

Dinâmica e Estrutura das Consultas Públicas: A regulação das comunicações em Portugal, 1998-2020¹

Dynamics and structure of public consultations: The regulation of communications in Portugal, 1998-2020

Dinámica y estructura de las consultas públicas: La regulación de las comunicaciones en Portugal, 1998-2020

Sandro Mendonça²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.458>

Resumo: A participação pública representa um mecanismo de interação habilitadora através da qual actores públicos recebem a contribuição de vários interessados com vista à tomada de decisão. Em Portugal, o Código do Procedimento Administrativo estabelece esta moldura e impõe a obrigação de “consulta pública” quando o impacto é substancial e com efeitos não necessariamente simétricos em várias franjas da sociedade e da economia. Apesar de ser um *dado* adquirido na arquitectura institucional portuguesa, e europeia por exemplo, existem poucos *dados* concretos sobre esta prática. Esta contribuição faz uma análise de mais de 20 anos de experiência da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) em Portugal. O número anual de consultas públicas tem vindo a crescer (indicando mais produção regulatória), o número de dias de consulta tem vindo a diminuir (eventualmente indiciando mais eficiência procedimental), mas a quantidade e a diversidade de participantes não têm ainda evoluído expressivamente (sugerindo que a abertura da regulação à sociedade carece de mais investimento e inovação).

Palavras-chave: Regulação; Comunicações; Consultas públicas; Participação social

Abstract: Public participation represents an enabling interaction mechanism through which public actors receive input from various stakeholders for decision-making. In Portugal, the Code of Administrative Procedure establishes this framework and imposes the obligation of “public consultation” when the impact is substantial and with effects that are not necessarily symmetrical in various segments of society and the economy. Despite being an instituted practice, in Portugal and elsewhere, there is little empirical evidence available. This contribution analyses more than 20 years of experience of ANACOM, the national regulatory authority for communications in Portugal. The annual number of public consultations has been growing (indicating more regulatory production), the number of consultation days has been decreasing (possibly indicating more procedural efficiency), but the number and diversity of participants have not yet evolved significantly (suggesting that opening up regulation to society requires more investment and innovation).

Keywords: Regulation; Communications; Public consultations; Social participation

Resumen: La participación pública representa un mecanismo de interacción habilitante a través del cual los actores públicos reciben aportes de varias partes interesadas para la toma de decisiones. En Portugal, el Código de Procedimiento Administrativo establece es el marco que impone la obligación de “consulta pública” cuando el impacto es sustancial y con efectos no necesariamente simétricos en diversas áreas de la sociedad y

1 Artigo submetido em 17/07/2021 e aprovado em 12/11/2021.

2 Autoridade Nacional de Comunicações - ANACOM

la economía. A pesar de ser un hecho en la arquitectura institucional portuguesa, y europea por ejemplo, hay pocos datos concretos sobre esta práctica. Esta contribución analiza más de 20 años de experiencia de la Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) en Portugal. El número anual de consultas públicas ha ido creciendo (lo que indica una mayor producción regulatoria), el número de días de consulta ha ido disminuyendo (posiblemente indicando una mayor eficiencia procesal), pero el número y diversidad de participantes aún no ha evolucionado significativamente (lo que sugiere que la apertura de la regulación a la sociedad requiere más inversión e innovación).

Palabras clave: Regulación; Comunicaciones; Consultas públicas; Participación social

1. INTRODUÇÃO³

O Estado é um actor detentor de poderes necessários para a aplicação das leis e para a manutenção do bem-estar social. Um mecanismo para tornar o processo de decisão dos poderes públicos mais transparente e aberto à sociedade em geral é a figura das “consultas públicas”. A participação de detentores de interesse nessa formação da posição por parte de entidades administrativas tem um valor de legitimação, mas também permite um enriquecimento da própria deliberação ao facilitar o contacto com perspectivas distintas e bases de conhecimento diversificadas por agentes económicos e sociais que são especialistas na matéria ou são directamente atingidos pelas consequências das várias opções em jogo.

A experiência concreta com as consultas públicas como um dispositivo para a “boa” governança regulatória é uma realidade ainda pouco conhecida. Embora seja um modo de participação convencional nos procedimentos administrativos e legislativos em vários ordenamentos jurídicos, a literatura em língua portuguesa e estrangeira sobre esta matéria é escassa, é pouco detalhada, raramente quantitativa. Assim, dados empíricos sobre as consultas públicas enquanto fenómeno podem permitir uma melhor compreensão sobre esta prática bem como identificar padrões e saliências tendentes a sugerir melhorias.

Este trabalho aborda mais de 20 anos de consultas públicas na área das comunicações em Portugal. Estuda-se o caso das consultas promovidas pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) desde a sua criação, o regulador do espectro radioelétrico, das comunicações electrónicas, das comunicações postais, infraestruturas aptas e assuntos conexos às

comunicações em geral, incluindo actividades económicas espaciais e cabos submarinos. Para este estudo sistematizaram-se pela primeira vez elementos provenientes das 281 consultas públicas lançadas durante o período, captando 3044 pronúncias ao todo.

A análise permite concluir que a actividade deliberativa da ANACOM é intensa e tem crescido. Os resultados mostram igualmente que o número de dias concedidos para recolha de pronúncias tem vindo a encurtar. As empresas prestadoras de serviços de comunicações têm o maior peso no total dos comentários recolhidos (cerca de 38%), sendo que a diversidade de segmentos societários não tem evoluído consistentemente. Uma implicação que é discutida a partir destas observações é a necessidade de se conceberem estratégias que permitam trazer mais segmentos de participantes a estes processos consultivos.

O artigo está organizado da seguinte maneira: a secção 2 traça uma descrição sobre o tema da participação do público (pessoas e organizações) na tomada de decisão por parte de entidades administrativas; a secção 3 faz referência às instituições da regulação económica, enquanto a secção 4 apresenta a ANACOM; a secção 5 dá conta dos aspectos metodológicos do estudo e dos principais resultados empíricos; a secção 6 conclui, apontando sugestões para o futuro.

2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Integrar a própria sociedade naquilo que lhe diz respeito

As Entidades administrativas têm um papel determinante na condução de muitos assuntos nas sociedades em que se inserem. Estas agências e institutos podem conceber-se como burocracias técnicas e especializadas que aplicam os poderes públicos a determinadas áreas temáticas praticando actos administrativos, por exemplo, emitindo regulamentos (Tavares, 2019). Sendo investidos de missões e agendas derivadas da autoridade do Estado, há o risco de se fe-

3 O presente documento representa uma exploração temática e analítica, tratando-se de uma posição pessoal que não prejudica nem compromete futuros entendimentos ou decisões subjacentes à acção regulatória ou de assessoria na formulação de políticas públicas por parte da ANACOM, não a vinculando a qualquer posição que possa vir a ser tomada sobre esta ou outras matérias relacionadas. A versão final do texto foi ajustada para se aproximar ao português do Brasil.

charem sobre si mesmos e de perderem sincronização com a envolvente socio-económica. Devendo prestar contas, estas instituições que corporizam o poder público em várias matérias estão expostas a um conjunto de outras instituições de supervisão, controle e/ou acompanhamento dentro do próprio perímetro do Estado. Tais instituições podem ser o governo (tutela ou ministério associado), parlamento (Congresso Nacional no Brasil, Assembleia da República em Portugal), Tribunal Constitucional (Suprema Corte no Brasil), Tribunal de Contas, etc. (Oliveira, 2019).

