios de comunicação tradicionais.

Quanto ao manual de procedimentos interno define os circuitos internos e os procedimentos de análise das reclamações em 66,7% das respostas das ER internacionais é indicada a existência de manual sendo que a nível nacional essa percentagem é apenas de 50%.

Todas as ER internacionais responderam indicando aplicar medidas *ex ante*, sendo as medidas de três tipos principais a "Regulação de preços garantindo tarifas eficientes e socialmente aceitáveis"; "Medidas legislativas ou regulamentares" e "Medidas promotoras de eficiência do serviço prestado aos utilizadores". No plano nacional a maioria das ER (e não a totalidade como sucede no caso das entidades internacionais) indicam aplicar medidas *ex ante*, sendo as medidas de três tipos principais a "Medidas legislativas ou regulamentares"; "Medidas de divulgação da informação sobre o sector e os serviços" e "Medidas promotoras de melhor relacionamento entre entidades gestoras e utilizadores resolvendo conflitos". Também aqui com respostas diferenciadas do exemplo internacional em que a primeira medida sobre a qual recaíram as respostas era relacionada com a "Regulação de preços garantindo tarifas eficientes e socialmente aceitáveis".

Em termos internacionais e nacionais as ER indicam em 50% das respostas que existe avaliação dos impactos dessas medidas todavia as respostas obtidas na questão 8.3, quer num caso, quer noutro, não são conclusivas. Todas as ER internacionais manifestam utilizar a informação com vista à atuação regulatória essencialmente no âmbito da proposta de medidas legislativas e de tomada de medidas regulamentares e indicam fazê-lo de forma contínua. Por seu turno as ER nacionais manifestam utilizar a informação com vista à atuação regulatória essencialmente no âmbito da resolução do conflito em causa e na definição do quadro legal ou regulamentar regulatório, respondendo fazê-lo essencialmente de forma continuada.

Ao nível da aplicação de mecanismos de avaliação das entidades gestoras pelo risco em face da análise global das reclamações recebidas quer no plano nacional quer internacional as respostas positivas são minoritárias, sendo que as respostas obtidas na questão 11.1. que visava conhecer quais as medidas não permitem extrair conclusões sobre o tema pois não afirmam se na génese dos mecanismos existe definição e avaliação do risco e grau de probabilidade do mesmo.

Em 50% dos casos as ER internacionais referem existir avaliação da satisfação dos reclamantes com a intervenção da entidade reguladora mas uma vez mais as res-

postas à questão seguinte que permitiria um conhecimento efetivo dessa avaliação é insuficiente. Em termos nacionais a maioria das entidades refere não existir avaliação da satisfação dos reclamantes com a intervenção da entidade reguladora, no entanto, em dois casos a resposta é positiva. Das respostas à questão seguinte (12.1) apenas 1 das entidades indica qual a última avaliação e qual a escala.

Na questão final sobre a forma como a própria entidade reguladora autoavalia a sua atuação neste domínio, os dados das respostas das ER internacionais apontam para graus positivos, de todo o modo, não dispondo de informação sobre os níveis de satisfação da avaliação dos utilizadores torna-se impossível testar cabalmente os efeitos pretendidos com a introdução das questões no inquérito. Ao nível das ER nacionais os dados das respostas também apontam para graus positivos (avaliações entre 4 e 6) mas dispondo apenas de informação sobre os níveis de satisfação da avaliação dos utilizadores quanto a uma das entidades torna-se impossível testar cabalmente os efeitos pretendidos com a introdução destas questões no inquérito.

3.3 Proposta de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR

Aqui chegados e como aspetos prévios à apresentação das propostas de reformulação releva destacar o seguinte:

A entidade reguladora deve manter e reforçar a participação pública dos consumidores e suas associações representativas nos processos de definição de políticas públicas, do enquadramento legal e regulamentar, bem como das componentes integrantes da qualidade dos serviços e da regulação económica (em particular a definição dos tarifários a praticar assegurando *affordability* e acesso universal).

Não descuramos que em primeira linha no âmbito da relação utilizador e prestador impende sobre as entidades gestoras o dever de realizar os esforços necessários para melhorar o quadro de prestação dos serviços, podendo (devendo?) fazê-lo, visando: (i) a melhoria da qualidade dos serviços em geral e da água para consumo humano em particular (ainda que o objetivo esteja já perto de 100%); (ii) a melhoria da informação disponível sobre o efetivo custo destes serviços e a necessidade de tarifários realistas; (iii) o reforço dos mecanismos de comunicação (proporcionando aos consumidores mais e melhor informação correta); e (iv) o reforço dos mecanismos de comunicação com os consumidores para uma mais correta perceção pública de todos os aspetos anteriormente indicados.

Também não negligenciamos, como elemento temperador das conclusões alcançadas, que a percentagem de reclamações em que a ERSAR considera que não assiste fundamento ao reclamante é elevada. Não descuramos igualmente que os utilizadores nestes serviços em Portugal, cuja experiência ainda recente era de preços reduzidos ou até gratuitidade dos serviços, reaja menos positivamente à introdução pelo regulador de medidas que obriguem as entidades reguladoras a aplicar tarifários que permitam a recuperação efetiva de custos, num quadro de manutenção preventiva e corretiva das infraestruturas e equipamentos (para evitar ineficiências das quais um exemplo

evidente são as perdas de água), sustentabilidade económico-financeira da entidade, a prática de tarifas sociais e a internalização da preocupação de universalidade e igualdade no acesso aos serviços em particular das minorias.

