Universidades Lusíada

Cardoso, José António Martins Lucas, 1964-

# A representação institucionalizada de interesses em Portugal

http://hdl.handle.net/11067/5662
https://doi.org/10.34628/gwh9-n723

## Metadados

**Data de Publicação** 2020

**Resumo** A representação institucionalizada de grupos que invocam a titularidade de interesses próprios em órgãos do poder político é um esquema organizatório com tradição em Portugal desde os primórdios do constitucionalismo. O presente texto corporiza uma análise dos modelos de representação institucionalizada de interesses no constitucionalismo português ao longo dos sucessivos regimes políticos, quer quanto aos grupos sociais que lograram representação institucionalizada e à medida em que a lograram,...

The institutionalized representation of groups that invoke the ownership of their own interests in organs of political power is an organizational scheme with tradition in Portugal since the beginning of constitutionalism. The present text embodies an analysis of the models of institutionalized representation of interests in Portuguese constitutionalism throughout the successive political regimes, both as to the social groups that achieved institutionalized representation and to the extent that ...

**Palavras Chave** Autoridades administrativas independentes - Portugal

**Tipo** article

**Revisão de Pares** Não

**Coleções** [ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 01 (Janeiro-Junho 2020)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-28T01:26:21Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

# A representação institucionalizada de interesses em Portugal[1]

*José Lucas Cardoso*
Doutor em Direito. Professor da Universidade Lusíada e do Instituto Politécnico de Lisboa.
Investigador do Centro de Estudos, Jurídicos, Económicos e Ambientais da Universidade Lusíada (CEJEA) e do CEDIS
**E-mail:** jcardoso@lis.ulusiada.pt
**ORCID ID:** 0000-0003-3911-5879
**DOI:** https://doi.org/10.34628/gwh9-n723

**Sumário:**
1. A representação institucionalizada de interesses nas Constituições portuguesas anteriores. 2. A representação institucionalizada de interesses no *período de transição* para a democracia e na *Constituição da República Portuguesa*. 2.1. A representação institucionalizada de interesses militares. 2.2. A representação institucionalizada de interesses no sector da comunicação social. 2.3. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica e social. 3. O desenvolvimento do modelo de representação institucionalizada de interesses posterior a 1982. 3.1. A representação institucionalizada de interesses no sector da comunicação social. 3.2. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica e social. 3.2.1. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica. 3.2.2. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização social. 3.2.3. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização cultural. 4. Um balanço da representação institucionalizada de interesses em Portugal.

**Resumo:**
A representação institucionalizada de grupos que invocam a titularidade de interesses próprios em órgãos do poder político é um esquema organizatório com tradição em Portugal desde os primórdios do constitucionalismo. O presente texto corporiza uma análise dos modelos de representação institucionalizada de interesses no constitucionalismo português ao longo dos sucessivos regimes políticos, quer quanto aos grupos sociais que lograram representação institucionalizada e à medida em que a lograram, quer quanto às competências confiadas aos órgãos em que o poder político confere representação a esses grupos. A análise é teleologicamente orientada para a avaliação do grau de realização do escopo constitucional de aprofundamento da democracia participativa em Portugal.

**Palavras-chave**:
Constituições portuguesas, Câmara dos Pares, Senado, Câmara Corporativa, Conselho da Revolução, Autoridades reguladoras da Comunicação Social, Administração consultiva do Estado.

**Abstract**:
The institutionalized representation of groups that invoke the ownership of their own interests in organs of political power is an organizational scheme with tradition in Portugal since the beginning of constitutionalism. The present text embodies an analysis of the models of institutionalized representation of interests in Portuguese constitutionalism throughout the successive political regimes, both as to the social groups that achieved institutionalized representation and to the extent that they achieved it, or as to the competences entrusted to the bodies in which the political power gives representation to these groups. The analysis is teleologically oriented to assess the degree of achievement of the constitutional scope of deepening participatory democracy in Portugal.

**Keywords**:
Portuguese Constitutions, Chamber of Pairs, Senate, Corporate Chamber, Council of the Revolution, Regulatory authorities of the Social Communication, Consultative State Administration.

## 1. A representação institucionalizada de interesses nas Constituições portuguesas anteriores

A representação institucionalizada de grupos sociais, quer de âmbito aristocrático, quer de âmbito associativo, quer de âmbito territorial, que invocam a titularidade de interesses próprios, em órgãos do poder político, quer em órgãos com funções decisórias, quer em órgãos com funções meramente consultivas, é um esquema organizatório com tradição no constitucionalismo português que logrou consagração constitucional ou legal ininterruptamente desde o *cabra-*

1 O texto agora publicado corresponde a uma versão ampliada e actualizada do guião escrito para uma intervenção subordinada ao tema *Representación de intereses en las democracias* (1976-1982), proferida no *Seminario Internacional Parlamentarismo y representación de intereses en España y Portugal* (1870-1982), realizado na *Universidad Nacional de Educación a Distancia*, em Madrid, nos dias 4 e 5 de Maio de 2017. Consideramos útil para efeitos de publicação a actualização do *paper* com referência à evolução do modelo de representação de interesses em Portugal posteriormente a 1982.

*lismo* e a consequente terceira vigência da *Carta Constitucional*[2].

Assim, a *Carta Constitucional* consagrava a existência de uma *Câmara dos Pares*[3], na qual tinham assento os titulares dos títulos nobiliárquicos, hereditários e vitalícios, embora a sua composição em concreto haja variado ao longo das quase sete décadas de vigência desta *Lei Fundamental*[4], e que em conjunto com a Câmara dos Deputados integrava as Cortes do Reino, órgão de soberania titular do poder legislativo[5] e também de significativas competências políticas[6], configurando assim uma câmara alta aristocrática[7] no âmbito de um bicameralismo perfeito[8].

A *Constituição de 1911*, por seu turno, previa a existência de uma segunda câmara parlamentar, o Senado, que na versão originária da Constituição acolhia somente uma representação de circunscrições territoriais, distritos administrativos do continente e das ilhas adjacentes e províncias ultramarinas[9]. Com as alterações introduzidas pela revisão constitucional de 1918, o Senado continuou a ser uma câmara alta territorial, incluindo agora representantes das províncias do continente, das ilhas adjacentes e das províncias ultramarinas, mas passou a ser simultaneamente uma câmara alta corporativa, integrando também representantes das actividades profissionais, especificamente da agricultura, da indústria, do comércio, dos serviços públicos, das profissões liberais, das artes e das ciências[10]. A representação de interesses, primeiro meramente territoriais e posteriormente também associativos, tinha assim lugar ao nível dos órgãos de soberania, especificamente do órgão legislativo por excelência[11], que era titular também de significativas competências políticas, sendo a eleição do Presidente da República a mais importante de entre estas[12].

A *Constituição de 1933* consagrava uma representação integral da sociedade portuguesa na *Câmara Corporativa*, já denominada como "a principal novidade institucional da Lei Fundamental do Estado Novo"[13], "composta de representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais da ordem administrativa, moral cultural e económica"[14], em consonância com o arquétipo de Sociedade corporativa, idealizado e concebido pelo *Conselho Político Nacional*[15] como um conjunto organizado de "sociedades primárias em que os indivíduos se agrupam e através das quais exercem direitos políticos"[16]. Contudo, o sistema institucional do Estado Novo não consagrava um bicameralismo parlamentar, nem sequer imperfeito, na medida em que a *Câmara Corporativa* era um mero órgão consultivo da *Assembleia Nacional*[17], esta *aparentemente* o órgão legislativo por excelência[18], e logo após as primeiras revisões constitucionais, passou a ser órgão consultivo também do Governo[19]. A função confiada à *Câmara Corporativa* consistia em "relatar e dar parecer por escrito sobre todas as propostas ou projectos de lei e sobre todas as convenções ou tratados internacionais que fossem presentes às Assembleia Nacional, antes de começar nesta a discussão"[20], configurando portanto uma participação em sede de fase instrutória, ou de apreciação, do procedimento legislativo ou do procedimento de vinculação internacional do Estado português, consoante os casos[21]. A *Câmara Corporativa* assumiu competência política, de exercício meramente intermitente, aquando da revisão constitucional de 1959, quando passou a integrar o colégio eleitoral para o Chefe de Estado[22].

2 Assim, não abordamos no âmbito da representação institucionalizada de interesses, o "*Tribunal Especial* para proteger a liberdade de imprensa, e coibir os delitos resultantes do seu abuso", previsto no artigo 8.º da *Constituição de 1822*, pois considerando, não apenas que o tribunal nunca chegou a funcionar como não foi sequer aprovada a sua lei de organização e funcionamento, não é possível concluir se o objectivo era de criar apenas um tribunal de competência especializada ou um tribunal *de pares*; sobre este assunto, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 261 e ss.

3 Cfr. artigo 14.º da *Carta Constitucional*.

4 Cfr. *idem*, artigo 39.º e as várias redacções deste preceito introduzidas pelos *Actos Adicionais* de 1885 e de 1896.

5 Cfr. *idem*, artigos 13.º e 15.º, § 6.º

6 Cfr. *idem*, artigo 15.º

7 Sobre os vários tipos de câmaras altas, cfr. ALBERTO GRILO BELO, *A Câmara dos Pares na Época das Grandes Reformas Políticas (1870-1895)*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2012, tese de doutoramento em História Contemporânea, inédita, p. 4.

8 Sobre bicameralismo, cfr. PEDRO SANTANA LOPES, *Bicameralismo*, in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. I, Lisboa, Verbo Editora, 1983, col. 579 e ss.

9 Cfr. artigo 9.º da *Constituição de 1911*; sobre a organização do poder político na I República, cfr., por todos, ANTÓNIO DE ARAÚJO, *Instituições e poder político na I República*, in ANDRÉ FREIRE (org.), *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI – Continuidades e Ruturas*, Coimbra, Livraria Almedina, 2012, p. 81 e ss.

10 Cfr. artigos 2.º e 131.º e ss. do Decreto n.º 3997, de 30 de Março de 1918.

11 Cfr. artigos 7.º, 26.º, 1.º, e 29.º da *Constituição de 1911*.

12 Cfr. *idem*, artigos 25.º e 26.º

13 Neste sentido, NUNO MIRANDA FERREIRA, *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, funcionamento e influência*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2009, tese de doutoramento em Sociologia Política, inédita, p. 22.

14 Cfr. artigo 102.º da *Constituição de 1933*; para uma análise detalhada da composição da *Câmara Corporativa*, cfr, Decreto-Lei n.º 24683, de 27 de Novembro de 1934, alterado pelo Decreto-Lei n.º 24834, de 2 de Janeiro de 1935, e pelo Decreto-Lei n.º 27221, de 21 de Novembro de 1936.

15 Sobre o procedimento de aprovação da *Constituição de 1933* e as suas vicissitudes, cfr., por todos, MARIANA CANOTILHO, *A Constituição Portuguesa de 1933*, in ANTÓNIO SIMÕES DO PAÇO (ed.), *Os Anos de Salazar*, vol. 2, *A Constituição do Estado Novo*, Lisboa, Planeta de Agostini, 2008, *max*. p. 2 e ss.

16 A expressão é de MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, in *O Direito*, 1955, separata, p. 3.

17 Cfr. artigo 103.º da *Constituição de 1933*.

18 Sobre o exercício da actividade legislativa durante o Estado Novo, cfr., por todos, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas – As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 547 es ss.

19 Cfr. artigo 103.º da *Constituição de 1933* com a redacção introduzida pela Lei n.º 1885, de 23 de Março de 1935, e posteriormente pela Lei n.º 1963, de 18 de Dezembro de 1937 e, no plano doutrinário, NUNO MIRANDA FERREIRA, *A Câmara Corporativa no Estado Novo*, p. 61 e ss.

20 Cfr. artigo 103.º da *Constituição de 1933* com a redacção introduzida pela Lei n.º 1885.

21 Sobre a tramitação do procedimento legislativo, cfr., por todos, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Livraria Almedina, 2003, p. 871 e ss.; sobre o procedimento de vinculação internacional do Estado português, cfr. J. BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, p. 227 e ss.

22 Cfr. artigo 72.º da *Constituição de 1933* com a redacção introduzida pela Lei n.º 2100, de 29 de Agosto de 1959, e no plano doutrinário, NUNO MIRANDA FERREIRA, *A Câmara Corporativa no Estado Novo*, p. 55 e ss.

## 2. A representação institucionalizada de interesses no *período de transição* para a democracia e na *Constituição da República Portuguesa*

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, a *Junta de Salvação Nacional* determinou a extinção da *Câmara Corporativa*[23] e assim deixou de existir em Portugal um órgão do poder político com ambição de acolher uma representação de interesses transversal a toda a Sociedade portuguesa. O Movimento das Forças Armadas não previu em nenhum dos seus documentos, nem exigiu durante as negociações das *Plataformas de Acordo Constitucional*, vulgo, *Pactos MFA / Partidos políticos*, a criação de um órgão de cariz semelhante, nem os partidos políticos avançaram, nos projectos que apresentaram na Assembleia Constituinte, com solução organizatória que a contemplasse. A orientação institucional certamente que foi adoptada por repúdio do modelo corporativo de organização da Sociedade que marcou ideologicamente o então deposto *Estado Novo*.

