

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**MODELOS DE GOVERNAÇÃO ADMINISTRATIVA:  
a perspetiva comparada dos sistemas governativos brasileiro e  
português**

**Mestranda: Flávia Fernanda de Sousa**

**Mestrado em Direito e Prática Jurídica**

**Especialidade em Direito Internacional e Relações Internacionais**

Lisboa

2022

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**MODELOS DE GOVERNAÇÃO ADMINISTRATIVA:  
a perspetiva comparada dos sistemas governativos brasileiro e  
português**

**Mestranda: Flávia Fernanda de Sousa**

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade em Direito Internacional e Relações Internacionais

**Dissertação Orientada pelo Prof. Dr. Miguel Prata Roque**

Lisboa  
2022

## **AGRADECIMENTOS**

A realização do presente trabalho de mestrado inclui uma trajetória permeada por inúmeros desafios, tristezas, incertezas, alegrias e muitos percalços pelo caminho. Foi uma longa viagem que contou com o contributo de várias pessoas, apoio e incentivo que sem os quais não teria se tornado uma realidade e aos quais estarei eternamente grata.

Ao Professor Doutor Miguel Prata Roque, pela sua orientação, disponibilidade, pelo saber que transmitiu, pelas opiniões e críticas, total colaboração no solucionar de dúvidas e problemas que foram surgindo ao longo da realização deste trabalho e principalmente pelo encorajamento.

Agradeço à Universidade de Lisboa e à Faculdade de Direito por esta oportunidade de desenvolver esta investigação na área de Direito Internacional e Relações Internacionais.

A todos os professores de curso e de mestrado, pelos conhecimentos e competências que me transmitiram ao longo deste percurso académico, que culminaram na elaboração desta tese.

Às minhas amigas, Ana Rafaella e Ana Karine, agradeço o incentivo na jornada.

Aos meus estimados José Batista e João Lagos que não permitiram minha desistência, entre outros que não menciono o nome, mas que sabem quem são, amigos que sempre estiveram ao meu lado durante esta fase.

Por último, tendo consciência que sozinha nada disto teria sido possível, dirijo um agradecimento especial a Rodrigo Joaquim pelo companheirismo, força, paciência, apoio demonstrados nos momentos mais difíceis e total ajuda na superação dos obstáculos que ao longo da vida foram surgindo. A todos dedico esse trabalho!

*"Ninguém escapa ao sonho de voar, de ultrapassar os limites do espaço onde nasceu, de ver novos lugares e novas gentes. Mas saber ver em cada coisa, em cada pessoa, aquele algo que a define como especial, um objeto singular, um amigo, é fundamental. Navegar é preciso, reconhecer o valor das coisas e das pessoas, é mais preciso ainda."*

*Antoine de Saint-Exupéry*

*"Se um dia, já homem feito e realizado, sentires que a terra cede a teus pés, que tuas obras desmoronam, que não há ninguém à tua volta para te estender a mão, esquece a tua maturidade, passa pela tua mocidade, volta à tua infância e balbucia, entre lágrimas e esperanças, as últimas palavras que sempre te restarão na alma: minha mãe, meu pai".*

*Rui Barbosa*

## RESUMO

Administração pública e governação no campo do Direito e da Prática Jurídica, sob a perspetiva do Direito Internacional e das Relações Internacionais. A presente investigação tem como foco de estudo a estrutura da rede da administração pública vigente em Portugal e no Brasil, com o objetivo de observar as principais instâncias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como respetivos agentes políticos no campo das Relações Internacionais. Parte-se da hipótese de que Portugal possui maior número de agentes responsáveis pela política externa do país em comparação com o Brasil e que tais agentes estão mais integrados na organização estrutural do Estado tendo em vista a proximidade das relações internacionais do governo português com países Estados-Membro da União Europeia. No âmbito da governação global e parcerias público-privadas, o trabalho traz informações sobre empresas que colaboram com o setor público e que se configuraram como agentes do terceiro setor da governação, participando da rede administrativa por meio de contratos públicos vigentes realizados formalmente com a administração pública dos países.

**Palavras-chave:** direito internacional, relações internacionais, administração pública, parcerias público-privadas, Portugal, Brasil.

## **ABSTRACT**

Public administration and governance in the field of Law and Legal Practice from the perspective of International Law and International Relations. The present investigation focuses on studying the structure of the public administration network of Portugal and Brazil, with the objective of observing the main instances of the Executive, Legislative and Judiciary, as well as the respective political agents in the field of International Relations. It starts with the hypothesis that Portugal has a greater number of agents responsible for the country's foreign policy compared to Brazil and that such agents are more integrated in the structural organization of the State, in view of the proximity of the Portuguese government's international relations with countries of the European Union. In the scope of global governance and public-private partnerships, the work also brings information about companies that collaborate with the public sector and that have configured themselves as agents of the third sector of governance, participating in the administrative network through existing public contracts formally carried out with the public administration of these countries.

**Keywords:** international law, international relations, public administration, public-private partnerships, Portugal, Brazil.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>14</b>
1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PRIMEIRA BIDÉCADA DO SÉCULO XXI.....	15
1.2 NOVA VISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GLOBAL .....	16
1.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GLOBAL E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO .....	22
<b>2. GOVERNAÇÃO .....</b>	<b>29</b>
2.1 CONCEITO E OBJETO DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA .....	35
2.2 O MODELO COLABORATIVO DA BOA ADMINISTRAÇÃO .....	39
2.3 GOVERNAÇÃO EM REDE .....	42
2.4 DIREITO INTERNACIONAL E GOVERNAÇÃO GLOBAL.....	50
<b>3. A REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PORTUGAL.....</b>	<b>55</b>
3.1 A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS NA REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PORTUGAL .....	65
3.2 EMPRESAS PARCEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL .....	69
<b>4. A REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL .....</b>	<b>74</b>
3.1 A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NA REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL .....	82
3.2 EMPRESAS PARCEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	83
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Primeira e segunda ondas da era de governação digital (E-Gov).....	47
Figura 2: Rede da administração pública de Portugal.....	59
Figura 3: Exemplo de tabela no Gephi 0.9.2.....	60
Figura 4: Exemplo de imagem gerada no Gephi 0.9.2.....	60
Figura 5: O Presidente e o Primeiro Ministro na rede administrativa de Portugal .....	63
Figura 6: Estrutura administrativa da Assembleia da República-Parlamento .....	64
Figura 7: Rede administrativa nos municípios e freguesias.....	65
Figura 8: MNE na rede administrativa de Portugal .....	67
Figura 9: Relação entre o MNE e o Ministério Público de Portugal.....	68
Figura 10: Grupos Parlamentares de Amizade.....	69
Figura 11: Rede da administração pública do Brasil.....	78
Figura 12: O Presidente na rede administrativa do Brasil.....	79
Figura 13: O Congresso Nacional na rede administrativa do Brasil .....	80
Figura 14: Juízes de Direito que atuam nas instâncias micro da rede administrativa do Brasil .....	81
Figura 15: O Ministério das Relações exteriores na rede da administração pública do Brasil .....	82
Figura 16: Mapa de licitações na administração pública brasileira com participações de empresas estrangeiras em Fev/2022.....	88

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Aspectos da administração pública na era industrial e na era digital .....	46
Tabela 2: Empresas parceiras da administração pública em Portugal – Fev/2022.....	71
Tabela 3: Quadro sinóptico da Lei n.º 11.079/2004 que rege as parcerias público-privadas na administração pública brasileira.....	85
Tabela 4: Empresas parceiras da administração pública no Brasil - Fev/2022 .....	89

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

EC - Emenda Constitucional

FMI - Fundo Monetário Internacional

LC - Lei Complementar

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NPM - New Public Management/ Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG - Organização Não Governamental

PPP – Parceria Público-Privada

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE - União Europeia

## INTRODUÇÃO

A investigação da presente tese tem enfoque na administração pública nos campos do Direito e da Prática Jurídica primando a estrutura da rede da administração pública vigente em Portugal<sup>1</sup> e no Brasil<sup>2</sup> sob a ótica do Direito Internacional.

Mas como abordar o tema da administração interna de ambos os países sob a perspectiva do Direito Internacional e das Relações Internacionais? Esta foi a primeira e principal pergunta que perpassou toda a investigação, seguindo o desafio e o direito de lidar com o “contraditório” acerca do tema abordado.

O fundamento para haver o link entre os temas ou melhor, a relação entre as fontes de conhecimento foi parcialmente resolvida ao abordarmos a emergência da governação<sup>3</sup> enquanto projeto global. É cediço, que o referido projeto global acabou por gerar diversas reformas nos modelos de governação em Portugal e no Brasil avançando em direção ao direito administrativo e à prática da administração pública por meio de seus principais pressupostos e princípios que entre outros podemos citar a participação, a prestação de contas, a impugnabilidade, a inovação e tecnologias, o estado e a administração do futuro.

- 
- 1 AMARAL (2006). Segundo os ensinamentos do Professor Doutor Freitas do Amaral há dois sentidos para a expressão Administração Pública como se pode observar nas descrições a seguir, totalmente relevantes para a ocasião; “a. Sentido de organização, sentido orgânico e subjectivo - A Administração Pública não se limita ao Estado: inclui o mas comporta muitas outras entidades e organismos com personalidade própria (municípios, freguesias, regiões autónomas, universidades, institutos públicos, empresas públicas, associações públicas, pessoas colectivas de utilidade pública, entre outras). Por isso, nem toda a actividade administrativa é uma actividade estadual. Noção de Administração Pública: sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínuas necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar. b. Sentido de actividade, sentido material e objectivo. Neste sentido, a administração pública é uma actividade, a actividade de administrar. Noção de administração pública: actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.”
- 2 MEIRELLES (2005, p. 59). Segundo o Mestre Hely Lopes Meirelles, Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial”.
- 3 THE WORLD BANK (1992) O termo *governance* deriva do inglês, sendo traduzida para português como governação ou governança. A expressão *governance* surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, com o objetivo de aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, bem como as dimensões sociais e políticas da gestão pública. O Banco Mundial, no seu documento *Governance and Development*, de 19921, define a governação como a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planear, formular e programar políticas e cumprir funções. KOHLER-KOCH (1998, p. 6). A integração europeia não é apenas a construção de um mercado comum, tem também que ver com a regulação política, pois as políticas são decididas a nível europeu afetando a vida de todos os cidadãos dentro de cada Estado-Membro.

Não obstante é possível dizer que a governação global promoveu um intercâmbio entre a administração pública interna dos países e o cenário mundial diante de parâmetros e exigências internacionais relativas à ordem da “boa governação”<sup>4</sup>. Tal situação permitiu a abordagem dessa investigação sob o ponto de vista das alterações advindas do direito administrativo e de instâncias administrativas internas dos países tendo em vista um contexto global<sup>5</sup>. Sob o ponto de vista teórico e conceitual, as aulas do Professor Orientador deste trabalho e as referências por ele recomendadas e textos de própria autoria do Professor facilitaram muito a compreensão do tema estudado.

Em relação ao aspeto metodológico, a primeira tentativa de estabelecer um comparativo entre as administrações públicas de ambos os países, teve início por meio da descrição de cargos públicos e funções nos poderes executivo, legislativo e judiciário. Entretanto, esta metodologia mostrou-se ineficaz, posto que relativamente extensa e descritiva, além de não permitir efetivamente verificar a relação entre os entes públicos nas respetivas administrações.

Outra consideração percebida ao longo desse processo de construção do conhecimento foi que o trabalho de investigação teria um tom puramente teórico e conceitual, ou seja, baseado puramente em definições e descrições de cargos o que, provavelmente não revelaria a atuação dos entes público no contexto atual tendo em vista a data das Constituições<sup>6</sup> de ambos os países, apesar das recentes revisões e alterações.

Dessa forma, para facilitar a tarefa de comparação entre os países de Portugal e Brasil optou-se metodologicamente pela representação dos principais entes públicos na rede administrativa para que fosse possível observar e comparar a proximidade e relação destes na administração pública dos países estudados.

Tendo em vista a relação principal entre a administração pública, a governação e as relações internacionais, o trabalho de pesquisa foi organizado da seguinte maneira:

No primeiro capítulo abordamos as principais características da administração pública no século XXI, com destaque para a reestruturação por meio de reformas internas na administração pública. Tais reformas foram orientadas para a gestão empresarial do setor público, privatização do

---

4 TAVARES (2014). Segundo a obra do Mestre José Tavares podemos entender que a boa governação agrega um conjunto abrangente de conceitos de boas práticas, incluindo a prática duma sólida gestão financeira, a transparência e a prestação de contas no uso de dinheiros públicos.

5 TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (2016). Segundo o Tribunal de Contas Europeu, a boa governação caracteriza-se por um controlo rigoroso, que exerce uma forte pressão sobre a melhoria do desempenho do setor público e a luta contra a corrupção”. Consideram que a boa governação “pode melhorar a liderança, a gestão e a supervisão no plano organizacional, resultando em intervenções mais eficazes e, em última análise, melhores resultados. A boa governação no setor público incentiva uma tomada de decisões mais esclarecida, bem como a utilização eficiente dos recursos, reforçando também a prestação de contas pela gestão dos recursos.

6 Constituição da República Portuguesa promulgada em 1976 e última revisão em 2005. Constituição da República Federativa do Brasil datada de 1988 e alterada pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.

exercício de funções e de infraestruturas públicas e abertura da economia. Com isso, a doutrina de estado transformou-se diante das mudanças geográficas (formação de grandes blocos económicos) advindas do mundo pós-moderno. O fenómeno da globalização e os desafios enfrentados pela administração pública diante da desterritorialização de empresas e serviços e consequente diluição do poder do Estado.

No segundo capítulo abordamos o tema da governação com foco no modelo colaborativo da boa administração e conceitos relacionados à governação em rede sob a perspetiva de que a internet e as redes sociais transformaram o Governo e a natureza da relação governo-cidadão.

No terceiro e quarto capítulos apresentamos consecutivamente as redes da administração pública de Portugal e do Brasil e tecemos considerações sobre a sua configuração, bem como a participação do Ministério de Negócios Estrangeiros e do Ministério das Relações Exteriores nestas redes. Além disso, apresentamos uma lista de empresas internacionais parceiras da administração pública nos países estudados.

Por se tratar de uma investigação de cunho metodológico, foi necessário dedicar tempo para organizar e trabalhar com dados da administração pública de ambos os países, transformá-los em metadados e em modos de visualização que facilitassem a compreensão e o estudo da investigação proposta. Notório se faz saber que os dados públicos, apesar de disponíveis, em razão do princípio vigente da transparência de governo, nem sempre estão disponibilizados de modo a facilitar o uso em investigações académicas.

## 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública tem como objetivo principal<sup>7</sup> a satisfação de necessidades coletivas qualificadas como interesses públicos indispensáveis e adequados às finalidades da comunidade, ou melhor dizendo, da *res publica*. No contexto atual, o interesse público primário concentra-se em três finalidades: Segurança, Justiça e Bem-estar.

A lei que rege a administração pública também define interesses públicos secundários, de natureza instrumental e que determinam atividades ou tarefas públicas realizadas pelos entes públicos. O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública<sup>8</sup>. É composto por uma estrutura complexa da qual participam grande número de entes públicos. A estrutura do aparelho administrativo governamental pode ser observada em dois conjuntos muito distintos<sup>9</sup>:

- **(1) Administrações estaduais:** que visam a satisfação dos interesses nacionais. Podem ser direta, indireta ou independentes. As administrações estaduais dependentes são formadas por institutos públicos. Já as administrações estaduais independentes possuem poderes predominantes de fiscalização da legalidade administrativa e garantia dos direitos dos cidadãos.
- **(2) Administrações autónomas ou municipais:** que não se integram o aparelho administrativo governamental central, mas que visam interesses próprios das comunidades periféricas e funcionam através de órgãos eleitos sob a fiscalização do Governo, e.g: entes territoriais, regiões autónomas e autarquias locais (municípios e freguesias) e entes corporativos.

O funcionamento da administração pública engloba tarefas desenvolvidas pelos órgãos do Estado e demais entes públicos<sup>10</sup>, incluindo atividades desenvolvidas por entes privados criados pela própria administração pública e por órgãos privados que sejam regulados pelo direito administrativo. A atividade jurídica da administração pública realiza-se por meio de atos administrativos, regulamentos e contratos administrativos.

7 ANDRADE (2017, p. 13-14).

8 PORTUGAL (1976). Título IV - Governo - Capítulo I - Função e estrutura - Art. 182.º (Definição). In: PORTUGAL.[Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa [2021]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> Acesso em 10 out. 2021.

9 ANDRADE (op. cit., p. 15).

10 ANDRADE (op. cit., p. 16-17).

## 1.1 Administração Pública Na Primeira Década Do Século XXI

A evolução da administração pública no último milénio<sup>11</sup> surgiu com o advento da modernidade. Ao longo deste caminho, e já na segunda metade do século XX, foi possível observar a evolução em prol de um paradigma de *Estado Social*. Durante a década de 1970, três fatores principais contribuíram para a descrença no virtuosismo da intervenção estatal e do seu aparelho burocrático<sup>12</sup>:

- As crises petrolíferas (de 1973/74 e de 1979/80), abertas pela subida exponencial do preço do petróleo.
- O incremento excessivo das despesas públicas<sup>13</sup>, em grande parte provocada pela hipertrofia de um aparelho administrativo indispensável à prestação de crescentes e novos serviços públicos.
- A crise orçamental resultante da consciencialização da necessidade de subida da carga fiscal, de modo a suportar o aumento de despesas públicas.

Tal cenário que refletiu uma situação internacional que afetou os Estados mundiais de modo a proporcionar a exigência de uma reestruturação por meio de reformas internas na administração pública<sup>14</sup>. Tais reformas foram orientadas para a gestão empresarial do setor público, privatização do exercício de funções e de infraestruturas públicas e abertura da economia.

Após os anos 2000, a doutrina de estado transformou-se diante das mudanças geográficas (formação de grandes blocos económicos) advindas do mundo pós-moderno<sup>15</sup>. Dessa forma, o Estado passou a ser observado como um *Estado Regulador e Garantidor* em vista das alterações profundas verificadas nas tarefas de interesse público e nos quadros jurídicos que passaram a regular a sua atividade.

Desde a última década do século XX e início do século XXI, com o advento da sociedade mediatizada e universalizada (telecomunicações, internet) fundada no progresso científico e tecnológico<sup>16</sup>, observa-se um enfraquecimento do Estado nacional à medida em que as relações políticas, sociais e económicas romperam fronteiras geográficas e desenvolveram-se à escala global.

11 ANDRADE (op. cit., p. 18).

12 ROQUE (2021, p. 25 e 26).

13 Quando referimos ao incremento das despesas públicas, podemos citar o exemplo do grande número de quadros públicos de nomeação política e que podem ser considerados supérfluos. Esta "doença" é comum a Portugal e Brasil. Estes quadros são geralmente chamados de motoristas, assessores, conselheiros, prestadores de serviços, etc. Estes quadros supérfluos são desconhecidos nos países escandinavos.

14 ROQUE (op. cit., p. 27).

15 HARVEY (1993).

16 ANDRADE (op. cit., p. 27-28).

De modo que, atualmente, verifica-se um quadro de policentralidade dos poderes<sup>17</sup>, trans-estaduais (europeus e mundiais) e intra-estaduais em decorrência da descentralização e pluralização das administrações públicas e a reafirmação corporativa de grupos e organizações sociais. Neste contexto, o Estado deixou de ser o *Estado Social* e se transformou em um *Estado de Garantia* que regula, orienta e incentiva as atividades privadas. Pode-se dizer que o enfraquecimento do poder do Estado é decorrente da internacionalização das relações sociais e jurídicas, por exemplo, pelos Tratados que instituem a União Europeia (TUE e TFUE) e aberturas à iniciativa e à colaboração privada por meio de parcerias ou cooperação em áreas relevantes de prestação de serviços público ou ainda por meio da privatização integral de alguns sectores ou atividades, e.g.: serviços de interesse económico geral, serviços de transportes, energia, serviços postais e telecomunicações.

Isso deve-se ao fato de as políticas públicas de bem-estar imporem uma lógica de estratégias de resultado e não apenas a garantia de direitos dos utentes e consumidores, mas apresentarem uma infraestrutura e tarefas de incentivo e orientação das atividades privadas e adoção de modelos de eficiência e de eficácia. A privatização dos cuidados de saúde, a transformação da saúde em mercadoria e a domiciliarização de cuidados de saúde são algumas das manifestações mais visíveis da governação da saúde nas últimas décadas. Em alguns países, como Portugal<sup>18</sup>, tem sido evidente a retracção do Estado no plano da prestação de cuidados de saúde e a crescente tendência para deslocar a governação da saúde para entidades não-estatais, incluindo seguradoras privadas e organizações internacionais ou não-governamentais. Esta é também uma tendência na União Europeia.

## 1.2 Nova Visão Da Administração Pública Global

A globalização<sup>19</sup> começou por ser um fenómeno económico que rapidamente transformou-se em um fenómeno social e cultural com a adoção de inovações tecnológicas pela população e padronização de hábitos de consumo, lazer e fruição cultural a nível mundial. Desta maneira, pode-se afirmar que ela não foi um projeto de um (ou vários) governo(s) nacionais(s), posto que o fenómeno globalizador caracteriza-se por:

- **Ausência de intermediação estadual:** a globalização conecta diretamente os indivíduos e as empresas, independentemente da sua localização física e, assim, dispensa a intermediação diplomática dos governos nacionais.

---

17 ROQUE (op. cit., p. 27).

18 NUNES; FILIPE; MATIAS. (2008, p. 96-97).

19 ROQUE (2021, p. 272 a 275).

- **Espontaneidade:** que emerge a partir da demanda dos indivíduos e das empresas que é estimulada pela disseminação de novas descobertas tecnológicas e científicas que permitem a comunicação e o estabelecimento de relações humanas e jurídicas à distância. Nesse sentido, os governos nacionais não comandam estas situações transnacionais.
- **Aversão à heterorregulação:** que surge a partir da inércia e impotência dos governos nacionais quanto à determinação do conteúdo e dos efeitos das relações jurídicas transnacionais. Isto conduz a uma profunda reformulação do conceito de coercibilidade estatal visto que são os próprios atores globais quem fixam as regras aplicáveis ao seu setor de atividade económica.