Assim, fruto do trabalho de análise realizado, tendo por base a melhor informação disponível, os atuais poderes regulatórios e os dados obtidos através da aplicação do inquérito a entidades reguladoras internacionais e nacionais apresenta-se em seguida um conjunto de propostas, que associadas às mais-valias profundamente relevantes do atual modelo regulatório, podem contribuir para solucionar a disfuncionalidade identificada no ponto 3.4 e promover uma melhoria no modo como a ERSAR dá resposta a esta atividade — num *trade-off* entre celeridade na resposta, maior qualidade e menor dispêndio de recursos — e como o cidadão perceciona a capacidade e qualidade do "serviço" que lhe é prestado pela ERSAR. Temos assim como propostas:

1. *Adoção de medidas ex ante para diminuir o número de reclamações dos utilizadores*
   Todas as entidades reguladoras internacionais afirmam implementar medidas *ex ante* essencialmente traduzidas em medidas regulamentares ou propostas legislativas (similar à componente de regulação estrutural do modelo regulatório da ERSAR), medidas de regulação com vista a tarifas eficientes, medidas promotoras de eficiência do serviço prestado diretamente aos consumidores; promoção de melhores relações entre entidades gestoras e consumidores e medidas de disponibilização de informação. Neste ponto apresentamos quatro medidas concretas:
   a) *Promoção da instituição da figura do provedor do cliente nas entidades gestoras* o que permitiria a existência de uma figura independente que em simultâneo fosse um pleno conhecedor do serviço prestado pela entidade gestora e dos tipos de conflitos mais recorrentes e ainda que pudesse funcionar como interlocutor da ERSAR (Refira-se que duas das entidades internacionais auscultadas referem a existência do provedor do cliente como medida *ex ante*);
   b) *Contribuir ativamente na formação aos árbitros dos centros de arbitragem* visando desta forma capacitar esses agentes com conhecimento técnico específico e especializado do regulador. Tal medida também reforçaria a ligação institucional entre a ERSAR e os centros o que permitiria a dinamização da troca de decisões entre regulador e centros de arbitragem numa lógica de partilha de conhecimento;
   c) *Estabelecimento vinculativo de um modelo de contrato* para cada um dos tipos de serviços, dado que muitas questões emergem de uma incorreta informação no momento da contratação;
   d) *Estabelecimento vinculativo do modelo de fatura*[158], dado que a maior percentagem de reclamações de forma sustentada ao longo dos últimos anos é ao nível da faturação e cobrança;
   e) *Reforçar o investimento na informação e sensibilização dos utilizadores* dos

[158] A ERSAR tem o projeto com vista à disponibilização do modelo não vinculativo de fatura, no entanto, desconhece-se informação oficial sobre o nível de implementação do modelo em causa por parte das entidades gestoras.

serviços, canalizando os saldos transitados dos orçamentos de anos anteriores primordialmente para esse propósito e para a capacitação das entidades gestoras (esta última componente já prevista de forma expressa no n.º 5 do artigo 48.º dos atuais estatutos);

f) *Reforçar o benchmark positivo*, através de medidas destinadas ao *low performers* no quadro da iniciativa anual de atribuição de "Prémios e selos dos serviços de águas e resíduos" (em que as entidades gestoras que mais se destacam no quadro do sistema de avaliação da qualidade de serviço são reconhecidas publicamente). Com efeito, tão ou mais importante do que a divulgação das melhores práticas é o conhecimento das práticas menos positivas e dos principais problemas de desempenho. Nesse sentido, poderia ser relevante que as entidades gestoras com desempenho menos positivo fossem objeto de um processo de acompanhamento mais próximo por parte do regulador (*v.g.* durante os 6 meses seguintes à publicitação dos resultados) e que pudessem ser destinatários preferenciais de ações de capacitação, para se avaliar os impactos dessas ações no quadro da avaliação do ano seguinte.

2. *Mecanismos de avaliação das entidades gestoras pelo risco em face da análise global das reclamações recebidas pela entidade reguladora*

   Implementar um modelo de regulação pelo risco (sobre a questão do risco na regulação, desafios e mais-valias *vide* Baldwin, 1999) através do qual poderiam ter lugar auditorias focalizadas em certos aspetos concretos do serviço de acordo com a informação apurada no processo de apreciação das reclamações, o que constituiria uma nova forma de transferência de informação desta tarefa para o modelo regulatório. Definido o que seria considerado risco para este efeito, bem como a matriz de risco de acordo com os dois vetores "probabilidade de ocorrência" e "impacto", importaria definir critérios médios quantitativos ou qualitativos para definir qual a zona de perigo abaixo da qual se justifica a intervenção regulatória junto das entidades gestoras.

3. *Regulamento sobre Qualidade de Serviço*

   Elaboração e aprovação de regulamento da qualidade de serviço que contemplasse a dimensão de qualidade de serviço (*v.g.* restabelecimento da ligação após suspensão), níveis de serviço exigidos para cada dimensão, as consequências do incumprimento, as formas de compensação, os destinatários da compensação e punição dos incumprimentos. A solução não é propriamente inovadora em termos regulatórios nacionais ou internacionais. No plano nacional a ERSE tem o Regulamento n.º 455/2013, que aprova o Regulamento da Qualidade de Serviço do setor elétrico e respetivo Manual de Procedimentos.

4. *Restruturação interna da área responsável na ERSAR pelo tratamento de reclamações*

   A maioria das entidades reguladoras internacionais e nacionais segue um modelo organizacional em que existe uma unidade orgânica (questão 2 do inquérito) dedicada expressamente ao relacionamento com o consumidor. Por norma essas unidades orgânicas têm uma área de função predominantemente multidisciplinar

ou da área de comunicação e relações públicas (questão 2.2).