As elites políticas saídas da Revolução privilegiaram, na conjuntura do *período de transi*ção[24], a representação parcelar de interesses, isto é, de apenas alguns sectores da Sociedade portuguesa e, com excepção da corporação militar, apenas no âmbito de incumbências específicas, directamente relacionadas com os interesses sociais que representavam.

### 2.1. A representação institucionalizada de interesses militares

Assim, a representação da corporação militar esteve assegurada pela participação dos oficiais das forças armadas, a título vitalício, no *Conselho da Revolução*, órgão de soberania com "funções de Conselho do Presidente da República e de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, de garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974 e de órgão político e legislativo em matéria militar"[25], oscilando a doutrina quanto à inspiração sobre papel deste órgão de soberania entre a Constituição Turca de 1961 e a Constituição Peruana de 1968[26]. O *Conselho da Revolução* era composto pelo Presidente da República, que em virtude da *cláusula militar implícita* consagrada nos termos do artigo 127.º da *Constituição da República Portuguesa* seria necessariamente militar[27], pelo Chefe, e o Vice-Chefe, quando existisse, do Estado-Maior-General das Forças Armadas, pelos Chefes dos três ramos das Forças Armadas, pelo Primeiro Ministro, *se* e *quando* fosse militar, e por catorze oficiais designados pelos respectivos ramos das Forças Armadas, sendo oito designados pelo Exército, três pela Força Aérea e três pela Armada[28].

A *Constituição da República Portuguesa*, na sua versão originária, outorgava um conjunto amplo de competências ao *Conselho da Revolução*, transversais às funções política, legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado. Assim, quanto ao primeiro grupo, o *Conselho da Revolução*, "como Conselho do Presidente da República e como garante do regular funcionamento das instituições democráticas", era titular de uma competência genérica para aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções, para o autorizar a declarar a guerra e a fazer a paz, a declarar o estado de sítio e o estado de emergência e a ausentar-se do território nacional[29] e, "como garante ao espírito da Revolução Portuguesa", para se pronunciar junto do Chefe de Estado sobre a nomeação e a exoneração do Primeiro-Ministro e sobre o veto político das leis e dos decretos-lei[30]. No que concerne ao segundo grupo, o *Conselho da Revolução* era o órgão legislativo competente para legislar sobre a organização, o funcionamento e a disciplina das Forças Armadas, beneficiando nesta matéria de uma reserva absoluta de competência[31]. Já quanto ao terceiro grupo, ao *Conselho da Revolução* estava confiada, pelo menos, a tarefa de aprovar regulamentos sobre as matérias da sua competência legislativa reservada[32]. Por último, no que respeita ao quarto grupo, o *Conselho da Revolução*, como garante do cumprimento da Constituição", era o órgão competente para se pronunciar sobre a constitucionalidade dos diplomas antes de serem promulgados ou assinados pelo Presidente da República, para velar pela emissão de medidas necessárias ao cumprimento da normas constitucionais, podendo para o efeito formular recomendações, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer diplomas com força obrigatória geral[33] e ainda para declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República e verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções[34]. A permanência deste *enclave* militar nos órgãos do poder político até final do *período de transi*ção, determinou que Portugal fosse qualificado como "uma democracia à sombra de espadas"[35].

23 Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 2/74, de 14 de Maio.

24 O *período de transição*, previsto na I *Plataforma de Acordo Constitucional* (cfr. E/ 1), consistia período de tempo durante a Assembleia da República (inicialmente denominada Assembleia Legislativa) não poderia rever a Constituição aprovada em conformidade com a Plataforma, esse período veio a ser fixado em quatro anos com a celebração da *II Plataforma de Acordo Constitucional* (cfr. 5.4); sobre esta questão cfr., por todos, FRANCISCO LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976 – A transição dualista*, Coimbra, Edição de autor, 1988, p. 125 e ss.

25 Cfr. artigo 142.º da *Constituição da República Portuguesa* (*CRP*), texto originário.

26 Sobre esta questão, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Aequitas – Editorial Notícias, 1992, p. 42.

27 ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA sustentou que o artigo 127.º, n.º 1 da *CRP* (actual artigo 124.º) continha uma *cláusula militar implícita*, *Direito Público Comparado – O sistema de governo semi-presidencial*, Lisboa, AAFDUL – Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1984, p. 60 e ss.

28 Cfr. artigo 143.º, n.º 1, da *CRP*.

29 Cfr. *idem*, artigo 145.º, a) a d).

30 Cfr. *idem*, artigo 147.º, a) e b).

31 Cfr. *idem*, artigo 148.º

32 Cfr. *ibidem*.

33 Cfr. *idem*, artigo 146.º

34 Cfr. *idem*, artigo 145.º, e).

35 Cfr. MAURICE DUVERGER, *Xeque Mate – Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, tradução portuguesa de Rui Machete, Lisboa, Edições Rolim, 1979, p. 42. A *Assembleia do Movimento das Forças Armadas* não foi considerada no texto porque, apesar de prevista no *I Pacto MFA / Partidos políticos* (cfr. § D.1. e D.6) não logrou obter consagração constitucional, nem sequer legal, por força da renegociação do pacto (cfr. § 1 do *II Pacto*).

## 2.2. A representação institucionalizada de interesses no sector da comunicação social

Os grupos sociais titulares de interesses próprios que lograram representação junto dos órgãos do poder político, nos termos consagrados na versão original da *Constituição da República Portuguesa*, circunscreviam-se aos sectores da *comunicação social*[36] e da *organização económica e social* da sociedade portuguesa[37] no âmbito do "desenvolvimento das relações de produção socialistas"[38] e apenas lhes estava conferida a titularidade de competências administrativas, jurisdicionais e consultivas.

Assim, no âmbito da *comunicação social*, a denominada *Lei de Imprensa*[39] instituiu o *Conselho de Imprensa* que, na esteira da tradição anglo-saxónica do *Press Council*, foi configurado como um órgão "onde tinham assento jornalistas, proprietários, entidades políticas e representantes da opinião pública"[40], incumbido da missão de "salvaguarda da liberdade de imprensa, nomeadamente perante os poderes político e económico"[41], funcionava como "órgão de provedoria, consulta e apreciação da situação e política da informação, habilitado a formular juízos não sancionatórios por violações de normas éticas"[42] e o seu âmbito de actuação estava circunscrito ao sector da comunicação social disciplinado pela lei que o criou: os órgãos de comunicação social escrita propriedade de empresas privadas[43].

O *Conselho de Imprensa* era um órgão composto predominantemente por representantes do sector, sendo a sua designação geneticamente plural, por forma a assegurar a respectiva independência[44], era presidido por (i) um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, e composto ainda por (ii) três elementos designados pelo Movimento das Forças Armadas, (iii) seis jornalistas designados pelas respectivas organizações profissionais, (iv) dois representantes das empresas jornalísticas, designados pelas respectivas organizações patronais, (v) dois directores de publicações periódicas, um de imprensa diária e outro de imprensa não diária, designados por eleição das respectivas categorias profissionais que não pertençam às administrações dos respectivos jornais, (vi) seis elementos representantes dos partidos da coligação governamental e (vii) quatro elementos cooptados por maioria qualificada de dois terços[45].

Ao *Conselho de Imprensa*, estavam confiadas, no âmbito da sua função genérica de "salvaguardar a liberdade de imprensa, nomeadamente perante o poder político e o poder económico"[46], competências (i) administrativas, de âmbito deontológico e de garantia de respeito pelo segredo profissional, de organização e controlo da tiragem e difusão das publicações, de verificar a alteração na orientação dos periódicos e de classificar as publicações quanto ao âmbito geográfico e quanto ao carácter, informativo ou doutrinário, competências (ii) jurisdicionais, como as de apreciar queixas dos cidadão contra a conduta da imprensa periódica ou de conduta de qualquer outra entidade contra a *Lei de Imprensa* e de recursos sobre a nomeação dos directores, e a competência meramente (iii) consultiva, de colaborar na elaboração da legislação em matéria de imprensa[47].

Ainda no âmbito da comunicação social, a *Constituição da República Portuguesa* previa a existência de *Conselhos de Informação*, incumbidos de funções de regulação dos meios de comunicação social integrados no sector público, por forma a salvaguardar a independência destes perante o Governo e a Administração pública, a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e, em termos genéricos, o pluralismo ideológico[48]. Os *Conselhos de Informação* eram integrados por representantes, não dos jornalistas, mas dos partidos políticos com assento parlamentar, no entanto são mencionados neste contexto, primeiro, porque regulavam interesses específicos da Sociedade portuguesa, os meios comunicação social de propriedade pública, que estavam em concorrência com os meios comunicação social titulados por entidades privadas e importa assim estabelecer o paralelismo entre os dois modelos regulatórios, e, depois, porque importa verificar na sequência da presente análise que o modelo institucional de regulação da comunicação social na III República portuguesa foi desenvolvido sempre no sentido da perda de representatividade da Sociedade Civil, favorecendo concomitante e progressivamente a representação das maiorias parlamentares e governamentais na composição das autoridades reguladoras[49].

Em cumprimento do imperativo constitucional mencionado, o I Governo Constitucional criou um *Conselho de Informação* incumbido de exercer funções no âmbito do

36 Artigo 39.º/ 3 e 4 CRP e ainda Lei n.º 31/78, de 20 de Junho.

37 Cfr. artigos 91.º, n.º 1, e 94.º, n.º 2, da *CRP*.

38 Cfr. *idem*, artigo 80.º

39 Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 85-C/ 75, de 26 de Fevereiro.

40 Neste sentido, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Um caso de estabilidade legislativa: vinte anos de lei de imprensa* in *Polis – Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, n.º 4/ 5 1995, p. 46; em sentido parcialmente diverso, ALBERTO ARONS DE CARVALHO defende que o Conselho de Imprensa, embora criado por influência da tradição anglo-saxónica, se afigurou igualmente tributário dos conselhos alemão e austríaco em matéria de funções de controlo jurídico-político, *A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa*, Lisboa, 1986, p. 39.

41 Cfr. parecer n.º 9/ 77 da Comissão Constitucional, *cit.* por NUNO ALBUQUERQUE E SOUSA, *A liberdade de imprensa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1984, p. 170.

42 Cfr. A. SOUSA FRANCO, *Um caso de estabilidade legislativa: vinte anos de lei de imprensa*, p. 46.

43 Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1984, anotação II ao artigo 39.º; importa recordar que durante a conjuntura em análise, em Portugal a comunicação social do sector privado se circunscrevia à imprensa escrita porque a *Constituição da República Portuguesa* proibia o exercício da actividade de televisão por entidades privadas (cfr. artigo 38.º, n.º 6) e, apesar do acesso à actividade de radiodifusão não estar vedado a entidades privadas, as rádios privadas existentes em Portugal haviam sido objecto de nacionalização por ocasião da vaga estatizante subsequente ao golpe de Estado de 11 de Março de 1975.

44 Sobre a génese plural como pressuposto da independência dos órgãos não eleitos pelo sufrágio popular, cfr. M.ª ÀNGELS ORRILOS SALLÉS e JOAN ROCA SAGARRA, *Banco de España y estrutura plural – Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, Madrid, 1997, p. 10 e ainda 179 e ss.

45 Cfr. artigo 17.º, n.º 2, da *Lei de Imprensa*.

46 Cfr. *idem*, n.º 4.

47 Cfr. *idem*, n.º 5.

48 Cfr. artigo 39.º da *CRP*.

49 Cfr. *infra*.

noticiário difundido pela *ANOP – Agência Noticiosa Portuguesa* e simultaneamente das publicações periódicas editadas pelas empresas do sector público[50], cujos titulares eram designados pelos partidos políticos com assento parlamentar na proporção de um representante por cada quinze deputados, com o mínimo de um por cada grupo parlamentar[51]. O modelo institucional de regulação foi ampliado quanto ao âmbito de incidência no ano seguinte, pela Assembleia da República que, invocando o cumprimento do mesmo preceito constitucional, criou quatro conselhos de informação com vista a assegurar a regulação dos seguintes meios de *comunicação social*: (i) *Radiodifusão Portuguesa* (RDP), (ii) *Radiotelevisão Portuguesa* (RTP), (iii) Imprensa escrita, gerida por entidades públicas, e (iv) *ANOP*[52], cujos titulares eram designados pelos partidos políticos com assento parlamentar mas agora na proporção de um representante por cada dez deputados eleitos, com o mínimo de um representante por cada grupo parlamentar[53].