Os mecanismos de responsabilização e “prestação de contas” (accountability) podem também ser ancorados fora do Estado, visto aqui em sentido lato. A entrada dos públicos (vários segmentos da sociedade e interesses económicos) na formação da agenda decisional das entidades administrativas pode assumir várias modalidades: estudos com recolha de opinião (inquéritos, grupos, de foco, conselhos consultivos integrando representantes de áreas relevantes, etc.), envio espontâneo de missivas por cidadãos e organizações, manifestações na rua ou nas esferas digitais, cobertura jornalística, conselhos de consumidores/painéis de cidadãos, etc. (Alves e Santos, 2018; Leonel, 2018). A convivência com o escrutínio exterior (outros pontos de vista, posturas de crítica, etc.) permite um contacto maior das instituições públicas com a diversidade dos interesses que afectam e essencialmente funciona como um estímulo à conduta íntegra e competente dos seus órgãos, dos seus técnicos e demais trabalhadores.

O compromisso com a consulta aos públicos

Entre as várias formas de influência legítima junto das entidades administrativas existe o mecanismo legal das “consultas públicas”. Este é um dentre outros meios de interpelação disciplinada ao público em geral, previsto nos estatutos internos, os quais instituem sua necessidade, limites e ponderações em prol da transparência perante as “partes interessadas” (*stakeholders*). As preocupações e sugestões de pessoas, organizações e comunidades implicadas directa ou indirectamente podem assim, pelo menos formalmente, ser tidas em conta (Fernandes-Jesus et al., 2019). Neste quadro de equilíbrio multi-agente, arbitrando conhecimentos “disciplinares” e “indisciplinados” sobre temas socio-técnicos complexos, os entes públicos transitam de um papel de “comando e controlo” (linear) e para um de “Estado negociador” (não-linear) em que se dá palco a diversas vozes tentando encontrar caminhos para soluções consistentes (ver Beck & Willms, 2014). De facto, perante

incerteza tecnológica e quando o contexto é de mercados em que a concorrência não-preço impera, existe uma indeterminação a priori sobre todas as variáveis que importa ponderar. As consultas surgem, assim, instrumentos institucionais que promovem, por via externa, a aprendizagem e “boa governança” (*good governance*), a exigência e a excelência das entidades administrativas.

Os reguladores e outras agências ao organizar consultas públicas fazem-no por razões de requisito normativo (obrigações legais e estatutárias), mas também porque têm vantagem nisso (aquisição de fundamentação) (Alves, 2021). No desenho de propostas de intervenção os atores públicos carecem de conhecimento e informação. Em particular os reguladores (entidades administrativas independentes, na terminologia portuguesa), que actuam em mercados sofisticados e que têm a função de parametrizar e monitorizar áreas especialmente técnicas e tópicos especialmente complexos, utilizam as consultas públicas para obter dados e elementos provenientes de diferentes componentes do sistema sectorial que regulam e supervisionam. Assim, as consultas públicas são intrínsecas ao ambiente informacional em que as posições regulatórias são construídas.

A literatura especializada que está disponível sobre esta matéria tem várias limitações, não só é escassa (há pouca evidência publicada) como é também assimétrica (em termos de países, sectores, perspectivas) (Haber & Heims, 2020). Em termos gerais, os factos encontrados no terreno suscitam apreciações críticas por parte dos investigadores, por exemplo, embora as consultas possam estar consagradas na legislação a linguagem empregue pelos reguladores pode não permitir ultrapassar assimetrias de informação e hiatos cognitivos (o que coloca a questão na preparação do processo, nas campanhas de divulgação, na capacitação dos públicos, etc.).

Abertura (real) à sociedade

A abertura à sociedade é umas das premissas das consultas públicas. Porém, o equilíbrio não é simples entre tecnicidade complexa e sofisticada, uma alta liberdade decisional perante vínculos de hierarquia de um Executivo central e um necessário e útil contrapeso na participação popular (Wimmer e Peixoto, 2008). Existem várias barreiras, objectivas e subjectivas, a que se efectivamente materialize uma reforçada manifestação do “interesse geral”. Detecta-se um hiato entre a deferência discursiva em relação à deliberação participativa e o real compromisso com esta prática (Stirling, 2007). Não é fácil o

regulador sair do reduto da regulação. Em particular, uma razão pode ser um maior conforto dos reguladores com uma linha de trabalho mais ensimesmado e analítico, mesmo perante dissonância com operadores, e um menor conforto com questões menos técnicas e linguagens mais reivindicativas/redistributivas. Por um lado, é possível que a percepção do próprio burocrata/tecnocrata seja de que a entrada do público no processo de decisão torne a tomada de decisão mais trabalhosa, menos razoável, mais desordenada, menos eficiente e mais demorada (Jayaraman, 2020). A presença de tanto especialistas como leigos será mais provável quanto as consultas sejam amplamente divulgadas, o que requer investimento. Por outro lado, existem momentos cruciais antes das próprias consultas públicas. As consultas públicas são habitualmente postas em marcha quando existe um documento em que já estão explicitadas as disposições a serem implementadas, ainda que preliminares, mas que não reflectem as várias sensibilidades detalhadas da sociedade, apenas a visão que o regulador tem sobre o mercado. Uma medida mais valorizadora da contribuição cidadã poderia ser a sua inclusão em etapas anteriores (por exemplo, discussões públicas, abertura de fase iniciais de abertura de processos regulatórios) de modo a poderem “dentizar” (*mainstreaming*) os seus argumentos o mais cedo possível com vista a terem maior expressão na versão final das posições públicas (Chiti, 2013).

Se a diversidade estrutural dos contributos para as consultas públicas é um factor que permite um contraste de pontos de vista, então este é um critério possível para aferir o sucesso deste mecanismo. Um estudo recente mostra que entre as agências da União Europeia a maior parte das pronúncias advêm dos segmentos regulados, isto é, das empresas que desenvolvem negócios nas áreas relevantes (Beyers & Arras, 2020). Os operadores são mais vocais e persistentes em fazerem-se ouvir. Certamente, estão mais inteirados e têm mais incentivos para estarem presentes nestas oportunidades. Uma consequência é que estas opiniões ficam sobre-representadas nas consultas públicas (embora não necessariamente na decisão final), e que o desequilíbrio é difícil de contrariar. Aqui a escola da “nova gestão pública” (*new public management*) não é um guia especialmente útil, dado o seu enfoque na eficiência (o mantra dos *Key Performance Indicators*) e na reconfiguração da conduta pública virada para valores de expediência próximos do modelo de acção dos agentes privados (Azevedo, 2017).

A possibilidade de inclusão é teórica; a real inclusão de participação cidadã não se garante automa-

ticamente (Kaehne & Taylor, 2016). Isto é, sem ressonância concreta em públicos mais vastos e audiências distintas, é a própria legitimidade da instituição reguladora que fica fragilizada (Braun e Busuioc, 2020). O acesso mais próximo e diversificado a cidadãos e comunidades, por exemplo tirando partido de meios digitais e de ambientes virtuais, abre também possibilidades de “relacionamentos co-criadores” na elaboração de produtos regulatórios, podendo dotá-los de maior eficácia quando implementados (Baines et al., 2021). Os reguladores terão eles próprios aqui uma fonte de mudança institucional mantendo ligação, também por via de uma exposição disciplinada ao escrutínio crítico, à dinâmica realidade socio-económica da praça pública (Reis, 2010). Por outras palavras, a abertura à participação é uma *vantagem adaptativa* ao mundo lá fora (Mendonça, 2014).