Afigura-se que a ERSAR se poderia dotar de uma capacidade reforçada de dar resposta mais atempada caso fizesse a transição para um modelo diferente do atual, eventualmente na lógica multidisciplinar (por ser o mais consensual no quadro dos resultados de ambos os inquéritos) ao invés de manter como unidade orgânica responsável o Departamento de Assuntos Jurídicos[159]. Criar uma unidade orgânica específica com competências em matéria de interface com os utilizadores dos serviços com competências multidisciplinares responsável pela ligação com as entidades gestoras em matérias de relações com os utilizadores (esclarecimento, apoio técnico, formação profissional) e pela ligação direta aos consumidores (esclarecimento e sensibilização e ainda tratamento das reclamações). Note-se como evolução profundamente positiva a criação no portal da ERSAR na *Internet* de uma área específica dedicada ao utilizador com o título "Consumidor" na qual é disponibilizada informação relevante[160]. Esta nova unidade orgânica enquanto área específica poderia assumir um papel mais ativo da ERSAR também nas funções de mediação dos conflitos aplicando em pleno os poderes conferidos pelo disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º dos estatutos. Afigura-se, ainda, que esta nova unidade poderia constituir um interlocutor privilegiado com os provedores do cliente a que se aludiu na proposta 1.a) supra.

5. *Manual de procedimentos e circuitos internos*

   Propõe-se a elaboração e adoção de um documento formal, auditável, que constitua um verdadeiro manual de procedimentos internos que defina os circuitos e procedimentos do processo organizacional de análise das reclamações dos utilizadores (independentemente de serem via livro de reclamações ou de outro mecanismo). A definição dos procedimentos e circuitos contribui para eliminar redundâncias do ponto de vista da engenharia de processos e para focar a atividade no essencial, garantindo harmonização e maior responsabilização quanto aos prazos associados.

6. *Avaliação da satisfação dos utilizadores com a intervenção da entidade reguladora*

   A implementação de um mecanismo de avaliação da satisfação dos utilizadores com a intervenção da entidade reguladora poderia constituir não só um aspeto relevante do ponto de vista da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*[161]) mas igualmente enquanto forma de acrescida transparência e reforço da legitimidade junto das entidades gestoras e de identificação de oportunidades de melhoria.

[159] Esta solução não prejudica, naturalmente a avaliação mais global e holística das soluções organizacionais

[160] V.g. através de um mapa de Portugal é possível conhecer a qualidade da água para consumo humano de cada concelho de Portugal continental. É também possível consultar os encargos tarifários mensais por concelho com os serviços de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos.

[161] Modelo CAF - Common Assessment Framework que é um instrumento de Total Quality Management inspirado pelo Excellence Model of the European Foundation for Quality Management (EFQM). Para mais Informação http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191 (consulta realizada em 24 de setembro de 2017)

7. *Implementação de um modelo de avaliação do impacto ex post das medidas regulatórias*

   Como epíteto de todas as medidas acima propostas e visando medir o impacto das mesmas (e de outras que a entidade reguladora entenda adotar), propõe-se a implementação pela ERSAR de um modelo de avaliação *ex post* das medidas regulatórias adotadas neste domínio. Metade das entidades reguladoras internacionais indica que existe avaliação do impacto das medidas regulatórias tomadas e algumas das entidades nacionais também dão essa indicação o que constitui igualmente um sinal de relevo. Pese embora o RASARP constitua um instrumento que tem de forma persistente contribuído para um melhor conhecimento do setor, espelhando as alterações que no mesmo têm ocorrido, não se afigura que o mesmo constitua um instrumento com as características específicas para uma perspetiva *ex post* de avaliação sucessiva de medidas regulatórias, dado que não é essa a sua finalidade e objeto.

Os principais efeitos e consequências esperados da implementação de forma conjugada do conjunto de propostas de reformulação do modelo de intervenção da ERSAR são os seguintes:

O aumento da informação detida pelos utilizadores dos serviços;

A diminuição do número de reclamações apresentadas através de uma atuação na génese dos principais motivos de reclamação;

A melhoria da qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras;

A redução do prazo de análise e resposta às reclamações por parte da ERSAR (o prazo médio atual mais recente é de 61 dias úteis);

A melhoria da qualidade da intervenção da ERSAR (tornando-a mais abrangente e informada);

A incorporação de novas modalidades de transferência de informação resultante do processo de análise e resposta às reclamações no processo regulatório ao nível da regulação comportamental das entidades gestoras.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do Estado, dos Estados, das necessidades e circunstâncias próprias do Homem e da vida em Sociedade com as características modernas ditam a necessidade de encontrar formas que permitam continuar a prosseguir como fim último a satisfação das necessidades coletivas e, desse modo, o bem-estar social.

Ao mesmo tempo a que verificamos uma explosão de áreas de atuação, um maior nível de exigência dos cidadãos e a integração de mais variáveis na definição das políticas públicas (das quais a variável ambiental, mas não só, é exemplo), constatamos, igualmente, uma acentuada contração das economias dos países desenvolvidos e, com isso, uma diminuição dos recursos financeiros disponíveis para o financiamento da atividade pública. Assistimos, em simultâneo, a maiores exigências das populações e ao agravamento das desigualdades socioeconómicas o que pressiona a atuação dos Estados.

O papel do Estado e em particular da regulação independente no quadro dos SPE é essencial dado que estes são, como acima aprofundadamente explorámos, absolutamente fulcrais para a vida em sociedade no modelo europeu moderno em que vivemos. Tais necessidades coletivas são elas próprias dinâmicas e mutáveis o que acarreta contínuos desafios de complexidade incremental para os Estados. São disso evidência os desafios que emergem do reconhecimento dos direitos humanos dos serviços de água e saneamento de águas residuais e a necessidade de encontrar mecanismos para os efetivar e proteger.