A globalização foi acompanhada de um fenómeno de desmaterialização das relações humanas e das relações jurídicas<sup>20</sup> já que a delimitação territorial das medidas governativas perdeu sua importância relativa e os governantes são forçados a enfrentar situações geradas em territórios estrangeiros e reagir à deslocalização de empresas e serviços. Os agentes económicos desmaterializam seu modo de atuação, instaurando suas fábricas e sedes em sítios cujas leis parecem favorecerem a determinadas atividades comerciais.

Da perspectiva do Direito Internacional<sup>21</sup>, a globalização acontece num momento de mundialização dos fenómenos humanos e de aceleração da história. Matérias relacionadas com direitos humanos, justiça, economia, ambiente ou determinados espaços geográficos, gozam de uma regulamentação tendencialmente universal. Deste modo tem-se assistido não só à globalização da economia, da política, da ciência, ou da informação, mas também à desterritorialização de problemas relacionados com a segurança, a saúde, o ambiente, ou mesmo as crises económico-financeiras. Tudo o que tem contribuído para o reforço das interdependências globais. Trata-se de um fenómeno complexo e multicultural<sup>22</sup>, que não envolve apenas relações entre as sociedades ou relações interestatais.

Uma das exigências mais poderosas da globalização é a diluição do poder do Estado noutros níveis políticos para além dele, acorrentada à prática da “boa governação”, provocando novas pulsões constituintes, complementado e fazendo infletir as ordens constitucionais nacionais<sup>23</sup>. Neste contexto, o Estado, por si só, mostra-se insuficiente para lidar com a realidade globalizada que o compele a organizar-se com outros Estados. Funções que anteriormente caíam na esfera

---

20 ROQUE (op. cit., p. 276 e 277).

21 KOWALSKI; SOARES (2011, p. 229).

22 ROBERTSON (1990, p. 28). Texto original: The global system is not an outcome of processes of basically infra-societal origin or even of the development of the inter-state system. Its making has been much more complex and culturally rich than that.

23 KOWALSKI; SOARES (2011, p. 230).

governativa do Estado soberano acham-se agora transferidas para níveis políticos que vão para além das fronteiras do clássico Estado-Nação, tais como Organizações Internacionais, Grupos G7, G8 e G20<sup>24</sup> ou outras formas de cooperação bilateral e multilateral. Ainda, os actores internacionais não estatais têm vindo a ganhar crescente participação na vida da comunidade internacional.

Com a globalização, o governante de um Estado não decide sozinho<sup>25</sup>. Colabora – e até depende – de peritos e técnicos que formam redes transnacionais e que moldam os parâmetros normativos aplicáveis considerados padrões técnicos globais e códigos de boa conduta. Para enfrentar estas novas dinâmicas e melhor regular a atuação dos atores globais, justifica-se que a governação pública saiba adaptar – e quando necessário, criar – estruturas e serviços capazes de garantir uma participação eficaz das administrações nacionais no processo de governação global. O objeto da governação não se cinge aos limites territoriais de cada Estado, mas se expande para onde haja necessidade de governar.

A *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública foi o fundamento ideológico (privatizador e neoliberal) de uma série de reformas administrativas do setor público<sup>26</sup> originárias da década de 1980, que agregavam um conjunto de práticas inovadoras com a finalidade de adequar a organização e o funcionamento desse setor às estratégias de gestão empresarial e privação do exercício da função administrativa. Teoricamente, a NPM visava substituir o modelo burocratizado, assente numa lógica de autoridade pública, por um modelo empresarial, assente numa lógica de competitividade entre agentes económicos já que o modelo burocrático de gestão funcionou muito bem para o seu tempo, mas os tempos haviam mudado e uma nova ordem e abordagem para a gestão, enfatizando equipas e atendimento ao cliente, surgiu para desafiar o tradicional modelo de administração pública.

A desburocratização pressupõe uma diminuição do formalismo excessivo através de estratégias<sup>27</sup>, tais como:

---

24 G7 e G8: grupo formado pelas respetivas 7 e 8 potências industrializadas e democráticas do mundo que reúne anualmente os chefes de Estado ou de governo para discutir os assuntos de maior importância económica e política tanto no plano interno como no plano internacional. As cimeiras do G7/G8 têm-se ocupado sobretudo da gestão macroeconómica, comércio internacional e relações com os países em desenvolvimento, bem como relações económicas Leste-Oeste, energia e terrorismo. G20 foi criado em Berlim, em dezembro de 1999. Trata-se de um sistema de reuniões periódicas de ministros das Finanças e governadores dos bancos centrais das mais importantes economias mundiais constituindo-se como palco principal para encontro e discussão dos países industrializados e emergentes sobre questões da estabilidade económica e da arquitectura financeira globais. (MENDES, 2011, p. 227-228).

25 ROQUE (op. cit., p. 145 e 146).

26 ROQUE (op. cit., p. 28).

27 ROQUE (op. cit., p. 90 e 91).

- Fim da exigência do preenchimento de informações desnecessárias, a incluir em formulários.
- Dispensa da apresentação de documentação comprovativa, de acordo com o princípio “uma só vez” (ou “*once only*”).
- Reconhecimento transnacional de documentos administrativos estrangeiros, com vista à comprovação do cumprimento de exigências legais.
- Criação de balcões únicos (“*one stop shop*”), perante os quais os particulares possam obter informações, serviços e apresentar requerimentos.
- Favorecimento do uso de meios desmaterializados e eletrônicos, que permitam o tratamento digital em bases de dados.
- Interoperabilidade de sistemas informáticos, com vista ao acesso aberto a informações administrativas.
- Promoção de sistemas de comunicação prévia, com fiscalização, em detrimento de sistemas de licenciamento com controlo prévio do cumprimento de requisitos legais
- Dispensa da comparência presencial dos administrados perante órgãos e serviços administrativos.

Alguns consideram a “Nova Gestão Pública<sup>28</sup>” (NPM) como resultado das comunicações transnacionais e que tiveram como foco as metas e resultados a partir de lições de técnicas do setor privado na reforma do setor público. Essas ideias foram desenvolvidas principalmente no contexto anglo-americano, e difundidas por organizações internacionais como a Organização para a Economia Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Autores<sup>29</sup> argumentam que os três principais macro-temas ou pilares da NPM estão morrendo no segundo milénio, são eles:

- A *desagregação*, que envolveu fundamentalmente a divisão das grandes burocracias desenvolvidas no período da “administração pública progressiva” do pós-guerra. Aspectos-chave dessa mudança dos anos 1980 para 2000 foram o agenciamento de funções governamentais, uso de agências quase-governamentais, criação de agências micro-locais

---

28 New Public Management – NPM conforme KAPUCU (2019, p. 888-889).

29 DUNLEAVY; MARGETTS (2010).

(como escolas e hospitais administrados localmente) e separação entre comprador e fornecedor.

- *A concorrência*, que introduziu fornecedores alternativos via concorrência obrigatória, terceirização, revisão estratégica, venda de ativos, a visão de utentes como consumidores-alvo, financiamento e desregulamentação.
- *O Incentivo*, que fortalecia ou colocava em prática motivações econômicas ou pecuniárias para atores ou organizações fazerem "o melhor" uso de recursos por meio de privatização e Parcerias Público-Privadas, remuneração relacionada ao desempenho, cobrança de utenes, dividendos do setor público e "light touch" (como no setor bancário antes da crise financeira de 2009).

Cada um dos temas acima foi muito influente e teve alguns bons efeitos em seus dias, mas foram super-desenvolvidos em alguns países (como o Reino Unido), criando crises em muitas dimensões<sup>30</sup>. As abordagens da NPM produziram retornos decrescentes pela primeira vez na década de 1990 e, mais tarde, levaram a crises agudas e reversões de políticas em países viciados nessa abordagem (especialmente o Reino Unido).

E, em um nível fundamental, as soluções da NPM deixaram de se encaixar bem nas macro-tendências dos negócios e da sociedade em geral para os processos da era digital. Portanto, eles agora são becos sem saída intelectual em termos de orientação para mudanças futuras.

Com o decorrer do tempo, pode-se dizer que os ganhos de produtividade efetivamente medidos após a privatização de serviços públicos foram inferiores aos prometidos<sup>31</sup>. Todavia, as ideias da NPM tornaram-se o padrão para reformas administrativas em todo o mundo baseadas implicitamente na suposição de que o governo funcionará melhor se for administrado como uma organização do setor privado em vez de pela hierarquia<sup>32</sup>. E a principal consequência da NPM foi ter desagregado os centros de poder públicos, possibilitando a entrada de novos atores na administração pública<sup>33</sup>.

Com a emergência de um novo período histórico, denominado de Estado Global<sup>34</sup>, os conhecimentos científicos, tecnológicos e técnicos transformaram os critérios de decisão, muitas vezes eximindo e substituindo o critério meramente normativo. Ao longo do século XXI, tem vindo a consolidar-se um predomínio da tecnocracia e, com ela, dos critérios técnicos de decisão.

---

30 DUNLEAVY; MARGETTS (op. cit.).

31 ROQUE (op. cit., p. 29).

32 PETERS (1996, p. 115, apud. KAPUCU, op. cit., p. 889).

33 Roque (op. cit., p. 31).

34 ROQUE (op. cit., p. 34).

O desafio dessa transformação pode ser observado em muitos países em desenvolvimento, e.g.: Brasil em que o setor público retratava um lugar ideal onde a classe política podia situar sua clientela e a classe burocrática seus parentes, e ninguém abria mão desse lugar “confortável” e “seguro” na administração pública.

Diante de tal cenário, os entes públicos possuíam um desconhecimento quase absoluto sobre os instrumentos de gestão e o pessoal da administração pública crescia em número e inadequação de perfis para funções a serem desempenhadas apesar da retórica pública. O controle esteve por muito tempo focado em procedimentos e não em resultados. Nesses países, os aspectos de gestão da reforma administrativa foram, por tempo considerável, sistematicamente postos de lado, pois poderiam colocar em risco o poder das classes políticas e burocráticas.

Em Portugal, as políticas público-privadas emergiram na sequência de um amplo leque de reformas implementadas desde a década de 1980<sup>35</sup>. Posterior à criação da UE instituída pelo Tratado de Maastricht em 1992, assistiu-se ao compartilhamento de um conceito essencial de competências e à introdução de fórmulas de cooperação intergovernamental no plano das políticas externa e de segurança comum, bem como no campo da justiça e dos assuntos internos, alargando-se portanto os campos de acção da Comunidade a áreas que transcendiam a mera esfera económica e em que os Estados detinham competências como sujeitos plenos de direito internacional.

Então, a fim de combinar esta dinâmica de desenvolvimento com a obrigação de prosseguir a política de contenção orçamental exigida pela adesão à moeda única europeia, passou-se a privilegiar a aplicação da técnica de associação dos universos público e privado para a provisão de grandes obras públicas e serviços de interesse económico geral<sup>36</sup>.

Esse tipo de envolvimento em Portugal foi tornado possível pela eliminação das restrições à iniciativa económica privada e pelas privatizações, propondo-se este esquema para atividades que, requerendo investimentos avultados e de riscos elevados de recuperação, eram realizadas tradicionalmente pela Administração Pública, e.g.: o projecto da Ponte Vasco da Gama, motivado pela necessidade de realizar o aumento da capacidade de atravessamento do rio Tejo; a reestruturação do ciclo urbano da água; as concessões rodoviárias (concessões SCUT) e a concessão Fertagus do eixo ferroviário norte-sul.

Apesar de haver variações da NPM entre os regimes democráticos ocidentais, em todos os lugares houve o reconhecimento da necessidade de redução da microgestão do governo<sup>37</sup>. É difícil

---

35 AZEVEDO (2008, p. 102).

36 AZEVEDO (op. cit., p. 237).

37 PETERS (1997, p. 251, apud. KAPUCU, op. cit.).

encontrar um país que não tenha passado por reformas administrativas e esforços para promover uma mudança significativa no setor público nos últimos 20 anos, a exemplo de Portugal e Brasil. Esse fato é também verdade, mesmo para os países do terceiro mundo que estão sendo obrigados a implementar a reforma administrativa como condição para receber assistência de organizações como o Banco Mundial ou FMI.

A transformação do paradigma económico tornou evidente um novo modelo de governação<sup>38</sup> não só incondicional da reconfiguração do papel do Estado e do aumento da contribuição dos agentes privados para a governação pública, mas também manifestamente propenso à assimilação dos valores e as práticas da Nova Gestão Pública. Um quadro em que o Estado, remetido a uma posição menos “exuberante”, ao contrário de actuar directamente, mostra preferência por captar o potencial da sociedade e o potencial privado com o propósito de extrair o máximo benefício das capacidades privadas para atingir objectivos públicos.

### **1.3 A Administração Pública Global E O Direito Internacional Público**

O direito internacional define-se como o direito aplicável à sociedade internacional<sup>39</sup>. Esta fórmula, com poucas diferenças nos termos, encontra-se hoje em dia em diversos autores e implica a existência de uma sociedade internacional distinta da sociedade nacional ou sociedade interna, ou ainda estatal. Ela delimita, ao mesmo tempo, os campos de aplicação respectivos do direito internacional e do direito interno. A expressão «direito internacional» é hoje em dia a mais corrente utilizada para designar o direito na sociedade internacional. Ela é a tradução da expressão *international law* que é sinónimo do direito que regula as relações entre os Estados, ou direito interestatal.

O direito internacional público regula as relações entre Estados, enquanto o direito internacional privado regula as relações entre particulares e pessoas morais privadas. No entanto, acontece que a intervenção de um elemento formal<sup>40</sup> perturba as tradicionais repartições das matérias entre os dois campos do direito. Com efeito, qualquer regra elaborada por meio de convenção entre Estados, isto é, por um procedimento interestatal, é, do ponto de vista formal, uma regra de direito internacional público.

Ora, verifica-se que questões que, por natureza, derivam do direito internacional privado são, por vezes, reguladas por uma convenção entre Estados<sup>41</sup>. Nestes casos, o direito internacional

---

38 AZEVEDO (2008, p. 85).

39 DINH, DAILLIER, PELET (1999, p. 29).

40 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 31).

41 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 31).

público exerce uma «intromissão» no domínio reservado ao direito internacional privado e na administração pública interna de um país. Por outro lado, os particulares mantêm, cada vez mais, com Estados estrangeiros, relações importantes, contratuais ou não, cujo regime jurídico, em plena evolução, tende a aproximar-se de um regime de direito público. Por causa destas interferências contesta-se a distinção entre direito internacional público e direito internacional privados como cientificamente artificial, académica, adotada pela ciência do direito.

Hoje, na esteira da globalização, instituições internacionais, incluindo organizações internacionais clássicas como as Nações Unidas (ONU) ou o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), instituições informais como o G7 e estruturas semelhantes a redes como determinados órgãos reguladores do setor financeiro elaboram políticas de grande impacto doméstico, ou seja, a nível de Estado, seja por meio de regulação, desregulamentação, adjudicação, administração ou disseminação de informações<sup>42</sup>. As sanções da ONU contra o Iraque contribuíram para a morte de milhares. O Conselho de Segurança da ONU lista pessoas suspeitas de atividades terroristas, provocando o congelamento total de seus bens com graves consequências para suas vidas. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional provocaram profundas mudanças nas políticas econômicas e sociais domésticas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) classifica regularmente os estados de acordo com o desempenho académico de seus alunos, transformando a política educacional em muitos países. O Estado está sujeito a um investidor estrangeiro. Embora as instituições internacionais estejam muito presentes em alguns campos de política, elas têm pouco impacto em outros onde a ação internacional é também solicitada – por exemplo, no domínio das alterações climáticas. O desenvolvimento das instituições internacionais é obviamente desigual, especialmente do ponto de vista do sul global, pois muitas vezes está alinhado com os interesses do norte global.

Após contínua evolução do reconhecimento do indivíduo internacional e à criação e multiplicação das organizações internacionais<sup>43</sup>, a sociedade internacional já não é exclusivamente interestatal. Nestas circunstâncias, e em relação com a transformação da sociedade internacional, o direito internacional deve ser entendido, como um direito que já não é exclusivamente interestatal, ainda que tal permaneça, principalmente devido ao papel primordial dos Estados na vida internacional e à influência determinante que exerce a noção de soberania, característica essencial do Estado, no conjunto do direito internacional.

---

42 BOGDANDY; GOLDMANN; VENZKE (2017, p. 117).

43 DINH, DAILLIER, PELET (1999, p. 29 e 30).

Até mesmo áreas jurídicas e legislativas que controlam a administração pública sofreram reformas por parte de convenções internacionais independentemente da competência ou territorialidade. A interação de normas de distintas ordens jurídicas, decorrendo de relações estabelecidas entre as Nações Unidas e os diversos Estados membros e com outras organizações internacionais como a União Europeia, com repercussões no diálogo político entre Estados soberanos e na definição das próprias políticas nacionais, o que implica uma atuação em rede<sup>44</sup>, do direito internacional, europeu e nacional e, algumas vezes, de um direito global, assente em sujeitos que vão em muito para além dos Estados soberanos e sob diversas naturezas jurídicas, cuja força vinculativa assenta em "modelos de intercooperação transnacional".

Devemos considerar aqui também a diferenciação dos conceitos de «sociedade internacional» e «comunidade internacional». Objectou-se que a extrema heterogeneidade dos Estados espalhados pelo mundo fosse incompatível com a existência de uma comunidade internacional considerada como comunidade universal<sup>45</sup>. As diferenças de raça, de cultura, decivilização muitas vezes separam os povos, em vez de os unir, pois conflitos ideológicos ou meramente políticos entre Estados persistem enquanto factores de divisão. Além disso, o desequilíbrio crescente dos níveis de desenvolvimento alarga o fosso entre países ricos e países pobres. Um vínculo comunitário só poderia nascer de relações entre Estados que apresentassem analogias suficientemente profundas para favorecerem a eclosão deste elemento subjectivo necessário. Quanto à comunidade universal dos Estados, ela continuaria a ser uma pura utopia para alguns autores.

---

Para outros, entretanto, ela já está acontecendo de alguma maneira sob o impacto da globalização. Existem profundas diferenças conceituais entre a comunidade internacional atual e esta nova comunidade global ou universal<sup>46</sup>. A mais importante é que a atual comunidade internacional é uma comunidade de estados-nação enquanto a nova comunidade global, no entanto, é uma comunidade de pessoas individuais. As implicações de transferir o sujeito principal do direito internacional do estado-nação para a pessoa humana são tão profundas que mudarão os próprios fundamentos jurídicos do direito internacional público. Como uma comunidade de pessoas e não de estados-nação, a comunidade humana global é baseada na dignidade pessoal do ser humano e não na soberania nacional. O segundo argumento para a existência de uma comunidade humana global é a relação jurídica peculiar que liga a humanidade ao seu lar: a terra. Essa relação é anterior e mais profunda do que a relação entre cada Estado soberano e seu próprio território e requer o estabelecimento uma comunidade humana jurídica particular, abrangendo todos os habitantes da terra.

44 ROQUE (2014, p. 859).

45 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 32).

46 DOMINGO (2012, p. 567 a 580)

Graças ao fenômeno da globalização e ao crescente corpo de conhecimento científico, os pensadores jurídicos estão agora mais aptos a determinar a natureza jurídica da relação entre a terra e a humanidade.

O terceiro argumento para a existência de uma comunidade global real é a necessidade como fonte de lei obrigatória. Em oposição ao livre arbítrio, a necessidade é uma força ou influência que compele uma pessoa ou um grupo de pessoas relutantes a agir. A necessidade afeta a lei de duas maneiras diferentes. Às vezes, o fundamento da necessidade deve ser levado em consideração para fins de justificar legalmente um afastamento do direito comum. Às vezes, no entanto, a necessidade cria o direito fundamentando obrigações e deveres legais. Isso se reflete no conhecido aforismo jurídico francês: *necessité oblige*. Assim, a necessidade torna-se uma importante fonte de direito, ou seja, de obrigação legal obrigatória.

O quarto argumento centra-se na existência de um bem comum que exige uma associação humana global para promovê-lo e protegê-lo, também conhecido pelas expressões "bem comum", "interesse público", "bem público" ou "bem-estar geral". A natureza da comunidade global determina tanto a estrutura de seu sistema legal quanto sua autoridade legal. A nova comunidade humana global tem seis atributos definidores<sup>47</sup>: (a) é uma comunidade política; (b) composta por pessoas, não por estados-nação; (c) possui natureza universal; (d) a adesão obrigatória; (e) é incompleta; e (f) é complementar. Essas características-chave estão intrinsecamente entrelaçadas e servem para destacar as diferenças entre a comunidade humana global e a comunidade internacional na qual coexistem os antigos e os novos paradigmas políticos.

Na verdade, as diferenças entre os povos não excluem esse elemento subjectivo necessário que provém da vontade dos Estados de viverem em comum<sup>48</sup>, apesar daquilo que os separa, reforçam-na ainda outras convicções comuns: a identidade geral das concepções morais, o sentimento geral de justiça, a aspiração geral à paz, a interdependência econômica, a necessidade universalmente reconhecida da luta contra o subdesenvolvimento.

Sobretudo, quando se fala em Brasil e em Portugal, países que compartilham um mesmo idioma, apesar das imensas variações linguísticas. A língua falada por um povo é parte da imagem que esse povo tem de si mesmo, em certos casos ainda mais significativa do que as unidades políticas em que o povo se organiza<sup>49</sup>. A língua é, sintomaticamente, um dos instrumentos mais importantes na mão de governantes que, para bem ou para mal, procuram enfatizar a unidade de um povo ou de uma nação.