A promoção da inclusão de intervenientes por parte dos reguladores tem mérito em si mesma, mas também porque permite ir “descobrir” e “desenvolvendo” novos públicos. De facto, novos actores vão surgindo devido a alterações do “ecossistema” de comunicações (por exemplo, por via da desintegração vertical em que surgem especialistas em infraestruturas passivas ou por via do papel crescente das plataformas digitais que fazem com que grupos vocacionados para o plano virtual das operações e da monetização tenham mais interesse em temas das telecomunicações, postal, etc.) e está a em linha com a ênfase actual na institucionalização de processos porosos de deliberação pública (utilizando esquemas de participação como painéis de cidadãos, diálogos cívicos, etc.; ver OCDE, 2020). Esta abordagem está mais próxima do conceito de “valor público”, segundo o qual os agentes públicos desempenham um papel importante no processo democrático enquanto ponderam temas técnicos ao mesmo tempo que trazem a cidadania para centro do processo de construção de escolhas colectivas (Mazzucato e Ryan-Collins, 2019). A democraticidade e o robustecimento que a participação social pode acrescentar ao processo são ainda mais importantes em serviços essenciais e indústrias de rede, ou seja, naqueles sectores “demasiado interconectados para falharem” (Freitas et al., 2017).

3. A REGULAÇÃO NA SOCIEDADE

É para Washington, via Londres, por favor!

Nas sociedades contemporâneas de matriz ocidental, a onda de transformação pós-1980 (as mãos visíveis de Reagan e Thatcher, que permitiram in-

troduzir as ideias de Friedman e Hayek) veio reposicionar os poderes públicos. A configuração idealizada e dominante das soluções societárias tornou-se a ordenação privada de interesses (*private ordering*), sobretudo através do recurso ao mercado como eixo recombinate das capacidades de oferecer e das necessidades de comprar. Tal vem a ser incrementado na transição para a década de 1990, já em plena “Globalização” (agora desfeito o Bloco de Leste) e revolução informacional (então da microelectrónica à Internet, e hoje em dia da “digitalidade” ao “metaverso”).

Regulação como política pública

Os primeiros 20 anos do século XXI desenvolvem-se, então, num quadro de pressupostos relativamente estáveis, isto depois de os últimos 20 anos do século XX terem sido marcados por um sustentado processo de privatização, desregulamentação e liberalização. O Estado, ao abdicar de um papel cimeiro de produtor, passa a delegar parcialmente tarefas à iniciativa empresarial e o faz com apoio das prerrogativas de regulação (Amaral, 1996). A regulação é, não obstante, um tipo de política pública ainda que seja um poder exercido por parte de uma agência dotada de autonomia reforçada ou independência que se vai dedicar a um papel análogo a um “árbitro de mercados” (Secchi, 2020).

Novas criaturas sectoriais

A constituição de novas criaturas económicas de enfoque em indústrias de rede (por vezes também chamadas *utilities*) tornou-se um movimento de fundo que está na base da criação de entidades especiais como a ANACOM (lançada em 1989 em Portugal) e a Anatel (Brasil, 1997) no sector das (tele)comunicações e da ERSE (Portugal, 1995) e da ANEEL (Brasil, 1996) no sector da energia. A transição para um modelo de mercado pontuado por autoridades reguladoras foi dirigida à abertura à concorrência (identificar e corrigir falhas de mercado) mas também ao equilíbrio entre os valores de mercado e variados outros tipos de valores, como a protecção dos consumidores e interesses públicos relacionados com a coordenação internacional (Ferreira e Morais, 2009). Estas autoridades co-existem, complementam e cooperam com outras, de enfoque transversal, as agências que zelam pela política de concorrência como a Autoridade da Concorrência - AdC (fundada em Portugal em 2003) ou o Conselho Administrativo de Defesa Económica - CADE (Brasil, 2011).

A auscultação pública como instrumento da regulação

A auscultação pública, mormente por via de uma chamada a comentários perante uma intencionalidade de abrir um certo tema regulatório (por exemplo, denominada de “Anúncio de Proposta de Regulamentação” pela ERSE em Portugal; ver Vasconcelos, 2019, e também Santos, 2021), constitui um instrumento de apoio à produção de artefactos regulatórios (regulamentação, metodologias, determinação de obrigações, etc.), conferindo transparência à actuação do regulador. Permite ainda uma avaliação preliminar e actualizada das posturas e preocupações dos diferentes destinatários com o impacto de cada medida, desta forma contribuindo para a eficiência e eficácia das mesmas e para a qualidade da regulação. A auscultação de uma variedade de “terceiros interessados” na regulação é uma segurança contra a “captura regulatória”, isto é, o aprisionamento do regulador por interesses especiais (Bó, 2006). E um empenho activo na divulgação e construção de atenção em torno destes momentos de participação é também uma prática de conduta regulatória que mantém o regulador numa condição adaptativa e antecipatória face aos desenvolvimentos na sociedade, na indústria e na tecnologia, ou seja, apto a prosseguir uma trajetória estratégica mais “responsiva” (Freitas et al., 2019; Pontes e Freitas, 2021). A transição de uma abordagem *burocrático-cêntrica* para um modo de trabalho *usuário-cêntrico* permite uma inserção mais capacitada e dinâmica naquilo que poderíamos denominar “sistema nacional de regulação”, isto é, o nexo diversificado e distribuído de instituições (sociedade civil organizada, empresas e suas associações, mídia, governo, parlamento, tribunais, etc.) que faz a gestão estrutural dos sectores e mercados.

4. A AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES EM PORTUGAL

A instituição e o seu enquadramento

A ANACOM é a autoridade reguladora que em Portugal tem por missão a regulação do sector das comunicações, incluindo as comunicações electrónicas e postais e a coadjuvação ao Governo nestes domínios⁴. Iniciou a sua actividade em 1989 enquanto Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), instituto público com autonomia administrativa e finan-

4

Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de Março.

ceira⁵, tendo em 2002 evoluído para ICP-ANACOM, pessoa colectiva dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio⁶. Na viragem do século mudanças como o acesso da iniciativa privada às actividades de telecomunicações (evolução no plano normativo) e o sucesso da telefonia portátil (evolução no plano tecnológico) vieram a projectar a ANACOM, a qual iniciou a profunda reforma nas condições subjacentes ao desenvolvimento dessas actividades (Cabo, 2009; Confraria, 2017; Amoroso, 2019; Félix, 2019; Franco, 2019).

A ANACOM rege-se, nomeadamente, pela Constituição da República Portuguesa, pelo direito da União Europeia que lhe seja directamente aplicável, pela lei-quadro das entidades reguladoras⁷, pela legislação sectorial e pelos seus estatutos, sendo-lhe também subsidiariamente aplicável, no âmbito do exercício de poderes públicos, o Código do Procedimento Administrativo (CPA), para além de outra legislação relevante. Em termos de normas sectoriais, constituem marcos de referência a Lei das Comunicações Electrónicas (LCE)⁸ e a Lei Postal⁹.