Neste quadro é essencial que as entidades reguladoras independentes assumam o seu papel não apenas no quadro da regulação económica dos setores (o que constitui missão que beneficia os utilizadores) mas também na integração (como a legislação recente assumidamente consagra) das preocupações de proteção desses utilizadores, dada a tradicional posição de desequilíbrio em que os mesmos se encontram no mercado em face dos prestadores dos serviços.

Considerando que a ERSAR tem esta como uma das suas atribuições, afigura-se essencial que tenha presente constantemente a necessidade de identificar constrang-

imentos e disfuncionalidades como aquela que o presente trabalho aponta. O papel das organizações do sector público é decisivo e o de uma entidade a que o Estado confere um estatuto de independência mais ainda.

Assim, as medidas apresentadas na proposta de reformulação constante do último capítulo do presente trabalho, não tendo o condão de constituírem soluções imediatas e de sucesso garantido, visam constituir um contributo positivo e construtivo num sentido de inovação e melhoria. A inovação é, em larga medida, uma questão de atitude que deve ser ativamente fomentada. Estar atento à mudança, antecipar essa mudança e responder em conformidade à alteração das condições constitui um ingrediente fundamental de qualquer estratégia de sucesso, devendo fomentar-se a inovação como forma de desenvolvimento e adoção de medidas concretas que melhorem o desempenho das organizações públicas (num quadro de economia, eficácia e eficiência) com reflexos positivos para a sociedade em geral e, em particular, para os utilizadores destes serviços públicos essenciais.

Bibliografia

Aristóteles, (1991), *A Política*, Trad. Roberto Leal Ferreira a partir da versão francesa de Marcel Prelot, Livraria Martins Fontes Editora, São Paulo, Brasil.

Amaral, Diogo Freitas (2007), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Ed., Coimbra, Almedina.

Amaral, Diogo Freitas (2014), *Uma Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand Editora.

Amaral da Costa, Ricardo J. (2012), "Os serviços Públicos essenciais perspectiva geral" em *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 70, junho, Coimbra, Edição Associação Portuguesa de Direito do Consumo.

Antunes, Eugénio (2003), "As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora

Antunes, Eugénio (2007), "Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

Antunes, Eugénio (2009), *Gestão Pública*. Texto de apoio, documentos de apoio do Curso de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE-IUL, policopiado.

Araújo, Joaquim Filipe (*sem data*), "Avaliação da Gestão Pública: a administração pós-burocrática" (online), consultado em 23 de setembro de 2017, Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf.

Araújo, Joaquim Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", em *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, nº 1.

Araújo, Fernando, (2014), *Introdução à Economia*, 3.ª Ed. 4.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina.

Baldwin, Robert e Cave, Martin (1999), *Understanding Regulation - Theory, Strategy, and Practice*, Oxford, Oxford University Press.

Baptista, Jaime Melo, Dulce Pássaro e Rui Ferreira dos Santos, (2007), "As linhas estratégicas do modelo de regulação a implementar pelo Instituto Regulador de Águas e Resíduos", em *Textos sobre regulação*, Vol. 1, Lisboa, Edição IRAR.

Baptista, Jaime Melo, Jaime, Dulce Pássaro e João Simão Pires, (2009), *Desafios para os serviços de águas em Portugal numa perspectiva de médio e longo prazo*, Lisboa, Edição IRAR.

Baptista, Jaime Melo (2014), *Uma abordagem regulatória integrada (ARIT-ERSAR) para os serviços de águas e resíduos*, Lisboa, Edição ERSAR.

Baptista, Jaime Melo (2015a), "Estaremos a cumprir os direitos humanos no acesso à água e ao saneamento", Comentário para o Portal Ambiente Online 26.10.2015 (online), consultado em 24 de setembro de 2017. Disponível em: http://www.ambienteonline.pt/canal/detalhe/jaime-melo-baptista-estaremos-a-cumprir-os-direitos-humanos-no-acesso-a-agua-e-ao-saneamento.

Baptista, Jaime Melo (2015b), "Também o Vaticano!", Comentário para o Portal Ambiente Online 02.11.2015 (online), consultado em 24 de setembro de 2017. Disponível em: http://www.ambienteonline.pt/canal/detalhe/comentario-jaime-melo-baptista-tambem-o-vaticano.

Barbosa, Mafalda Miranda (2004), "Acerca do âmbito da Lei dos Serviços Públicos Essenciais: taxatividade ou carácter exemplificativo do art.º 1º n.º 2 da Lei n.º 23/96, de 26 de julho?", em *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 6, Coimbra, Edição Centro de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Botana Garcia, Gema Alejandra (1990), *Noción de consumidor en el derecho comparado*, in E.N.C., n.º 18.

Braithwaite, John (2006), *The Regulatory State?*, em Rhodes R.A., Sarah Binder e Berta Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford, Oxford University Press.

Breyer, Stephen (1982), *Regulation and its Reform*, Cambridge, Harvard University Press.

Cameron, Rondo (2000), *História económica do mundo: de uma forma concisa, de há 30 000 anos até ao presente*, Lisboa, Europa-América Biblioteca da História.

Calvão da Silva, João (1999), "Anotação aos Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 09/07/1998 e do Tribunal da Relação do Porto de 28/06/1999", em *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3901 e 3902, ano 132, agosto — setembro.

Calvão da Silva, João Nuno (2008), *Mercado e Estado - Serviços de interesse económico geral*, Coimbra, Almedina.

Calvão da Silva, João Nuno (2015), "Poderes e instrumentos regulatórios das entidades reguladoras ao abrigo da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo", em Pedro Costa Gonçalves (org.), *Estudos de Regulação Pública II*, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 1.ª Ed..

Carapeto, Carlos (2003), "Autoridade reguladoras nos Monopólios tradicionais do Estado, Independência e participação", em Juan Mozzicafreddo *et al*., *Ética e Administração — como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Cardoso, Elionora (2010), *Os Serviços Públicos Essenciais: a sua Problemática no Ordenamento Jurídico Português*, 1ª ed., Coimbra, Wolters Kluwer Portugal: Coimbra Editora.