47 DOMINGO (2012, op. cit.).

48 DOMINGO (2012, op. cit.).

49 PERINI (2010, p. 1-2 e 3).

Quando os portugueses desembarcaram no Brasil, a língua falada por eles ainda era relativamente nova<sup>50</sup>. Uns quatro séculos antes, imperava pela Península Ibérica o latim vulgar (não o literário, mais clássico e erudito) — um resquício da força e dos anos de dominação do Império Romano. Mas, como aconteceu em tantos outros cantos da Europa, os povos começaram a mudar a pronúncia de uma ou outra palavra. Idiomas descendentes do latim começaram também a misturar sons de outras línguas — na região de Portugal, os árabes tomaram o controle por um tempo, seguidos pelos galegos. E o latim vulgar passou a latim hispânico, que se transformou em portuguêsgalego. Foi só lá pelo século 12 que o país começou a se libertar das amarras políticas externas e ganhar independência.

Ao chegar ao Brasil, os colonizadores depararam-se com as línguas indígenas. Em 1534, começaram a instalar capitanias hereditárias, catequizar nativos e ensinar, oralmente, o novo idioma aos índios e escravos. Em 1758, o português se tornou a língua oficial do Brasil. Porém, esse ensinamento oral deixou suas marcas, e não levou muito tempo para que as línguas dos dois países se diferenciasssem — na fonética e na gramática. E foi mesmo preciso esperar pela crise dinástica de 1383/85<sup>51</sup>, para que letrados, como o famoso João das Regras, oficializassem vários vocábulos, visando o afastamento da língua portuguesa do galego.

É de facto, da tensão entre estas aspirações confusas à comunidade internacional e a tendência dos Estados para afirmarem a sua soberania, que nasce o direito internacional<sup>52</sup> cujo objecto é, precisamente, o de organizar a necessária interdependência embora preservando a sua independência. O direito internacional, garantia da coexistência dos Estados, aparece assim como o ponto de equilíbrio, num dado momento, entre esses dois movimentos antinómicos.

A importância de haver regras gerais e regras particulares é eminentemente variável e depende da maior ou menor homogeneidade da sociedade internacional<sup>53</sup>. Num mundo em rápida mutação e de Estados separados por níveis de desenvolvimento, como é o caso de Portugal e Brasil, assiste-se a uma diminuição do número e do alcance das normas gerais. Países em vias de desenvolvimento, em especial, contestam numerosas regras tradicionais, denunciando a origem exclusivamente europeia de tratados e acordos, assim como o carácter imperialista desses, e reclamam, a aplicação de normas diferenciadas que considerem as necessidades e as capacidades reais de cada grupo de Estados.

---

50 CASTRO, Carol. Entenda como as línguas são criadas (e por que desaparecem). **Revista Galileu**. Rio de Janeiro: Globo, 2018. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2018/03/entenda-como-linguas-sao-criadas-e-por-que-desaparecem.html> Acesso em 05 dez. 2021.

51 GLOËL (2017, p. 61).

52 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 32).

53 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 34).

Dessa forma, a persistência do Estado soberano no século XXI e a organização dos poderes administrativos internos, ainda que com a formação de blocos internacionais alinhados, resulta no desenvolvimento das relações internacionais. Na sociedade internacional alargada<sup>54</sup>, essas transformações afectam a vida de todos os povos e despertam o sentimento de interdependência, sem dúvida com a presença de oposições, tensões e conflitos entre Estados, pois tais aspectos das relações internacionais são tradicionais. O que é novo, é a tomada de consciência, em quase todos os domínios, da existência de interesses comuns, em suma, da solidariedade internacional.

A relativa pacificação da sociedade internacional contemporânea leva a colocar a tónica nas relações em tempo de paz, que são de carácter essencialmente económico<sup>55</sup>. À medida que a comunidade internacional se alarga, a tónica desloca-se dos problemas comerciais e monetários das grandes potências para os do desenvolvimento económico. Verifica-se uma inversão das relações de prioridade entre a manutenção da paz e o desenvolvimento económico e social. O estabelecimento de uma ordem económica internacional eficaz é uma garantia da segurança internacional; para a actual maioria dos Estados, as relações pacíficas são a condição prévia do desenvolvimento económico interno.

Os Estados são obrigados<sup>56</sup> a introduzir na ordem jurídica interna as normas estabelecidas em convenções e tratados internacionais. Esta introdução que pode ser realizada de forma tradicional ou automática, permite às normas internacionais imporem-se efectivamente, como qualquer outra norma de direito interno só que perante todas as autoridades estatais, governantes e administração pública, seja qual for a hierarquia em que se encontrem colocadas.

Para ser aplicável, um tratado deve conter disposições suficientemente precisas e poder inscrever-se nas «estruturas de acolhimento» jurídicas ou financeiras de direito interno<sup>57</sup>. A execução de tratados e normas estabelecidas em convenções internacionais exige frequentemente a adoção de leis ou organismos públicos internos para que possam entrar em vigor. Essa é a obrigação do Estado para com as normas vigentes no direito internacional.

A fiscalização do respeito desta obrigação efectua-se, regra geral, por recurso à responsabilidade internacional do Estado o que supõe que, não tomando as medidas de aplicação necessárias, o Estado atentou contra os direitos garantidos pela convenção aos cidadãos estrangeiros. Dessa forma a organização da administração pública e a soberania de um Estado não

---

54 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 52 e 53).

55 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 65).

56 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 210).

57 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 212 e 213).

implicam<sup>58</sup> de maneira nenhuma que o mesmo possa libertar-se das regras do direito internacional. Pelo contrário, o Estado só é soberano se estiver submetido directa e imediatamente ao direito internacional.

Estamos a falar da intervenção que o direito internacional é capaz de alcançar dentro da administração pública dos Estados quando esses assumem compromissos em acordos ao integrar e assinar convenções e tratados internacionais. Mais ainda, a governação como um projecto global influenciou e alterou políticas públicas de diversos países no mundo que passaram a ser geridas por planos, directrizes e parâmetros globais. Portanto, é essencial tratarmos deste tema no capítulo seguinte.

---

58 DINH, DAILLIER, PELET (op. cit., p. 385).

## 2. GOVERNAÇÃO

Durante a década de 1990 emergiu a consciência de que a nova forma de governação pública – *governance* – assentada na lógica de parceria entre o setor público e o setor privado. Deste modo, passou a imperar para as nações um modelo colaborativo que substituiu o modelo autoritário e burocrático, equivalendo a um verdadeiro instrumento programático de modernização e reestruturação da administração pública<sup>59</sup>.

Como uma revolução silenciosa “que ninguém notou”<sup>60</sup> o processo mais pareceu um repensar fundamental que circulou por todo o mundo sobre uma nova perspectiva de como lidar com problemas públicos. Estimulado por frustrações populares com o custo e eficácia dos programas governamentais e por uma fé recém-descoberta nas teorias econômicas liberais, sérias questões foram sendo levantadas sobre as capacidades, e mesmo as motivações, das instituições do setor público. Tal discurso e questionamento se espalharam para outras partes do mundo desencadeando também uma extraordinária torrente de reformas administrativas.

Como consequência, os governos dos Estados Unidos, de Canadá à Malásia e até da Nova Zelândia foram desafiados a ser reinventados, reduzidos, privatizados, descentralizados, desregulamentados, e submetidos a testes de desempenho<sup>61</sup>. Subjacente a grande parte dessa onda de reformas estava um conjunto de teorias que retratavam as agências governamentais como hierarquias isoladas das forças do mercado e da pressão dos cidadãos nacionais e, portanto, livres para servir aos interesses pessoais e interesses institucionais dos burocratas. Mesmo os defensores do governo admitiram que estavam sobrecarregados com o “o tipo errado de governo” para o momento atual, governos semelhantes à era industrial com suas burocracias lentas e centralizadas, sua preocupação com regras e regulamentos, e sua cadeias hierárquicas de comando.

Na verdade, é preciso observar algo que na maior parte das vezes passa despercebido sobre esse tema, que é, no entanto, a extensão à qual a estrutura dos governos já incorpora muitas das características que essas reformas buscaram implementar<sup>62</sup>. Tudo devido à revolução na “tecnologia” de ação pública nos últimos cinquenta anos em diversas partes do mundo. O coração desta revolução tem foi uma transformação não apenas no escopo e na escala do governo ação, mas em suas formas básicas. Uma proliferação massiva ocorreu nos instrumentos de ação pública, nos instrumentos ou meios utilizados para resolver problemas públicos. Considerando que anteriormente atividade do governo foi em grande parte restrita à entrega direta

59 ROQUE (op. cit., p. 31-32).

60 SALAMON (2001).

61 SALAMON (op. cit.).

62 SALAMON (op. cit.).

de bens ou serviços por burocratas do governo, passou a abranger uma variedade estonteante de empréstimos, garantias de empréstimos, subsídios, contratos, regulação social, regulação econômica, seguros, impostos, despesas, empréstimos bancários e muito mais. O que tornou este desenvolvimento particularmente significativo foi que cada uma dessas ferramentas tinha seus próprios procedimentos operacionais, habilidade requisitos e mecanismo de entrega, na verdade, sua própria "economia política."

Muitas dessas ferramentas "mais novas" compartilham uma característica comum e significativa<sup>63</sup>: elas são indiretas e dependem fortemente de uma ampla variedade de "terceiros" – bancos comerciais, hospitais privados, agências de serviços, corporações industriais, universidades, creches centros, outros níveis de governo, financiadores e construção empresas - para fornecer serviços financiados publicamente e buscar fins autorizados. O resultado é um elaborado sistema de terceiros no governo em que elementos cruciais da autoridade pública são compartilhados com uma série de organizações não governamentais ou outros atores, frequentemente em complexos sistemas que às vezes desafiam a compreensão, muito menos eficazes responsáveis pelo gerenciamento e controle. De certa forma, os problemas da administração pública ultrapassaram as fronteiras do órgão público e agora abrangem uma ampla variedade de "terceiros" que são intimamente envolvidos na implementação, e muitas vezes a gestão, dos negócios do público.

Em um contexto em que vigora a governação, a administração pública<sup>64</sup> passa a ser regida também por planos e programas, parâmetros, diretrizes, além de indicadores de qualidade que são agrupados em catálogos ou guias de boas práticas, definidos por comitês de peritos, agências especializadas ou acordos com instâncias sociais, nacionais e internacionais e que são assumidos como resoluções político-estratégicas do Governo.

De modo que a governação administrativa pública<sup>65</sup> pode ser entendida enquanto atividade indispensável à prossecução de fins públicos, seja esta assegurada por órgãos estaduais, centrais ou periféricos, seja por outras pessoas coletivas públicas, nacionais, estrangeiras, internacionais ou transnacionais, seja ainda por pessoas privadas. Ela traduz um novo modo de encarar o exercício dos poderes públicos, pois assenta no abandono de um modelo hierárquico e autoritário, fazendo-o substituir por metodologias promotoras do diálogo, da cooperação e da atuação em rede.

Dessa forma, a governação pública administrativa abrange o exercício de competências formais e institucionalizadas que compõem o Estado, bem como poderes informais que pressupõem

---

63 SALAMON (op. cit.).

64 PETERS (op. cit.).

65 ROQUE (op. cit., p. 24).

redes transacionais colaborativas e necessidades coletivas que podem ser obtidas através da intervenção direta de instituições públicas, entidades privadas, nacionais ou estrangeiras ou transnacionais.

Atualmente, a governação é uma questão atual e relevante para as organizações internacionais – as Nações Unidas, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Conselho da Europa produzem conselhos e pesquisas relevantes para políticas sobre questões de governança. Por exemplo, o Conselho da Europa aprovou a Estratégia de Inovação e Boa Governação a nível local, destinada a mobilizar a acção das autoridades nacionais e locais através de um compromisso público com os 12 Princípios da Boa Governação Democrática<sup>66</sup>. Esta iniciativa pretende, em particular, melhorar a governação pública através da certificação externa para as autarquias locais com o selo ELoGE (Selo Europeu de Excelência na Governação). O selo é uma ferramenta lançada em 2008 pelo Conselho da Europa em Estrasburgo para promover sua Estratégia para Inovação e Boa Governança, fornecendo aos seus 48 estados membros um quadro de avaliação para a boa governação no governo local. É baseado em uma visão comum, expressa em 12 Princípios de Boa Governança Democrática em Nível Local, acordado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, são eles:

1. Conduta justa das eleições, representação e participação
2. Capacidade de resposta
3. Eficiência e eficácia
4. Abertura e transparência
5. Estado de direito
6. Conduta ética
7. Competência e capacidade
8. Inovação e abertura à mudança
9. Sustentabilidade e orientação de longo prazo
10. Boa gestão financeira
11. Direitos humanos, diversidade cultural e coesão social
12. Responsabilidade

---

<sup>66</sup> LOEFFLER (2016, p. 370).

Para se ter uma ideia da influência do direito internacional no nível micro da administração municipal e do direito administrativo em Portugal, em 2021 o município de Loulé<sup>67</sup> recebeu o selo EloGE. Loulé é uma cidade portuguesa no distrito de Faro. A sede do município de Loulé, o mais extenso e populoso do Algarve possui 72.373 habitantes subdividido em 9 freguesias. Tais iniciativas indicam a atualidade da ordem europeia da “boa governação” que atinge níveis municipais da administração pública nos Estados-membros.

Outro exemplo da interferência e influência de diretivas internacionais da governação internacional em níveis da administração pública é a EUPAN - *The European Public Administration Network*<sup>68</sup>, uma rede informal de Diretores Gerais responsáveis pela administração pública dos Estados membros da UE. O propósito da rede é trocar informações atualizadas sobre as tendências atuais da administração pública e estabelecer uma cooperação mais profunda entre os países membros por meio de: I. Digitalização e inovação nas administrações públicas, II. Ética e cultura organizacional, III. Gestão de recursos humanos (GRH) são frutos desse relatório e dentre as estratégias de governação<sup>69</sup> estabelecidas para o triénio 2019-22 estão:

#### I. Digitalização e inovação nas administrações públicas europeias

- Uso de inteligência artificial e outras novas tecnologias para apoiar a inovação, tomada de decisão baseada em dados, baseada em evidências política, serviços focados no cliente, transparência e eficiência e produtividade da administração.
- Avaliação do impacto da digitalização e da robotização<sup>1</sup> na gestão de recursos humanos e na prestação de serviços na administração pública, no desenvolvimento de competências digitais.
- Registro e tratamento de ameaças digitais para a administração pública e implicações éticas do uso de tecnologias digitais e uso de mídias sociais.
- Implicações da digitalização na confiança externa e interna: confiança como base para inovações de serviços, através do desenvolvimento de serviços digitais complexos.
- Serviços compartilhados, serviços 24 horas por dia, 7 dias por semana na administração pública.

67 Fonte: PORTAL DO MUNÍCIPE - CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ. *12 Princípios da boa Governação Democrática Portugal 2020-2021*. 25 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cm-loule.pt/pt/noticias/21368/eloge---selo-europeu-de-excelencia-na-governacao.aspx> Acesso em 29 dez. 2021.

68 The Eupan Handbook: a concise manual. Disponível em: [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUPAN\\_Handbook\\_22\\_fev\\_2021.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUPAN_Handbook_22_fev_2021.pdf) Acesso em 25 nov. 2021.

69 EUPAN Strategy Paper July 2019 – June 2022 Disponível em: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/06/EUPAN-Strategy-Paper-2019-2022.pdf> Acesso em 25 nov. 2021..

## II. Ética e cultura organizacional na administração pública.

- Adoção de valores fundamentais na administração pública; liderança e gestão orientadas por valores tais como: responsabilidade, transparência, profissionalismo.
- Promoção do bem público, confiança na administração pública/decisores políticos, boa governação, foco no cidadão, participação das partes interessadas/cidadãos na formulação de políticas e na tomada de decisões.
- A construção de uma cultura de integridade, combatendo o assédio, irregularidades e a discriminação.
- Promover o bem-estar dos funcionários (incluindo saúde e segurança), propiciando ambientes de trabalho positivos.
- Avaliação do impacto da implementação do Quadro Comum de Avaliação (CAF) na cultura organizacional.

## III. Gestão de recursos humanos (GRH) estratégica, eficiente e eficaz orientada para o futuro na administração pública

- O papel da GRH no serviço público para que seja mais responsivo, flexível e orientado para resultados.
- Novas configurações de trabalho, flexibilidade de horário, equilíbrio entre vida profissional e pessoal.
- Estratégias/políticas de Recursos Humanos, Planeamento Estratégico da Força de Trabalho como um importante facilitador de negócios. Recursos Humanos para traduzir o impacto da digitalização, inovação e outras mudanças nas futuras estruturas e requisitos de habilidades.
- Contratação e retenção na função pública, recrutamento, quadros de competências, gestão de talentos, desenvolvimento de carreira, formação, aprendizagem e desenvolvimento, profissionalização, gestão do desempenho dos colaboradores, remuneração, motivação, gestão do conhecimento e gestão do envelhecimento.
- Gestão da qualidade na administração pública, CAF 2020, Indicadores Chave de Desempenho (KPI) para melhor prestação de serviços.
- Liderança (por exemplo, quadro de competências, programas de desenvolvimento para altos gestores públicos/funcionários públicos seniores, cooperação entre funcionários públicos seniores e políticos, etc.).

- *Employer Branding* na administração pública, alguns dos objetivos comuns do *Employer Branding* incluem: obter mais candidatos a emprego, obter mais candidatos de alta qualidade, aumentar o envolvimento on-line, aumentar o envolvimento do candidato, aumentar o reconhecimento da marca do empregador, construir confiança com os candidatos atuais, obter mais visitantes do site de carreira, obter mais candidatos de media social, mais atratividade e inclusão nos cargos da administração pública.

Desta forma, no plano europeu, os governos nacionais atuam enquanto órgãos de aplicação do próprio Direito da União Europeia. Assim, a União Europeia governa não só através dos órgãos instituídos pelos tratados, mas também depende da atuação dos governos e administrações nacionais. Autores apelidam esse modo de atuação de administração heterogênea da União Europeia<sup>70</sup>. As circunstâncias de as administrações nacionais serem forçadas a atuar para garantir a efetividade do Direito da União Europeia implicou uma transformação profunda com a criação de novas direções-gerais e serviços, formação e contratação de funcionários públicos especializados eo estabelecimento de redes de partilha de informação e orientações políticas. Implicou ainda uma profunda reformulação dos procedimentos administrativos, através da partilha de competências instrutórias e decisórias, do intercâmbio de funcionários e de peritos entre as administrações nacionais e europeia ou da gestão comum de fundos de programas de apoio. Governar no plano europeu, é também governar em rede. Evidentemente, esta mudança de paradigma (para uma administração voltada para a cooperação externa e para a partilha de funções e tarefas) afetou a governação pública, visto que maximizou o seu âmbito de atuação e convocou os governantes para novos desafios que passam pela compatibilização entre uma atuação circunscrita ao seu território e uma dimensão que ultrapassa essas fronteiras.

Muitas organizações governamentais e não governamentais também se concentraram nos atributos que acreditam constituir a “boa governação”. Pode-se pensar que a multiplicidade de pontos de vista sobre o que constitui a governação em um sentido positivo e normativo o torna um conceito pouco útil<sup>71</sup>. No entanto, quase todas as definições contêm alguns elementos comuns, entre eles:

- **Um cenário de múltiplos atores**, onde os problemas coletivos não podem mais ser resolvidos apenas pelo poder público, mas exigem a cooperação de outros atores (cidadãos, empresas, setor voluntário, media etc.) – e em que práticas como

70 ROQUE (op. cit., p. 142 e 143).

71 LOEFFLER (op. cit., p. 372).

mediação, arbitragem e auto - a regulação pode muitas vezes ser ainda mais eficaz do que a ação pública;

- **A importância tanto das regras formais (constituições, leis, regulamentos) quanto das regras informais (códigos de ética, costumes, tradições)**, mas assume que a negociação entre as partes interessadas que buscam usar seu poder pode alterar a importância dessas regras em situações específicas.
- **Redes cooperativas como potenciais estruturas facilitadoras em circunstâncias apropriadas**, a governação não se concentra mais apenas nas estruturas de mercado como mecanismos de direção, como nas abordagens convencionais da NPM.
- **Reconhece que algumas características dos principais processos de interação social (transparência, integridade, inclusão etc.)** emprega o raciocínio não apenas em termos da lógica de fins e meios, entradas e saídas, mas são valiosas em si mesmas.
- **É um processo inerentemente político**, preocupado como está com a interação dos atores que buscam exercer poder uns sobre os outros a fim de promover seus próprios interesses – e, portanto, não pode ser deixado apenas para elites gerenciais ou profissionais que tomam decisões.

O grande desafio na prática é como trazer “boa governança”. As definições acima deixam claro que isso não pode ser alcançado apenas por um bom governo.

## 2.1 Conceito E Objeto Da Governação Pública

A governação pública equivale<sup>72</sup> à reestruturação da administração pública numa lógica de parceria entre o setor público e o setor privado em que passa a imperar o modelo colaborativo que substituiu definitivamente o modelo autoritário da administração pública. Neste novo modelo de governar predominam o diálogo, a colaboração e a participação por meio de novas práticas e estratégias.

A própria terminologia *governance* encerra uma novidade do ponto de vista da Ciência da Administração Pública<sup>73</sup>, a partir da ideia de governação pública chega-se à constatação de que bem

<sup>72</sup> ROQUE (op. cit., p. 31, 32).

<sup>73</sup> ROQUE (op. cit., p. 19).

governar<sup>74</sup> é planejar, ouvir, negociar, ponderar diversos interesses que podem estar em conflito, ser eficaz e eficiente, além de monitorizar e avaliar os processos de implementação das decisões.

Dessa forma, a governação pública deixa de ser uma mera arte de implementação da vontade do titular de um cargo administrativo e passa a ser um instrumento de eficácia e um discurso de legitimação do exercício do poder público. Tratando-se a governação<sup>75</sup> de um conjunto de processos associados com a tomada de decisão e sua implementação, envolve um conjunto de actores que têm de estar estruturados para se obterem sistemas úteis. O governo pode ser entendido como um dos actores da governação. Os outros actores variam em função do contexto tomado e do nível de governo em discussão. De igual forma, tanto as estruturas formais como as informais constituem-se como elementos relevantes para a governação na medida em que afectam a forma como os actores influenciam tanto o processo de decisão como a sua implementação.