Conforme estabelecido pela lei-quadro das entidades reguladoras (artigo 3.º), estas são pessoas colectivas de direito público, com a natureza de “entidades administrativas independentes”, com atribuições em matéria de regulação da actividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de protecção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos sectores privado, público, cooperativo e social. A ANACOM prossegue ainda objectivos relacionados com a produção de estatísticas, a promoção do acesso às infraestruturas e também acompanha domínios emergentes como a cibersegurança ou a neutralidade tecnológica.

A sua actuação independente pressupõe a verificação dos seguintes requisitos: autonomia administrativa e financeira; autonomia de gestão; independência orgânica, funcional e técnica; existência de órgãos, serviços, pessoal e património próprio; poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infracções; protecção dos direitos e interesses dos consumidores nos sectores que regula.

5 Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto.

6 Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.

7 Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto (objecto de diversas alterações).

8 Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (objecto de diversas alterações).

9 Lei n.º 17/2012, de 26 de Abril (objecto de diversas alterações).

A condução da actividade regulatória

Entre os princípios de gestão que a ANACOM deve observar está incluída a transparência na sua actuação, traduzida em particular na discussão pública de projetos de documentos que contenham normas regulamentares.

Com efeito, dispondo, entre outros, de poderes de regulamentação e fiscalização, encontra-se estatutariamente previsto que a ANACOM deve promover, no exercício desses poderes, processos de consulta pública e de manifestações de interesse, nomeadamente no contexto da introdução de novos serviços ou tecnologias, possibilitando a participação das entidades representativas dos interesses dos consumidores e demais utilizadores nos processos de consulta (pública e publicitada) realizada no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectarem os seus direitos e interesses. O procedimento regulamentar a utilizar é detalhado no artigo 10.º dos Estatutos, sem prejuízo da aplicação concomitante do que se encontra definido no CPA (artigos 98.º e seguintes).

Um procedimento de consulta específico foi previsto, nos Estatutos em vigor, relativamente ao plano plurianual de actividades, estipulando-se que “a ANACOM submete anualmente a consulta pública as principais orientações estratégicas para o triénio” (artigo 47.º). Desta forma se alterou a prática que anteriormente vigorou, que passava pela obtenção de parecer do Conselho Consultivo da ANACOM, órgão ao qual cabia pronunciar-se sobre um conjunto de matérias identificadas (incluindo as linhas gerais do plano de actividades e do orçamento) e que deixou de existir com a última alteração estatutária.

Em relação à adoção de medidas com impacto significativo no mercado no âmbito das comunicações electrónicas e dos serviços postais, encontra-se estatutariamente definido (artigo 11.º), como regra, o recurso ao procedimento geral de consulta detalhado na LCE (artigo 8.º) e na Lei Postal (artigo 9.º). Este procedimento implica a publicação e publicitação do projeto de decisão em causa (que constitui o *objecto* da consulta pública) dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem (que é o *objectivo* da consulta pública) num determinado prazo (que não pode ser inferior a 20 dias). Os resultados da consulta pública são depois publicados sob a forma de “Decisão final” (contendo ou não alterações ao projecto original), a qual terá associado um relatório no qual se apreciam as contribuições de cada respondente (expurgadas de eventuais elementos confidenciais) e se refere a sua incorporação na versão final (sendo que existem situações em que as adaptações do texto

inicial são significativas e que se considera justificar nova consulta). Os âmbitos das consultas podem ser os mais variados, e nem sempre exclusivamente da autoria do regulador (ver Anexo).

Em conformidade com o disposto na LCE, a ANACOM aprovou oportunamente os procedimentos aplicáveis às consultas públicas que promove¹⁰, tendo também aprovado as regras de indicação de confidencialidade (tanto para as comunicações electrónicas¹¹ como para os serviços postais¹²).

Há ainda a salientar as obrigações legais associadas a consultas obrigatórias a entidades nacionais específicas, em função das temáticas em decisão (organizações representativas dos consumidores, autoridades reguladoras da concorrência e da comunicação social, designadamente), bem como o procedimento que vigora no âmbito comunitário para as comunicações electrónicas (artigos 57.º e 57.º-A da LCE).

5. CONSULTAS PÚBLICAS NAS COMUNICAÇÕES EM PORTUGAL, 1998-2020: DADOS E ANÁLISE

Consultas públicas como fonte

Os dados nunca são “dados”, têm de ser construídos. Os registos dos acontecimentos empíricos aqui denominados “consultas públicas” estão disponíveis publicamente (no site oficial: www.anacom.pt), mas tiveram de ser sujeitos a um trabalho de compilação e reporte. Os “factos estilizados” que agora se apresentam são, portanto, uma tradução do que aconteceu, e não tinham até agora sido sistematizados e analisados com esta extensão e profundidade. A análise e interpretação apresentadas serão, nesta medida, inovadoras pois os dados careciam de ser apreciados sob o enfoque desta pesquisa.¹³

10 Deliberação de 12.2.2004.

11 Deliberação de 17.11.2011.

12 Deliberação de 2.2.2012.

13 Um raro, e sem dúvida pioneiro, exemplo de análise empírica de consultas públicas é fornecido por Wimmer e Peixoto (2008). Aqui as autoras passam em revista o caso brasileiro das telecomunicações e o papel da Anatel. As autoras notaram à época uma insuficiente sistematização na gestão destes processos e uma baixa permeabilidade dos públicos a estes e outros mecanismos de participação. Serão, sem dúvida, traços que não são exclusivos do exemplo analisado, o qual, ainda assim, evidencia esforços de transferência de conhecimento para a sociedade civil a fim de que esta própria seja uma parte activa na defesa dos seus direitos.

Embora os dados possam parecer à primeira vista simples, o seu tratamento implica um laborioso processo de identificação, verificação e consolidação. As peculiaridades dos casos concretos exigem uma conversão minuciosa dos “materiais brutos” numa base de dados estruturada, amparada em metodologia de catalogação e sistematização. As notas explicativas, que são essenciais, mas que podem ser fastidiosas, estão vertidas em Anexo.