Carvalho, Jorge Morais (2013), *Manual de direito do consumo*, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina.

Chevallier, Jacques (2002), *Science Administrative*, Paris, PUF.

Confraria, João (2005), *Regulação e concorrência, desafios do século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.

Confraria, João (2015), "Estado Regulador, Regulação Independente e Lei-Quadro", em *Estudos de Regulação Pública II*, 1.ª Ed., maio, Pedro Costa Gonçalves (org.), CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora.

Costa, António (2002), "O contrato de fornecimento de água", em *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 4, Coimbra, Edição Centro de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *apud* Fernando Dias Simões e Mariana Pinheiro Almeida (2012), *Lei dos serviços públicos essenciais: anotada e comentada*, Coimbra, Almedina, pp. 24.

Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003a), "The New Public Service: an approach to reform", em *International Review of Public Administration*, Vol. 8, n.º 1.

Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), *The New Public Service — Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe Inc.

Duarte, Paulo (1999), "O conceito jurídico de consumidor", Vol. LXXV, em *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra.

Esping-Andersen, Gøsta (2000), "Um Estado-Providência para o século XXI", em Robert Boyer, Manuel Castells, Gøsta Esping-Anderson, Robert Lindley, Luc Soete e Maria João Rodrigues (orgs.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta editora.

Esping-Andersen, Gosta (2002), "Towards the Good Society, once again?", em *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Faísca, José e Maria do Céu Costa (2009), "Colocar os consumidores no centro da regulação — Assegurar que o interesse dos consumidores é identificado na definição e implementação das políticas regulatórias sectoriais", *apud* Teresa Moreira (2015), "Implicações da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto — Lei-Quadro das Entidades Reguladoras — na política de defesa dos consumidores", em Pedro Costa Gonçalves (org.), Estudos de Regulação Pública II, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 424.

Ferraz, David (2008), *A selecção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração — Contributos para uma definição de uma política integrada*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Publicas, Lisboa, ISCTE.

Ferreira de Almeida, Carlos (1982), *Os Direitos dos Consumidores*, Coimbra, Livraria Almedina.

Ferreira de Almeida, Carlos (2002), "Serviços Públicos, Contratos Privados", em *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, Vol. II, Coimbra, Almedina.

Ferreira de Almeida, Carlos (2005), *Direito do Consumo*, Coimbra, Livraria Almedina.

Flora, Peter e Jens Alber (1984), "Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe", em Peter Flora e Arnold Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.

Fukuyama, Francis (2004), "As dimensões perdidas do Estado", Cap. 1, em *A construção de Estados*, Lisboa, Gradiva.

Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", em *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69.

Gladden, E.N. (1972), *A History of Public Administration,* Volume Two, From the Eleventh Century to the Present Day, London, Frank Cass, *apud* J.A. Oliveira Rocha (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, pp. 13.

Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política — perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Gomes, João Salis (2013), "Interesse Público, controle democrático do Estado e Cidadania", em *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.

Gouveia, Rodrigo (2001), *Os serviços de interesse geral em Portugal*, Local, Editora

Gonçalves, Pedro Costa (1999) *A concessão de serviços públicos*, Coimbra, Editora.

Gonçalves, Pedro Costa e Licínio Lopes Martins, (2004) "Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado Regulador", em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública I*, CEDIPRE, Direito Público e Regulação, Coimbra, Coimbra Editora.

Jordana, Jacint, e Levi-Faur (2004), *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lopes, Dulce (2003), "O nome das coisas: serviço público, serviços de interesse económico geral e serviço universal no direito comunitário", em *Temas de Integração*, Coimbra, Almedina.

Maçãs, Fernanda (2008), "São os municípios utentes de serviços públicos essenciais?", em *Direito regional e local* n.º 04 outubro/ dezembro, CEJUR, *apud* Fernando Dias Simões e Mariana Pinheiro Almeida (2012), *Lei dos serviços públicos essenciais: anotada e comentada*, Coimbra, Almedina, pp. 53.

Majone, Giandomenico e Antonio la Spina (1993), "El Estado regulador"*, em Revista Géstión y Política*, vol. II, n.º 2 (jul.-Set.), Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Majone, Giandomenico (1996), "*Regulating Europe*", New York, Routledge.

Majone, Giandomenico (1997a), "From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17, 2.

Majone, Giandomenico (1998), "Convergence das les aproches nationales? Innovations politiques et retards institutionnnels" em *La Regulation des Service Publics en Europe* (Direção de Jacques Vandamme e François van der Mensbrugghe), ed. ASPE Europe, Paris, *apud* João Nuno Calvão da Silva (2008), *Mercado e Estado - Serviços de interesse económico geral*, Coimbra, Almedina, p.p. 134

Menezes Cordeiro (2001), "Da prescrição do pagamento dos denominados serviços públicos essenciais", em *O Direito*, IV, ano 133.

Menezes Cordeiro, António (2004), "Da prescrição de créditos das entidades prestadoras de serviços públicos essenciais", em *Regulação e Concorrência: Perspectivas e Limites da Defesa da Concorrência*, Coimbra, Almedina.

Merusi, Fábio (2000), *Democrazia e autoritá indipendenti*, Il Mulino, Bologna *apud* Vital Moreira e Fernanda Maçãs (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Almedina, pp. 12.

Minogue, Kenneth (1996), *Politica — o essencial*, Lisboa, Gradiva.

Miranda, Jorge (2014), *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I - Preliminares - O Estado e os Sistemas Constitucionais, 10.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora.

Morais, Carlos Blanco de (2001), "As Autoridades Administrativas Independentes na ordem jurídica Portuguesa", em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61 (Jan.).