Como novo paradigma de provisão de serviços públicos e que encontra grande parte das suas raízes nas teorias institucional e da gestão em rede a Nova Gestão Pública envolve simultaneamente a ideia de estado plural, em que uma multiplicidade de atores interdependentes contribui para aquela provisão de serviços e a ideia de estado pluralista, em que processos múltiplos informam o sistema de decisão política<sup>76</sup>.

Este novo conceito está muito atento às pressões ambientais institucionais e externas que constroem a implementação das políticas públicas e a provisão de serviços. Como consequência destas duas formas de pluralidade, o foco de atenção incide principalmente sobre as relações interorganizacionais e sobre a *governance* dos processos, avaliando a efetividade dos serviços e os *outcomes* que resultam da interação das organizações do sector público com o seu ambiente. Assim sendo, o mecanismo de alocação de recursos é uma rede interorganizacional, em que a “*accountability*” é algo que é negociado em rede ao nível interorganizacional e interpessoal. A NGOP é simultaneamente o produto e a resposta à natureza cada vez mais complexa, plural e fragmentada da implementação da política pública e da provisão de serviços públicos no século XXI.

De modo funcional, a governação pública<sup>77</sup> equivale a conhecer e avaliar criticamente, os métodos, estratégias e procedimentos indispensáveis ao exercício da função administrativa tendo em vista a visão acerca da própria dinâmica quotidiana do ato de governar que se transforma em um ato complexo, simultaneamente executivo e político, decisório, planificador e estruturante,

---

74 ROQUE (op. cit., p. 33).

75 GOUVEIA; NEVES; CARVALHO (2009, p. 12 e 13).

76 CABRAL (2017, p. 2645-2646).

77 ROQUE (op. cit., p. 34).

unilateral e consensual. Atos esses que devem ser avaliados constantemente de acordo com as circunstâncias históricas. Por conseguinte, a boa governação pública pressupõe um vasto domínio que perpassa conhecimentos científicos, tecnológicos, técnicos, infraestruturais e circunstanciais de natureza multidisciplinar para além da mera execução da lei e de funções administrativas públicas.

Dentre os princípios que regem a boa administração pública podemos citar<sup>78</sup>:

- **Relação entre os meios usados e utilidades obtidas:** extraindo-se ao máximo as utilidades dos recursos públicos disponíveis.
- **Noção de eficácia:** isto é, ser bem-sucedido em alcançar resultados ou objetivos.
- **Noção de eficiência:** estabelecer parâmetros operacionais de modo a realizar os procedimentos administrativos, pressupõe a comparação entre a atuação adotada e procedimentos que potencialmente poderiam ser adotados.
- **Noção de economicidade:** visando alcançar os objetivos com o mínimo de dispêndio de recursos monetários e financeiros.

Aliados a tais princípios também estão incluídos outros princípios gerais<sup>79</sup>, tais como: (a) garantias dos administrados; (b) transparência e acesso a documentos administrativos; (c) participação; (d) fundamentação racional.

Dessa forma, a governação possui duas instâncias de atuação que podem ser definidas como administrativa e jurídica<sup>80</sup>. A dimensão administrativa encontra-se relacionada a conceitos de eficiência, aferição técnica, eficácia e economicidade das decisões governativas. Seguindo a lógica da simplicidade e da celeridade, cabe aos governantes fixar critérios de avaliação de impacto das políticas públicas e controlo político<sup>81</sup> é realizado por parte do Governo (equipa administrativa), por parte dos parlamentos e assembleias, pelos cidadãos e meios de comunicação social. Dessa forma, pode-se dizer que a grande maioria das políticas públicas amparam-se no desempenho económico das nações e é dessa forma que o governo ganha um tom economicista quanto ao desempenho de suas tarefas.

A dimensão jurídica corresponde à verificação do exercício do poder administrativo. O princípio da boa administração só pode ser alvo de controlo jurisdicional na sua dimensão jurídica<sup>82</sup>. Isto é, não cabe aos tribunais conhecer da justeza e inadequação dos métodos de eficácia, eficiência

78 ROQUE (op. cit., p. 63 a 67).

79 ROQUE (op. cit., p. 68).

80 ROQUE (op. cit., p. 68 e 69).

81 ROQUE (op. cit., p. 96 e 97).

82 ROQUE (op. cit., p. 72).

e economicidade, pois esse campo é de responsabilidade da administração no poder executivo e da forma de governo. Os tribunais devem garantir que os governantes hajam respeitando a lei.

Podemos identificar três tipos de atuação da governação:

- **Atuação política**<sup>83</sup>: realizada por órgãos do Governo, juntamente com comissões, grupos de trabalho, estudos técnicos que ocorrem no âmbito da reflexão, ponderação, planeamento, conceção e execução de medidas políticas.
- **Atuação administrativa**<sup>84</sup>: ações e omissões juridicamente relevantes que visem a implementação de decisões político-legislativas por meio de atos administrativos ou adoção de regulamentos administrativos, portarias e despachos normativos.
- **Atuação jurisdicional**<sup>85</sup>: em que o controlo jurisdicional obedece às normas próprias do processo administrativo e da qual fazem parte o Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e Conselho Superior do Ministério Público.

Quanto ao modo de atuação<sup>86</sup>, a governação caracteriza-se pela desmaterialização da administração pública por meio da reconfiguração e automatização de procedimentos administrativos tendo em vista a proliferação de serviços desconcentrados pelo Estado, serviços prestados localmente ou por outras pessoas coletivas públicas. O intuito é de aproximar os serviços oferecidos dos utentes através do estabelecimento presencial e físico de instalações e infraestruturas locais, favorecendo a continuidade dos serviços públicos.

Também a delegação e a transferência legal de competências constituem modos de atuação da governança<sup>87</sup> que expandem as configurações dos níveis hierárquicos da administração pública. Sendo que a transferência de exercício de competências se traduz na noção de contratos públicos sejam eles entre o Estado & municípios, entre o Estado & áreas metropolitanas ou comunidades intermunicipais; entre municípios & áreas metropolitanas ou comunidades intermunicipais e entre os municípios e as freguesias.

Outra característica do modo de atuação da governança é a descentralização e a privatização de funções e serviços. Quanto às modalidades de descentralização administrativa<sup>88</sup>, alguns autores consideram:

---

83 ROQUE (op. cit., p. 135).

84 ROQUE (op. cit., p. 136).

85 ROQUE (op. cit., p. 80).

86 ROQUE (op. cit., p. 147 e 148).

87 ROQUE (op. cit., p. 154 e 157).

88 DI PIETRO (2020, p. 947 e 948).

1. A descentralização territorial ou geográfica.
2. A descentralização por serviços, funcional ou técnica.
3. A descentralização por colaboração.

Quanto à privatização de funções e serviços<sup>89</sup>, essa pode ser da seguinte natureza:

- **Privatização material:** através da qual o governante determina ou beneficia da aplicação do Direito Privado a tarefas da administração pública.
- **Privatização do exercício:** em que a administração pública cede a um operador privado, mediante compensação ou até gratuitamente o desempenho de tarefas administrativas.
- **Privatização da titularidade com manutenção do controle:** em que a entidade pública cria ou adquire a titularidade (por via de nacionalização ou de aquisição de participações sociais) de uma sociedade comercial com vistas a transferir, para esta, a prossecução de atribuições anteriormente públicas, mas mantendo uma influência dominante sobre a mesma.
- **Privatização da titularidade com perda do controle:** neste caso ocorre a transferência de atribuições e o controle para uma pessoa coletiva de Direito Privado através da alienação de uma posição societária maioritária ou extinção de direitos de participação.

Entre os instrumentos de atuação da governação pública estão principalmente os departamentos ministeriais<sup>90</sup>; entidades de gestão de fundos que atendem, por exemplo, Estados-membros da União Europeia; entidades administrativas independentes de tipo institucional ou empresarial; a emergência de serviços partilhados ocasionais ou permanentes; estruturas de missão relacionadas a projetos específicos e que visam combater a ineficiência na administração pública.

## 2.2 O Modelo Colaborativo Da Boa Administração

Colaborar significa laborar em conjunto<sup>91</sup>. Em um modelo colaborativo de administração pública, a agenda governativa deixa de ser unilateralmente fixada pelos decisores políticos e administrativos e passa a ser compartilhada com demais atores públicos e privados. Esse é o modelo de funcionamento da política pública em rede. Entre os traços característicos do modelo colaborativo podemos citar a ideia de partilha, diálogo e negociação entre as partes.

---

89 ROQUE (op. cit., p. 163 e 164).

90 ROQUE (op. cit., p. 179).

91 ROQUE (op. cit., p. 101).

A colaboração na prática da governação assume um significado múltiplo que se traduz numa dimensão intra-administrativa e em uma dimensão externa entre o governo e instituições particulares.

- **Colaboração intra-administrativa**<sup>92</sup>: tanto pode ocorrer entre serviços integrados e sujeitos à direção do mesmo órgão, como entre órgãos que integrem a mesma pessoa pública. Pode ser institucionalizada quando decorra da lei, de um protocolo ou de um manual ou guia de procedimento como pode ser meramente informal.
- **Colaboração interadministrativa**<sup>93</sup>: tanto pode ser de âmbito nacional, como abranger pessoas coletivas públicas sedeadas fora do território nacional ou entidades infraestaduais. Trata-se da articulação de órgãos e serviços de pessoas coletivas públicas que não se encontram sujeitas ao poder hierárquico de um só titular. Deste modo, é mais institucionalizada, rígida e depende da expressa previsão de normas (legais ou meramente protocolares) que fixem os termos da colaboração. Ademais, pressupõe a execução conjunta de determinada tarefa de acordo e nos limites das atribuições de cada pessoa coletiva pública interveniente incluindo-se a delegação de competências ou a celebração de acordos colaborativos ou de protocolos entre as entidades, e.g.: cooperação transfronteiriça (entre Estados ou entre entidades vizinhas); cooperação interestadual (entre Estados ou entre entidades não vizinhas); cooperação internacional (realizada com organizações internacionais); cooperação transnacional<sup>94</sup> (realizada entre redes e entidades híbridas transnacionais).
- **Colaboração público-privada**<sup>95</sup>: em sentido lato, as parcerias público-privadas incluem todas as formas de colaboração com particulares e os setores social e cooperativo. A colaboração pode ocorrer por via de lei, regulamento ou contrato administrativo. No caso de concessionários de serviços públicos, esse tipo de colaboração aproxima-se de uma colaboração interadministrativa tal é a integração do conceito lato de administração pública na prossecução de tarefas de interesse dos utentes de serviços públicos básicos, e.g.: gás, energia, água, transportes.

---

92 ROQUE (op. cit., p. 101 e 102).

93 ROQUE (op. cit., p. 104,105 e 106).

94 Transnacional e transnacionalização: o termo refere-se às relações entre sujeitos privados (indivíduos e empresas) e que, portanto, dispensam a participação de entidades estaduais ou infraestaduais de natureza pública. (ROQUE, 2021, p. 276 e p. 288).

95 ROQUE (op. cit., p. 106 a 108).

Desde a década de 1990 têm-se desenvolvido novos modelos de colaboração entre o setor público e o setor privado<sup>96</sup> através de protocolos ou contratos públicos colaborativos de modo a colmatar as insuficiências do aparelho administrativo tradicional para fazer face às novas necessidades coletivas contemporâneas.

Surge assim o chamado *terceiro setor* que compõe um universo de entidades de natureza jurídico-privada<sup>97</sup> cujo fim principal reside na prestação de serviços e fornecimento de bens à administração pública. A colaboração pode ser de natureza informal, formal ou protocolada. Entre tais entidades pode-se distinguir: Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdia e associações religiosas, mutualidades, organizações de trabalhadores, bancos de tempo, cantinas sociais e bancos alimentares, associações de voluntariado.

Para que a colaboração ou parceria público-privada funcione bem<sup>98</sup>, é necessário haver:

- Negociação criteriosa do contrato de parceria.
- Mecanismos de monitorização
- Fiscalização das obrigações contratuais
- Aplicação de sanções em casos de incumprimento de prazos e cláusulas contratuais.

As vantagens da colaboração são bem vistas<sup>99</sup>, pois põe fim à imposição vertical, de cunho autoritário das decisões governativas e promove uma maior adesão dos destinatários das medidas gerando um sentimento de pertença dos mesmos à ação governativa. Ela contribui para a durabilidade das políticas públicas, pois assegura um mínimo de consenso político e social, especialmente em relação às medidas de médio e longo prazo. Actualmente podemos observar em níveis de cooperação administrativa nacional, internacional (entre Estados e Organizações internacionais) e cooperação transnacional (criada com a cooperação de redes transnacionais híbridas).

---

96 ROQUE (op. cit., p. 167 e 168).

97 ROQUE (op. cit., p. 168 e 169).

98 ROQUE (op. cit., p. 173 e 174).

99 ROQUE (op. cit., p. 100 e 102).

## 2.3 Governação Em Rede

A Era Digital trouxe consigo a necessidade de repensar radicalmente a natureza e o funcionamento da organização chamada Governo<sup>100</sup> resultando em nada menos do que uma transformação dramática das relações cidadão-governo e empresa-governo.

A competição global por investimento e receita gerou novas possibilidades de comparação<sup>101</sup>: a) as jurisdições agora são medidas por sua compatibilidade com empresas que buscam sucesso na economia digital; b) os cidadãos estão agora inundados de informações que lhes permitem comparar seu actual governo em relação a qualquer outro no mundo; c) em um nível mais básico, questões como regulamentação e tributação tornaram-se enormemente complexas em um mundo em rede. Juntos, esses fatores criam imperativos para haver mudanças.

Desta maneira, os monopólios tradicionais dos governos estão sendo desafiados por mudanças nos mundos físico e virtual<sup>102</sup>. O poder da tributação, o processo político, o acesso a ferramentas de comunicação e o controle da informação – áreas nas quais o governo poderia exercer uma autoridade virtualmente incontestável – estão sendo reduzidos por um mundo conectado à internet – por cidadãos e corporações digitais. Actualmente, governos e instituições públicas enfrentam vários desafios importantes ao tentar melhorar a prestação de serviços, entre eles:

- **Questões fiscais e de desempenho:** governos de todo o mundo enfrentam pressão contínua para reduzir seus custos operacionais e controlar a dívida pública e os deficits. Os cidadãos querem um serviço público melhorado: não apenas um serviço melhor, mas um serviço prestado com flexibilidade e eficiência crescentes, e sem que tenham de pagar a mais por isso. Essas questões se cruzam com a tecnologia porque, cada vez mais, contribuintes e usuários de serviços sabem que muitos governos ficam muito atrás das empresas privadas quando se trata de fornecer conveniência, acessibilidade e eficiência.
- **Cidadãos digitais:** o crescente número de cidadãos digitais com habilidades e acesso à internet e às tecnologias digitais demandam novas expectativas de envolvimento da parte do governo. Não se trata simplesmente de uma questão de comunicação ou informação. As novas tecnologias são colaborativas, imediatas, envolventes, capacitadoras. Tais palavras nem sempre estiveram associadas a consultas governamentais ou ao exercício de desenvolvimento de políticas públicas.

---

100 TAPSCATT; AGNEW (2000).

101 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

102 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

- **Novas tecnologias e novas redes:** à medida que as tecnologias convergem, à medida que a largura de banda de internet se expande, governos esforçam-se para serem considerados seguidores e líderes ágeis em novas formas de fazer negócios. Mesmo que conseguissem superar as dificuldades estruturais, reguladoras e culturais envolvidas na rápida adoção de novas tecnologias, a maioria dos governos ainda enfrentaria um obstáculo ainda maior: a falta de recursos necessários para adquirir e implementar tecnologias complexas e robustas.

Na contemporaneidade, pode-se dizer que a administração pública funciona em rede<sup>103</sup> devido à evolução de um modelo de administração colaborativa. Isto significa que cada órgão, serviço ou departamento deixou de ser uma ilha isolada. Essas redes colaborativas abrangem também organizações privadas ou partes interessadas denominadas *stakeholders*.

O conceito de *stakeholders* originalmente incluía apenas pessoas que possuíam interesse (ou compartilhavam) em um determinado assunto, serviço ou organização – ou seja, aqueles que eram afetados de alguma forma pelas ações da organização. No entanto, hoje o conceito foi ampliado<sup>104</sup> para abranger também pessoas cujas ações afetam a organização em questão. As partes interessadas podem ser grupos de pessoas, organizações, empresas ou indivíduos. Normalmente, as questões de governança pública provavelmente envolvem as seguintes partes interessadas (entre outras):

- Cidadãos (como indivíduos);
- Organizações comunitárias;
- Organizações sem fins lucrativos (incluindo instituições de caridade e grandes organizações não-governamentais);
- Empresas;
- Meios de comunicação;
- Agências públicas (por exemplo, diferentes níveis de governo/parlamento);
- Políticos;
- Sindicatos

Obviamente, as partes interessadas que são mais importantes em qualquer questão de governança pública variam, dependendo da área política, da área geográfica e da comunidade em questão. Autores mencionam a importância do envolvimento de partes interessadas na administração pública em que os procedimentos de governo ocorrem em redes de atores

---

103 ROQUE (op. cit., 109 e 110).

104 LOEFFLER (2016, p. 377).

interdependentes, o que significa que os atores precisam dos recursos uns dos outros para realizar seus objetivos<sup>105</sup> e que esses recursos necessários para desenvolver e implementar políticas estão distribuídos por vários *stakeholders*. Assim, é importante envolver as partes interessadas na implementação e desenvolvimento de políticas. Pesquisas empíricas mostram que, segundo os gestores públicos, o envolvimento dos *stakeholders* potencializa os resultados dos processos de administração pública.

Deste modo, actualmente, o governo, cuja responsabilidade é coordenar a administração pública pode ser observado como um poder que coordena e unifica múltiplos centros de poder, institucionais e sociais, nas quais constrói-se a figura da governança entendida como “condução de sistemas complexos com policentralidade”<sup>106</sup>, em que intervêm e cooperam, a vários níveis, diversos entes, interligadas em rede, incluindo agências ou organizações supranacionais ou transnacionais, e.g.: organismos europeus, mas também mundiais (OCDE, OMC, Banco Mundial, FMI, OMS, OIT) e organizações não-governamentais (ONG). Internamente, as redes governamentais incluem instituições sociais e económicas, empresas especializadas ou grupos de cidadãos.

O funcionamento em rede tende a criar organismos ou estruturas *ad hoc*, mais ou menos informais<sup>107</sup>, tais como grupos de trabalho (interministeriais ou mistos), comités técnicos ou de peritos, redes (nacionais e internacionais). Elas podem surgir como entidades híbridas transnacionais, de composição simultaneamente pública e privada.

Deste modo, o governante contemporâneo tem de compreender bem a importância das redes transnacionais e das entidades híbridas transnacionais. Isto é, mecanismos colaborativos, à escala planetária, que partilham e condicionam a prossecução das tarefas administrativas<sup>108</sup>. Desde a regulação administrativa da Internet e leis digitais, passando pelo mundo desportivo até o comércio internacional, todos esses domínios envolvem uma partilha de competências entre a administração pública e novos centros de poder administrativo.

Há autores que defendem que a administração pública do século XXI assumiu uma política de rede<sup>109</sup> da qual participam miríada de atores e poucos entes fazem realmente parte do governo. A definição de uma política pública que passa a ser resultante de um processo de interação entre diversos atores, dos quais apenas alguns podem ser considerados como órgãos do governo, tem sido

---

105 ESHUIS et. al. (2018, p. 917).

106 ANDRADE (op. cit., p. 29).

107 ROQUE (op. cit., p. 111).

108 ROQUE (op. cit., p. 144).

109 KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER (1995, p. 439).

gradativa e amplamente aceita. Há um interesse crescente na ideia de redes políticas como um conceito para descrever e analisar o ambiente no qual as políticas públicas se desenvolvem e são implementadas actualmente. A conclusão lógica desse conceito é que, quando o governo tenta governar a administração pública, deve levar em consideração as características dos atores que formam essas redes.

Tal configuração não seria possível se a administração pública interna de um país não se rendesse às transformações advindas de um cenário internacional. Todas essas mudanças proporcionaram a emergência de um novo direito administrativo (NDA)<sup>110</sup> cuja doutrina abrange linhas de força internacionais e cuja menção de algumas delas é fundamental para esta investigação. São elas:

- Europeização e internacionalização do direito administrativo, seja pela imposição normativa e reguladora (substancial e procedimental) do direito transnacional, prevalecente em áreas cada vez mais vastas, amplificada e efectivada pelo activismo judicial dos tribunais europeus (TJUE, TEDH), seja pelo desenvolvimento da organização administrativa europeia, seja ainda pela eficácia transnacional de decisões administrativas, num contexto internacional de progressiva globalização do direito administrativo, especialmente notória ao nível organizativo, procedimental e processual.
- Cooperação coordenada (local, regional, nacional e europeia) baseada numa conectividade multi-nível das actuações das diversas entidades administrativas, horizontal (em rede) ou vertical (em degraus).
- Deslegalização e rarefacção jurídica dos padrões normativos substanciais da actividade administrativa, num quadro de policentralidade normativa (“interconstitucionalidade” e “internormatividade”) e de centrifugação organizativa e social, que visa a definição de políticas públicas nacionais e a co-implementação ou execução de políticas europeias, designadamente no campo económico e social, associada a ideias de bom governo ou de “governança” (*Governance*).

Conforme foi descrito neste trabalho de pesquisa, o contexto da globalização criou uma nova competição<sup>111</sup> e os efeitos da globalização estão varrendo todos os governos, sejam nacionais, subnacionais ou locais. A estrutura da era industrial, na qual o mundo da vida pública englobava as três principais esferas: governo, mercado e sociedade civil, está passando por uma mudança

---

110 ANDRADE (2017, p. 30).

111 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

fundamental à medida que as tecnologias em rede se consolidam derrubando fronteiras do que antes eram esferas bastante separadas.