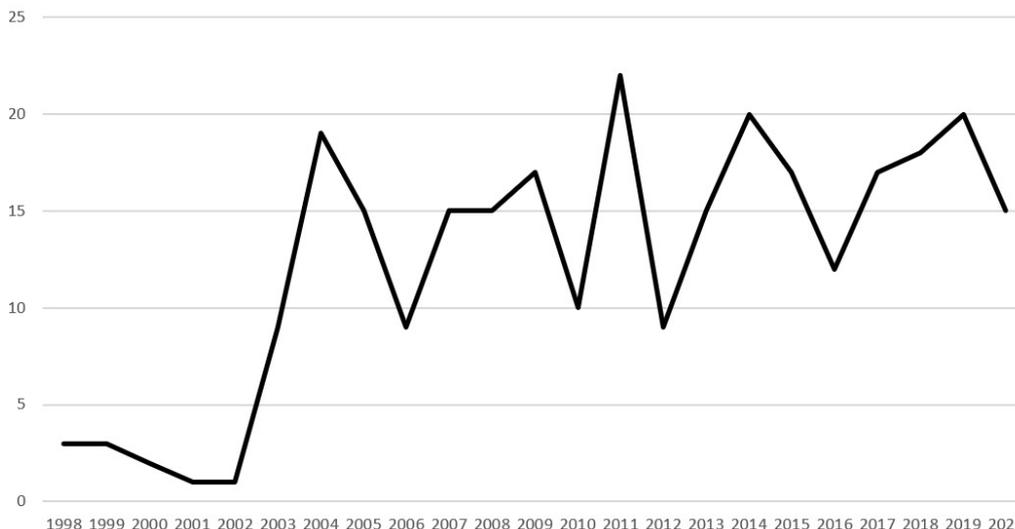
Como salvaguarda é importante referir que uma primeira análise quantitativa não equivale a uma avaliação do valor dos projetos preliminares de decisão ou do interesse das contribuições recebidas para o processo de tomada de decisão. Muitas dessas contribuições não se referem ao foco das consultas e muitas outras circunscrevem-se a expor meras posições binárias (concordância/discordância), sem fundamentação. Como todas as contribuições são analisadas sem uma análise aos seus conteúdos é necessário deixar claro que não é por haver mais contributos que isso significa automaticamente um maior valor acrescentado a todo o processo. De notar, adicionalmente, que temas mais técnicos podem suscitar reacções a menos entidades enquanto matérias mais relacionadas às temáticas quotidianas, por exemplo aquelas afetas à protecção dos consumidores, são acessíveis ao público em geral arrastando por isso um maior número de comentários.

Padrões empíricos

Entre 1998 e 2020 foram lançados 281 procedimentos de Consulta Pública, suscitando 3.044 pronúncias voluntárias. As estas pronúncias juntaram-se mais 92 oriundas de entes oficiais cuja audição assume carácter vinculativo (estas expressões “não-voluntárias” não são aqui tratadas; ver Anexo). Os vários processos de consulta analisados neste trabalho envolveram um total de 7.188 dias úteis.

O levantamento revela que 10 dos procedimentos foram nos primeiros cinco anos (1998-2002). A partir de aí o caudal de procedimentos elevou-se (nunca estando abaixo de 9 por ano) e com uma tendência positiva (Figura 1). Em 2011 foi lançado o maior número de consultas (22). Em média foram lançadas 12 consultas por ano nos 23 anos em análise, o que é um débito que sublinha a intensidade do processo de produção regulatória nesta área em Portugal.

FIGURA 1. QUANTIDADE ANUAL DE CONSULTAS PÚBLICAS PROMOVIDAS PELA ANACOM

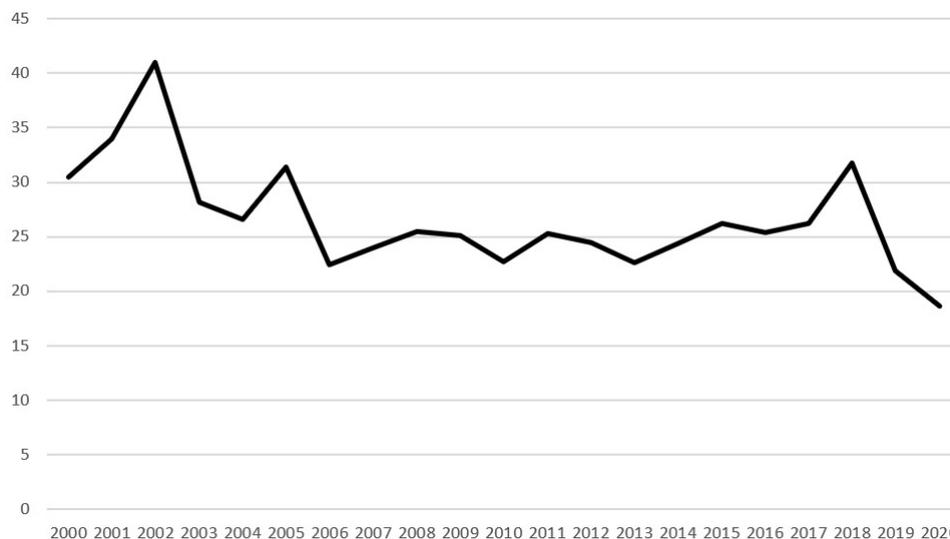


A Figura 2 mostra a duração média dos procedimentos lançados em cada ano (desde 2000 até 2020)¹⁴. Observam-se oscilações, mas também uma tendência de decréscimo do número de dias concedidos para resposta às consultas. Este padrão de compressão do número de dias em que o projecto de decisão está aberto a comentários pode revelar uma maior pressão para a tomada final da decisão mas também de ganhos gerais derivados aumento da eficiência procedimental (permitindo um possível encurtamento entre a versão preliminar e versão final da decisão), eventualmente pelo efeito da aprendizagem organizacional (tanto do lado do regulador como dos regulados, que foram desenvolvendo ro-

tinhas para lidar com estes processos). Não existe evidência de que maior celeridade coloque em causa o objectivo e a utilidade de todo o processo (que é ouvir o máximo de entidades possível, dando-lhes o tempo necessário e suficiente para se poderem pronunciar fundamentadamente), sabendo que o prazo mínimo legal nunca é ferido (por força da obediência ao CPA) e uma vez que quando são pedidas extensões de prazo (por exemplo, quando os assuntos são potencialmente mais complexos) estas são tipicamente concedidas, permitindo assim uma intervenção efectiva por parte dos vários públicos interessados (porém, as prorrogações concedidas podem estar a ser cada vez mais frugais à medida que os anos passam; por exemplo, devido a condicionamentos do calendário e por uma maior necessidade de atender à exigência de conclusão de assuntos interdependentes).

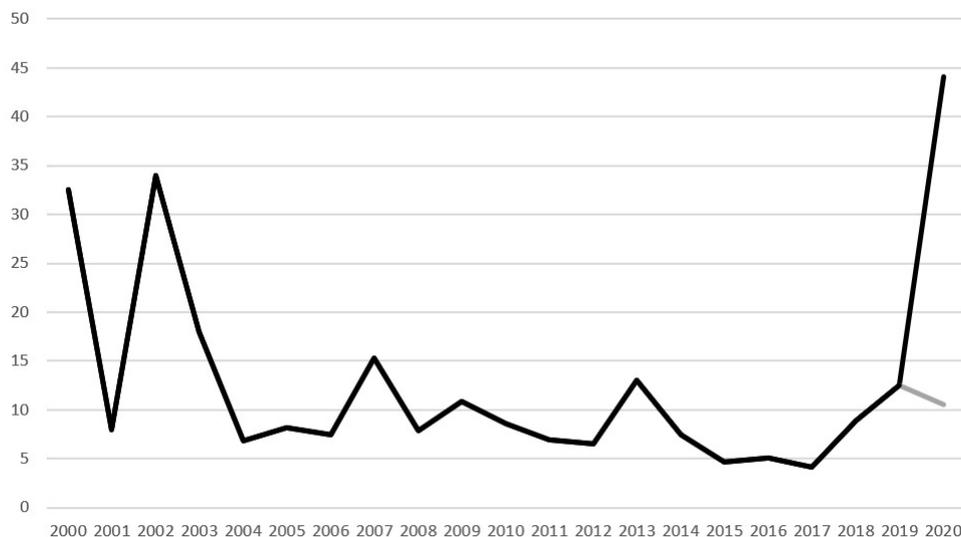
14 Em 1998 e 1999 não foi possível recuperar o número de pronúncias recebidas.