Os *Conselhos de Informação* estavam incumbidos das atribuições genéricas de assegurar a independência dos meios de comunicação pertencentes ao sector público perante o Governo e a Administração pública e de assegurar uma orientação genérica que respeitasse o pluralismo ideológico, possibilitasse a expressão e o confronto de diversas correntes de opinião, garantisse o rigor e a objectividade da informação e impedisse a propaganda ideológica contrária aos princípios constitucionais[54]. Aos *Conselhos de Informação*, para a prossecução destes obejectivos, estava-lhes confiado o exercício de competências de âmbito mais limitado que aquelas que eram conferidas ao *Conselho de Imprensa* e que consistiam em (i) definir directivas para salvaguarda dos objectivos inerentes às suas atribuições e dirigir recomendações nesse âmbito aos órgãos de gestão das empresas de comunicação social pública, (ii) pronunciar-se sobre a criação ou o enceramento de qualquer publicação editada pelas empresas gestoras de meios de comunicação pertencentes ao sector público e (iii) genericamente sobre qualquer assuntos que lhes fossem solicitados pela Assembleia da República, pelo Governo ou pelas empresas em apreço, estando-lhe ainda conferida legitimidade para (iv) desencadear junto do Governo a aprovação de legislação reguladora do sector e para (v) propor ao Ministro da área a instauração de procedimento disciplinar contra membro dos órgãos das mesma empresas que demonstrassem frontal desrespeito pelo pluralismo ideológico, falta de objectividade na informação ou permitisse propaganda ideológica[55].

Assim, em jeito de balanço podemos avançar que, durante o *período de transi*ção, vigorou em Portugal um *sistema dualista* de regulação da comunicação social. Com efeito, a regulação dos meios de comunicação social integrados no sector público estava a cargo de órgãos de génese puramente estadual, na medida em que, sem embargo das escolhas dos representantes dos partidos nos conselhos de informação recair preferencialmente sobre pessoas com experiência profissional no sector, os membros dos conselhos de informação representavam os partidos políticos que os haviam designado e não o sector da comunicação social. Os meios de comunicação social titulados por entidades dos sectores privado e cooperativo eram regulados por um órgão de composição mista no qual estavam representados quer os proprietários dos meios de comunicação social, quer os jornalistas, ao nível directivo e simultaneamente ao nível redactorial, quer os trabalhadores do sector da comunicação social não jornalistas, que conviviam com membros designados por dois dos poderes do Estado, legislativo (Assembleia da República) e judicial (Conselho Superior da Magistratura).

### 2.3. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica e social

Ao nível da *administração económica e social*[56], a versão inicial da *Constituição da República Portuguesa* previa a existência do *Conselho Nacional do Plano*, órgão coordenador da elaboração do *Plano*[57], composto por representantes das populações, autarquias e comunidades locais, das organizações das classes trabalhadoras e das entidades representativas das actividades económicas. O *Conselho Nacional do Plano* integrava especificamente (i) um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos pela Assembleia da República, (ii) quatro representantes do Governo, designados pelo Conselho de Ministros, (iii) dois representantes de cada Região Autónoma, eleitos pelas respectivas Assembleias Regionais, (iv) dois representantes de cada Região Administrativa[58], (v) oito representantes das associações sindicais, designados pelas mesmas, (vi) quatro representantes do sector cooperativo, designados pelas unidades cooperativas, sendo necessariamente dois representantes das actividades agrícolas de produção, (vii) quatro representantes do sector público, designados pelo Conselho de Ministros, atendendo aos Ministérios com maior relevância na elaboração e execução do Plano, e (viii) quatro representantes do sector privado, designados pelas organizações nacionais

50 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 657/76, de 2 de Agosto.

51 Cfr. *idem*, artigo 2.º

52 Cfr. artigo 1.º do Lei n.º 78/77, de 25 de Outubro.

53 Cfr. *idem*, artigo 2.º, n.º 1; uma alteração legislativa conferiu uma representação suplementar de mais dois titulares ao partido com maior grupo parlamentar (cfr. Lei n.º 1/81, de 18 de Fevereiro).

54 Cfr. artigo 4.º do Lei n.º 78/77.

55 Cfr. *idem*, artigo 5.º

56 Consideramos neste contexto Administração económica e Administração social as autoridades administrativas com competências, de regulação ou meramente consultivas, respectivamnte sobre os sectores da Sociedade integrados no sub-sistema económico que, segundo a definição de TALCOTT PARSONS e NEIL J. SMELSER, consiste no conjunto das actividades de "produção e distribuição de bens e serviços para a satisfação dos consumidores", e sobre o *sub-sistema social, integrativo ou comunitário* que, ainda segundo os mesmos autores, é aquele que promove "a comunicação entre as pessoas com diferentes estatutos no sistema social e a integração de interesses que são necessariamente diferentes para algumas classes sociais", *Economy and Society*, New York, Routledge, 2010, p. 51 e ss.; sobre este assunto, cfr. ainda JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A dimensão cultural do Estado*, vol. I, Coimbra, 2013, inédito, p. 206 e ss., e autores aí citados.

57 Cfr. artigo 94.º, n.º 2, da *CRP*.

58 Norma sem eficácia prática.

representativas dos principais sectores de actividade económica e social[59].

Ao *Conselho Nacional do Plano* estavam confiadas tarefas meramente consultivas como eram as de (i) assegurar, a nível de cada sector ou região, a intervenção das estruturas representativas das populações na elaboração e acompanhamento da execução do Plano, (ii) pronunciar-se sobre as grandes opções do Plano, previamente à aprovação das mesmas pela Assembleia da República e pelo Governo, (iii) pronunciar-se sobe o Plano, designadamente sobre os seus objectivos e metas globais, antes da sua aprovação pelo Conselho de Ministros, (iv) participar no controlo da execução do Plano, emitindo parecer previamente à apreciação dos relatórios pela Assembleia da República e propondo medidas destinadas à sua melhor execução e (iv) apreciar a evolução da situação sócio-económica, bem como as principais medidas de política económica[60].

Ainda no âmbito da *administração económica e social*, o *Conselho Nacional de Rendimentos e Preços*, órgão consultivo do Governo na definição de uma política global de rendimentos e preços, com vista à correcção de desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento e à justa repartição individual e regional do produto nacional[61]. O *Conselho Nacional de Rendimentos e Preços* era constituído por (i) um presidente, (ii) um vice-presidente e (iii) vinte e cinco vogais designados pelo Governo, *dois* dos quais peritos de reconhecida competência na matéria, (iv) oito representantes dos trabalhadores, designados pela associações sindicais, (v) quatro representantes da actividade económica privada, designados pela associações patronais, (vi) quatro representantes do sector público da actividade económica, designados pelos Ministros da tutela dos sectores de maior peso na economia, (vii) cinco representantes dos departamentos governamentais competentes em matéria de planeamento, finanças, trabalho, assuntos sociais e função pública, designados pelos titulares das respectivas pastas, (viii) um representante do *Instituto Nacional de Estatística* e (ix) um representante do *Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas*[62].

*"A análise dos órgãos com funções no âmbito da administração económica e social na conjuntura histórica do período de transição permite verificar que a participação de representantes de movimentos sociais nos órgãos do poder político foi, nesta fase, aceite somente na composição de órgãos da Administração pública e incumbidos de funções meramente consultivas"*

O *Conselho Nacional de Rendimentos e Preços* estava incumbido das tarefas de (i) apresentar propostas ao Conselho de Ministros sobre objectivos em matéria de política de rendimentos salariais e não salariais, nomeadamente sobre critérios de actualização do salário mínimo nacional e dos rendimentos e pensões que lhe sejam inferiores, formas de intervenção e actuação na formação e controlo dos preços, nomeadamente dos bens essenciais, em matéria de política fiscal, com vista à diminuição de desigualdades, e em matéria de segurança social, (ii) elaborar os pareceres solicitados pelo Conselho de Ministros, (iii) acompanhar a execução das medidas adoptadas pelo Governo em matéria de política de rendimentos e preços através da análise de indicadores dos respectivos resultados, (iv) manter um serviço regular de informação ao público em ordem a assegurar o conhecimento e a cooperação activa da população em geral e das classes trabalhadoras em especial na definição, controlo e execução das medidas de acção política em matéria de rendimento e preços[63].

A análise dos órgãos com funções no âmbito da *administração económica e social* na conjuntura histórica do *período de transi*ção permite verificar que a participação de representantes de movimentos sociais nos órgãos do poder político foi, nesta fase, aceite somente na composição de órgãos da Administração pública e incumbidos de funções meramente consultivas, cuja área de pronúncia incidia apenas sobre matérias de âmbito sectorial na Sociedade portuguesa, e sempre com composição tripartida, isto é, integrando simultaneamente representantes do poder político democraticamente em funções, das entidades empreendedoras das actividades económicas e dos trabalhadores. A composição tripartida destes órgãos configurava um expediente adequado à manutenção da *paz social*.

### 3. O desenvolvimento do modelo de representação institucionalizada de interesses posterior a 1982

O fim do *período de transi*ção acordado entre os partidos políticos e o Movimento das Forças Armadas[64] permitiu que a Assembleia da República houvesse extinguido o *Conselho da Revolução*, aquando da primei-

59 Cfr. artigo 15.º da Lei n.º 31/77, de 23 de Maio.
60 Cfr. *idem*, artigo 17.º
61 Cfr. artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 646/76, de 31 de Julho.
62 Cfr. *idem*, artigo 5.º
63 Cfr. *idem*, artigo 2.º
64 Cfr. *supra*.

ra revisão constitucional, pelo que cessou qualquer fenómeno de representação institucional da corporação militar junto dos órgãos do poder político. Assim, importa analisar o desenvolvimento dos mecanismos de representação que os movimentos da Sociedade Civil, titulares de interesses próprios, lograram obter no âmbito do modelo institucional desenhado pelo legislador, constitucional e ordinário, após 1982.

### 3.1. A representação institucionalizada de interesses no sector da comunicação social

A revisão constitucional de 1982 apresentou a novidade institucional em sede de regulação da comunicação social de criação de um *Conselho de Comunicação Social*, passando a existir apenas um único órgão competente para a regulação dos meios de comunicação social pública que sucedeu assim nas competências aos quatro *Conselhos de Informação* que estiveram em funções durante o *período de transição*[65]. O *Conselho de Comunicação Social*, que estava legalmente definido como órgão independente a funcionar junto da Assembleia da República[66], estava genericamente incumbido de salvaguardar a independência dos meios de comunicação social integrados no sector público perante o Governo, a Administração pública e as demais autoridades públicas, assim como a assegurar o pluralismo ideológico[67], sendo composto por onze membros eleitos pela Assembleia da República[68], por votação uninominal, segundo o sistema da votação maioritária, por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes ao dia da eleição, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções[69]. Assim, à semelhança do sucedido durante o *período de* transição[70], o órgão regulador dos meios de comunicação social integrados no sector público continuava a constituir uma *longa manus* do poder político, na medida em que, nem o sistema de eleição por maioria qualificada, nem as incompatibilidades consagradas na lei[71], libertavam os membros do *Conselho* do estigma de representantes dos partidos políticos com assento parlamentar.

Ao *Conselho de Comunicação Social* estavam confiadas, para a prossecução das suas atribuições, as (i) competências administrativas para apreciar a conformidade da orientação dos meios de comunicação social com a juridicidade vigente, para lhes dirigir recomendações e directivas no âmbito das suas atribuições, para solicitar ao Governo, à Administração pública ou aos membros dos órgãos de gestão, direcção ou fiscalização dos meios de comunicação públicos informações relevantes para o exercício das funções que lhe estavam confiadas, para interpelar os membros do Governo ou dos Governos Regionais responsáveis pela pasta da comunicação social, assim como os membros dos órgãos de gestão, direcção ou fiscalização dos meios de comunicação públicos, as (ii) competências jurisdicionais para apreciar queixas por violação de normas reguladoras da comunicação social e para deliberar a constituição de comissões de inquérito para averiguação de factos relacionados com as suas atribuições e competências, embora dispondo em qualquer dos casos de poderes sancionatórios limitados, e as (iii) competências consultivas para emitir parecer prévio sobre a nomeação e exoneração dos dirigentes dos órgãos de gestão e de direcção dos meios de comunicação públicos, pronunciar-se sempre que lhe fosse solicitado pela Assembleia, pelo Governo, pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, por entidade representativa dos jornalistas ou pelos órgãos de gestão, direcção ou fiscalização dos meios de comunicação públicos, nomeadamente sobre as iniciativas legislativas referentes aos sector público da comunicação social. Ao *Conselho de Comunicação Social* estava ainda reconhecida (iv) legitimidade para propor à Assembleia da República ou ao Governo legislação que entendesse necessária ao exercício das tarefas de que estava incumbido, assim como para recomendar à Assembleia da República, ao Governo ou às Assembleias Regionais a aprovação de legislação referente ao sector público da comunicação social e ainda para propor às entidades competentes a instauração de procedimento disciplinar contra qualquer membros dos respectivos órgãos de gestão, direcção ou fiscalização em caso de desrespeito pela pressuposta independência do meio de comunicação social perante o Governo, a Administração pública ou qualquer outra autoridade pública ou de inviabilizar o pluralismo ideológico ou a objectividade da informação a que estavam vinculados[72].