Tabela 1: Aspectos da administração pública na era industrial e na era digital

<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>ERA INDUSTRIAL</b>	<b>ERA DIGITAL</b>
<b>DEMOCRACIA</b>	Representativa	Participativa
<b>CIDADÃOS</b>	Consumidores passivos	Parceiros ativos
<b>POLÍTICA</b>	Comunicação via broadcast, massa, polarizada	Comunicação um a um (modelo <i>one to one</i> )
<b>ESTADO</b>	Nacional, monocultural	Global, local, virtual, multicultural

Fonte: TAPSCATT; AGNEW (2000).

A integração global dos mercados orientada pela tecnologia acelerou a influência das forças do mercado sobre os governos nacionais<sup>112</sup>. O desenvolvimento da internet tornou os governos mais responsáveis perante o público, dando maior poder de voz aos cidadãos. Embora todas essas mudanças representem um desafio significativo para a ordem estabelecida, políticos e funcionários públicos com visão de futuro percebem que envolver os cidadãos é um avanço na administração pública.

A Internet, em particular, criou uma abertura para novas formas de interação com o cidadão que permitem a participação em tempo real no processo governamental e democrático<sup>113</sup>. Mas, como acontece com o *e-business*, uma vez que a abertura é criada e as ferramentas estão à mão, não é tanto uma questão de escolha, mas uma questão de tempo. Clientes e cidadãos esperam que os governos aceitem isso; se não o fizerem, correm o risco de se tornarem irrelevantes.

Na era digital<sup>114</sup>, os modelos participativos de governo devem oferecer mais do que uma ida às urnas a cada quatro anos. Os cidadãos insistirão em deixar de ser consumidores passivos de campanhas e coberturas mediadas pela mídia de massa para se tornarem parceiros ativos no processo de governança. A governação na era digital ou como alguns autores denominam E-Gov é um paradigma radicalmente novo de desenvolvimento do setor público, que se concentra em três temas muito diferentes e que são, em muitos aspectos, ortogonais aos da Nova Gestão Pública<sup>115</sup>.

A transição da Nova Gestão Pública para a E-Governança não é uma "inversão de marcha", mas uma mudança radical no percurso geral de modernização social que mudou drasticamente com

112 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

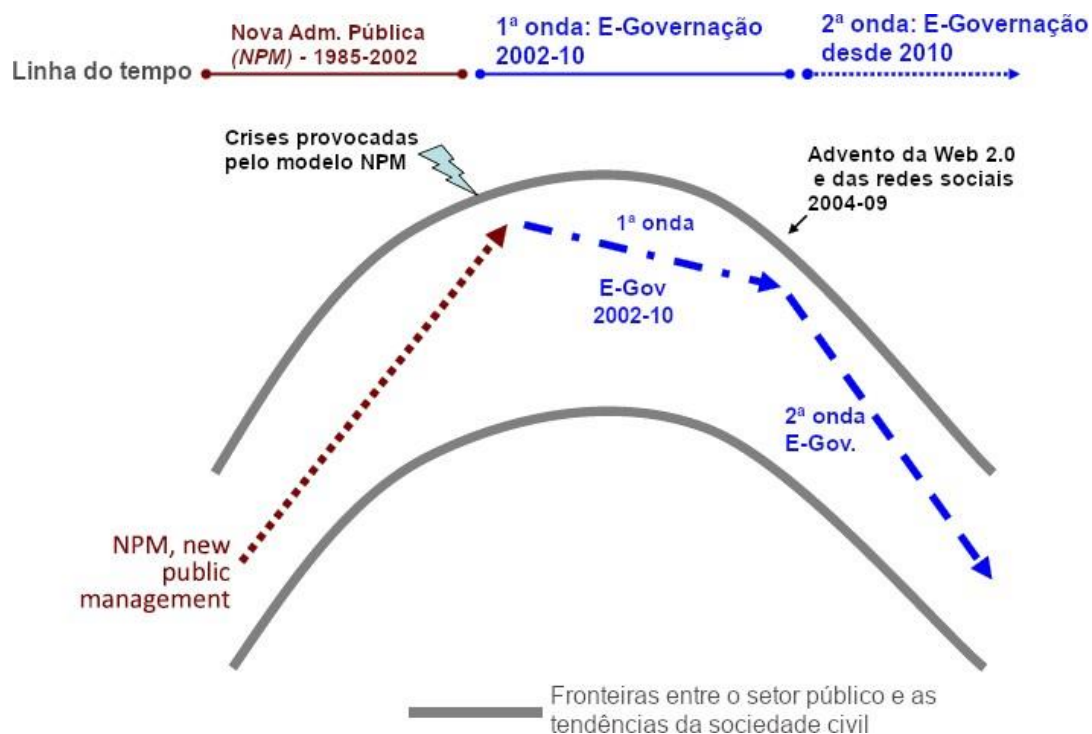
113 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

114 TAPSCATT; AGNEW (op. cit.).

115 DUNLEAVY; MARGETTS (2010). Este é um arquivo digital do tipo "proceedings", por isso não tem número de páginas.

o desenvolvimento da internet e dos processos sociais online. Estes autores defendem a existência de duas “ondas da E-Gov”, após o período de vigência da Nova Gestão Pública. A figura 1, seguinte, mostra que as fronteiras entre o setor público e a sociedade civil diminuíram com o decorrer do tempo e com o implemento da governação digital, principalmente após o advento das redes sociais após 2004, de acordo com os autores Dunleavy; Margetts (2010).

Figura 1: Primeira e segunda ondas da era de governação digital (E-Gov)



Fonte: DUNLEAVY; MARGETTS (2010).

A Figura 1 mostra a ascensão da Nova Gestão Pública (NPM) e, no decorrer do tempo, as crises e mudança e ascensão da governação em primeira e segunda ondas na linha tracejada em azul. O declínio da linha azul demonstra que, com o passar do tempo, apesar do vigor do conceito de governação, as inovações em termos de implementação diminuíram tendo em vista a sua adoção em muitos países. A linha cinza demonstra que as fronteiras entre o setor público e as tendências da sociedade civil diminuíram após as ondas de governação. Agora vejamos as características das chamadas “ondas” de governação, de acordo com os autores Dunleavy e Margetts (2010):

**1ª Onda E-Gov:** em particular, a primeira onda de governação da era digital (DEG1) concentra-se essencialmente em:

- *Reintegração*, que reverte a fragmentação causada pela NPM unindo processos e trabalhando em parceria, “regovernamentalizando” questões que devem ser tratadas pelo Estado, criando novos processos de governo, reduzindo os custos do processo, usando serviços compartilhados e tentando obter uma simplificação radical da organização e das políticas de serviços.
- *Holismo* baseado em necessidades de utentes é uma tentativa completa de criar estruturas focadas no cliente para departamentos e agências, para implementar o redesenho de serviços de ponta a ponta a partir da perspectiva do cliente por meio de processos únicos (digitais ou balcões únicos totalmente integrados) e criar estruturas governamentais ágeis (não frágeis) que possam responder em tempo real aos problemas.
- *Digitalização* abrange a adaptação completa do setor público para adotar e incorporar completamente a entrega eletrônica no centro do modelo de negócios do governo, sempre que possível - por exemplo, adotando compras on-line centralizadas ou novas formas de automação focadas em "tecnologias de toque zero" que não requerem intervenção humana. A digitalização também é um estímulo-chave por trás da desintermediação radical, o esforço para eliminar camadas de processos e burocracias redundantes ou sem valor agregado da prestação de serviços. Como nos serviços privados, isso envolverá parcialmente fazer com que os cidadãos (capazes) façam mais, desenvolvendo uma administração isocrática (ou governo "faça você mesmo") e uma transição para uma governação totalmente aberta.

Observe que a tese de governança da era digital não carregou conotações de determinismo ou predominância tecnológica<sup>116</sup>. Os três conjuntos de drivers são primeiro fator organizacional e orçamentário interno ao aparelho estatal (reintegração); segundo, fator orientado ao cidadão e cliente nos serviços públicos (holismo); e terceiro, influências da adoção social e adaptação cultural de impulsionadores tecnológicos (digitalização).

**2ª Onda E-Gov:** os impulsionadores sociais e tecnológicos gerados pelas mídias sociais e aplicativos da Web 2.0 levaram a desenvolvimentos socioculturais dramáticos, entre eles: a produção por pares – *peer production*, democratização da inovação e uma série de efeitos de rede. Esses desenvolvimentos pressionam as organizações governamentais a inovar em suas relações com os cidadãos nas redes sociais e informacionais e oferecendo o potencial de "coprodução" e até cocriação" de serviços governamentais. Além disso, esses desenvolvimentos sociais trouxeram consigo novas formas organizacionais, por meio da capacidade da internet e de seus usuários de

---

116 DUNLEAVY; MARGETTS (op. cit.).

“organizar-se sem organizações”, por exemplo: Grupos do Facebook, blogs e Wikipédia. Dentre as mudanças implementadas na segunda onda da e-governança observa-se:

- Reengenharia de serviço de ponta a ponta
- Inclusão de conceitos e atividades direcionadas à sustentabilidade
- Coprodução de serviços, especialmente em campos de políticas públicas comportamentais
- Assistência Social/Saúde gerenciada pelo cliente
- Avaliações em serviços públicos online
- Depoimentos de cidadãos
- Livro aberto entre governo e cidadão
- Vigilância como substituta para a auditoria central
- Desenvolvimento de processos de 'web social' dentro do governo on-line e serviços de campo
- Prestação de serviços eletrônicos e governo eletrônico
- Liberação de informações públicas para reutilização,
- Aplicativos governamentais

A internet e a crescente informatização da administração pública e da sociedade em geral também trouxeram duas vantagens para a implementação da governança na administração pública<sup>117</sup>:

- **Maior transparência:** que favorece o monitoramento e evita a ocorrência de práticas governativas influenciadas por atos de corrupção e de tráfico de influências.
- **Maior possibilidade de envolvimento e participação:** seja na discussão, no planejamento, ou na implementação de políticas públicas.

Mudanças sociais e econômicas ainda mais dramáticas estão no horizonte próximo, à medida que tecnologias como inteligência artificial<sup>118</sup>, automação, robótica, blockchain e tomada de decisão algorítmica atingem o mainstream. Esses desenvolvimentos oferecem aos governos imensas oportunidades para produzir serviços e políticas mais eficientes e eficazes, e podem ser cruciais na resposta do estado aos crescentes desafios sociais e econômicos, como o envelhecimento das

117 ROQUE (op. cit., p. 268).

118 CLARKE; LINDQUIST; ROY (2017, p. 458).

sociedades e as mudanças climáticas que já estão destacando os limites da capacidade política dos governos.

No entanto, as tecnologias emergentes, evidentes na chamada “economia compartilhada” do tipo *Uber* e *Airbnb* e indústrias disruptivas que alteraram a forma como o jornalismo e a televisão a cabo tradicional funcionavam também colocaram novas pressões sobre os governos para que desenvolvessem respostas legais com a agilidade que normalmente falta às organizações hierárquicas.

Dessa forma, os governantes passaram a atuar em rede<sup>119</sup> e as decisões passaram a ser dialogadas, consensualizadas e executadas de acordo com uma lógica de colaboração recíproca, assentada na ideia de um compromisso permanente que simboliza o “aperto de mão” entre os governos, parcerias e destinatários das políticas públicas.

Neste cenário, os parceiros privados<sup>120</sup> não se cingem a uma posição secundária, mas estão plenamente envolvidos nas políticas públicas e partilham o fardo decisório com os governantes.

## 2.4 Direito Internacional E Governança Global

A relação entre o Direito Internacional e a governança global extrapola o planejamento de uma política pública de relações externas construída pelos Estados uma vez que, se nota atualmente, existem centros de imputação do poder político que legislam para além do Estado<sup>121</sup>. Naverdade, certas ações ultrapassam, por definição, o âmbito territorial do mesmo, pelo que só a um nível supranacional ou transnacional se conseguirá atingir uma regulamentação jurídica minimamente satisfatória e eficaz.

A tomada de consciência por parte dos Estados de que, sozinhos, são incapazes de ultrapassar os desafios da globalização conduziu à emergência de um Direito Global, o qual produz um efeito “boomerang” (ou “cross-fertilization”<sup>122</sup>), em que, por um lado, os sistemas jurídicos nacionais influenciam a formação de normas comuns mundiais e regionais, acabando, por outro lado, igualmente por integrar as regras vinculativas globais no seu sistema jurídico.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, este processo de formação do Direito apresenta vantagens e desvantagens<sup>123</sup>. Se, de um lado, parece conduzir à consolidação de algumas regras e

---

119 ROQUE (op. cit., p. 268 e 269).

120 ROQUE (op. cit., p. 269).

121 ROQUE (2014, p.199 a 208).

122 ROQUE (2010, p. 903 a 905).

123 GUERRA; ROQUE (2014, p. 6-8).

princípios, que constituem parâmetros universais e facilitar a liberdade de circulação que caracteriza a sociedade global contemporânea, de outro lado, o risco de as ordens jurídicas nacionais entrarem num efeito “race-to-the-bottom<sup>124</sup>” afigura-se real. Ou seja, os Estados podem ser tentados a reduzir o seu nível de proteção dos direitos fundamentais, com vista a aumentarem a competição com outros Estados que possuem níveis de proteção mais baixos e mais frágeis. Aliás, no que diz respeito aos direitos económicos, sociais e culturais assiste-se a uma tendência de redução da proteção nos Estados cujos níveis eram até aqui mais elevados e cujos processos de decisão eram mais democráticos.

Assim, o Direito Global<sup>125</sup>, que começou por ser um instrumento privilegiado de exportação dos direitos fundamentais da Europa para o resto do mundo, arrisca-se a tornar-se num meio de redução das condições de vida das populações da maior parte dos Estados democráticos. Acresce que estes novos centros de imputação do poder político, quando adotam regras jurídicas que se aplicam não só aos Estados como também potencialmente aos cidadãos acabam por concorrer como Estado no exercício do poder político.

A principal característica da governação global<sup>126</sup> reside numa estrutura assente numa diversidade significativa dos governantes globais. Ao contrário do que sucede no modelo em que o Estado é o centro, não são apenas órgãos de entidades jurídico-públicas que assumem funções, nela, é possível observar certo anonimato dos efetivos titulares das funções governativas devido ao império de uma lógica informal nas decisões. Isto é, o centro de decisão desloca-se dos parlamentos e dos departamentos governamentais para estruturas informais de reunião e de decisão dos principais atores da cena global.

Dentre os pressupostos de governação global podemos identificar<sup>127</sup>:

- **Participação:** uma boa estratégia de governação global passará pela mobilização dos indivíduos e das empresas, seja na fase de preparação das decisões, na fase de execução e avaliação dos impactos da implementação.
- **Prestação de contas:** no plano global os governantes devem estar preparados para assegurar uma plena prestação de contas acerca da sua governação.

---

124 *Race to the bottom*: uma situação competitiva em que uma empresa, estado ou nação, ou até mesmo regiões geográficas em que se tenta reduzir os preços da concorrência sacrificando os padrões de qualidade ou a segurança do trabalhador (muitas vezes desafiando a regulamentação) ou reduzindo os custos trabalhistas. Por exemplo, uma jurisdição pode relaxar os regulamentos ou cortar impostos e comprometer o bem público na tentativa de atrair investimentos. Fonte: <https://www.investopedia.com/terms/r/race-bottom.asp> Access at: 3 jan. 2022.

125 ROQUE (2014, p. 35).

126 ROQUE (op. cit., p. 280).

127 ROQUE (op. cit., p. 289-290 e 293).

- **Impugnabilidade:** a possibilidade de impugnação de decisões governativas de escala global é uma decorrência da prestação de contas e possibilidade de contestação e revisão por instituições ou órgãos terceiros.

Assim, para além dos tradicionais Estados e respetivos representantes, surgem também como governantes globais, entidades jurídicas públicas, privadas e híbridas<sup>128</sup>, tais como:

- **Organizações internacionais:** que integram na categoria clássica de sujeitos de Direito Internacional também podem tornar-se espaços privilegiados de intercâmbio jurídico e cultural entre os atores globais, seja contribuindo para a criação de redes globais, seja adotando tratados e outros textos internacionais, incluindo jurisprudência que concorrem para a formação do Direito Global.
- **Organizações não governamentais (ONGs):** pessoas coletivas de tipo associativo, de génese privada, reconhecidas pelos outros atores globais como sujeitos de direitos e de deveres. Podem integrar estruturas formais que atuam globalmente ou atuar de forma isolada.
- **Redes transnacionais de especialistas:** redes de contacto e de intercâmbio entre especialistas de áreas económica, cultural e científica, auscultadas por órgãos jurídicos-públicos com poder de decisão que podem aprovar normas técnicas globais, e.g.: códigos de conduta, critérios técnicos, padrões standardizados.
- **Entidades híbridas globais:** seguem a lógica colaborativa de parceria entre Estados e entidades privadas globais, trata-se de entidades híbridas ou mistas que se revestem de uma componente pública e uma componente privada.
- **Empresas multinacionais:** tendo em conta a capacidade de tais empresas no que cabe à autorregulação transnacional e aptidão para impor condutas aos demais sujeitos globais, sobretudo aos indivíduos isolados e Estados mais frágeis, e.g.: imposição de sanções económicas e bloqueios comerciais.
- **Confederações transnacionais de interesses:** nascem por meio da associação de indivíduos à escala global como uma forma de reação ao predomínio das empresas multinacionais e outras estruturas de poder, e.g.: defesa de consumidores, defesa do meio ambiente, defesa dos direitos cívicos, defesa dos refugiados.

---

128 ROQUE (op. cit., p. 281, 282 e 283).

Para o autor, é necessário que haja o reconhecimento dessas que compõem as estruturas governativas globais, e reformulação dos mecanismos jurídicos de controle sobre tais manifestações inovadoras de exercício de poder público.

No domínio da Nova Economia Institucional<sup>129</sup>, o termo ‘organização híbrida’ ou entidade híbrida é utilizado para referir-se a híbridos que operam entre o mercado e a hierarquia ou arranjos que combinam contratos e entidades administrativas de forma a garantir a coordenação entre parceiros que ganham com a dependência mútua, porém precisam controlar os riscos de oportunismo. Tal abordagem refere-se a arranjos interfirmas. O termo surgiu na literatura científica nos campos da gestão pública e das organizações sem fins lucrativos, na década de 2000, relacionado a organizações que operam na interface entre o setor público e o setor privado, atendendo tanto a demandas públicas como a demandas comerciais. Exemplos de organizações híbridas incluem universidades públicas que prestam serviços de consultoria para empresas privadas e centros de pesquisa que desenvolvem estudos para laboratórios farmacêuticos.

O termo entidade híbrida também é utilizado para designar organizações que combinam características de organizações sem fins lucrativos – tais como: voluntarismo, orientação para missão e foco na criação de valor social – com características de empresas comerciais – tais como: auto-interesse, orientação para o mercado e foco na criação de valor económico. Entre as causas para o surgimento das organizações híbridas estão as mudanças relacionadas à globalização com destaque para:

- Os limites experimentados pelo Estado no atendimento da população, que deu origem ao surgimento e proliferação das organizações sem fins lucrativos
- A abertura dos mercados nacionais, que aumentou a competição, provocando processos de privatização processos de consolidação industrial (fusões e aquisições), e processos de mudança organizacional, inclusive mudanças radicais.
- O crescimento dos mercados de capital, acompanhado por processos de abertura de capital nas empresas, os quais implicaram, frequentemente, grandes mudanças nos modelos de governança e de gestão, especialmente em empresas familiares. Tais mudanças puderam ser testemunhadas, com nitidez, nos países em desenvolvimento, que experimentaram uma rápida transição para a economia de mercado (por exemplo, nos países do leste europeu) ou um rápido processo de abertura de mercado (por exemplo, nos países da América Latina).

---

129 WOOD JR. (2010, p. 241 a 243).

Desta forma, a governação pública exige um esforço permanente de articulação das políticas públicas nacionais com outros atores globais<sup>130</sup>, entre eles: multinacionais, redes de peritos e de especialistas, entidades globais híbridas, organizações não governamentais, movimento de cidadãos transnacionais. A governação pública deixou de ser restrita ao Estado ampliando a influência desse,

De modo que a dinâmica globalizadora que atravessa as fronteiras geográficas dos Estados transporta consigo um sério ataque ao dogma da territorialidade do Direito Público e, em especial, do Direito Administrativo<sup>131</sup>. A comprovação de uma efetiva e crescente “Comunidade de Direito Administrativo” obriga a ciência juriadministrativista a um trabalho de adaptação e de readequação dos principais institutos dogmáticos, que foram primordialmente pensados para as situações jurídico-administrativas puramente internas.

Feitas as considerações sobre o direito internacional e a governação global, passemos ao capítulo seguinte em que iremos apresentar a rede da administração pública de Portugal, sua configuração atual, principais atores políticos e análise que possibilite a comparação deste sistema governativo com a estrutura da política pública em vigor no Brasil.

---

130 ROQUE (op. cit., p. 271).

131 ROQUE (2014).

### 3. A REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PORTUGAL

A República Portuguesa tem uma área total de 92 090 km<sup>2</sup>, com população residente de 10.344.802 pessoas<sup>132</sup> e o regime político vigente é o regime democrático. As principais divisões administrativas de Portugal correspondem aos 18 Distritos no continente que se subdividem em 308 municípios e 3.091 freguesias. Além disso, há duas regiões autónomas: os arquipélagos dos Açores e da Madeira. Após 1976, os Açores e a Madeira passaram a ter o estatuto de Região Autónoma, deixando de se dividirem em distritos, passando a ter um estatuto político-administrativo e órgãos de governo próprios, sendo limitadas à fiscalização dos órgãos de soberania estatal e do Tribunal Constitucional.

A Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>133</sup> é a principal fonte de direito do país, datada de 1976, e passou por consecutivas revisões no período de 1982 até 2010. Em Portugal, o sistema de governo adotado é o parlamentarismo misto, no qual as regras peculiares dos sistemas presidencial e parlamentar convivem<sup>134</sup>. O parlamentarismo tem como fundamento a equidade e cooperação entre o poder Executivo e o poder Legislativo no exercício do poder. É caracterizado por haver uma partilha no poder executivo entre o Chefe de Governo (Primeiro Ministro) e o Chefe de Estado (Presidente ou Rei). No caso de Portugal, o Presidente possui uma função mais ativa e fortalece as imputações políticas do Chefe de Estado.