FIGURA 2. NÚMERO MÉDIO DE DIAS EM CONSULTAS PÚBLICAS, 2000-2020



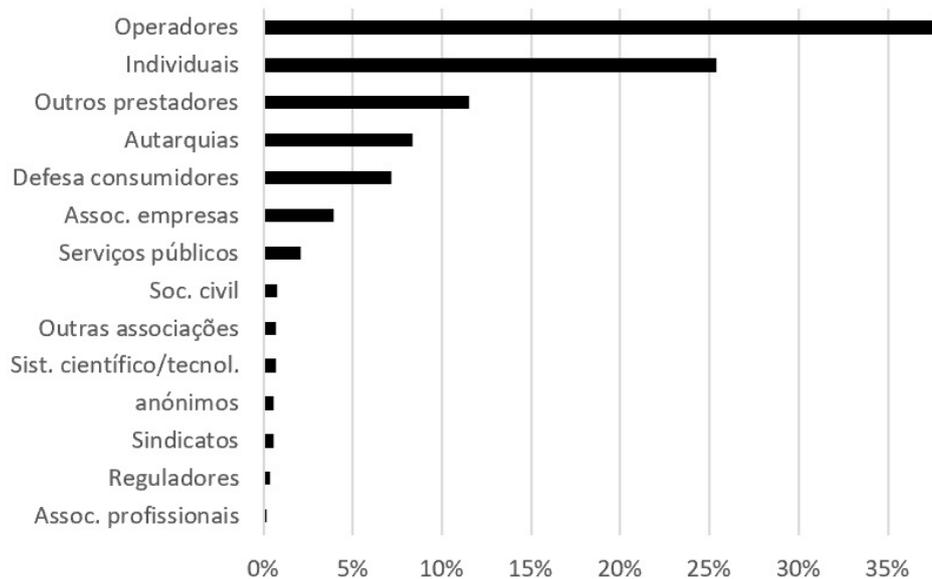
Por ano foram recolhidas em média 138 contribuições às consultas lançadas. A Figura 3 revela o número médio de contribuições (voluntárias) recebidas por consulta. Nota-se que os primeiros anos tiveram consultas muito participadas e que o último (2020) teve o máximo de pronúncias: este último caso prende-se com uma só consulta (regulamento do leilão de direitos de utilização de frequências para os espectro apto ao “5G” e outras faixas) que, por si só, gerou 514 pronúncias (um *outlier*; expurgado este valor incomum, a tendência seria aquela representada a cinza no gráfico). Por consulta a ANACOM tende a receber entre 8 e 9 contribuições (também referidas como pronúncias). Os anos 2018, 2019 e 2020 tiveram

uma recuperação face a uma tendência de decréscimo que se vinha instalando. Esta recuperação poderá estar relacionada com uma estratégia posta em prática em 2018, que consistiu em dar um impulso adicional à divulgação tradicionalmente efectuada, optando-se por promover nos procedimentos a cada momento lançados iniciativas directamente dirigidas a entidades potencialmente interessadas (incluindo segmentos da sociedade menos habituados a sentirem-se envolvidos nestas matérias, como o sistema científico e tecnológico). Descontando o ano 2020, motivado pelo caso muito especial já referido, a prática de envio de contribuições não parece ter-se ainda instalado na comunidade como um todo.

FIGURA 3. NÚMERO MÉDIO DE PRONÚNCIAS EM CONSULTAS PÚBLICAS, 2000-2020

Nota: A linha cinza representa o ano 2020 expurgando o efeito da consulta do “leilão 5G”

Os principais respondentes às consultas públicas da ANACOM são tipicamente as entidades reguladas: os operadores constituem 38% do total das pronúncias recebidas entre 2000 e 2020 (o ano em que tiveram maior peso foi 2005, em que representaram 78%). As pronúncias individuais são a segunda maior categoria. Em anos recentes, nomeadamente após 2018, segmentos como o poder autárquico e entidades de investigação tiveram um renovado dinamismo, bem como organizações representantes de consumidores, trabalhadores e empresas.

FIGURA 4. TIPOLOGIA DE ENTIDADES RESPONDENTES (2000-2020)

Nota: O Anexo contém mais elementos sobre alguns destes tipos de entidades

6. CONCLUSÃO

Uma instituição como a ANACOM, enquanto entidade administrativa de base técnica, produz artefactos regulatórios de efeito estrutural em indústrias de rede que suportam cada vez mais as actividades socio-económicas. A sua ligação aos vários públicos é essencial para sublinhar a sua legitimidade e para dotar as suas práticas de uma boa melhor base de conhecimento e de maior eficácia, assim fortalecendo (pela abertura e interactividade) o “sistema nacional de regulação” como um todo.

O presente trabalho colocou o fenómeno das consultas públicas sob uma análise empírica sistemática feita com base em dados novos e de qualidade, séries longas e detalhadas. Trata-se de um contributo que explora uma problemática em que os estudos de conteúdo empírico são escassos e fragmentados. Os factos estilizados aqui delineados poderão ser interpretados produtivamente para sustentar opções de gestão nestas matérias. Por exemplo, pode sinalizar-se que novos indicadores poderão vir a ser pertinentes no futuro (por exemplo, número de sugestões aceites/rejeitadas pelo regulador ou a etiquetagem de “Objectivos de Desenvolvimento Sustentável” das Nações Unidas às várias consultas públicas lançadas).

Trazendo para a frente o caso do regulador das comunicações (ANACOM), um exemplo do emprego de consultas como mecanismo auxiliar à decisão, é possível observar uma alta intensidade de projectos que são enviados ao público para comentário. Essa pressão tem aumentado com uma compressão dos prazos em que decorre a consulta. O número de pro-

núncias por consulta pública oscila, mas mantêm-se a um nível relativamente estável (uma queda tendencial, com uma inflexão nos últimos anos). A proveniência das pronúncias é polarizada pelos maiores operadores, e o recente aumento de diversidade não modificou ainda estruturalmente a situação.

As consultas públicas são um dispositivo de interface importante e precioso, mas não único, que permite tornar responsiva a actividade regulatória para com destinatários tornados interlocutores da política regulatória. A actuação do regulador de base técnica num ambiente em contínua mutação requer uma estratégia holística que saiba tirar partido de uma necessária interactividade com uma variedade de partes interessadas com vista à convergência de entendimentos e à articulação de expectativas. A participação significativa e plural é um factor de integridade, independência e “hetero-controle” da qualidade da actuação dos poderes públicos (escrutínio externo, como se de “colegialidade societal” se tratasse), que é complementar ao auto-controle (escrutínio interno, com pesos e contrapesos). Resulta evidente, porém, que a participação é também parcialmente produto do empreendedorismo e da criatividade pública (construção de literacias, divulgação mais inclusiva, capacidade de mobilização, etc.), e daqui emana uma responsabilidade reforçada da qual os agentes reguladores não se podem afastar, que é motivar e capacitar os actores sociais e económicos a exercitarem a sua voz e o seu direito à legítima influência.