Subsequentemente, aquando da revisão constitucional de 1989, a Assembleia da República promoveu a *unificação* do quadro institucional regulador da comunicação social com a criação da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*[73], órgão que passou a estar incumbido da missão de assegurar a protecção dos direitos fundamentais à informação e à liberdade de imprensa bem como da tarefa de regulação do sector da comunicação social em geral[74], sucedendo nesta tarefa aos mencionados *Conselho de Comunicação Social* e *de Imprensa* e ainda à *Comissão Consultiva para a Radiodifusão*[75], pelo que o seu campo de actuação passou a incidir sobre todos os meios de comunicação social públicos e privados, diversamente dos

65 Cfr. artigo 39.º, n.ºs 2 e 3, da *CRP*, com a redacção introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, versão que será citada doravante neste *item* específico; cfr ainda A. ARONS DE CARVALHO que refere que a criação do *Conselho de Comunicação Social* proporcionou o aparecimento de "zonas de sobreposição de competências" entre este órgão e o *Conselho de Imprensa*, *A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa*, p. 55 e ss.

66 Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 23/83, de 6 de Setembro.

67 Cfr. artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da *CRP*, e artigo 4.º da Lei n.º 23/83; no plano doutrinário, cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, anotação VIII ao artigo 39.º e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 505/ 96, de 20 de Março.

68 Cfr. artigo 39.º, n.º 2, da *CRP*.

69 Cfr. artigo 15.º, n.º 2, da Lei n.º 23/83.

70 Cfr. *supra*.

71 Cfr. artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 23/83.

72 Cfr. *idem*, artigo 5.º

73 Cfr. artigo 39.º da *CRP*, com a redacção introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, versão que será citada doravante neste *item* específico.

74 Sobre a *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, p. 261 e ss., acervo investigatório que recuperamos em larga medida nas páginas seguintes do presente artigo.

75 Cfr. artigo 28.º, n.º 1 da Lei n.º 15/ 90, de 30 de Junho, e DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1994, p. 301.

seus antecessores que tinham competências limitadas a domínios sectoriais[76].

A *Alta Autoridade para a Comunicação Social* estava definida como um órgão independente[77], a funcionar junto da Assembleia da República[78], incumbido da missão genérica de "assegurar o direito à informação, a liberdade de imprensa e a independência dos meios de comunicação social perante o poder político e o poder económico, bem como a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política"[79], densificada nos seguintes termos: (i) assegurar o exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, (ii) providenciar pela isenção e rigor da informação, (iii) zelar pela independência dos órgãos de comunicação social perante os poderes político e económico, (iv) salvaguardar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, (v) contribuir para garantir a independência e o pluralismo dos órgãos de comunicação social pertencentes ao sector público, (vi) assegurar a isenção do processo de licenciamento ou autorização dos operadores de rádio e de televisão, (vii) assegurar a observância dos fins genéricos e específicos da actividade de rádio e televisão, bem como dos que presidiram ao licenciamento dos respectivos operadores, garantindo o respeito pelos interesses do público, nomeadamente dos seus extractos mais sensíveis, (viii) incentivar a aplicação, pelos órgãos de comunicação social, de critérios jornalísticos ou de programação que respeitam os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis e (ix) garantir o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política[80].

A *Alta Autoridade para a Comunicação Social* era presidida por um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura e composta ainda por cinco membros eleitos pela Assembleia da República, segundo o sistema proporcional e o método da média mais alta de *Hondt*, um membro designado pelo Governo e quatro membros representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura, sendo três designados, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Consumo, pelos jornalistas com carteira profissional e pelas organizações patronais dos órgãos de comunicação social, enquanto o quarto era cooptado entre figuras de relevo do meio cultural e científico[81]. Os membros da *Alta Autoridade* eram designados para um mandato de quatro anos, renovável uma única vez[82], e estavam sujeitos a um regime de incompatibilidades e inamovibilidades destinadas a concretizar a realização da independência efectiva do órgão e dos seus titulares simultaneamente em relação ao poder político e às entidades titulares dos meios de comunicação social[83].

À *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, para prossecução das atribuições que lhe incumbiam, estavam confiadas competências (i) administrativas para (α) aprovar directivas e recomendações no âmbito das suas atribuições legais, para (β) atribuir as licenças e autorizações necessárias ao exercício da actividade de radiotelevisão, bem como para deliberar sobre as respectivas renovações e cancelamentos, para (γ) atribuir as licenças necessárias ao exercício da actividade de radiodifusão, assim como para atribuir ou cancelar os respectivos alvarás ou autorizar a sua transmissão e para participar na classificação dos órgãos de comunicação social, nos termos da legislação respectiva, para (δ) verificar as condições relativas à publicação de sondagens e inquéritos de opinião cujo objecto se relacionasse com actos eleitorais ou referendários, assim como o rigor e a objectividade na publicação dos respectivos resultados, para (€) confirmar a ocorrência de alteração profunda na linha de orientação dos órgãos de comunicação social, em caso de invocação da cláusula de consciência dos jornalistas e para (ζ) zelar pela isenção e imparcialidade das entidades públicas nas campanhas publicitárias, competências (ii) jurisdicionais em matéria de (α) apreciação de queixas relativas às condições de acesso aos direitos de resposta, de antena e de réplica política, bem como de quaisquer outras queixas que, no âmbito da suas atribuições, tenham por objecto a alegada violação de normas legais aplicáveis aos órgãos de comunicação social, de (β) arbitragem de conflitos suscitados entre os titulares do direito de antena no que concerne à elaboração dos respectivos planos gerais de utilização e de (γ) julgamento pela prática de contra-ordenações alegadamente cometidas por violação de algum dos direitos cuja tutela lhe incumbe e de aplicação das respectivas coimas, e competências (iii) consultivas sobre a (α) nomeação e destituição dos directores que tenham a seu cargo as áreas da programação e informação, assim como dos respectivos directores-adjuntos e subdirectores, dos órgãos de comunicação social integradas no sector público, bem como para se (β) pronunciar sobre as iniciativas legislativas em matéria relacionada com as suas atribuições. A *Alta Autoridade* dispunha ainda de (iv) legitimidade para sugerir à Assembleia da República ou ao Governo a aprovação das medidas legislativas ou regulamentares necessárias à observância dos princípios constitucionais relativos à comunicação social ou à prossecução das suas próprias atribuições[84].

Aquando da revisão constitucional de 2004, a Assembleia da República circunscreveu a configuração do modelo institucional de regulação da comunicação social à existência de uma entidade administrativa indepen-

76 Neste preciso sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, anotações I e II ao artigo 39.º

77 Cfr. artigo 39.º, n.º 3 *da CRP* e artigo 2º da Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto.

78 Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 43/ 98.

79 Cfr. artigo 39.º, n.º 1 da *CRP* e a densificação deste preceito no artigo 3.º da Lei n.º 43/ 98.

80 Cfr. artigo 3.º a) da Lei n.º 43/98; sobre as atribuições da Alta Autoridade para a Comunicação Social, cfr. ANA ROQUE, *Instâncias Reguladoras dos Media em Portugal* in *Galileu – Revista de Economia e Direito*, vol. II, n.º 1, 1997, p. 50.

81 Cfr. artigo 39.º, n.º 3 da *CRP* e artigo 10.º da Lei n.º 43/ 98; sobre a composição da Alta Autoridade para a Comunicação Social, ANA ROQUE afirmava ser um órgão "composto por uma maioria resultante da vontade do partido mais representado na Assembleia da República, o qual naturalmente, tenderá a ser, por inerência, o partido do Governo", idem, p. 51.

82 Cfr. artigo 13.º Lei n.º 43/98.

83 Sobre esta questão, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, p. 267 e ss.

84 Sobre as competências da *Alta Autoridade*, cfr. artigo 4.º da Lei n.º 43/98 e, no plano doutrinário, JOSÉ MAGALHÃES, *Dicionário da revisão constitucional*, Lisboa, 1989, p. 22.

dente, cuja configuração especificada remeteu para lei com valor reforçado[85]. Sequencialmente, o legislador redenominou a *Alta Autoridade para a Comunicação Social* como *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*[86] e simultaneamente conferiu-lhe personalidade jurídica[87], técnica legislativa que é reivindicada por largos sectores da doutrina como "a pedra angular" da construção de uma verdadeira Administração independente, na medida em que é a solução mais propícia à consagração de regimes jurídicos *derrogatórios* dos princípios gerais que modelam a organização da Administração pública nos Estados da Europa continental[88], isto é, hierarquia, superintendência e tutela[89].

A *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* está constitucionalmente incumbida de assegurar, (i) o direito à informação e a liberdade de imprensa, (ii) a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social, (iii) a independência perante o poder político e o poder económico, (iv) o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais, (v) o respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social, (vi) a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e (vii) o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política[90].

A sua estrutura orgânica compreende um Conselho Regulador, uma Direcção Executiva, um Conselho Consultivo e um Fiscal Único[91]. O Conselho Regulador é composto por um Presidente, por um Vice-Presidente e por três vogais, sendo que quatro destes membros são eleitos pela Assembleia da República, por votação uninominal, segundo o sistema da votação maioritária, por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes ao dia da eleição, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, e o quinto cooptado pelos demais[92]. Os membros do Conselho Regulador elegem entre si o Presidente e o Vice-Presidente do órgão[93]. À semelhança do disposto nas normas que disciplinavam a organização e funcionamento da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, os membros do Conselho Regulador estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e inamovibilidades destinadas a assegurar a independência efectiva do órgão e dos seus titulares simultaneamente em relação ao poder político e às entidades titulares dos meios de comunicação social[94]. Quanto aos titulares dos demais órgãos, são designados por deliberação do Conselho Regulador, no caso do Director Executivo[95], pelas entidades que representam, no que concerne aos membros do Conselho Consultivo[96], sendo o Fiscal Único eleito pela Assembleia da República, segundo as regras do procedimento eleitoral dos membros do Conselho Regulador[97].

A análise da génese dos titulares dos órgãos da *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* confirma o abandono do princípio da representação das entidades titulares de interesses próprios na composição das autoridades reguladoras iniciada com o *Conselho de Imprensa*. Com efeito, subsistem como representantes do sector da comunicação social, um representante da associação sindical de jornalistas com maior número de filiados e um representante da confederação de meios de comunicação social com maior número de filiados, ambos no Conselho Consultivo[98]. Ao invés, a lei considera inelegíveis como membros do Conselho Regulador aqueles que exerceram funções em órgãos executivos de empresas, de sindicatos, de confederações ou associações empresariais do sector da comunicação social nos dois anos anteriores à eleição, assim como são também inelegíveis os titulares de interesses de natureza financeira ou participações nas entidades que prosseguem actividades de comunicação social durante o mesmo período[99], ficando os mesmos ainda sujeitos a uma incompatibilidade sucessiva para o exercício daquelas funções nos dois anos subsequentes ao termo do mandato no Conselho Regulador, reforçando assim o afastamento da representação dos interessados no órgão regulador[100].

Ainda no âmbito da comunicação social, a *Comissão da Carteira Profissional do Jornalista* é um órgão independente ao qual incumbe assegurar o funcionamento do sistema de acreditação profissional dos jornalistas, equiparados a jornalistas, correspondentes e colaboradores da área informativa dos órgãos de comunicação social, bem como o cumprimento dos respectivos deveres profissionais[101], que foi instituído pelo legislador com vista a "integrar a lacuna que se abriu"[102] com a declaração de inconstitucionalidade das normas do *Estatuto do Jornalista* e do *Regulamento da Carteira Profissional do Jornalista* que conferiam às associações sindicais competência para emissão destes títulos legitimantes do aces-

85 Cfr. artigo 39.º e 168.º, n.º 6, a), da *CRP*, com a redacção introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, versão que será citada doravante neste *item* específico; sobre o regime constitucional da criação de autoridades administrativas independentes, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, p. 437 e ss.

86 Cfr. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.

87 Cfr. *idem*, artigo 1.º, n.º 2, e artigo 1.º, n.º 1, dos *Estatutos da ERC – Estatutos* da *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, aprovados pelo mesmo diploma legal.

88 Neste sentido, LUIS A. POMED SÁNCHEZ, *Fundamento y naturaleza de las administraciones independientes* in *Revista de Administracion Publica*, 1993, n.º 132, p. 117 e ss., *max.* p. 149 e ss.

89 Cfr. artigos 199.º, d), e 267.º, n.º 2, 2.ª parte, da *CRP*.

90 Cfr. artigo 39.º, n.º 1, da *CRP* e artigo 8.º dos *Estatutos da ERC*; sobre as competências da *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, cfr., no plano doutrinário, ainda que em termos não exaustivos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Comunicação e Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2016, policopiado, p. 9.

91 Cfr. artigo 13.º dos *Estatutos da ERC*.

92 Cfr. *idem*, artigos 15.º e 16.º

93 Cfr. *idem*, artigo 24.º, n.º 1.

94 Cfr. *idem*, artigo 18.º; no sentido da insuficiência das incompatibilidades e inamovibilidades dos membros do Conselho Regulador mas sem fundamentar, FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito da Comunicação Social – Poderes Económicos e Políticos contra o Estado Democrático*, in *Jurismat*, Portimão, 2016, n.º 9, p. 31.