O parlamentarismo misto em Portugal<sup>135</sup> é caracterizado por ter dois órgãos principais: o parlamento e o Presidente da República. O Chefe de Governo (Primeiro Ministro) tem responsabilidade perante o parlamento e também perante o Chefe de Estado (Presidente); é possível a dissolução do parlamento por decisão e iniciativa do Presidente. O gabinete configura como órgão constitucional autónomo e o Presidente tem poderes próprios de administração política, incluindo o poder de nomear e exonerar o Primeiro Ministro.

A Administração Pública Portuguesa pode ser categorizada em 3 grandes grupos<sup>136</sup>, de acordo com a sua relação com o Governo:

- Administração directa do Estado
- Administração indirecta do Estado
- Administração Autónoma.

132 CENSO 2021. Disponível em [https://www.ine.pt/scripts/db\\_censos\\_2021.html](https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html) Acesso em 19 nov. 2021.

133 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em 19 nov. 2021.

134 PAIANO (2016, p. 123 a 125).

135 PAIANO (2016, op. cit.).

136 PAIANO (2016, op. cit.).

O grupo Administração directa do Estado<sup>137</sup> reúne todos os órgãos, serviços e agentes do Estado que visam a satisfação das necessidades colectivas. Este grupo pode ser dividido em: (a) serviços centrais - com competência em todo o território nacional; (b) serviços periféricos – são serviços regionais com zona de acção limitada,

O segundo grupo Administração indirecta do Estado<sup>138</sup> reúne as entidades públicas, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. Por prosseguir objectivos do Estado entram na categoria de Administração Pública, mas por serem conseguidos por entidades distintas do Estado diz-se que é Administração indirecta. Cada uma das entidades deste grupo está associada a um ministério, que se designa por ministério de tutela. Este grupo pode ser subdividido nos seguintes grupos: (a) serviços personalizados - pessoas colectivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, a exemplo do Instituto Nacional de Estatística; (b) fundos personalizados - Pessoas colectivas de direito público, instituídas por acto do poder público, com natureza patrimonial; (c) entidades públicas empresariais - Pessoas colectivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, com total capital do Estado.

O terceiro e último grupo Administração<sup>139</sup> autónoma reúne as entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e actividade. Estas entidades podem se subdividir em três categorias: (a) Administração Regional (autónoma) que reproduz o modelo da organização da Administração Directa e Indirecta do Estado, aplicando-a a uma região autónoma, seja dos Açores ou da Madeira; (b) Administração Local (autónoma) também reproduz a organização da Administração Directa e Indirecta do Estado, aplicando-a a um nível local; (c) Associações públicas formadas por pessoas colectivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução. Exemplos são as Ordens Profissionais.

As entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) e as associações e freguesias e de municípios de fins específicos constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013<sup>140</sup>, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Estas entidades têm a natureza de associações públicas de autarquias locais. As entidades intermunicipais têm, em síntese, atribuições no âmbito do

---

137 PAIANO (2016, op. cit.).

138 PAIANO (2016, op. cit.).

139 PAIANO (2016, op. cit.).

140 Lei das Autarquias Locais - Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1990&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis) Acesso em 12 jan. 2021.

planeamento e desenvolvimento regional e na prestação de serviços públicos essenciais, promovendo a articulação entre os municípios e os serviços da administração central em vários domínios. As associações de freguesias e de municípios de fins específicos são constituídas para promover determinados fins de interesse comum aos seus associados.

O sistema político português baseia-se no princípio da soberania popular através do sufrágio universal. Nesse sistema, o Presidente da República passou a personificar a unidade da nação (art. 120º da CRP), sendo depositário da confiança popular, uma vez que o sufrágio é exercido diretamente. A Assembleia da República é também eleita por legitimidade direta e o Chefe de Governo de forma indireta pelos deputados que formam a Assembleia. O voto é um direito, não obrigatório, a todos os portugueses com exceção de menores de 18 anos ou pessoas portadoras de doenças psiquiátricas.

Após esse breve panorama é necessário abordar a metodologia empregada na pesquisa, que propiciou a construção da rede administrativa de Portugal. A proposta de estudo das políticas públicas sob o ponto de vista de redes não é nova. Pode-se dizer que a “produção de políticas públicas”, a problematização e o processamento político de um problema social não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes<sup>141</sup>, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas. Tais contextos podem ser observados em diferentes níveis e áreas da política – desde parcerias público-privadas locais e áreas de política nacional até redes transnacionais de organizações, nas quais cooperam governos e organizações não-governamentais para tentar resolver problemas globais. Frequentemente essas configurações modernas de formulação de políticas públicas são de tal maneira híbrida ou heterárquica, que os níveis não são sempre claramente separados, mas, ao contrário, atores de diferentes níveis com frequência cooperam no processo de produção de políticas. Já existe uma literatura considerável sobre este fenômeno de redes de políticas públicas. Esta permite não apenas uma ampla classificação teórica e de concepção de diferentes perspectivas e abordagens, como também algumas generalizações empíricas a respeito da estrutura de produção de políticas em democracias modernas. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.

A criação de estruturas horizontais complexas de governança dentro do União Europeia e em nível global ativou mentes jurídicas e sociológicas, desafiando estruturas verticais de controle de comando, adjudicação e territorialidade. Com sua ênfase em estruturas heterárquicas informais, o

---

141 SCHNEIDER (2005, p. 37 e 38).

conceito de “rede” parece particularmente adequado para explicar estruturas de governança que são compostas por diversos atores<sup>142</sup>. Originário da ciência da computação, o termo "rede" é definido como um acoplamento não hierárquico e relativamente solto de elementos constituintes, também denominados “nós”. A unidade de relações entre os nós são conceituadas como “arestas” que formam uma rede. Desta estrutura acêntrica inicial segue-se que a autoridade é conceituada como sendo compartilhada pelos diferentes atores da rede. Curiosamente, o conceito de rede sociológica é análogo ao da Internet e traduz diretamente a infraestrutura técnica da Internet para as humanidades.

A tentativa empírica de aplicar a metodologia de rede ao quadro interno da administração pública de Portugal teve como objetivo apresentar uma visualização e, simultaneamente, mapear a distribuição de cargos e funções de modo a serem observados, já que só podemos comparar aquilo que efetivamente podemos ver. Contudo, essa metodologia teve como princípio não apresentar uma visualização linear ou hierárquica, mas que apresentasse também a relação entre os atores políticos nessa rede.

Deste modo, a rede foi construída com base em informações disponibilizadas pelo próprio governo<sup>143</sup> e a partir de tais informações foi realizada a proposta de configuração da rede da administração interna de Portugal que permitisse uma visualização das relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>144</sup> e os principais cargos públicos no país tendo início nos Chefe de Governo e Chefe de Estado passando pelo Conselho de Ministros, Secretarias, Assembleia Legislativa, Deputados, Tribunais e Juizes de 1ª, 2ª e última instâncias, além do executivo e legislativo nos Distritos Regionais e alcançando o nível micro das freguesias nelas representadas pelas assembleias e juntas da freguesia. Ao todo foram identificados 12.623 entes públicos que correspondem aos principais cargos públicos do país, conforme demonstra a Figura 2, a seguir:

---

142 BERNSTORFF (2003, p. 511 e 512).

143 Fontes da Rede em Portugal:

Portal do Governo <https://www.portugal.gov.pt/>

Portal da Assembleia da República <https://www.parlamento.pt/>

Portal Autárquico <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

<https://dgpj.justica.gov.pt/>

<https://www.pgdlisboa.pt/>

<https://www.citius.mj.pt/>

<https://www.taf.mj.pt/>

<https://www.ministeriopublico.pt>

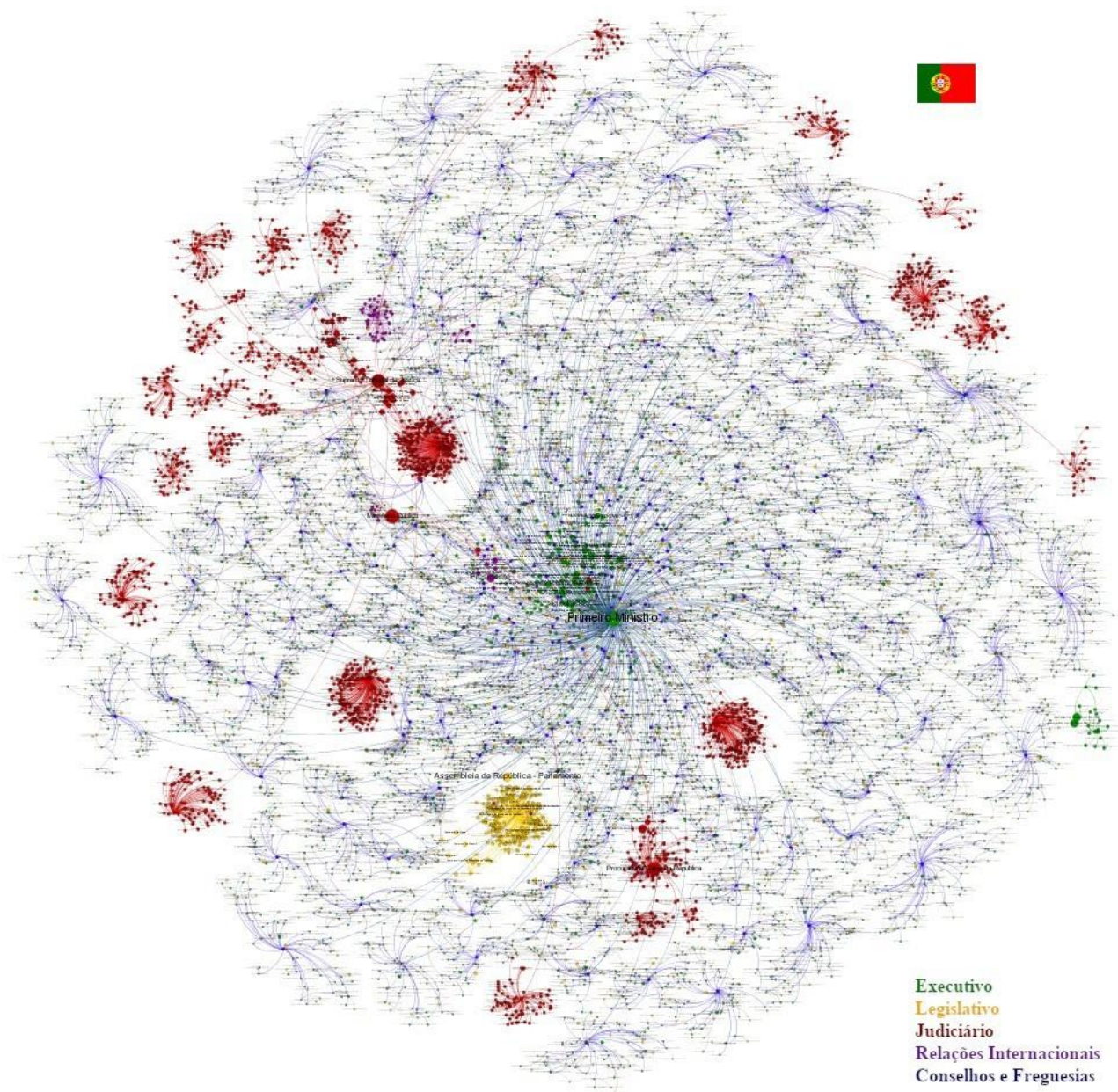
<https://osae.pt/>

<https://www.csm.org.pt/>

144 Os dados brutos utilizados para configuração da rede administrativa estão disponíveis em:

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ViBBc60xe6KbydGPT\\_65GfkBDPZJjKN4dtQe4Vj2uzo/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ViBBc60xe6KbydGPT_65GfkBDPZJjKN4dtQe4Vj2uzo/edit?usp=sharing)

Figura 2: Rede da administração pública de Portugal



Fonte: SOUSA, Flávia (2022).

A primeira pergunta que surge ao observar a Figura 2 é saber como foi realizada a construção dessa imagem de rede da administração pública de Portugal. Para tal foi utilizado o software Gephi 0.9.2<sup>145</sup> em sua última versão mais atualizada. Basicamente, o software permite relacionar os dados de duas ou mais colunas do Excel© ou Libre Office Calc. Em uma das colunas

145 O Gephi é um pacote de software de código aberto e gratuito para visualização, análise e manipulação de redes e grafos. Ele foi escrito na linguagem Java e na plataforma NetBeans e é disponibilizado para os sistemas operacionais Windows, Linux e MacOS. Esta ferramenta possibilita aplicar conceitos de Teoria dos Grafos e Ciência das Redes. Disponível em: <https://gephi.org/users/download/> acesso em 02 de dez. 2021.

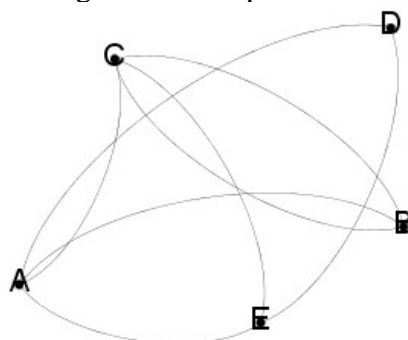
inserimos os nós, que podem assumir qualquer tipo de identidade, e.g.: pessoas, animais, objetos, cidades, instituições, etc. Em outra coluna inserimos as arestas, ou conexões, encontradas entre os nós. A título de exemplo, podemos considerar que sejam nós as primeiras cinco letras do alfabeto – A, B, C, D, E. A partir desses nós, construir relações entre eles, ou seja, o nó A relaciona-se com os nós B e D. O nó B relaciona-se com o nó C. Nó C relaciona-se com A, B e E. O nó D relaciona-se com E. O nó E relaciona-se com A, e assim por diante. Deste modo as colunas 1 e 2 ficariam assim:

Figura 3: Exemplo de tabela no Gephi 0.9.2

A	B
NÓS	ARESTAS
A	B
A	D
B	C
C	B
C	A
C	E
D	E
E	A

Ao importar a tabela apresentada na Figura 3 para o software é possível visualizar as conexões entre os nós, conforme a imagem seguinte:

Figura 4: Exemplo de imagem gerada no Gephi 0.9.2



O software também apresenta diversos recursos para organizar a visualização da rede, tais como: inserir legendas, alterar cores entre outras formas de aprimorar a visualização dos dados nele inseridos utilizando algoritmos de contração, expansão, rotação, valores de arestas e até mesmo dados geográficos como mapas<sup>146</sup>.

Compreendido os fundamentos de funcionamento do software, podemos agora fornecer a explicação de como chegamos à Figura 2 que retrata a rede administrativa de Portugal. Na imagem,

<sup>146</sup> CHERVEN (2013, p. 58).

cada nó corresponde a uma entidade pública da administração interna e, conforme foi mencionado, os dados foram coletados em sites oficiais do Governo de Portugal, a saber:

Fontes da Rede em Portugal:

- Portal do Governo <https://www.portugal.gov.pt/>
- Portal da Assembleia da República <https://www.parlamento.pt/>
- Portal Autárquico <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>
- <https://dgpj.justica.gov.pt/>
- <https://www.pgdlisboa.pt/>
- <https://www.citius.mj.pt/>
- <https://www.taf.mj.pt/>
- <https://www.ministeriopublico.pt>
- <https://osae.pt/>
- <https://www.csm.org.pt/>

Os dados foram coletados manualmente, ou seja, cada nó foi identificado e suas respectivas arestas. É por meio deste processo de inserção de nós e arestas que se observa duro o trabalho de pesquisa realizado nesta dissertação. Ao todo, foram necessários três meses e meio para chegarmos a uma rede de Portugal e do Brasil que nos permitisse realizar um trabalho comparativo, tendo em vista que ambos os governos não disponibilizam um arquivo único que reúna os dados de todos os cargos políticos nos países envolvendo os três poderes na administração pública.

No caso específico de Portugal, por meio dos sites mencionados foram identificados os **principais** cargos públicos dos três poderes e selecionados 12.623 entes. Obviamente, a rede política administrativa de Portugal não se encerra nos entes selecionados, já que o conceito de rede, por si, é um conceito expansivo<sup>147</sup> que se refere a uma estrutura aberta, isto é, que não tem início nem fim, mas está baseado na conexão que cada nó cria e desenvolve. O que é um nó depende dos tipos de redes à qual esse nó está associado, que podem ser mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais, conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia, por exemplo, são economias, sociedades e estados do mundo inteiro.

---

147 CASTELLS (1999, p. 497).

Mas como chegamos a esse número exato de 12.623 entes ou nós? Não chegamos, é melhor dizer que paramos ao alcançar este montante, pois já nos permitia visualizar um resumo da estrutura principal da rede administrativa interna do país. Poderíamos incluir mais nós, sim. Mas isso provocaria uma repetição de uma mesma estrutura interna já encontrada, ou seja, “subnós” de uma mesma estrutura já identificada. Poderíamos excluir nós, não seria proveitoso para o objectivo do trabalho, mas sim. Poderíamos, por exemplo, manter apenas nós que representam a estrutura do poder executivo se o objetivo fosse apenas observar o executivo, poderíamos até manter apenas os nós relacionados ao exercício do Direito Internacional. Enfim são inúmeras as configurações que podemos tirar de uma rede, desde que seja possível identificá-la.

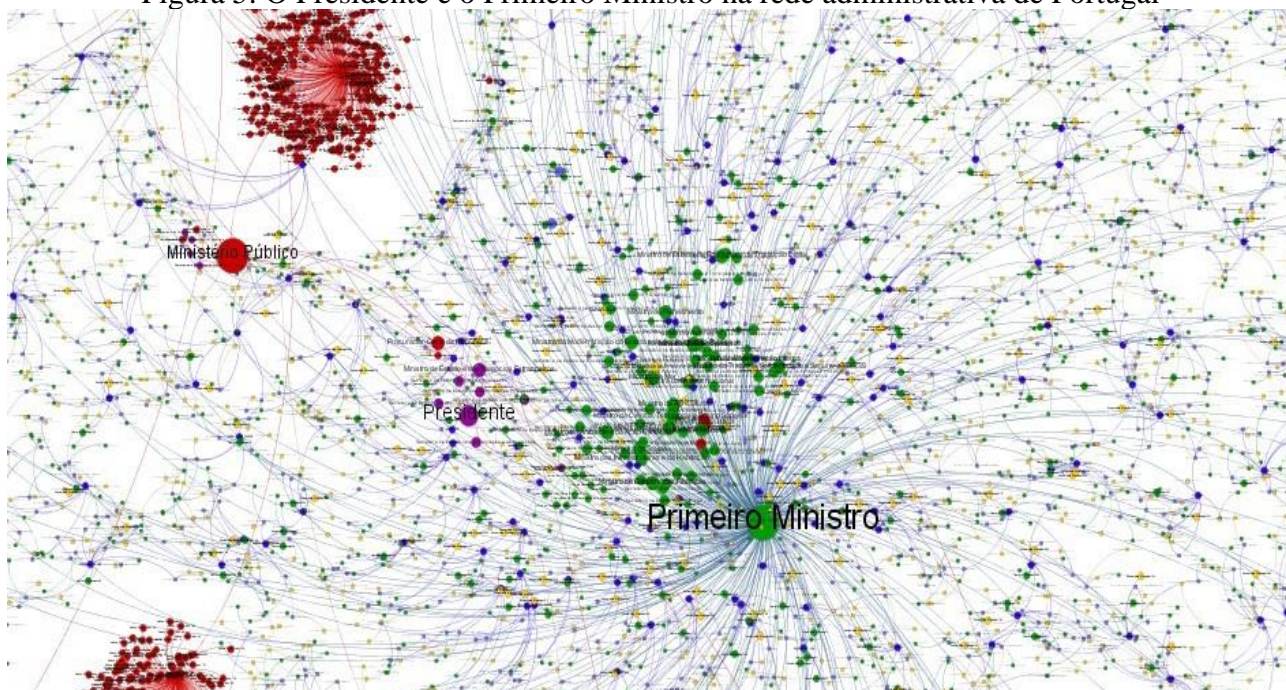
A partir da observação da Figura 2, vamos agora descrever a estrutura da rede administrativa de Portugal. Dentre as regras básicas para início de observação de uma rede exige que se compreenda que: quanto mais central um nó, mais poder ele tem na rede e, por assim ser, quanto mais periférico, menos poder esse nó tem no todo da rede. Para isso, e mais à frente, será necessário realizar alguns recortes, ou zoom na rede que nos permitirão identificar alguns pontos relevantes durante essa observação.

De modo geral, a rede da administração pública portuguesa mostra-se bem distribuída e equilibrada, ou seja, ela não apresenta pontas, repuxos intensos ou grande separação entre os nós, isso demonstra a integração e equilíbrio de poderes na administração pública portuguesa.

Outra observação pertinente é em relação ao Poder Judiciário (em vermelho) e a sua distribuição uniforme e concentrada – sobretudo dos Tribunais da Relação - em comarcas ou distritos regionais por todo o país. Dessa forma, a partir dessa observação, talvez possa-se dizer que o poder judiciário funciona a nível regional em Portugal e que nesta concentração afasta-se localmente nos municípios e freguesias, devendo os casos serem encaminhados para as comarcas ou distritos. Isso poderia significar um distanciamento do poder judiciário da maioria da população rural ou residente nas pequenas freguesias que compõem a maior parte do país.