ANEXO: QUESTÕES METODOLÓGICAS

Notas principais

- O período coberto (1998-2000) tem em conta o facto de o *site* da ANACOM na Internet ter sido lançado em 1997, sendo portanto considerados todos os processos de consulta e de manifestações de interesse de que há registo com informação publicamente disponível. A actualmente disponível memória institucional é esta.
- Só são considerados procedimentos de consulta na sua aceção alargada, e não os casos de medidas apenas sujeitas a Audiência Prévia dos interessados, limitadas como tal aos seus destinatários directos (ao abrigo do Código do Procedimento Administrativo); isto não obstante um número significativo de decisões serem em simultâneo sujeitas a audiência prévia dos interessados e a consulta pública.
- A grande maioria das consultas são da exclusiva responsabilidade da ANACOM (antes ICP e ICP-ANACOM), havendo porém algumas da autoria do Governo, cujos processos foram instruídos pela ANACOM em coadjuvação. Verifica-se também a existência de consultas lançadas conjuntamente com outras entidades (extinto Instituto da Comunicação Social - ICS, Entidade Reguladora para a Comunicação Social - ERC). Foram todas consideradas.
- Em cada ano são consideradas as consultas lançadas nesse ano, independentemente do termo do respectivo prazo e do ano de encerramento.
- Como duração do procedimento de consulta entende-se o tempo de resposta para a consulta, não o número de dias úteis que decorreram até à decisão final. É tido em conta o período completo de decurso de cada consulta (para envio de contributos), incluindo portanto eventuais prorrogações do prazo inicialmente fixado. O primeiro dia corresponde ao dia seguinte ao da publicação/divulgação pública da consulta, que é também o primeiro dia para efeitos de contagem de prazo.
- No tocante às cinco consultas que, em 2020, estiveram suspensas em consequência da pandemia COVID-19, considera-se, na duração, o prazo efectivamente estabelecido para pronúncia; não obstante, todas elas apresentam o seu termo em 3.7.2020, em resultado da aplicação do regime legal que vigorou para tal suspensão.
- O número de respondentes tem em conta o número de contribuições efectivamente recebidas, sem prejuízo de alguns poderem ser colectivos ('posições comuns'), o que sucede quer com operadores, quer com associações e mesmo com particulares; em simultâneo, e tal como referenciado nos relatórios das consultas, apenas são contabilizados os contributos recebidos dentro do prazo estabelecido, os quais são os disponibilizados publicamente em simultâneo com cada relatório, sem prejuízo de os contributos recebidos fora do prazo serem, eventualmente, mencionados nos relatórios respectivos e considerados no tocante a aspectos relevantes (sendo mesmo, em alguns casos, publicados).
- Havendo contributos identificados como totalmente confidenciais pelos respectivos autores (em termos de conteúdo e também de autoria), os mesmos foram contados apesar de anonimizados.
- Como *operadores sectoriais* foram consideradas empresas licenciadas/registadas na ANACOM, que pagam taxa de regulação; como tal, as empresas titulares de direitos de utilização de frequências ou de licenças radio-eléctricas, que só pagam taxa de espectro e não são prestadores de serviços de comunicações electrónicas, estão considerados como *radiodifusores*, *indústrias de rede* ou *outros prestadores*, sendo que esta última categoria (*outros prestadores*) abrange igualmente um conjunto diversificado de entidades colectivas prestadoras de uma multiplicidade de serviços.
- Entidades de *defesa dos consumidores* presumem os contributos de todas as entidades relacionadas com essa temática, independentemente da sua natureza - ou seja, foram também assim consideradas as respostas de entidades como o Instituto do Consumidor e a Direcção Geral do Consumidor, sua sucessora, que de outra forma seriam entendidas como *serviços públicos*, bem como centros de arbitragem.
- Os *sindicatos* são um rótulo que para os fins desta análise integram igualmente comissões de trabalhadores.
- Como *sociedade civil* são entendidas, por conveniência, Organizações Não-Governamentais e cooperativas.

- Uma empresa, os CTT – Correios de Portugal, foi sempre incluída na categoria *operadores sectoriais*, ainda que por vezes participe em consultas sobre matérias de telecomunicações (em que poderá posicionar-se como grande utilizador, nomeadamente).

Notas específicas

- Registam-se consultas lançadas conjuntamente mas sobre tópicos diferentes, as quais, embora correndo em paralelo, dão origem a contributos e ou relatórios separados, sendo, por isso, consideradas como consultas autónomas.
- No caso das três consultas autónomas que ocorreram em 2007, em simultâneo, sobre a TDT, resulta da leitura dos relatórios respectivos que os contributos recebidos foram registados para todas elas, sem discriminação. Para evitar contagem em triplicado, esses contributos (23, a que acrescem, em duas dessas consultas, os pareceres da ERC) apenas são indicados uma vez.
- Quanto às consultas por encerrar (casos em que relatórios e contributos não se encontram disponíveis) só foram processados os elementos mais sintéticos (tipo de entidades respondentes).
- Existem diversas recolhas de manifestações de interesse em que não estão disponíveis nem relatórios nem os contributos recebidos – Serviço móvel terrestre/ telecomunicações digitais europeias sem fios (DECT) e Introdução em Portugal da televisão digital terrestre (DVB-T), iniciativa conjunta do ICP e do Instituto da Comunicação Social, ambas lançadas em 1998; Serviço móvel com recursos partilhados (sistema TETRA) e Sistema universal de comunicações móveis (UMTS), ambas lançadas em 1999.
- No caso da manifestação de posições no âmbito da Operação Pública de Aquisição (OPA) da Sonae sobre a PT, também não estão disponíveis o relatório nem as posições recolhidas.
- Em relação à base legal evocada há que ter em conta a evolução sofrida pelos instrumentos legais mencionados (nomeadamente os Estatutos do ICP, ICP-ANACOM e ANACOM, mas não só), bem como os ‘procedimentos de consulta’ definidos pela ANACOM (deliberação de 12.2.2004) e as regras de indicação de confidencialidade, aplicáveis quer ao sector das comunicações electrónicas (deliberação de 17.11.2011) quer ao dos serviços postais (deliberação de 2.2.2012).
- Há duas consultas – sobre a alteração do direito de utilização de frequências atribuído à REPART para exploração do SMRP, lançada em 2011, e sobre o projecto de regulamento relativo ao registo dos prestadores de serviços postais, lançada em 2018 – em que não foram recebidos quaisquer contributos. Além dessas, há apenas mais cinco consultas que não mereceram contributos por parte dos *operadores sectoriais* (sobre a revisão do direito de utilização de frequências do TDAB, de 2011; sobre o projecto de regulamento para operação do sistema de transmissão de dados em radiodifusão, de 2016; sobre o projecto de regulamento relativo ao regime de acesso e exercício de actividades espaciais, de 2019; sobre a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, também de 2019; e sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços comunicados pelos CTT para vigorarem até 31.12.2020, de 2020).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALVES, A. (2021), “A participação social como requisito da governança ambiental: a voz da sociedade nas conferências do clima de Copenhague e Paris”. Revista de Direito Público Contemporâneo, Vol. 1, pp. 126-42.
- ALVES, A. & SANTOS, J. (2018), “Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como instrumento de participação social”. Revista de Direito da Administração Pública (Universidade Federal Fluminense), Vol. 1, pp. 109-27.
- AMARAL, J.F. (1996), “Política Económica: Metodologia, Concepções e Instrumentos de Actuação”. Lisboa: Editora Cosmos.
- AMOROSO, C. (2019), “Os 30 anos do serviço universal de comunicações electrónicas em Portugal: a evolução do quadro legal, os prestadores, o Governo e a ANACOM”. In “ANACOM 30 Anos – Contributos para a História da Regulação das Comunicações em Portugal”, ed. ANACOM, VV.AA., Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 51-63.