95 Cfr. *idem*, artigo 33.º, n.º 2, 2.ª parte.

96 Cfr. *idem*, artigo 39.º

97 Cfr. *idem*, artigo 35.º, n.º 1.

98 Cfr. *idem*, artigo 39.º, i) e j).

99 Cfr. *idem*, artigo 18.º, n.º 4 e n.º 7, a).

100 Cfr. *idem*, n.º 8.

101 Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de Abril, e artigo 18.º-A, n.º 1, do *Estatuto do Jornalista*, com a redacção introduzida pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro.

102 Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 291/94, de 16 de Novembro, § 3.º

so à profissão[103]. A *Comissão* é composta por oito elementos com um mínimo de dez anos de exercício da profissão de jornalista e habilitados com carteira profissional ou título equiparado válido, designados equitativamente pelos jornalistas profissionais e pelos operadores do sector, e por um jurista de reconhecido mérito e experiência comprovada na área da comunicação social, cooptado por aqueles, que preside[104].

Com vista à prossecução das atribuições que lhe estão confiadas, a *Comissão da Carteira Profissional do Jornalista* é titular de competências (i) administrativas para (α) acreditar profissionalmente os jornalistas, os equiparados a jornalistas, os correspondentes e os colaboradores da área informativa dos órgãos de comunicação social, para (β) aprovar, após consulta pública aos jornalistas, o regulamento aplicável ao procedimento disciplinar, para (γ) aprovar o regulamento e organizar o processo eleitoral dos seus próprios membros designados pelos jornalistas profissionais e (δ) para organizar a constituição de comissões de arbitragem incumbidas de apreciar as condições de utilização de criações intelectuais de jornalistas, de competências (ii) jurisdicionais para (α) apreciar, julgar e sancionar a violação dos deveres profissionais enunciados no *Estatuto do Jornalista* e (β) para decidir processos de contra-ordenação por infracções previstas e punidas nos termos deste diploma, incluindo a aplicação das respectivas coimas e sanções acessórias[105].

Analisada a formação, a composição, a competência e o funcionamento das autoridades reguladoras da comunicação social, é possível verificar que enquanto a regulação da generalidade dos aspectos referente à organização e actividade deste sector da Sociedade está confiada a um órgão da *Administração independente*[106], o acesso à profissão de jornalista está confiado a uma estrutura atípica relativamente às categorias tradicionais da organização administrativa que pode, no entanto, ser reportada com fidelidade à *Administração autónoma*, na medida em que sobrejaz a um substracto pessoal colectivo, a classe profissional dos jornalistas, prossegue interesses próprios dessa colectividade, o acesso à profissão, e o poder de decisão está confiado aos representantes dos próprios interessados[107]. A orientação iniciada aquando da criação do *Conselho de Imprensa* no sentido de promover a participação dos representantes do sector, jornalistas e proprietários dos meios de comunicação social, nas autoridades reguladoras foi atenuada pelo legislador constituinte em 1989, quando colocou os representantes do sector em minoria na composição da *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, e abandonada pelo legislador ordinário em 2005, ao consagrar uma reserva de competência da Assembleia da República para designar os membros dos órgãos decisórios da *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*. A *Comissão da Carteira Profissional do Jornalista* surge neste contexto como o último reduto da representação institucionalizada do sector da comunicação social nos órgãos de poder político, numa sucessão de orientações legislativas consagradas, um tanto ou quanto ao arrepio do escopo que incumbe ao Estado português de aprofundamento da democracia participativa[108].

### 3.2. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica, social e cultural

#### 3.2.1. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização económica

A análise da representação de interesses na Administração económica posterior ao *período de transição*, implica uma referência ao *Conselho Permanente de Concertação Social*, criado apenas em 1984 mas que, conjuntamente com o *Conselho Nacional do Plano* e o *Conselho Nacional de Rendimentos e Preços*, esteve na origem do *Conselho Económico e Social* que resultou assim da fusão daqueles três órgãos consultivos sectoriais, aquando da revisão constitucional de 1989. O *Conselho Permanente de Concertação Social* era um órgão consultivo, de composição tripartida, governamental, sindical e patronal, a funcionar junto do Conselho de Ministros, com objectivo de favorecer o diálogo e a concertação entre o Governo e as organizações de trabalhadores e de empregadores, a fim de assegurar a sua participação no âmbito da política sócio-económica[109], ao qual o legislador confiou as atribuições de se pronunciar sobre as políticas de restruturação e de desenvolvimento sócio-económico, quer por iniciativa própria, quer por iniciativa do Governo, e de propor soluções conducentes ao regular funcionamento da economia, tendo em conta, designadamente, as suas incidências no domínio sócio-laboral[110].

O *Conselho Permanente de Concertação Social* era composto pelo (i) Primeiro-Ministro, que presidia, pelos (ii) Ministros das pastas relevantes para o funcionamento das actividades económicas, isto é, das Finanças e do Plano, do Trabalho e da Segurança Social, da Agricultura, Florestas e Alimentação, da Indústria e Energia e do Comércio e do Turismo, por (iii) três representantes, ao nível directivo, de cada uma das duas centrais sindicais, CGTP e UGT, e por (iv) dois representantes, também a nível directivo, de cada uma das três confederações patronais existentes à data em Portugal, agricultura, comércio e indústria[111].

O legislador constituinte, em 1989, determinou a incorporação do *Conselho Nacional do Plano*, do *Conselho Nacional de Rendimentos e Preços* e do *Conselho Permanente de Concertação Social* no novel *Conselho Económico e Social*, que passou a configurar "*o* órgão de consulta e concertação no domínio

103 Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 445/93.

104 Cfr. artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 70/2008 e artigo 18.º-A, n.º 1, do *Estatuto do Jornalista*; para uma análise das formações anteriores da *Comissão*, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, p. 240 e ss.

105 Cfr. artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 70/2008.

106 O que sucede desde logo por imperativo constitucional, cfr. artigo 39.º da *CRP*.

107 Cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, p. 240 e ss.; cfr. ainda a contraposição das características específicas das administrações autónoma e independente a p. 427 e ss.; no mesmo sentido, VITAL MOREIRA, *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1997, p. 294 e ss.

108 Cfr. artigo 2.º da *CRP*.

109 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 74/84, de 2 de Março.

110 Cfr. *idem*, artigo 2.º

111 Cfr. *idem*, artigo 5.º

das políticas económica e social e participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social"[112], competindo-lhe especificamente (i) pronunciar-se sobre os anteprojectos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, previamente à aprovação pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respectiva execução, (ii) pronunciar-se sobre as políticas económica e social, bem como sobre a execução das mesmas, (iii) apreciar as posições de Portugal nas instâncias das Comunidades Europeias, no âmbito das políticas económica e social, e (iv)pronunciar-se sobre a utilização nacional dos fundos comunitários, estruturais e específicos, (v) pronunciar-se sobre as propostas de planos sectoriais e espaciais de âmbito nacional e em geral sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento sócio-económico que o Governo entenda submeter-lhe, (vi) apreciar regularmente a evolução da situação económica e social do País, (vii) apreciar os documentos que traduzam a política de desenvolvimento regional e (viii) promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais[113].

O *Conselho Económico e Social*, por seu turno, é composto por (i) um presidente, eleito pela Assembleia da República, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções[114], (ii) oito representantes do Governo, a designar por resolução do Conselho de Ministros, (iii) oito representantes das organizações representativas dos trabalhadores, a designar pelas confederações respectivas, (iv) oito representantes das organizações empresariais, a designar pelas associações de âmbito nacional, (v) dois representantes do sector cooperativo, a designar pelas confederações cooperativas, (vi) dois representantes, a designar pelo Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, (vii) dois representantes das profissões liberais, a designar pelas associações do sector, (viii) um representante do sector empresarial do Estado, a designar por resolução do Conselho de Ministros, (ix) dois representantes de cada região autónoma, a designar pela respectiva assembleia legislativa, (x) oito representantes das autarquias locais do continente, eleitos pelos conselhos de região das áreas de cada comissão de coordenação regional, sendo um para a do Alentejo, outro para a do Algarve e dois para cada uma das demais regiões, (xi) um representante das associações nacionais de defesa do ambiente, (xii) um representante das associações nacionais de defesa dos consumidores, (xiii) três representantes do sector social, sendo um representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social, um representante das Misericórdias e um representante das Mutualidades, (xv) um representante das Universidades, a designar pelo Conselho de Reitores, (xvi) um representante das associações de jovens empresários, (xvii) dois representantes de organizações representativas da agricultura familiar e do mundo rural, (xviii) um representante das associações representativas da área da igualdade de oportunidades para mulheres e homens, (xix) um representante de cada uma das associações de mulheres com representatividade genérica, (xx) um representante das associações de mulheres representadas no conselho consultivo da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, (xxi) um representante das organizações representativas das pessoas com deficiência, a designar pelas associações respectivas, (xxii) dois representantes das organizações representativas do sector financeiro e segurador, (xxiii) um representante das organizações representativas do sector do turismo, (xxiv) um representante da Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, (xxv) um representante das organizações representativas de imigrantes, (xxvi) dois representantes do Conselho das Comunidades Portuguesas, (xxvii) um representante do Conselho Nacional de Juventude, (xxiii) um representante da Federação Nacional das Associações Juvenis, (xxix) dois representantes das organizações representativas dos reformados, pensionistas e aposentados e ainda (xxx) cinco personalidades de reconhecido mérito nos domínios económico e social, cooptadas pelo plenário[115].

A orientação adoptada pelo legislador constituinte em 1982 de incumbir o Estado português da prossecução do escopo de "aprofundamento da democracia participativa", embora numa primeira fase apenas como etapa a cumprir pela Sociedade na transição para o socialismo, em detrimento da fórmula anterior de "criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras"[116], motivou os órgãos do poder político à criação de novos órgãos no âmbito da Administração consultiva nos domínios económico, social e agora também cultural[117], cuja análise e sistematização empreenderemos neste contexto, com menção das respectivas composições, procedimentos designatórios, atribuições e competências.

Assim, ainda no âmbito da organização económica, o *Conselho Nacional para a Economia Social* é um "órgão de acompanhamento e de consulta do Governo no domínio das estratégias e das políticas públicas de promoção e de desenvolvimento da economia social"[118], ao qual compete (i) pronunciar-se sobre as políticas de estruturação e de desenvolvimento do sector de economia social, bem como sobre a execução das mesmas, por solicitação do Governo ou por sua própria iniciativa, (ii) pronunciar-se sobre iniciativas legislativas que afectem directa ou indirectamente a economia social, por solicitação dos departamentos governamentais, (iii) propor ao Governo iniciativas legislativas e debater matérias que afectem

112 Cfr. artigo 92.º, n.º 1, da *CRP*.

113 Cfr. 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto.

114 Cfr. artigo 163.º, h), da *CRP*.

115 Cfr. artigo 92.º, n.º 1, da *CRP* e artigo 3.º da Lei n.º 108/91, com a redacção introduzida pela Lei n.º 1/2017, de 18 de Agosto.

116 Cfr. as várias redacções do artigo 2.º da *CRP*, consagradas nas revisões constitucionais de 1976, 1982, 1989 e 1997.

117 A referência feita no texto à Administração cultural, atende à circunstância da Administração consultiva haver visto alargado o seu âmbito objectivo de pronúncia, a partir de 1982, com a criação do *Conselho Nacional de Educação* (cfr. *infra*), aos quatro sub-sistemas sociais interactivos delimitados por TALCOTT PARSONS e NEIL J. SMELSER (cfr. *supra*) que identificam o *sub-sistema cultural* como aquele que se reporta "aos padrões de valores e aos processos intelectuais ou de pensamento" existentes numa Sociedade *Economy and Society*, p. 69.

118 Cfr. § 1.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 4 de Agosto.

a economia social ou cada uma das suas componentes e (iv) elaborar e divulgar estudos, relatórios, pareceres e informações em matérias de economia social[119].

O *Conselho Nacional para a Economia Social* é composto pelo (i) Primeiro-Ministro, que preside, podendo delegar no membro do Governo responsável pela área da economia social, pelo (ii) membro do Governo responsável pela área da economia social, (iii) um representante do Governo da Região Autónoma dos Açores e (iv) outro do Governo da Região Autónoma da Madeira, (v) um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, (vi) um representante da Associação Nacional de Freguesias, (vii) um representante da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (viii) um representante da Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, (ix) um representante da Confederação Cooperativa Portuguesa, (x) um representante da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, (xi) um representante do Centro Português de Fundações, (xii) um representante da União das Misericórdias Portuguesas, (xiii) um representante da União das Mutualidades Portuguesas, (xiv) um representante da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto, (xiv) cinco personalidades de reconhecidos mérito e experiência no sector da economia social, a indicar pelo membro do Governo responsável pela área da economia social, (xv) o presidente da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, que secretaria, sem direito a voto[120].