Morais, Luís Silva (2012), *Que regulação para Portugal?*, *in* caderno de economia do Expresso, jornal Expresso de 19 de março de 2012, *apud* João Nuno Calvão da Silva (2015), "Poderes e instrumentos regulatórios das entidades reguladoras ao abrigo da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo", em Pedro Costa Gonçalves (org.), Estudos de Regulação Pública II, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora (1.ª Ed.), pp. 387.

Monteiro, António Pinto (2000), "A proteção do consumidor de serviços públicos essenciais", em *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 2, Coimbra, Edição Centro de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Moreira, Vital (1997), *Auto-regulação profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.

Moreira, Vital e Fernanda Maçãs (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Almedina.

Moreira, Vital e Maria Manuel Leitão Marques (2003), *A mão visível — Mercado e Regulação*, Almedina, Coimbra.

Moreira, Vital e Fernanda Paula Oliveira (2004), "Concessão de Sistemas Multimunicipais e Municipais de Abastecimento de Água, de Recolha de Efluentes e de Resíduos Sólidos", em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública I*, CEDIPRE, Direito Público e Regulação, Coimbra, Coimbra Editora.

Moreira, Teresa (2015), "Implicações da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto — Lei-Quadro das Entidades Reguladoras — na política de defesa dos consumidores", Pedro Costa Gonçalves (org.), *Estudos de Regulação Pública II*, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, 2.ª Ed., Cap. 1 e 6, Oeiras, Celta Editora, 1ª edição de 1997.

Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da administração pública e poder político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política — perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan *et. al.* (2003), *Ética e administração ? Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2010), "O papel do Estado na Sociedade", em António Teles *et al.* (Org.), Pilares da estratégia nacional, Lisboa, Edições Prefácio e Instituto Nacional de Defesa.

Nunes, Ana Bela e Nuno Valério, (1997), *História da economia mundial contemporânea*, Lisboa, Presença.

Oliveira, Fernando Baptista de (2009), *O conceito de consumidor: perspectivas nacional e comunitária*, Coimbra, Almedina.

Pato, João Howell (2011), *História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal*, Série Estudos, Lisboa, Edição ERSAR.

Pato, João Howell (2016), *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal — Cronologia e Depoimentos*, Série Estudos, Lisboa, Edição ERSAR.

Paz Ferreira, Eduardo *et al.* (2009), *Regulação em Portugal: Novos tempos, novo modelo?*, Coimbra, Livraria Almedina.

Pegado Liz, Jorge (1999), *Introdução ao Direito e à Política do Consumo*, Lisboa, Editorial Notícias, *apud* Oliveira2009:97

Peters, B. Guy (1997), "Policy Transfers between Governments: the case of Administrative Reforms", em *West Europeans Politics*, Vol.20, N.º 4.

Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Burocracy and New Public Management Approach", em *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX, (4).

Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia", em Juan Mozzicafreddo *et. al.*, *Ética e administração ? Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora

Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público — Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo *et al.* (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform — a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Porto, Manuel Lopes (2005), "A lógica de intervenção nas economias: do Tratado de Roma à Constituição Europeia", em *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora.

Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.

Rosenbloom, David H. e Richard D. Schwartz (1994), *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Marcel Dekker.

Rosenbloom, David, (1998), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4a ed., New York, McGraw-Hill Companies.

Sabino Cassese, (1999), *Negoziasione e transparenza nei procedimenti davanti alle Autoritá independenti,* em Il procedimento davanti alle Autoritá Independente, Quaderni del Consiglio di Satato, Turim, G. Giappichelli Editore, *apud* João Nuno Calvão da Silva (2008), *Mercado e Estado - Serviços de interesse económico geral*, Coimbra, Almedina, pp. 192.

Santos, António Carlos e Maria Eduarda Gonçalves *et al.* (2011), *Direito Económico*, Coimbra, Livraria Almedina.

Simões, Fernando Dias e Mariana Pinheiro Almeida (2012), *Lei dos serviços públicos essenciais: anotada e comentada*, Coimbra, Almedina.

Selznick, Philip (1985), "Focusing organizational research on regulation", em Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, *apud* Giandomenico Majone (1996), "*Regulating Europe*", New York, Routledge, pp. 49

Fontes

Lei n.º 46/77, de 8 de julho, veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores.

Decreto-Lei n.º 372/93, altera a Lei n.º 46/77, de 8 de julho

Decreto-Lei n.º 379/93, permite o acesso de capitais privados às actividades económicas de captação, tratamento e rejeição de efluentes e recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Decreto-Lei n.º 294/94, estabelece o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Decreto-Lei n.º 319/94, estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água para consumo público, quando atribuídos por concessão, e aprova as respectivas bases.

Decreto-Lei n.º 147/95, cria o observatório nacional dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos e regulamenta o regime jurídico da concessão dos sistemas municipais.

Lei n.º 23/96, de 26 de julho, cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

Lei n.º 24/96, de 31 de julho, atual Lei de Defesa do Consumidor

Decreto-Lei n.º 162/96, estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.

Lei n.º 88-A/97, faculta o acesso dos privados a actividades relacionadas com a água e os resíduos. Revoga a Lei n.º 46/77 (que vedava a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores) e posterior Decreto-Lei n.º 372/93, que alterara o artigo 4º da Lei 46/77.

Lei n.º 88-A/97, regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas

Decreto-Lei n.º 230/97, cria o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR).

Decreto-Lei n.º 362/98, aprova o Estatuto do Instituto Regulador de Águas e Resíduos e extingue o Observatório Nacional de Ambiente.

Decreto-Lei n.º 243/2001, aprova normas relativas à qualidade da água destinada ao consumo humano.