- AZEVEDO, M.E. (2017), "Direito da Regulação da Economia". Lisboa: Quid Juris.
- BAINES, S., WILSON, B., AFLALI, I.N., WIKTORSKA-SWIEKA, BASSI, A., & JALOLEN, H. (2021), "Social innovation in public services: Innovative "co-creative" relationships between services, citizens and communities?". *Public Money and Management*, no prelo.
- BARROS, S. (2016), "Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet". *Liinc em Revista*, 12 (1).
- BECK, U. & WILLMS, J. (2014), "Conversations with Ulrich Beck", Londres: John Wiley & Sons.
- BEYERS, J. & ARRAS, S. (2020), "Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations". *Journal of Public Policy*, Volume 40, Issue 4, pp. 573-98.
- BÓ, E.D. (2006), "Regulatory capture: A review". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 2, pp. 203-25.
- BRAUN, C. & BUSUIOC, M (2020), "Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy?". *Journal of European Public Policy*, Volume 27, No. 11, pp. 1599-611.
- CABO, S.G. (2009), "Regulação e concorrência no sector das comunicações electrónicas". In E.P. Ferreira, L.S. Morais e G. Anastácio (coord.), "Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?", Coimbra: Almedina, pp. 207-77.
- CHITI, E. (2013), "European agencies' rulemaking: Powers, procedures and assessment". *European Law Journal*, Vol. 19, No. 1, pp. 93-110.
- CONFRARIA, (2017), "Da telefonia vocal às plataformas digitais", *O Economista*, pp. 138-41.
- FÉLIX, T. (2019), "A proteção dos consumidores: Uma regulação mais atuante". Publicação "ANACOM 30 Anos – Contributos para a História da Regulação das Comunicações em Portugal", ed. ANACOM, VV.AA., Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 349-68.
- FERREIRA, E.P. & MORAIS, L.S. (2009), "A regulação sectorial da economia: Introdução e perspectiva geral". In E.P. Ferreira, L.S. Morais e G. Anastácio (eds), "Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?", Coimbra: Almedina, pp. 7-38.
- FRANCO, A. (2019), "A regulação dos serviços postais". In "ANACOM 30 anos – contributos para a história da regulação das comunicações em Portugal", ed. ANACOM, VV.AA., Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 9-20.
- FREITAS, L.C., de MORAIS, L.E., & BAIGORRI, C.M. (2017), "Risk and systemic risk perception in the telecommunications sector in Brazil: An investor perspective assessment". University Library of Munich, Germany, MPRA Paper No. 85687.
- FREITAS, L.C., FILHO, R.N.M., STANZANI, J., MOREIRA, R.M. & de MORAIS, L.E. (2019), "Obrigação de fazer em sanções regulatórias no Brasil: Aplicação ao setor de telecomunicações". *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, Vol. 11, No. 2, pp. 71-86.
- HABER, H. & HEIMS, E. (2020), "Regulating with the masses? Mapping the spread of participatory regulation". *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No.11, pp. 1742-62.
- JAYARAMAN, N. (2020), "No public e public consultations", in K. Coelho, L. Kamath, e M. Vijayabaskar (coord.), "Participolis: Consent and Contention in Neoliberal Urban India", Londres: Routledge.
- FERNANDES-JESUS, M., CASTRO SEIXAS, E. & CARVALHO, A. (2019), "Beyond the hindrances: experiences of public consultations and the possibility of ethics and relevance in participation". *Comunicação e Sociedade*, 36, <http://journals.openedition.org/cs/1543>
- KAEHNE, A. & TAYLOR, H. (2016), "Do public consultations work? the case of the Social Services and Well-being (Wales) Bill". *Public Policy and Administration*, 31 (1), pp. 80-99.
- LEONEL, E. (2018), "Universalização da banda larga no Brasil: formação da agenda do Programa Nacional de Banda Larga". *Revista Eptic*, Volume 20, No. 1.
- MAZZUCATO, M. & RYAN-COLLINS, J. (2019), "Putting value creation back into 'public value': From market-fixing to market-shaping". Londres: IIPP.
- MENDONÇA, S. (2014), "National adaptive advantages: Soft innovation and marketing capabilities in periods of crisis and change". In Teixeira, A., Sousa, E. & Mamede, R.P. (coord.), "Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy". London: Routledge, pp. 149-166.
- PONTES, H. & de FREITAS, L.C. (2021), "Políticas para infraestrutura no Brasil: é possível pensar em uma nova geração de planejamento do setor de telecomunicações?". *Revista Digital*, No. 3, pp. 64-71.

- OCDE (2020), “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions”. Paris: OCDE.
- OLIVEIRA, R. (2019), “Relacionamento institucional das agências reguladoras de telecomunicações com os parlamentos nacionais: Estudo comparado entre a realidade da ANACOM (Portugal) e da Anatel (Brasil)”, Lisboa: ICS/ULisboa, policopiado.
- REIS, J. (2010), “Ensaio de Economia Impura”. Coimbra: Almedina.
- SANTOS, F.M. (2021), “Reflexões de Direito da Energia”. Lisboa: ERSE.
- SECCHI, L. (2020), “Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções”. São Paulo: Cengage Learning.
- STIRLING, A. (2007), “‘Opening up’ and ‘closing down’: Power, participation, and pluralism in the social appraisal of technology”. *Science, Technology & Human Values*, Vol. 33, No. 2, pp. 262-94.
- TAVARES, J.F.F. (2019), “Atos políticos e atos de administração – Reflexões sobre os critérios de distinção das funções do Estado e entidades públicas”. In Correia, R., Miranda, A., Melo, P. & Pena, N. (coord.), “Estudos em Homenagem a Rui Pena”, Coimbra: Almedina, pp. 517-44.
- VASCONCELOS, J. (2019), “A Energia em Portugal”. Lisboa: FFMS.
- WIMMER, M. & PEIXOTO, E.V.L. (2008), “Participação e democracia nas Agências Reguladoras: Como se conjugam autonomia decisória, especialização técnica e participação popular na Anatel”. Rio de Janeiro: XXXII Encontro da APAD.



Sandro Mendonça

<https://orcid.org/0000-0001-7276-9626>

Membro do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações - ANACOM. Professor Auxiliar do Departamento de Economia, ISCTE Business School e Professor Convidado do ISEG/Universidade de Lisboa. Investigador do BRU-IUL e REM-UECE, ambos enquadrados na FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia). A BRU-IUL beneficia dos apoios UID/GES/00315/2013, UIDB/00315/2020, UIDB/05069/2020, PTDC/EGE-ECO/30690/2017 e PTDC/EGE-ECO/30690/2017. Os comentários de Luciano Charlita de Freitas, de Alexandre Cavalcante Alves e de Jorge Vasconcelos foram muito úteis para se chegar à forma final deste artigo, assim como as observações por parte de dois revisores anónimos. O autor agradece, muito em especial, à Dra. Fátima Botelho e ao Eng. Luís Garcia Pereira, quadros de grande experiência na ANACOM, pelo seu conhecimento, encorajamento e inspiração, os quais tornaram este trabalho possível. Quaisquer falhas aqui presentes são somente imputáveis ao autor.