Ainda no contexto da organização económica, o *Conselho Superior de Obras Públicas* "é um órgão independente de consulta em matéria de infraestruturas, designadamente aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias, ambientais, energéticas e de comunicações, que funciona junto do membro do Governo responsável pela área das obras públicas"[121] e que tem por "missão coadjuvar o Governo na preparação de decisões sobre os programas de investimento e projectos de grande relevância, cabendo-lhe emitir parecer de carácter técnico, económico e financeiro sobre os projectos que sejam submetidos à sua apreciação por imposição legal ou pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, por sua iniciativa ou a pedido de outros membros do Governo"[122]. Ao *Conselho Superior de Obras Públicas* compete em especial emitir parecer prévio, obrigatório, não vinculativo, sobre (i) os programas de investimento e os projectos de valor superior a € 75 000 000,00, a aprovar por deliberação do Conselho de Ministros, assim como sobre (ii) outros assuntos que forem solicitado pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, designadamente, sobre (α) estudos e projectos de construção, exploração, transformação e conservação das infraestruturas aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias, ambientais, energéticas e de comunicações e sobre (β) planos gerais e programas preliminares de obras públicas relativas a infraestruturas a realizar por conta do Estado ou com o concurso ou subsídio do Estado, a aprovar por deliberação do Conselho de Ministros[123].

O *Conselho Superior de Obras Públicas* integra um (i) presidente, designado pelo Conselho de Ministros sob proposta do membro do Governo responsável pela área das obras públicas[124], o (ii) presidente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, o (iii) Diretor-Geral do Território, o (iv) coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos, (v) duas personalidades de reconhecido mérito indicadas pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, respetivamente, que compõem o Conselho Permanente[125], e ainda por (vi) duas personalidades de reconhecido mérito indicadas pela Comissão Permanente de Concertação Social, (vii) uma personalidade de reconhecido mérito designada pelo Conselho de Concertação Territorial, (viii) uma personalidade de reconhecido mérito designada pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, (ix) cinco personalidades de reconhecido mérito indicadas pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das obras públicas e da economia, do ambiente e do mar, (x) dois representantes das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, respetivamente, (xi) um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, (xii) um representante da Associação Nacional de Freguesias, (xiii) um representante do Conselho das Finanças Públicas, (xiv) um representante de cada uma das seguintes Ordens profissionais, Engenheiros, Arquitectos, Economistas e Engenheiros Técnicos e (xv) um representante da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente[126].

### 3.2.2. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização social

A Administração pública compreende também alguns órgãos incumbidos de funções no âmbito do *sub-sistema social* especificamente nos domínios do ambiente e do desenvolvimento sustentável, do desporto, da saúde e das ciências da vida e da concertação territorial, que acolhem representantes de interesses sociais.

Assim, o *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável* é um órgão independente, com funções consultivas, que funciona junto do Ministro do Ambiente e foi instituído com objectivo de proporcionar a participação das várias forças económicas, sociais e culturais na procura de consensos alargados relativamente à política ambiental[127]. Ao *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável* compete em especial, por sua iniciativa ou a solicitação do membro do Governo responsável pela área do ambiente, de entidades

119 Cfr. *idem*, § 2.º

120 Cfr. *idem*, § 3.º, com a redacção introduzida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2012, de 7 de Dezembro.

121 Cfr. artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 8/2018, de 4 de Setembro.

122 Cfr. *idem*, artigo 3.º

123 Cfr. *idem*, artigo 4.º, n.º 1.

124 Cfr. *idem*, artigo 6.º, n.º 1.

125 Cfr. *idem*, artigo 9.º, n.º 1.

126 Cfr. *idem*, artigo 7.º, n.º 1.

127 Cfr. artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto.

públicas ou de organizações de defesa do ambiente, (i) emitir pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável, nomeadamente sobre bases da política ambiental, planos e programas estratégicos e convenções e outros instrumentos jurídicos que nesta matéria consubstanciem compromissos internacionais a subscrever pelo Estado Português, (ii) acompanhar a política comunitária e internacional, em especial no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como (iii) acompanhar a aplicação e o desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Ambiente e ainda (iv) emitir parecer sobre o Plano Nacional da Política de Ambiente e a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza[128].

O *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável* é composto por (i) um presidente, designado pelo Conselho de Ministros, (ii) entre cinco e oito elementos a designar pelo Conselho de Ministros, sendo um indicado pelo Ministério do Ambiente, (iii) um elemento a designar, respectivamente, pelo Governo Regional dos Açores e pelo Governo Regional da Madeira, (iv) três elementos a designar pelas associações de defesa do ambiente, (v) dois elementos a designar pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, (vi) dois elementos a designar pelas associações industriais, (vii) dois elementos a designar pelas associações comerciais, (viii) dois elementos a designar pelas associações de agricultores, (ix) dois elementos a designar pelas associações sócio-profissionais da área do ambiente, (x) dois elementos a designar pelas organizações sindicais, (xi) dois elementos a designar pelo Conselho de Reitores, (xii) três elementos cooptados pelo Conselho de entre personalidades de reconhecido mérito na área do ambiente[129].

Ainda no âmbito da Administração social, o *Conselho Nacional do Desporto* está incumbido da "missão de aconselhar o membro do Governo responsável pela área do desporto em matérias relacionadas com a política nacional para o desporto, em particular na definição das áreas e dos sectores prioritários no âmbito dessa política"[130].

Ao *Conselho Nacional do Desporto* compete nomeadamente (i) aconselhar o membro do Governo responsável pela área do desporto na concepção das políticas de promoção do desporto em todas as suas vertentes e acompanhar o respectivo desenvolvimento, (ii) pronunciar-se sobre os projectos legislativos em matéria de desporto, (iii) emitir pareceres e recomendações, no âmbito da execução das políticas definidas para o desporto, (iv) pronunciar-se sobre a articulação dos diferentes sub-sistemas desportivos e (v) reconhecer o carácter profissional das competições desportivas em cada modalidade[131].

O *Conselho Nacional do Desporto* integra (i) o membro do Governo responsável pela área do desporto, que preside, (ii) o presidente do Instituto Português do Desporto e Juventude, que substitui o presidente nas suas faltas, ausências ou impedimentos, (iii) um representante a designar por cada um dos Governos Regionais das Regiões Autónomas, (iv) um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, (v) o presidente do Comité Olímpico de Portugal, (vi) o presidente do Comité Paralímpico de Portugal, (vii) o presidente da Confederação do Desporto de Portugal, (viii) o presidente da Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, (ix) o presidente da Federação Académica do Desporto Universitário, (x) o presidente de cada uma das federações unidesportivas em que se disputem competições desportivas de natureza profissional, bem como (xi) o presidente das respectivas ligas profissionais, constituídas nos termos da lei, (xii) o presidente da Comissão de Atletas Olímpicos do Comité Olímpico de Portugal, (xiii) o presidente da Comissão de Atletas Paralímpicos do Comité Paralímpico de Portugal, (xiv) o presidente da Academia Olímpica de Portugal, (xv) o presidente da Associação de Jogadores de Futebol Não Profissional, (xvi) o presidente da Confederação Portuguesa das Associações de Treinadores, (xvii) o presidente da organização sindical de praticantes desportivos profissionais, (xviii) o presidente da Confederação das Associações de Juízes e Árbitros de Portugal, (xvix) o presidente da organização mais representativa de agentes de praticantes desportivos, (xx) um representante das Universidades que leccionem cursos no âmbito do desporto, a designar pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, (xxi) um representante dos institutos superiores politécnicos que leccionem cursos no âmbito do desporto, a designar pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, (xxii) três representante a designar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, da saúde e da educação, (xxiii) um representante das empresas de ginásios, a designar pela Associação de Empresas de Ginásios e Academias de Portugal, (xxiv) o presidente da Fundação do Desporto, (xxv) o presidente da Fundação INATEL, (xxvi) o presidente da Associação Portuguesa de Gestão do Desporto, (xxvii) o presidente da Associação Portuguesa de Direito Desportivo, (xxviii) o presidente da Sociedade Portuguesa de Psicologia do Desporto, (xxix) o presidente da Sociedade Portuguesa de Educação Física, (xxx) o presidente da Sociedade Portuguesa de Medicina Desportiva, (xxxi) o representante do Colégio da Especialidade de Medicina Desportiva da Ordem dos Médicos, (xxxii) nove especialistas, escolhidos de entre personalidades de reconhecido mérito na área do desporto, a designar pelo membro do Governo responsável pela área do desporto[132].

Ainda no contexto da Administração social, o *Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida* "é um órgão consultivo independente que funciona junto da Assembleia da República e que tem por missão analisar os problemas éticos suscitados pelos progressos científicos nos domínios da biologia, da medicina ou da saúde em geral e das ciências da vida"[133], ao qual compete em especial (i) acompanhar sistematicamente a evolução dos problemas éticos suscitados

128 Cfr. *idem*, artigo 2.º
129 Cfr. *idem*, artigo 3.º
130 Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 266-A/2012, de 31 de Dezembro.
131 Cfr. *idem*, artigo 3.º
132 Cfr. *idem*, artigo 5.º
133 Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 24/2009, de 29 de Maio.

pelos progressos científicos nos domínios da biologia, da medicina ou da saúde em geral e das ciências da vida, (ii) emitir pareceres sobre o assunto quando lhes forem solicitados pelo Presidente da República, pela Assembleia da República, por iniciativa do seu Presidente, de uma comissão ou de um vigésimo dos Deputados em efectividade de funções, pelos membros do Governo, pelas demais entidades com direito a designação de membros do próprio *Conselho*, ou pelos centros públicos ou privados em que se pratiquem técnicas com implicações de ordem ética nas áreas da biologia, da medicina ou da saúde, (iii) apresentar anualmente à Assembleia da República um relatório sobre o estado da aplicação das novas tecnologias à vida humana e respectivas implicações de natureza ética e social, formulando as recomendações sobre o assunto que tiver por convenientes, e (iv) promover a formação, bem como a sensibilização da população em geral sobre os problemas éticos nos domínios da ciência da vida, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades públicas, sociais ou privadas, nomeadamente através da realização de conferências periódicas e da apresentação pública das questões mais importantes que tenham sido submetidas à sua análise[134].

O *Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida* é composto por (i) seis pessoas de reconhecido mérito que assegurem especial qualificação na reflexão ética suscitada pelas ciências da vida, eleitas pela Assembleia da República segundo o método da média mais alta de Hondt, (ii) nove pessoas de reconhecido mérito que assegurem especial qualificação no domínio das questões da bioética, designadas pelas Ordens dos Médicos, dos Enfermeiros, dos Biólogos, dos Farmacêuticos, dos Advogados, pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, pela Academia das Ciências de Lisboa, pelo Conselho médico-legal do Instituto Nacional de Medicina Legal e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, e (iii) três pessoas de reconhecido mérito científico nas áreas da biologia, da medicina ou da saúde em geral e das ciências da vida e ainda duas pessoas de reconhecido mérito científico nas áreas do Direito, da Sociologia ou da Filosofia, designadas pelo Governo[135].

O *Conselho Nacional de Saúde*, por seu turno, "é um órgão independente, de consulta" da Assembleia da República e "do Governo na definição de políticas de saúde"[136], constituindo um *fórum* destinado a "proporcionar a participação das várias entidades científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política de saúde"[137].

O *Conselho Nacional de Saúde* é composto por trinta membros, sendo (i) um presidente e um vice-presidente designados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da saúde, (ii) seis representantes dos utentes, eleitos pela Assembleia da República, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, incluindo as associações de doentes, (iii) um representante das seguintes Ordens profissionais, Biólogos, Enfermeiros, Farmacêuticos, Ordem dos Médicos, Médicos Dentistas, Nutricionistas e Psicólogos, (iv) dois representantes das autarquias designados, um pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e um pela Associação Nacional de Freguesias, (v) duas personalidades de reconhecido mérito na área da saúde devendo refletir a pluralidade dos saberes, designados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, (v) duas personalidades de reconhecido mérito na área da saúde, devendo refletir a pluralidade dos saberes, designados pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, (v) duas personalidade de reconhecido mérito na área da saúde, designadas, uma pelo Governo Regional dos Açores e outra pelo Governo Regional da Madeira, (vi) cinco personalidades indicadas pela Comissão Permanente de Concertação Social, sob proposta das respetivas organizações sindicais e empresariais, (vii) uma personalidade de reconhecido mérito na área da saúde, indicada pelo Conselho Nacional para a Economia Social e (viii) uma personalidade de reconhecido mérito na área da saúde, indicada pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida[138].

O *Conselho de Concertação Territorial* é "o órgão político de promoção da consulta e concertação entre o Governo e as diferentes entidades políticas infra-estaduais, no plano regional e local"[139] e está incumbido especificamente de (i) debater assuntos com dimensão territorial relevantes para as entidades nele representadas, nomeadamente os que envolvam vários níveis de Administração do território, de (ii) analisar matérias que exijam ou pressuponham a articulação entre diferentes níveis de Administração do território ou regulem a actuação de entidades políticas infra-estaduais, de (iii) acompanhar estratégias políticas e programas com incidência no desenvolvimento territorial e de (iv) debater estratégias de cooperação entre os diferentes níveis da Administração do território[140], tarefas que o colocam na zona de confluência entre a organização económica e a organização social.