Decreto-Lei n.º 14/2002, altera o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, que estabelece o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Decreto-Lei n.º 151/2002, altera o Decreto-Lei n.º 362/98 inerente aos Estatutos do IRAR.

Decreto-Lei n.º 103/2003, altera o Decreto-Lei n.º 379/93 estabelece novos padrões relativamente à gestão e exploração de sistemas inerentes à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, bem como à recolha, tratamento e rejeição de efluentes e resíduos sólidos.

Decreto-Lei n.º 221/2003, adita o artigo 6.º ao Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro, que estabelece o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos.

Decreto-Lei n.º 222/2003, adita o artigo 6.º ao Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação de água para consumo público.

Decreto-Lei n.º 223/2003, adita o artigo 7.º ao Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de setembro, que estabelece o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Decreto-Lei n.º 92/2013, define o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Lei n.º 58/2005, aprova a Lei da Água.

Lei n.º 53-F/2006 de 29 de dezembro, aprova o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto.

Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto, estabelece o regime da qualidade da água destinada ao consumo humano, revendo o Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de setembro, que transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 98/83/CE, do Conselho, de 3 de novembro.

Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho, estabelece o regime económico e financeiro dos recursos hídricos.

Decreto-Lei n.º 194/2009, estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

Decreto-Lei n.º 195/2009, altera o regime jurídico dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

Decreto-Lei n.º 277/2009, aprova a orgânica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I. P.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro.

Lei n.º 67/2013, Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho, estabelece o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados.

Lei n.º 10/2014, de 6 de março, aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

Deliberação ERSAR n.º 928/2014, de 15 de abril, aprova o Regulamento Tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos.

Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, segunda alteração às Leis n.ºs 50/2012, de 31 de agosto, 73/2013, de 3 de setembro, e 75/2013, de 12 de setembro, e primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, introduzindo clarificações nos respetivos regimes (alterou o regime jurídico da atividade empresarial e das participações locais)

ANEXO A

INQUÉRITO SOBRE O MODELO DE INTERVENÇÃO NA ANÁLISE DAS RECLAMAÇÕES DE UTILIZADORES

A entidade reguladora tem atribuições na área das reclamações de utilizadores?

Sim	
Não	

1.1 Se respondeu "sim", escolha os tipos de intervenção dentro do conjunto das opções disponíveis:

Apreciação da reclamação	
Esclarecimento do utilizador dos serviços	
Tratamento estatístico	
Recomendações às entidades gestoras	
Auditorias às entidades gestoras	
Mediação, conciliação ou arbitragem	
Intervenção coerciva junto das entidades gestoras	
Acompanhamento da resolução do problema	

Se respondeu "não" à questão 1, indique a natureza do organismo responsável pela análise das reclamações:

Organismo pertencente à administração direta do estado	
Organismo pertencente à administração indireta do estado	

Se respondeu "não" à questão 1, indique:

	SIM	NÃO
A entidade responsável pela análise das reclamações apenas tem como atribuição a análise das reclamações dos serviços?		
Exerce outras funções (Fiscalização, auditoria, inspeção, etc.)		

2. A entidade reguladora dispõe de uma unidade orgânica exclusivamente destinada à análise de reclamações dos utilizadores

Sim	
Não	

2.1 Apesar de a entidade reguladora não dispor de uma unidade orgânica exclusivamente destinada à análise de reclamações dos utilizadores… (selecionar a opção correta)

Existe uma unidade orgânica responsável pela análise dessas reclamações	
A responsabilidade pela análise dessas reclamações está repartida por mais de uma unidade orgânica	

2.2 A unidade orgânica responsável pela análise de reclamações tem funções predominantemente na área:

Jurídica	
Económica	
Qualidade	
Administração geral	
Multidisciplinar	
Engenharia	
Comunicação e Relações Públicas	
Outra	

2.3 A unidade orgânica responsável pela análise de reclamações presta apoio direto aos utilizadores?

Sim	
Não	

2.4 Em caso afirmativo, por que via?

Presencial	
Telefónico	
Escrito	
Todos os acima indicados	
Outro (ex. portal institucional na internet; canais de mensagens, fóruns através da internet)	

3. Qual o número de trabalhadores afetos à tarefa de análise de reclamações tendo como data de referência 31 de dezembro de 2016?

4. Qual o número anual de reclamações recebidas na entidade reguladora nos anos indicados em seguida:

2014	2015	2016

5. Qual o número anual de reclamações respondidas pela entidade reguladora nos anos indicados em seguida:

2014	2015	2016

6. Existe manual de procedimentos internos que defina os circuitos internos e os procedimentos de análise?

Sim	
Não	

7. A estrutura organizacional existente é apta ao cumprimento da missão na área das reclamações dos utilizadores

Sim	
Não	

8. A entidade reguladora implementa medidas ex ante para minimizar as reclamações dos utilizadores?

Sim	
Não	

8.1. Em caso afirmativo, assinale que tipo de medidas:

Medidas legislativas ou regulamentares	
Medidas de correção de falhas de mercado	
Regulação de preços garantindo tarifas eficientes e socialmente aceitáveis	
Medidas promotoras de eficiência do serviço prestado aos utilizadores	
Medidas promotoras de melhor relacionamento entre entidades gestoras e utilizadores resolvendo conflitos	
Medidas de divulgação da informação sobre o sector e os serviços	
Outras	

8.2. Os impactos dessas medidas foram avaliados?

Sim	
Não	

8.3. Em caso afirmativo, indique de que forma contribuíram para a redução do n.º de reclamações

9. A entidade reguladora utiliza a informação decorrente da análise das reclamações dos utilizadores na atuação regulatória?