No centro da rede é possível identificar a principal instância de poder na administração pública que é a figura do Chefe de Governo ou Primeiro Ministro cercado pelo Conselho de Ministros. Um pouco mais afastado encontra-se a figura do Chefe de Estado ou Presidente da República Portuguesa conforme o zoom representado na Figura 5 seguinte:

Figura 5: O Presidente e o Primeiro Ministro na rede administrativa de Portugal

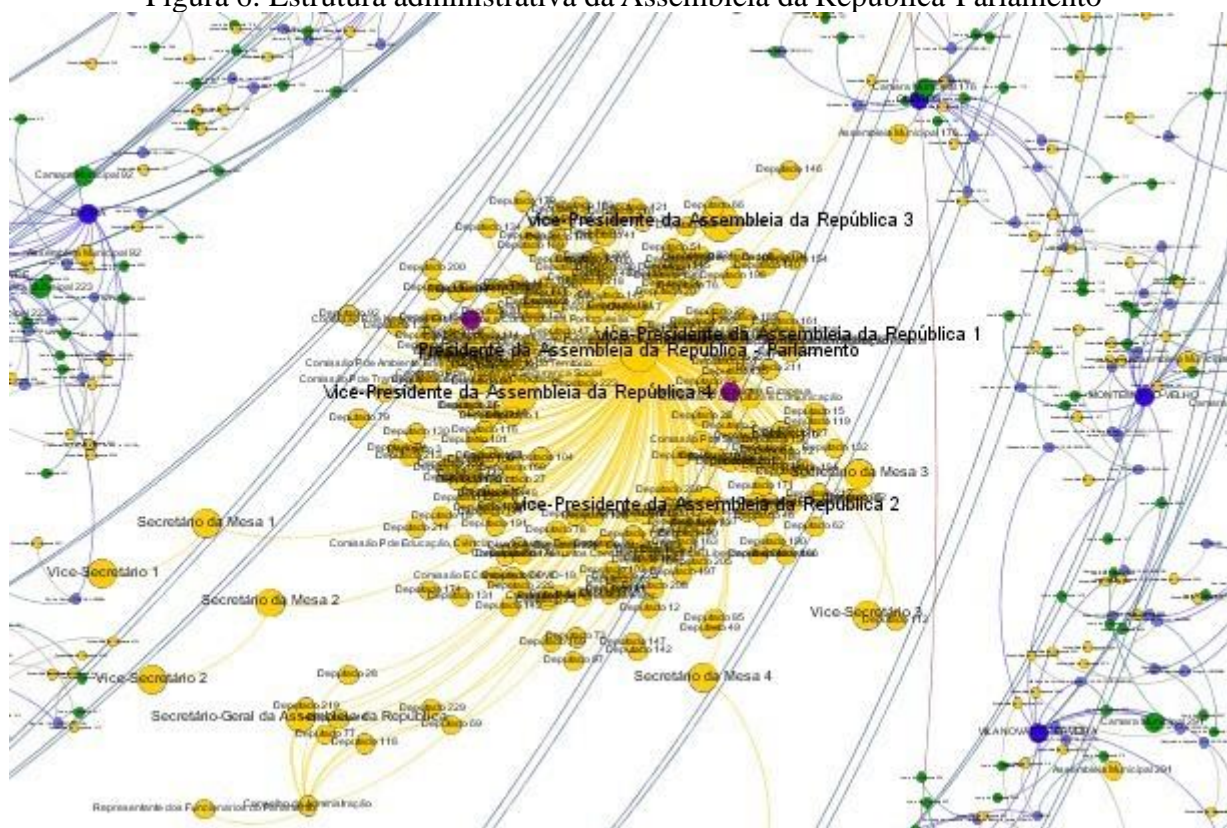


A Figura 3 mostra de o Chefe de Estado menor que o Chefe de Governo tendo em vista que a sua função na administração interna é limitada. O Presidente apenas tem poder executivo muito limitado sob a sua própria Casa Civil e a sua Casa Militar. A sua cor representada em roxo deve-se à função de representar o país nas relações internacionais. Já o Chefe de Governo é a principal figura da administração pública responsável pelo Programa de Governo. Na rede aparece juntamente com o Conselho de Ministros que ficam ao encargo de aprovar propostas de lei, depois apresentadas para votação na Assembleia da República, ao encargo de produzir decretos-lei relativos à efectiva execução do programa de governo da nação, a análise e tomada de decisões relativas ao aumento ou diminuição das receitas e das despesas públicas<sup>148</sup> (tarefa hoje especialmente importante devido aos limites de endividamento impostos pela União Europeia aos países integrados, e que requer um rigor particular face à racionalização de recursos do país), e outras funções, essencialmente de carácter executivo e regulamentar.

Quando ao poder legislativo (em amarelo), podemos observar que a Assembleia Parlamentar se encontra um pouco afastada do nó que representa o Primeiro Ministro. Em parte, devido à sua importância na rede administrativa, configurando-se como uma instância de poder que simultaneamente contribui e compete e, em parte, devido à sua proximidade com o nível micro da rede, que é quando o poder legislativo abarca os municípios nos Conselhos e freguesias.

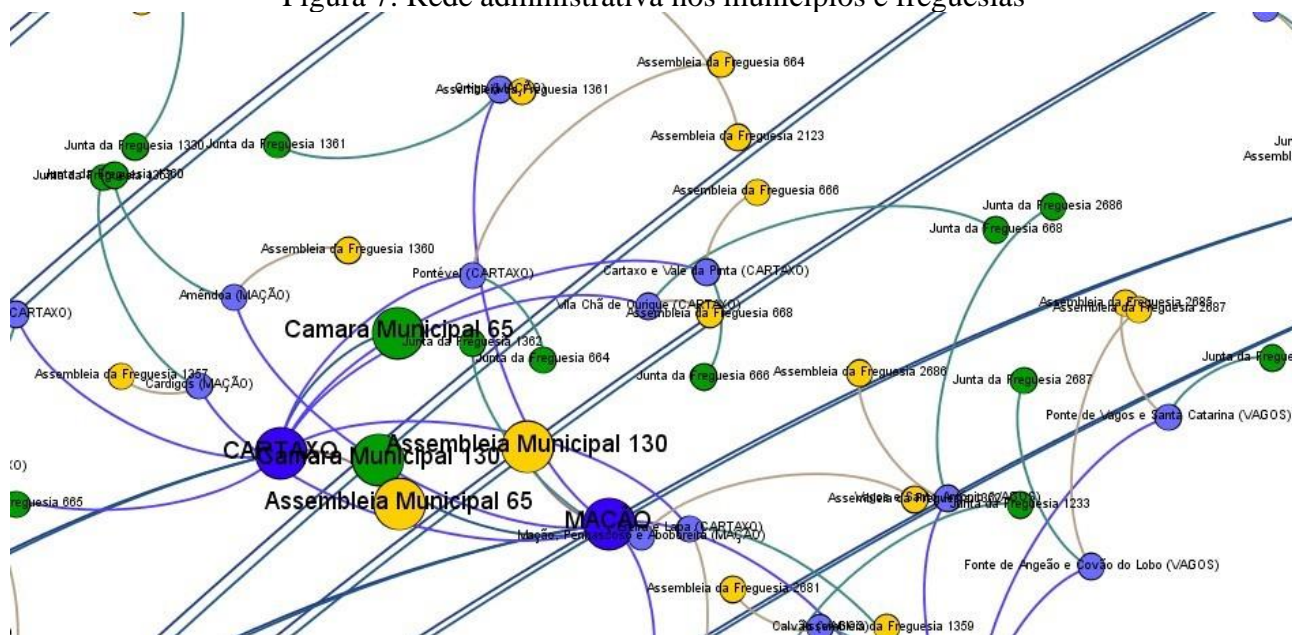
148 RAMOS (2010).

Figura 6: Estrutura administrativa da Assembleia da República-Parlamento



Actualmente existem 3.091 freguesias, das quais 2.882 freguesias no Continente, 155 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira. A nível micro, em relação às autarquias observamos por toda a rede a cópia ou reprodução do modelo da administração pública central em que convive a tensão entre o poder legislativo e executivo agindo nos municípios e freguesias de Portugal, onde é possível observar a nível municipal o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal e as Juntas das Freguesias e Assembleias das Freguesias, conforme demonstra a Figura 5 em que exemplificam os municípios de Cartaxo e Mação e respetivas freguesias:

Figura 7: Rede administrativa nos municípios e freguesias



A convivência entre os poderes executivo e o legislativo a nível micro em todo o país, ou seja, a nível municipal, pode facilitar a administração e resolução de problemas de ordem pública, bem como a implementação de políticas e planos nacionais com maior eficiência e celeridade.

Tecidas as considerações sobre a estrutura da rede de administração interna, vamos agora observar o que acontece com o Ministério de Negócios Estrangeiros de Portugal e quais são as relações estabelecidas entre principal ente público responsável pelas relações internacionais no país com a estrutura administrativa de Portugal.

### 3.1 A Participação Do Ministério De Negócios Estrangeiros Na Rede Da Administração Pública De Portugal

A Constituição Portuguesa atribui ao Presidente algumas competências nas relações externas do país<sup>149</sup>, como nomear embaixadores, sob indicação do Chefe de Governo, ratificar tratados internacionais depois de aprovados e declarar guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz. Confere também o poder ao direito de recusa de referendo, que pode ser feita mediante as propostas apresentadas pela Assembleia ou pelo Governo.

<sup>149</sup> PAIANO (op. cit., p. 126).

## Os artigos 7º e 8º da CRP tratam das relações internacionais em Portugal:

### Artigo 7º Relações internacionais

1. Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.
2. Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.
3. Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão.
4. Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa.
5. Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da ação dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos.
6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.
7. Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma.

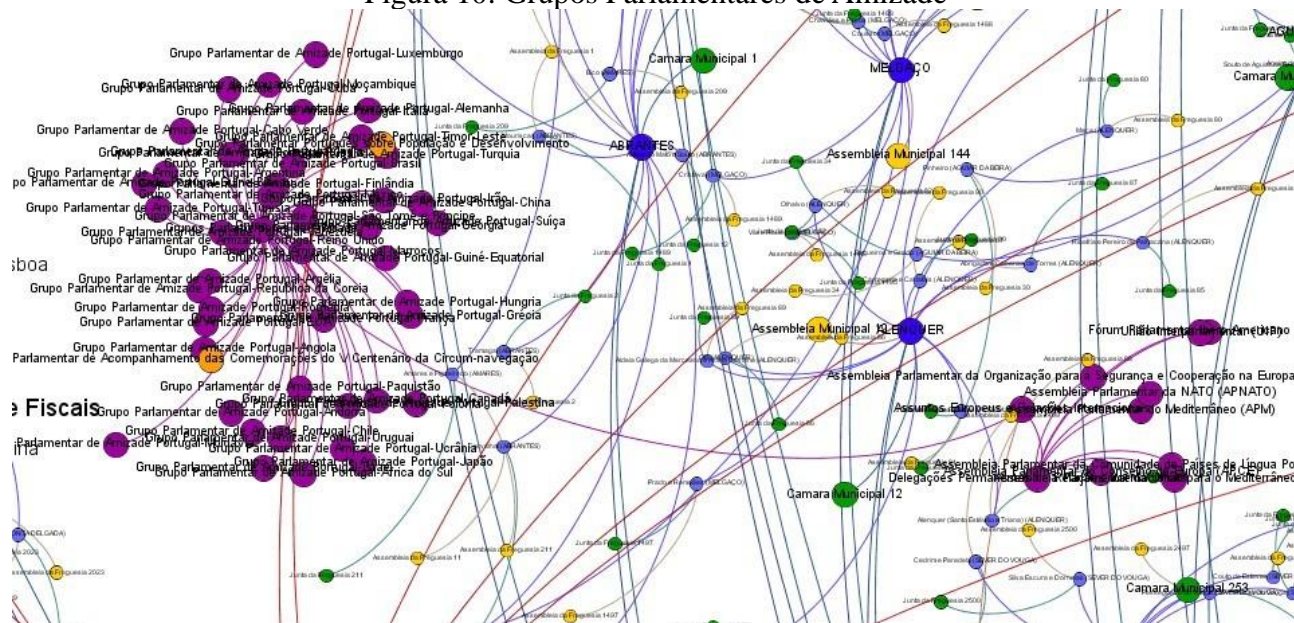
### Artigo 8º - Direito internacional

1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.
2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.
3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.
4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.





Figura 10: Grupos Parlamentares de Amizade



Após este zoom na rede de actores e órgãos responsáveis pelas relações exteriores de Portugal pode-se dizer que estão integrados à rede da administração pública interna do país relacionando-se com os os poderes governativos da nação.

### 3.2 Empresas Parceiras Da Administração Pública Em Portugal

Sob a perspetiva da governação e a colaboração entre o Estado e empresas através de parcerias público-privadas, abordamos, neste item empresas que são parceiras da administração pública no país.

Em 2003, o Governo publicou o Decreto-Lei nº86/2003, de 26 de Abril para regulamentar o regime de contratação pública baseado em Parceria Público-Privada PPP<sup>152</sup>. Este diploma regula todos os sectores e tem como principal objectivo a definição das normas gerais aplicáveis à intervenção do sector público no acompanhamento de todas as fases das Parcerias Público-Privadas. Três anos mais tarde, o referido diploma sofreu várias alterações através do Decreto-Lei nº141/2006, de 27 de Julho cujo objectivo primordial foi simplificar e resguardar melhor o interesse público, nomeadamente no que respeita à partilha de riscos entre o sector público e privado. Para além destes diplomas que são horizontais a todos os sectores, em diversos sectores, como no do

152 SOUSA (2009, p. 24).

ambiente, da saúde ou dos transportes, existe regulamentação específica que visa complementar as suas especificidades individuais.

Todos os processos de adjudicação de uma Parceria Público-Privada<sup>153</sup> começam com o lançamento do concurso público e terminam com o *Financial Close* ou assinatura do contrato de concessão. As fases desse processo são:

- Lançamento do Concurso Público
- Apresentação de propostas
- Avaliação pelo sector público
- Escolha/Apresentação/Avaliação da melhor oferta
- Proposta de adjudicação
- Adjudicação definitiva
- *Financial Close*

À semelhança do que se verificou nos últimos 30 anos nos países desenvolvidos, também em Portugal as reformas ao nível do serviço público consagraram uma nova abordagem do sector da Saúde<sup>154</sup>, em que o Estado decide e configura as actividades pretendidas e solicita ao mercado ou internamente à administração indirecta a solução mais eficiente para as realizar. No sector da Saúde, a evolução do SNS para a contratualização generalizada da prestação de cuidados é exemplo disto.

Em 2002, surgem as primeiras acções com vista ao lançamento das PPP no sector da Saúde em Portugal. As PPP apresentam-se como um impulso reformador do sistema de Saúde. Visavam fazer face ao considerável défice de implementação das reformas que anteriormente tinham sido propostas – para estimular a modernização do SNS, designadamente das suas infraestruturais – e à necessidade de introdução da eficiência do sector privado na prestação de cuidados clínicos. A título de exemplo, realizamos uma pesquisa na internet<sup>155</sup> para saber mais sobre as empresas que

---

153 SOUSA (2009, op. cit.).

154 RABELO (2014, p. 48).

155 Fontes:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/sintese-mensal-da-contratacao-publica/>

<https://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/>

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros>

<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/>

<http://www.portaldalideranca.pt/>

<https://www.dn.pt/tag/diario-economico.html>

Teses e dissertações de mestrado:

[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1777/1/Tese\\_Susana\\_Sousa.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1777/1/Tese_Susana_Sousa.pdf)

[https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18508/1/Nuno\\_Pires\\_MGO\\_2019.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18508/1/Nuno_Pires_MGO_2019.pdf)

participam do terceiro setor em Portugal, tendo em vista que este não é o objeto principal da tese. As palavras-chave ou termos inseridos na busca foram: «governo português parceria público privada»; «contratos português e empresas privadas»; «empresas do terceiro setor em português»; «empresas estrangeiras e contratos com o governo de português».

Sabe-se que no biênio 2018/19, em termos de origens<sup>156</sup>, empresas da França, Alemanha e Espanha lideraram o investimento estrangeiro em Portugal, mas havia também projetos industriais do Japão, do Reino Unido, da Bélgica e dos EUA. O resultado da pesquisa pode ser observado na Tabela 2 em que apresentamos uma lista não-exaustiva de empresas parceiras da administração pública portuguesa:

Tabela 2: Empresas parceiras da administração pública em Portugal – Fev/2022.

EMPRESA/GRUPO	PAÍS DE ORIGEM	OBJECTO DE CONTRATO
“Blue Path Technology Unlimited Company” pela Google LLC.	EUA	Cabo Submarino Equian Portugal – África do Sul
Asklepios	ALEMANHA	Teste Antigénico – COVID 19
Bosch Car Multimedia Portugal, S.A.	ALEMANHA	Multimédia para Automóvel
Brisa, S.A.	PORTUGAL	Rodoviárias
Capgeminiengineering	FRANÇA	Engenharia - Investigação e Desenvolvimento (R&D)
Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, S.A.	ESPAÑA	Rodoviárias
Conduril, Construtora Duriense, SA	PORTUGAL	Rodoviárias
Connected Intelligence Limited	IRLANDA	Web Summit em Portugal
Continental Advanced Antenna	ALEMANHA	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico junto a universidades portuguesas
Dalkia	ALEMANHA	Energia Solar e energia para hospitais
Desarrollo de Concesiones Viárias Uno, SL	ESPAÑA	Rodoviárias

<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8433/1/As%20PPP%20na%20Sa%C3%BAde%20em%20Portugal%20-%20C1%C3%A1udia%20Rebelo%20-%20Vf.pdf>

156 PINTO, Lídia. Tivemos muito e bom investimento em 2019 e a dinâmica vai manter-se. **Dinheiro Vivo**. Entrevista publicada em 30 nov. 2019. Disponível em:

<https://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/NewDetail.aspx?newId=%7B0B4AA4E0-645B-4921-9C9E-B960FCF90271%7D> Acesso em 22 fev. 2022.

Dragados, S.A.	ESPAÑA	Rodoviárias
Edifer - Construções Pires Coelho & Fernandes	PORTUGAL	Rodoviárias
EGF - Environment Global Facilities	ESPAÑA E PORTUGAL	Tratamento de resíduos
Eiffage	FRANÇA	Rodoviárias
Espírito Santo Saúde	PORTUGAL	Gestão hospitalar
Font Salem Portugal S.A.	ESPAÑA	Distribuição e co-packing. Investimento em diversos setores na indústria transformadora.
Gestamp	ESPAÑA	Tecnologia para automóveis
Grupo Atrys Health.	ESPAÑA	Diagnóstico e de tratamento médico nas áreas da telemedicina e radioterapia
Gypfor – Gessos Laminados, S.A.	PORTUGAL	Construção civil: gessos e laminados
Hanon – Hanon Systems Portugal, S.A	COREIA DO SUL	Compressores para sistemas de ar condicionado de automóveis
Ineos Automotive	REINO UNIDO	Tecnologia para automóveis
Iridium Concesiones de infraestructuras, S.A.	ESPAÑA	Setor de automóveis
José de Mello Saúde SGPS, SA	PORTUGAL	Hospitais
Kirchhoff Automotive Portugal	PORTUGAL	Equipamentos para automóveis
Lena Engenharia e Construções, S.A.	PORTUGAL	Rodoviárias
Monte Adriano, SGPS	PORTUGAL	Rodoviárias
Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A.	PORTUGAL	Construção civil na área da saúde e rodoviárias
MSF Concessões, SGPS, S.A	PORTUGAL	Rodoviárias
Novopca - Construtores Associados, S.A.	PORTUGAL	Rodoviárias
Odebrecht	BRASIL	Rodoviárias
Panpor – Produtos alimentares	FRANÇA	Matérias primas agrícolas, vinicultura

Repsol S.A.	ESPAÑA	Energia
Sacyr Neopul	ESPAÑA	Construção civil
Santander Totta	ESPAÑA	Reabilitação integral de um edifício em Faro
Senvion SE	ALEMANHA	Energia eólica
Siemens Gamesa	ESPAÑA	Energia eólica
SetoSoares da Costa, SGPS, S.A.	PORTUGAL	Rodoviárias
Somague Itinere	PORTUGAL	Construção civil na área da saúde e rodoviárias
Sonae Arauco Mangualde	CHILE	Painéis de madeira, sustentabilidade ambiental
STE - Exploração Plásticos Unipessoal,	FRANÇA	Componentes para a indústria automóvel
Stelia Aerospace	FRANÇA	Aeronaves
Tecnovia, Sociedade de Empreitadas, S.A.	PORTUGAL	Rodoviárias
Teixeira Duarte, Engenharia e Construções, S.A.	PORTUGAL	Construção civil, hospitais, rodoviárias

Estes exemplos mostram investimentos ocorrendo nas áreas de transporte público, saúde e energia e indústria de automóveis com participação também de várias empresas portuguesas. O estudo das parcerias público-privadas na administração de Portugal merece maior atenção, talvez para desenvolvimento de uma nova pesquisa acadêmica mais profunda sobre o tema avaliando valores de investimento, validade e cumprimentos de contratos, classificação de empresas de acordo com o país de origem, mensurando o montante de contratos e investimentos oriundos de empresas transnacionais e de grupos nacionais.

No capítulo 4, seguinte, iremos apresentar a estrutura da rede administrativa do Brasil, seguindo abordagem semelhante à proposta realizada neste capítulo dedicado a Portugal, a fim de permitir a inserção de comparações ao longo do texto sobre as administrações públicas observadas.

## 4. A REDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

O Brasil é um país de área territorial correspondente a 8.510.345,538 km<sup>2</sup> com população estimada de 213.317.639 pessoas, composto por 26 estados formados por 5.570 municípios ou cidades<sup>157</sup> e o regime político vigente é o regime democrático.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados (26 estados), o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988<sup>158</sup>, em vigor actualmente. O Distrito Federal, localizado em Brasília, no Estado de Goiás é onde está a sede do governo brasileiro, no qual estão concentrados o Presidente da República e os três poderes federais: Executivo, Judiciário e Legislativo.

A Constituição brasileira manteve o presidencialismo através de plebiscito<sup>159</sup>, os cidadãos brasileiros decidiram conservar o regime como sistema de governo sendo esse baseado na rígida separação dos poderes. Todavia, com o tempo, essa rigidez foi atenuando e manteve-se mais branda do que idealizada.