O *Conselho de Concertação Territorial* é composto pelo (i) Primeiro-Ministro, que preside[141], pelos (ii) Ministros das Finanças, do Desenvolvimento Regional, da Economia, do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, por (iii) um membro do Governo Regional dos Açores e outro do Governo Regional da Madeira, por (iv) dois membros do conselho diretivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses, por (v) dois membros do conselho diretivo da Associação Nacional de Freguesias, pelos (vi) Presidente da Área Metropolitana de Lisboa e do Porto e por (vii) dois presidentes de comunidades intermunicipais, designados pelo conselho consultivo da Associação

### 3.2.3. A representação institucionalizada de interesses no âmbito da organização cultural

Apesar do impulso que a dimensão cultural da Administração pública portuguesa conheceu em 1979 com a criação do *Conselho*

134 Cfr. *idem*, artigo 3.º

135 Cfr. *idem*, artigo 4.º, com a redacção introduzida pela Lei n.º 19/2015, de 6 de Março.

136 Cfr. artigos 2.º e 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 49/2016, de 23 de Agosto.

137 Cfr. *idem*, artigo 3.º

138 Cfr. *idem*, artigo 5.º

139 Cfr. § 1.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de Março.

140 Cfr. *idem*, § 2.º

141 Cfr. *idem*, § 4.º

*de Reitores das Universidades Portuguesas*[142], o passo mais significativo com vista ao acolhimento da representação de interesses sociais específicos na Administração educativa foi dado pelo legislador no ano de 1982 com a criação do *Conselho Nacional de Educação*, "órgão independente, com funções consultivas, que funciona junto do Ministério da Educação e Ciência"[143]. O *Conselho Nacional de Educação* "tem por missão proporcionar a participação das várias forças científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política educativa"[144] e para prossecução das mesmas o legislador outorgou-lhe as competências de (i) apoiar a formulação e acompanhamento da política educativa da responsabilidade do Governo, através da cooperação entre a Administração Pública, individualidades de reconhecido mérito e representantes dos interesses académicos, sociais e económicos, de (ii) apreciar e emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à concretização das políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo e científico e tecnológico, objectivos e medidas educativas, nomeadamente as relativas à definição, coordenação, promoção, execução e avaliação dessas políticas, de (iii) promover a reflexão e o debate com vista à formulação de propostas no âmbito da sua missão e dos objectivos do sistema educativo e de (iv) acompanhar a aplicação e desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo, bem como emitir parecer prévio sobre os projectos e propostas de lei que visem proceder à alteração da mesma, as quais poderá exercer por sua própria iniciativa ou por iniciativa da Assembleia da República ou do Governo[145].

O *Conselho Nacional de Educação* integra na sua composição, por forma a assegurar o exercício do direito fundamental, reconhecido constitucionalmente a associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico, de participação na definição da política de ensino[146], (i) um presidente, eleito pela Assembleia da República por maioria absoluta dos deputados, em efectividade de funções, (ii) um representante por cada grupo parlamentar, a designar pela Assembleia da República, (iii) seis elementos a designar pelo Governo, (iv) um elemento a designar por cada uma das Assembleias Regionais das Regiões Autónomas, (v) dois elementos a designar pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, (vi) um elemento a designar pelo Conselho das Comunidades Portuguesas de Municípios Portugueses, (vii) dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino superior universitário, (viii) dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino superior politécnico (ix) dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino não superior, (x) dois elementos a designar pelas organizações sindicais, (xi) dois elementos a designar pelas organizações patronais, (xii) dois elementos a designar pelas associações de pais, (xiii) dois elementos a designar pelas associações sindicais de professores, (xiv) três elementos a designar pelas associações de estudantes, sendo um em representação do ensino secundário e dois em representação do ensino superior e, de entre estes, um do ensino superior universitário e outro do ensino superior politécnico, (xv) um representante do Instituto de Avaliação Educativa, (xvi) três elementos de sociedades e associações científicas intervenientes na área da educação que integram o conselho científico desta entidade, (xvii) dois elementos a designar pelas associações pedagógicas, (xviii) dois representantes das fundações e associações culturais, (xix) dois elementos a designar pelas associações de ensino particular e cooperativo, sendo um deles em representação do ensino superior e outro do ensino não superior, (xx) dois representantes do Conselho Nacional de Juventude, (xxi) um elemento a designar pelas organizações confessionais, (xxii) seis elementos cooptados pelo próprio *Conselho*, de entre personalidades de reconhecido mérito pedagógico e científico, (xxiii) um representante da Academia das Ciências de Lisboa, (xxiv) um representante da Academia Portuguesa da História, (xxv) um representante da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação, (xxvi) um representante do Conselho Nacional das Ordens, Profissionais, (xxvii) um representante das instituições particulares de solidariedade social, (xxviii) um representante da Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, (xxix) um representante das associações das escolas profissionais, (xxx) um representante das unidades de investigação classificadas como excecionais ou excelentes pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, (xxxi) um representante das sociedades e associações profissionais, do ensino especial (xxxii) um representante das instituições de ensino especial de pessoas com deficiência, (xxxiii) um representante do Alto Comissariado para as Migrações, (xxxiv) um representante do Conselho Nacional do Desporto e (xxxv) um representante das organizações não-governamentais de mulheres[147].

Ainda no âmbito da Administração educativa, o *Conselho das Escolas* "é um órgão consultivo do Ministério da Educação e Ciência"[148] que "tem por missão representar junto do Ministério da Educação os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário e os respectivos agrupamentos, no tocante à definição das políticas pertinentes para estes níveis de ensino"[149], competindo-lhe em especial, assegurar a representação das escolas, participar na definição da política educativa para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário, pronunciar-se sobre os projectos de diplomas legislativos e regulamentares directamente respeitantes à educação pré-escolar e aos ensinos básico

142 Cfr. *infra*.

143 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 21/2015, de 3 de Fevereiro; sobre os órgãos consultivos da Administração educativa, nomeadamente sobre as formações anteriores do *Conselho Nacional de Educação*, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A dimensão cultural do Estado*, vol. II, p. 555 e ss. e autores aí citados, acervo investigatório que recuperamos em larga medida nas páginas seguintes do presente artigo.

144 Cfr. *idem*, artigo 2.º

145 Cfr. *idem*, artigo 3.º

146 Cfr. artigo 77.º, n.º 2, da *CRP* e, no plano doutrinário, JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A dimensão cultural do Estado*, vol. II, p. 544 e ss.

147 Cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 21/2015

148 Cfr. artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 32/2007, de 29 de Março.

149 Cfr. *idem*, artigo 2.º, n.º 1.

e secundário, elaborar propostas de legislação ou regulamentação, pronunciar-se sobre as demais questões, designadamente de natureza administrativa e financeira, que se revistam de superior relevância pública para a consecução dos objectivos definidos pela *Lei de Bases do Sistema Educativo* para a educação pré-escolar e para os ensinos básico e secundário, contribuir para o desenvolvimento do ensino e da cultura e, em geral, para a dignificação das funções da escola e do estatuto de todos os membros da comunidade educativa[150]. O *Conselho das Escolas* é composto por sessenta directores de escolas, eleitos pelos seus pares, observando a adequada representação das escolas de acordo com a respectiva distribuição distrital[151].

Ainda no contexto da Administração educativa mas vocacionado para o domínio específico dos estudos superiores, o *Conselho Coordenador do Ensino Superior* é um órgão consultivo do Ministro da Educação e Ciência no domínio da política de ensino superior[152]. O *Conselho Coordenador do Ensino Superior* incorpora no seu elenco, fazendo o legislador novamente referência a entidades cujo direito de participação na definição da política de ensino é reconhecido pelo texto constitucional[153], (i) sete personalidades nacionais e estrangeiras de reconhecido mérito e competência, uma das quais preside, nomeadas por despacho do membro do Governo responsável pela área do ensino superior, (ii) dois representantes do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, (iii) dois representantes do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, (iv) um representante da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado e (v) dois representantes dos estudantes do ensino superior, universitário e politécnico, designados pelas respectivas associações de estudantes[154].

A Administração pública portuguesa comporta ainda outros órgãos consultivos do Governo no domínio do ensino superior como o *Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas*, composto pelos "reitores das Universidades e dos institutos universitários públicos sob tutela exclusiva do membro do Governo responsável pela área da ciência, tecnologia e ensino superior, da Universidade Católica Portuguesa e pelo Comandante do Instituto Universitário Militar"[155]. Ao *Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas* compete (i) assegurar a coordenação global das instituições de ensino superior nele representadas, sem prejuízo da autonomia de cada uma delas, constitucionalmente reconhecida, (ii) colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, (iii) pronunciar-se sobre projectos legislativos que digam directamente respeito ao ensino universitário público, (iv) pronunciar-se sobre questões orçamentais do ensino universitário público, (v) propor o regime disciplinar aplicável aos estudantes, após audição das suas estruturas representativas, (vi) contribuir para o desenvolvimento do ensino, investigação e cultura e, em geral, para a dignificação das funções da Universidade e dos seus agentes, bem como para o estreitamento das ligações com organismos estrangeiros congéneres e (vii) pronunciar-se ainda sobre a criação, integração, mordicação ou extinção de estabelecimentos de ensino universitário público[156].

Ainda no âmbito do ensino superior, o *Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos* "é o órgão de representação conjunta dos estabelecimentos de ensino superior politécnico"[157], integrando "como membros efectivos os Institutos Superiores Politécnicos dependentes do Ministério da Educação, representados pelo repectivo Presidente", e como membros que o legislador qualifica como honorários, sem direito a voto, mas cuja denominação adequada seria a de *observadores*, as Escolas Superiores não integradas, representadas pelo respectivo Director ou Presidente do Conselho Directivo[158]. Ao *Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos* o legislador confiou competências análogas às de que é titular o *Conselho de Reitores*, nos seguintes termos, (i) assegurar a coordenação e a representação global das instituições de ensino superior nele representadas, sem prejuízo da autonomia de cada uma delas, (ii) colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, (iii) pronunciar-se sobre projectos legislativos que digam directamente respeito ao ensino superior politécnico público, (iv) pronunciar-se sobre questões orçamentais do ensino superior politécnico público, (v) propor o regime disciplinar aplicável aos estudantes, (vi) contribuir para o desenvolvimento do ensino, investigação e cultura e, em geral, para a dignificação das instituições de ensino superior politécnico e dos seus agentes, bem como para o estreitamento das ligações com organismos estrangeiros congéneres e (vii) pronunciar-se sobre a criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos públicos de ensino superior politécnico[159].

Ainda no domínio da cultural, embora no âmbito especifico da arte[160], o *Conselho Nacional de Cultura* "é o órgão consultivo do Governo para a área da cultura"[161] e "tem por missão emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à realização dos objectivos de política cultural e propor medidas que julgue necessárias ao seu desenvolvimento, por solicitação do membro do Governo responsável pela área da cultura ou dos serviços e organismos da área da cultura"[162]. As suas competências específicas consistem em (i) apoiar a formulação e acompanhamento da política cultural da responsabilidade do Governo, através da cooperação entre a Administração Públi-

150 Cfr. *idem*, n.º 2.
151 Cfr. *idem*, artigo 3.º
152 Cfr. artigo 1.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 15/2009, de 31 de Agosto.
153 Cfr. *supra*.
154 Cfr. artigo 2.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 15/2009.
155 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 282/93, de 18 de Agosto, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 96/2019, de 23 de Julho.
156 Cfr. *idem*, artigo 2.º
157 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 344/93, de 1 de Outubro.
158 Cfr. *idem*, artigo 2.º
159 Cfr. *idem*, artigo 3.º
160 Sobre o conceito de *arte*, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A dimensão cultural do Estado*, vol. I, p. 32 e ss., e vol. II, p. 275 e ss.
161 Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 132/2013, de 13 de Setembro.
162 Cfr. *idem*, artigo 2.º

ca, personalidades de reconhecido mérito e representantes dos interesses económicos e sociais, (ii) apreciar e emitir, sempre que solicitado pelo membro do Governo responsável pela área da cultura, pareceres e recomendações sobre questões relativas à concretização das políticas, objectivos e medidas que cumpre desenvolver pelos diversos serviços e organismos da área da cultura, no âmbito das respetivas atribuições e competências, (iii) apreciar e emitir parecer sobre quaisquer matérias que lhe sejam submetidas pelo membro do Governo responsável pela área da cultura, bem como pelos presidentes das secções especializadas, neste último caso, desde que as mesmas caibam na esfera de competências das referidas secções[163].

O *Conselho Nacional de Cultura*, na sua formação mais ampla, ou plenária, é composto pelo (i) membro do Governo responsável pela pasta da cultura, que preside, pelos (ii) demais membros do Governo aos quais também estejam confiadas competências na área da cultura, pelos (iii) presidentes das secções especializadas, por (iv) um representante do Centro Português de Fundações, por (v) um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, por (vi) um representante da Associação Nacional de Freguesias, por (vii) um representante do Conselho Nacional de Reitores das Universidades Portuguesas, por (viii) um representante do Conselho Nacional do Consumo, por (ix) um representante da Conferência Episcopal Portuguesa e por (x) até dez personalidades de reconhecido mérito, representativas das várias áreas da cultura, a designar pelo membro do Governo responsável pela área da cultura[164].