Sim	
Não	

9.1 Em caso afirmativo de que forma:

Na resolução do conflito em causa	
Na definição do quadro legal ou regulamentar regulatório	
Na monitorização legal ou contratual das entidades gestoras	
No processo de regulação de preços garantindo tarifas eficientes e socialmente aceitáveis	
No processo de definição de custos eficientes das entidades gestoras	
Na monitorização da qualidade do serviço	
Outras	

9.2. Em caso de resposta afirmativa à pergunta 10, com que periodicidade?

Bienal ou mais	
Anual	
Semestral	
Continuamente	
Outra	

10. A intervenção da entidade reguladora é vinculativa?

Sim para todas as entidades gestoras/prestadores dos serviços	
Sim, dependendo do modelo de gestão ou natureza jurídica da entidade gestora	
Não	

11. Existem mecanismos de avaliação das entidades gestoras pelo risco em face da análise global das reclamações recebidas pela entidade reguladora?

Sim	
Não	

11.1 Indique quais são esses mecanismos:

12. É avaliada a satisfação dos reclamantes com a intervenção da entidade reguladora?

Sim	
Não	

12.1 Em caso afirmativo qual o nível de satisfação e qual a escala de avaliação?

Nível de satisfação (última avaliação realizada)	
Qual a escala de avaliação utilizada	

13. Como avalia globalmente o serviço prestado pela entidade reguladora quanto à intervenção na análise das reclamações dos utilizadores

1	2	3	4	5	6

sendo 1- totalmente insatisfatório e 6- totalmente satisfatório

ANEXO B

Entidades Reguladoras Internacionais

Região	País	Designação da entidade reguladora
África	Moçambique	Water Regulatory Council (CRA)
África	Zâmbia	National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO)
Europa	Albânia	Enti Rregullator i Ujrave (ERRU)
Europa	Escócia	Water Industry Commission For Scotland (WICS)
Europa	Irlanda	Commission for Energy Regulation
Europa	Itália	Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico
Europa	Hungria	Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal)
América Central e do Sul	Chile	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)
América Central e do Sul	Colômbia	Comisión de Regulación de água potable y Saneamento básico (CRA)
América Central e do Sul	Brasil	ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
América Central e do Sul	Brasil	AGESC - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
América Central e do Sul	Brasil	ARES-PCJ-Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ)
América Central e do Sul	Brasil	ARCE-Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará
América Central e do Sul	Brasil	AGR-Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
América Central e do Sul	Brasil	AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
América Central e do Sul	Brasil	ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
América Central e do Sul	Brasil	AGESAN - Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina

Entidades Reguladoras Nacionais

Designação da entidade reguladora
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações
Autoridade Nacional de Aviação Civil
Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
Entidade Reguladora da Saúde

ANEXO C

Ficha técnica

Título: "INQUÉRITO SOBRE O MODELO DE INTERVENÇÃO NA ANÁLISE DAS RECLAMAÇÕES DE UTILIZADORES"

Execução: Paulo Alexandre Castanheira Madeira

Período de disponibilização do inquérito: 03 de agosto de 2017 até 08 de setembro de 2017.

N.º de entidades inquiridas: 7 entidades[162].

Designação da entidade reguladora
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações
Autoridade Nacional de Aviação Civil
Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
Entidade Reguladora da Saúde

N.º de respostas: 7 (sete).

Aplicação: Qualtrics

[162] Os inquéritos foram remetidos às entidades reguladoras constantes da listagem apresentada o que totaliza 7 entidades. Não houve devolução das mensagens de correio eletrónico remetidas às entidades reguladoras. A taxa de resposta é muito aceitável considerando que das 9 entidades inquiridas 6 entidades responderam ao inquérito.

ANEXO D

Ficha técnica

Título: "SURVEY ON THE INTERVENTION MODEL OF WATER, WASTEWATER AND WASTE SERVICES REGULATION AUTHORITIES IN THE ANALYSIS OF CUSTOMER COMPLAINTS"

Execução: Paulo Alexandre Castanheira Madeira

Período de disponibilização do inquérito: 05 de agosto de 2017 até 08 de setembro de 2017.

N.º de entidades inquiridas: 9 entidades[163].

Região	País	Designação da entidade reguladora
África	Moçambique	Water Regulatory Council (CRA)
África	Zâmbia	National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO)
Europa	Albânia	Enti Rregullator i Ujrave (ERRU)
Europa	Escócia	Water Industry Commission For Scotland (WICS)
Europa	Irlanda	Commission for Energy Regulation
Europa	Itália	Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico
Europa	Hungria	Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (Magyar Energetikai és Közmû-szabályozási Hivatal)
América Central e do Sul	Chile	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)
América Central e do Sul	Colômbia	Comisión de Regulación de água potable y Saneamento básico (CRA)
América Central e do Sul	Brasil	ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
América Central e do Sul	Brasil	AGESC - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
América Central e do Sul	Brasil	ARES-PCJ-Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ)
América Central e do Sul	Brasil	ARCE-Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará
América Central e do Sul	Brasil	AGR-Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
América Central e do Sul	Brasil	AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
América Central e do Sul	Brasil	ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
América Central e do Sul	Brasil	AGESAN - Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina

N.º de respostas: 6 (seis).

Aplicação: GoogleForms

[163] Não obstante os inquéritos terem sido remetidos às entidades reguladoras constantes da listagem apresentada o que totalizaria 17 entidades, as mensagens de correio eletrónico remetidas às entidades reguladoras do Brasil foram todas devolvidas. Apesar de inúmeras tentativas de reenvio e de confirmação de contactos nas páginas oficiais das entidades na Internet não foi possível obter respostas. O problema será, eventualmente, técnico não tendo sido possível dilucidar o que estaria na sua origem. Ainda, assim, a taxa de resposta é muito aceitável considerando que das 9 entidades inquiridas obtivemos 6 respostas ao inquérito.