Ainda no domínio da cultural mas no âmbito específico da ciência[165], o *Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia* "é um órgão consultivo do Governo que funciona na dependência do membro do Governo responsável pelas áreas da educação e ciência"[166], ao qual compete (i) aconselhar o Governo nas definição das áreas e sectores prioritários para as suas políticas científica e tecnológica, (ii) promover a excelência em ciência e tecnologia, tendo em vista o desenvolvimento e a sustentação do sistema científico e tecnológico nacional, a internacionalização da ciência portuguesa e a excelência na educação em ciência e tecnologia, (iii) aconselhar e acompanhar os serviços públicos em todas as áreas de governação no desenvolvimento de políticas científicas e (iv) fomentar a articulação transversal e interministerial das políticas de ciência, tecnologia e inovação[167].

O *Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia* é composto pelo (i) Primeiro-Ministro, que preside, e por (ii) quinze a vinte e cinco personalidades com prestigio internacional nas áreas da ciência e da tecnologia, incluindo investigadores dos sectores público e privado e empreendedores, designadas pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do governo responsável pelas áreas da educação e ciência, para um mandato de quatro anos renovável[168], sendo um destes membro do Conselho Nacional de Empreendedorismo e Inovação e outro designado pelo membro do Governo responsável pelas áreas da educação e ciência para exercer as funções de coordenador[169].

## 4. Um balanço da representação institucionalizada de interesses em Portugal

A representação institucionalizada de grupos sociais, quer de âmbito aristocrático, quer de âmbito associativo, quer de âmbito territorial, que invocam a titularidade de interesses próprios, em órgãos do poder político, apesar de configurar um esquema organizatório com tradição no constitucionalismo português, com consagração constitucional ou legal ininterrupta desde a terceira vigência da *Carta Constitucional*, tem conhecido vários modelos. Contudo, nessa sucessão de orientações normativas, a representação dos grupos sociais tem sido progressivamente reduzida, quer na conexão entre o titular do órgão e o grupo social subjacente, solução que legítima o intérprete a questionar o carácter verdadeiramente representativo do cargo, quer na dignidade que é conferida ao órgão no âmbito do sistema institucional, quer nas competências decisórias que lhe estão confiadas.

Assim, Portugal começou por conhecer um modelo de organização do poder político, consagrado na *Carta Constitucional*, em que o órgão representativo de interesses sociais, neste caso aristocráticos, a *Câmara dos Pares*, participava com poder decisório e em termos paritários com o órgão representativo dos cidadãos no exercício das funções legislativa e política.

O mesmo modelo de bicameralismo perfeito, com exercício paritário das funções legislativa e política pelas duas câmaras, foi ainda consagrado na *Constituição de 1911*, embora neste caso a câmara alta, o *Senado*, integrasse a representação de interesses territoriais e, depois de 1918, também associativos.

O Estado Novo estabeleceu um novo modelo de representação institucionalizada de grupos sociais em que a função do órgão representativo desses interesses sectoriais, corporativos e territoriais, a *Câmara Corporativa*, era meramente consultivo do Parlamento e do Governo, no exercício das funções legislativa e política. Com a revisão constitucional de 1959 foi-lhe conferido também poder de decisão no âmbito da função política, ainda que a título meramente intermitente, ao passar a integrar o colégio eleitoral para o Chefe de Estado.

A III República ensaiou vários modelos de representação institucionalizada de interesses. O primeiro destes modelos consistiu na representação da corporação militar que, durante o *período de transição*, estava representada no *Conselho da Revolução*, órgão de soberania titular de competências legislativa, política, administrativa e jurisdicional, de modo separado, em conjunto ou em concorrência com os órgãos do poder legitima-

163 Cfr. *idem*, artigo 3.º

164 Cfr. *idem*, artigo 15.º

165 Sobre o conceito de *ciência*, cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A dimensão cultural do Estado*, vol. I, p. 32 e ss., e vol. II, p. 275 e ss.

166 Cfr. § 1.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2011, de 25 de Novembro, e § 2.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2012, de 10 de Fevereiro.

167 Cfr. § 2.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2012.

168 Cfr. *idem*, § 5.º

169 Cfr. *idem*, § 4.º

dos democraticamente.

O sector da comunicação social logrou representação no *Conselho de Imprensa*, órgão regulador dos meios de comunicação social titulados por entidades privadas, ao tempo apenas a imprensa escrita, e neste âmbito importa mencionar que o poder político apenas aceitou confiar a regulação a um órgão de composição mista, isto é, integrante de representantes simultaneamente do poder político e dos interesses sociais envolvidos, em matérias conexas com a regulação das entidades do sector privado. Com efeito, enquanto vigorou em Portugal um *sistema institucional dualista*, a regulação dos meios de comunicação social integrados no sector público esteve sempre a cargos de órgãos de génese estadual, primeiro os *Conselhos de Informação* e depois o *Conselho de Comunicação Social*. Após a consagração do *sistema institucional unitário*, em 1989, a regulação da comunicação social esteve sempre confiada a autoridades de génese puramente estadual, primeiro *Alta Autoridade para a Comunicação Social* e depois a *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, sendo que nesta última os interesses sociais apenas estão representados no órgão consultivo. Actualmente, subsiste a *Comissão da Carteira Profissional do Jornalista* como órgão representativo dos interessados no âmbito da comunicação social, ao qual o legislador outorga competência decisória mas cuja área de actuação se circunscreve à regulação do acesso e do exercício da profissão de jornalista.

Os grupos sociais continuam representados no âmbito da Administração económica, social e cultural, desde logo no *Conselho Económico e Social* que integra representantes de interesses sociais, quer associativos, representantes de actividades económicas, ambiente, ciência, educação, consumo, famílias, grupos socialmente desfavorecidos, quer territoriais, representantes de regiões autónomas e de autarquias locais. Os interesses específicos reconhecidos na Sociedade portuguesa estão representados neste órgão de vocação consultiva genérica mas também em órgãos da Administração consultiva de âmbito sectorial nos domínios da economia social, das obras públicas, do ambiente e do desenvolvimento sustentável, do desporto, da ética e das ciências da vida, da saúde, da concertação territorial, da educação, da arte e da ciência e tecnologia que o legislador consagrou desde finais dos anos setenta do século XX, em especial depois de concluído o *período de transição*.

*"(...) o balanço que a questão da representação institucionalizada de interesses na III República nos merece vai no sentido de assistirmos a um retrocesso no âmbito da democracia participativa em relação aos quadros institucionais do Estado Novo"*

A composição destes órgãos consultivos é normalmente plural, integrando titulares designados, quer pelos (i) órgãos de soberania, eleitos pela Assembleia da República, nos casos dos Conselhos *Económico e Social*, *de Ética para as Ciências da Vida*, *de Saúde* e *de Educação*, e nomeados pelo Governo, nos restantes casos, quer por (ii) outros órgãos do poder político, nomeadamente da própria Administração central do Estado, quer por (iii) comunidades de carácter associativo, ordens profissionais, outras entidades da Administração autónoma ou associações privadas, consoante os casos, quer por (iv) comunidades territoriais, regiões autónomas, autarquias locais ou associações de autarquias locais. Contudo, a escolha dos titulares destes órgãos continua fortemente dominada pelos órgãos de soberania e por outros órgãos da própria Administração pública pois, embora a lei por vezes imponha a escolha em função de uma determinada qualificação científica, de uma experiência profissional ou de mérito consensualmente reconhecido, a circunstância do legislador outorgar competência para a designação à Assembleia da República ou ao Governo retira a genuinidade do carácter representativo dos interesses sociais subjacentes ao titular escolhido. O caso mais flagrante neste contexto será o da competência da Assembleia da República para eleger seis representantes dos utentes ao *Conselho Nacional de Saúde*. A representação de interesses territoriais, por seu turno, é indirecta, na medida em que está normalmente associada a entidades já existentes, regiões autónomas, autarquias locais ou associações destas últimas, e como em Portugal os partidos políticos ainda dominam largamente as eleições regionais e locais, a representação de interesses territoriais continua mediatizada *quase exclusivamente* pelos partidos políticos.

Os órgãos que acolhem a representação de interesses da Sociedade portuguesa nos domínios económico, social e cultural são órgãos com competências meramente consultivas e, com excepção do *Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida*, que está qualificado pelo legislador como órgão consultivo independente que funciona junto da Assembleia da República, e ainda do *Conselho Nacional de Saúde*, que está qualificado pelo legislador como órgão consultivo da Assembleia da República e simultaneamente do Governo, são órgãos consultivos unicamente do Governo num sector específico da Sociedade portuguesa. O próprio *Conselho Económico e Social*, que a *Constituição da República Portuguesa* não circunscreve expressamente a essa dimensão, está configurado pelo legislador como órgão consultivo unicamente do Governo. Assim, a qualificação mais acertada do posicionamento institucional dos órgãos do poder político que acolhem a representação de interesses específicos reconhecidos na Sociedade portuguesa será a Administração consultiva do Estado.

Considerando os aspectos referentes à designação dos alegados representantes de interesses sociais específicos, da dignidade institucional e das competências que estão confiadas aos órgãos em apreço, o balanço que a questão da representação institucionalizada de interesses na III República nos merece vai no sentido de assistirmos a um *retrocesso no âmbito da democracia participativa* em relação aos quadros institucionais do Estado Novo. A conclusão agora avançada é fundamentada na menor relevância política que os órgãos que acolhem esta representação de interesses sociais assumem no Direito vigente, quando o escopo de aprofundamento da democracia participativa a que o Estado português está constitucionalmente vinculado sugeria uma orientação institucional diversa no que concerne a este aspecto.

**Bibliografia**


AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1994.

ANDRADE, José Carlos Vieira de; *Comunicação e Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2016, policopiado.

ARAÚJO, António de; *Instituições e poder político na I República*, in ANDRÉ FREIRE (org.), *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI – Continuidades e Ruturas*, Coimbra, Livraria Almedina, 2012.

BELO, Alberto Grilo; *A Câmara dos Pares na Época das Grandes Reformas Políticas (1870-1895)*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2012, tese de doutoramento em História Contemporânea, inédita.

CAETANO, Marcello; *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*, in *O Direito*, 1956, separata.

CANOTILHO, J. J. Gomes; *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Livraria Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, Vital; *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1984.

CANOTILHO, Mariana; *A Constituição Portuguesa de 1933*, in António Simões do PAÇO (ed.), *Os Anos de Salazar*, vol. 2, *A Constituição do Estado Novo*, Lisboa, Planeta de Agostini, 2008.

CARDOSO, José Lucas; *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

---- *A dimensão cultural do Estado*, 2 vol.s, Coimbra, 2013, inédito.

CARVALHO, Alberto Arons de; *A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa*, Lisboa, 1986.

CONDESSO, Fernando dos Reis; *Direito da Comunicação Social – Poderes Económicos e Políticos contra o Estado Democrático*, in *Jurismat*, Portimão, 2016, n.º 9, p. 13.

DUVERGER, Maurice; *Xeque Mate – Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, tradução portuguesa de Rui Machete, Lisboa, Edições Rolim, 1979.

FERREIRA, Nuno Miranda; *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, funcionamento e influência*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2009, tese de doutoramento em Sociologia Política, inédita.

FRANCO, António de Sousa; *Um caso de estabilidade legislativa: vinte anos de lei de imprensa* in *Polis – Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, n.º 4/ 5 1995.

GOUVEIA, Jorge Bacelar; *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Livraria Almedina, 2004.

LOPES, Pedro Santana; *Bicameralismo*, in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. I, Lisboa, Verbo Editora, 1983, col. 579 e ss.

MAGALHÃES, José; *Dicionário da revisão constitucional*, Lisboa, 1989.

MORAIS, Carlos Blanco de; *As leis reforçadas – As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

MOREIRA, Vital; *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Livraria Almedina, 1997.

ORRILOS Sallés, M.ª Àngels, e ROCA Sagarra, Joan; *Banco de España y estrutura plural – Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, Madrid, 1997.

PARSONS, Talcott, e SMELSER, Neil J.; *Economy and Society*, New York, Routledge, 2010.

PEREIRA, André Gonçalves; *Direito Público Comparado – O sistema de governo semi-presidencial*, Lisboa, AAFDUL – Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1984.

PIRES, Francisco Lucas; *Teoria da Constituição de 1976 – A transição dualista,* Coimbra, Edição de autor, 1988.

POMED Sánchez, Luis A.; *Fundamento y naturaleza de las administraciones independientes* in *Revista de Administracion Publica*, 1993, n.º 132, p. 117 e ss.

ROQUE, Ana; *Instâncias Reguladoras dos Media em Portugal* in *Galileu – Revista de Economia e Direito*, vol. II, n.º 1, 1997, p. 49 e ss.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Aequitas – Editorial Notícias, 1992.

SOUSA, Nuno Albuquerque e; *A liberdade de imprensa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1984.