O poder Executivo acumula a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo na figura do Presidente da República que assume tipicamente a função administrativa, porém extrapola a função atípica de legislar, e.g.: por meio da aplicação de medidas provisórias, propostas de emendas constitucionais, envio de mensagens e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, solicitando providências quanto ao plano plurianual e projeto de diretrizes orçamentárias, além de exercer função julgadora no contencioso administrativo.

Como se sabe, a soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. O alistamento eleitoral e o voto são: obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativo para: os analfabetos; os maiores de setenta anos; os maiores de dezasseis e menores de dezoito anos.

*Agentes Políticos*<sup>160</sup> são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado, são eles: o Presidente da República, os Governadores dos estados, os Prefeitos dos municípios e

---

157 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021). Disponível em: <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados.html> Acesso em 23 out. 2021.

158 Constituição da República Federativa Brasileira. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 29 nov. 2021.

159 PAIANO (op. cit., p. 128).

160 DI PIETRO (2020, p.1236).

respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários), os Senadores, os Deputados federais e estaduais e os Vereadores municipais.

*Agente público*<sup>161</sup> é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos:

- Agentes políticos;
- Servidores públicos;
- Militares
- Particulares em colaboração com o Poder Público.

Para bem compreender é preciso partir da ideia de que na Administração Pública brasileira<sup>162</sup> todas as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: pessoas jurídicas (União<sup>163</sup>, Estados e Municípios), órgãos (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos; estes ocupam cargos ou empregos ou exercem função. Cargo é a denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente. Com efeito, as várias competências previstas na Constituição para a União, Estados e Municípios são distribuídas entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de cargos criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração.

Os Estados<sup>164</sup> são as maiores unidades de hierarquia organizacional político-administrativas do país, sendo chefiadas por um Governador, que possui o poder executivo. As localidades chamadas de Capital são onde se encontram as sedes de Governo, geralmente um município dentro do Estado onde haverá um maior desenvolvimento económico devido o fluxo de importância política que o mesmo possui.

Os municípios brasileiros são unidades da federação (cidades) que possuem personalidade jurídica de direito público interno, são autónomos entre si, ainda que não soberanos. Portanto, possuem autoadministração, autogoverno e auto-organização, ou seja, elegem seus líderes e representantes políticos e administram seus negócios públicos sem interferência de outros entes da

---

161 DI PIETRO (2020, p. 1234).

162 DI PIETRO (2020, p. 1251).

163 União: o termo refere-se à pessoa jurídica de Direito Público representante do Governo Federal no âmbito interno e da República Federativa do Brasil no âmbito externo.

164 FREITAS, Eduardo de. "Estrutura Político-Administrativa do Brasil "; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/brasil/a-estrutura-politicoadministrativa-brasil.htm>. Acesso em 25 de outubro de 2022.

federação. A constituição vigente define quais tributos podem ser coletados por cada unidade da federação e como as verbas serão distribuídas entre eles.

O regime jurídico administrativo, no Brasil, sofreu alguma influência do sistema do *common law*<sup>165</sup>, especialmente do direito norte-americano. Mais recentemente, também vem sofrendo influência do direito comunitário europeu, emanado da União Europeia com a introdução da ideia de competição na prestação de serviços públicos, com reflexos na legislação sobre telecomunicações, energia elétrica, portos e correios<sup>166</sup>. Muitas das modificações produzidas no Direito Administrativo europeu, por meio de regulamentos, diretivas e decisões jurisprudenciais, adotadas no âmbito da União Europeia, como, por exemplo, a substituição da expressão serviço público por serviço económico de interesse geral (agora serviço de interesse geral, para abranger também a área social) e as alterações no regime dos contratos administrativos. De modo geral, as transformações do Direito Administrativo apontadas pelos autores europeus são praticamente as mesmas proclamadas pela doutrina brasileira, como a constitucionalização, a privatização (ou fuga do direito público), a consensualidade, a democratização.

As principais inovações foram introduzidas após a Constituição de 1988 e reforçadas pelas sucessivas Emendas, seja com a adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, seja sob a inspiração do neoliberalismo e da globalização que levaram à chamada Reforma do Estado, na qual se insere a Reforma da Administração Pública<sup>167</sup>. Não se pode deixar de mencionar a influência de princípios da ciência económica e da ciência da administração no Direito Administrativo, com duas consequências: de um lado, a formação do chamado Direito Administrativo económico e, de outro lado, a preocupação com princípios técnicos mais ligados à ciência da administração.

O princípio da eficiência<sup>168</sup>, por exemplo, foi introduzido de maneira expressa, na Constituição de 1988, pela EC n.º 19/98, esse princípio impõe ao Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços, bem como das obras que executa, como forma de chegar à preservação dos interesses que representa. Pode-se sentir sua presença em diversos dispositivos do Texto Constitucional, que surgem como um desdobramento natural na busca pela otimização das atividades administrativas. a lembrança quanto à necessidade de limitação de gastos com a folha de pessoal ativo e inativo, nos termos estabelecidos pela LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

---

165 DI PIETRO (2020, p. 102).

166 DI PIETRO (2020, p. 110).

167 DI PIETRO (2020, p. 111).

168 SPITZCOVSKY (2019, p. 88 e 89).

Dentre as principais tendências do Direito Administrativo no Brasil podemos citar a democratização da Administração Pública, o movimento de agencificação, a aplicação do princípio da subsidiaridade, a substituição do quadro de servidores públicos por mão de obra terceirizada, a consensualidade, a privatização (ou fuga para o direito privado).

Os Atos da Administração pública<sup>169</sup> podem ser classificados em:

- Atos de direito privado, como doação, permuta, compra e venda, locação;
- Atos materiais da Administração, que não contêm manifestação de vontade, mas que envolvem apenas execução, como a demolição de uma casa, a apreensão de mercadoria, a realização de um serviço;
- Atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor, que também não expressam uma vontade e que, portanto, também não podem produzir efeitos jurídicos; é o caso dos atestados, certidões, pareceres, votos;
- Atos políticos: que estão sujeitos a regime jurídico constitucional; os contratos;
- Atos normativos da Administração: abrangendo decretos, portarias, resoluções, regimentos, de efeitos gerais e abstratos; os atos administrativos propriamente ditos.

Para a construir a rede administrativa do Brasil seguimos os mesmos passos metodológicos da pesquisa realizada para a construção da rede administrativa portuguesa, mas a consulta foi realizada em sites brasileiros, a saber:

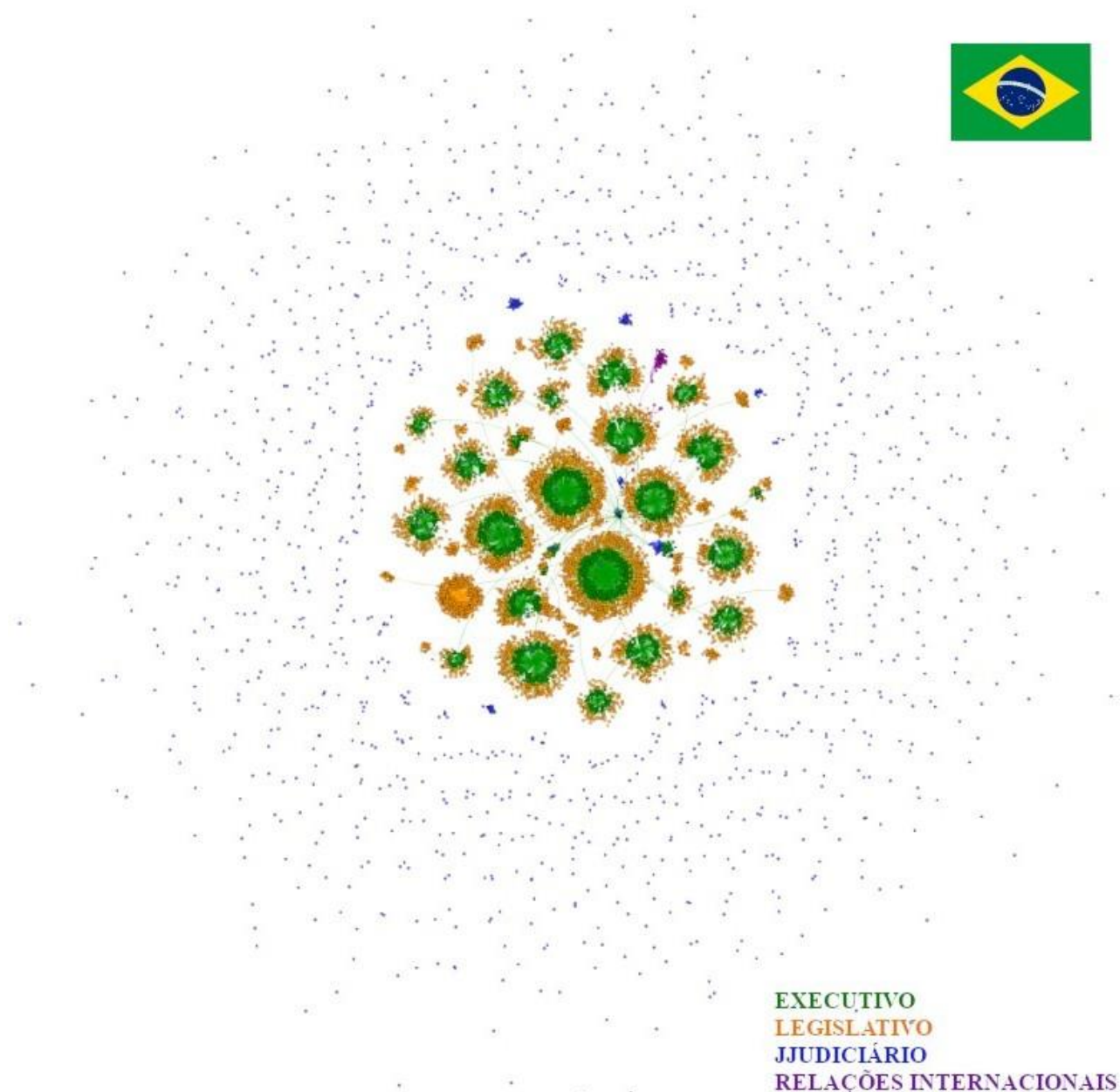
- Portal do Supremo Tribunal Federal: <http://portal.stf.jus.br/>
- Ministério Público do Brasil: [www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br)
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil: <https://www.gov.br/mre/pt-br>
- Portal do Congresso Nacional: <https://www.congressonacional.leg.br>
- Portal da Câmara dos Deputados: <https://bd.camara.leg.br/bd/>
- Portal da Câmara Legislativa: <https://www2.camara.leg.br/>
- Portal do Governo Federal: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/>
- Portais dos Governos Estaduais do Brasil: ao todo são 26 estados brasileiros
- Municípios: <https://centraldefavoritos.com.br/2017/04/19/organizacao-da-administracao-publica-no-brasil-a-partir-da-constituicao-federal-de-1988/>

---

169 DI PIETRO (2020, p. 456).

A partir desta pesquisa foram inseridos 14.092 nós na rede que representam os principais agentes políticos do governo brasileiro e que correspondem às instâncias de poder executivo (verde), legislativo (amarelo) e judiciário (azul) conforme representados na Figura 11. As cores mostram que esses poderes estão bem separados entre si, o que representa a distinção significativa de ação dos poderes no regime presidencialista.

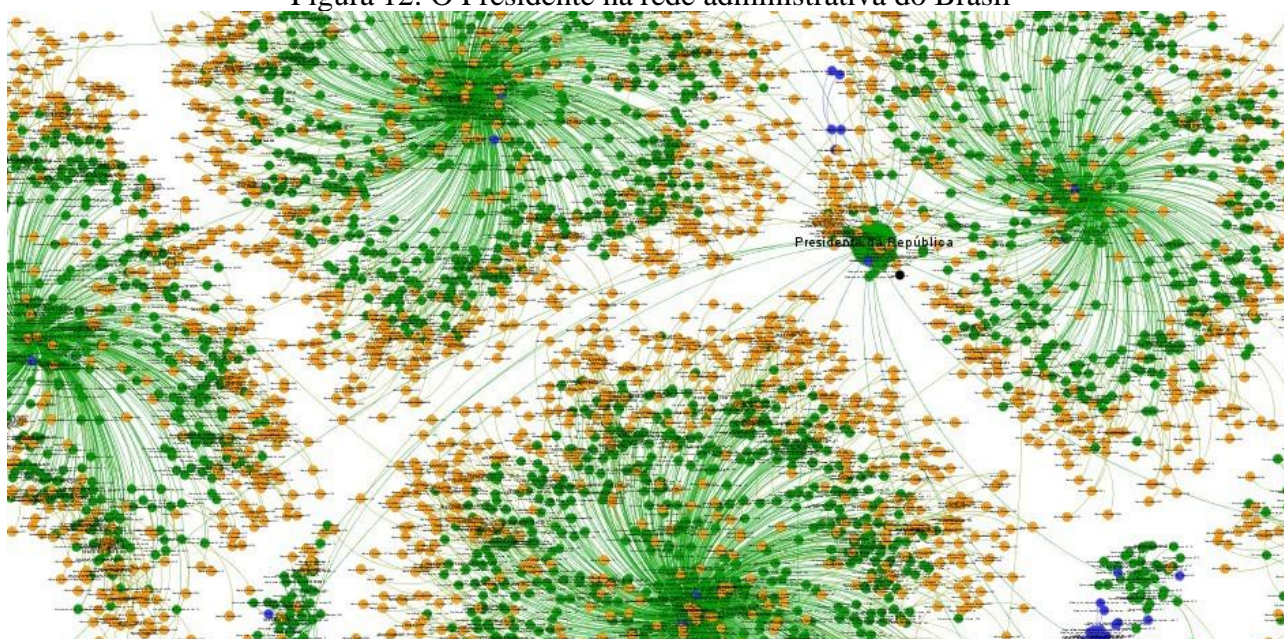
Figura 11: Rede da administração pública do Brasil



Fonte: SOUSA, Flávia (2022).

Agora vamos às considerações sobre a rede da administração pública brasileira<sup>170</sup>. Trata-se de uma rede distribuída sem a presença de arestas ou pontas significativas. A figura do Presidente da República está localizada no centro da rede, mas não é a figura central já que a primeira coisa que chama a atenção na imagem é a intensa presença do poder executivo (verde) que se encontra agrupado em grandes blocos e que ganham dimensão sobretudo a nível estadual. Estes blocos correspondem aos governos estaduais no Brasil.

Figura 12: O Presidente na rede administrativa do Brasil



Desta forma, podemos dizer que, ao contrário do que se esperava em um regime presidencialista, na actual realidade brasileira, o Presidente divide grande parte do poder executivo de governação com os governadores estaduais. Isso faz com que a rede não tenha um centro definido, ao contrário do que foi possível observar na rede administrativa de Portugal.

De modo que podemos dizer que o exercício do poder executivo no país não se encontra concentrado na figura do Presidente, mas está bem localizado e divide forças com os Governadores de cada estado, sobretudo de grandes centros económicos como os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul. Autores afirmam que o Presidencialismo no Brasil transforma o Poder Executivo em uma máquina com “super poderes”<sup>171</sup> que extrapola e deixa o prezado princípio da separação de poderes em crise. Ora, o Brasil é reconhecido por ser um dos países com maior carga tributária do mundo, e o funcionamento dessa máquina de superpopulação por parte do poder executivo pode ser considerada uma das causas desta situação.

170 Os dados brutos que permitiram a configuração da rede estão disponíveis em:

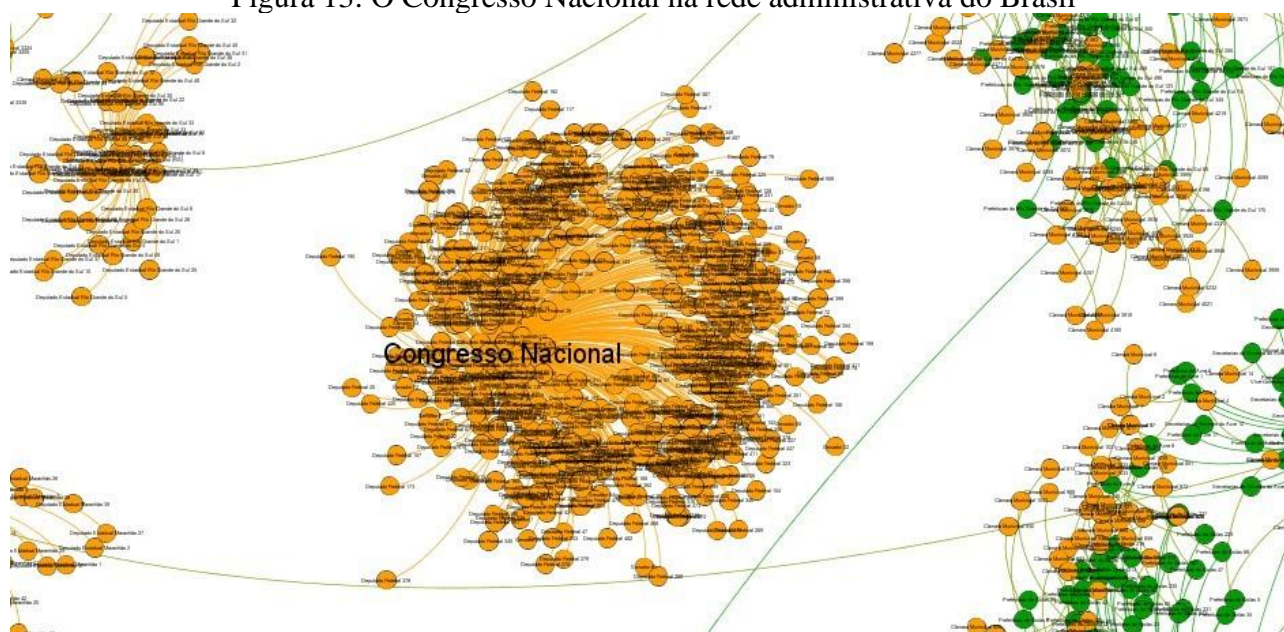
[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hCzedy3EPEX27a3aAI1tRgmySPPv\\_drnO3cdRYOh598/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hCzedy3EPEX27a3aAI1tRgmySPPv_drnO3cdRYOh598/edit?usp=sharing)

171 PAIANO (op. cit., p. 134).

De acordo com o Relatório do Fórum Econômico Mundial 2020<sup>172</sup> Um dos indicadores que constam no relatório é a “taxa total de impostos” que avalia o fardo ocasionado pela carga tributária de vários países nos negócios. Esta taxa representa a soma dos percentuais de diversos impostos que são recolhidos de corporações e não são cobrados simultaneamente, sendo que 38% (trinta e oito por cento) da economia brasileira está destinada ao pagamento de impostos.

O Congresso Nacional é o órgão constitucional que exerce, no âmbito federal, as funções do poder legislativo, quais sejam, elaborar/aprovar leis e fiscalizar o Estado brasileiro (suas duas funções típicas), bem como administrar e julgar (funções atípicas). O Congresso é bicameral, logo composto por duas Casas: o Senado Federal (integrado por 81 senadores, que representam as 27 unidades federativas (os 26 estados e o Distrito Federal) e a Câmara dos Deputados (integrada por 513 deputados federais, que representam o povo). O sistema bicameral foi adotado em razão da forma de Estado instalada no País (federação), buscando equilibrar o peso político das unidades federativas.

Figura 13: O Congresso Nacional na rede administrativa do Brasil



No Senado Federal, todos os estados e o Distrito Federal têm o mesmo número de representantes (3 senadores), independentemente do tamanho de suas populações; enquanto na Câmara dos Deputados, o número de representantes de cada unidade federativa varia conforme o tamanho da sua população (estados mais populosos, como São Paulo, chegam a eleger 70 deputados, ao passo que os menores, como o Acre, elegem oito).

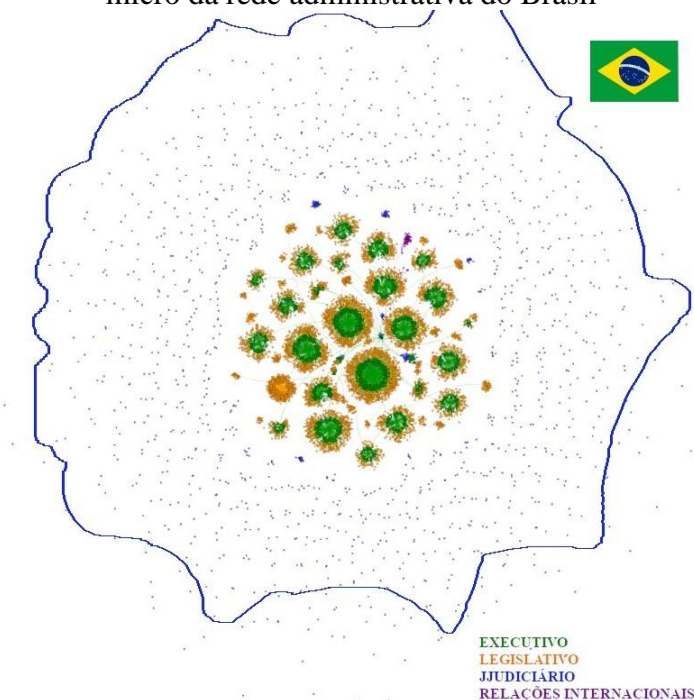
<sup>172</sup> *The Global Competitiveness Report 2020*: o relatório teve como objetivo avançar o foco para além do paradigma de avaliação do crescimento dos países buscando apontar a necessidade de colaboração público-privada. Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf) Acesso em 25 jan. 2022.

O Congresso Nacional que corresponde à Assembleia Legislativa a nível federal, onde estão os Senadores e Deputados Federais também forma um bloco concentrado de poder fazendo frente ao poder político do Presidente na rede.

A nível estadual e municipal é possível observar a força do poder legislativo no país que sempre acompanha o poder executivo nas grandes capitais e no total 5.568 municípios brasileiros compondo as assembleias legislativas estaduais, em que estão os deputados estaduais e as assembleias legislativas municipais, em que estão os vereadores municipais. O Brasil tem, aproximadamente, 57.500 vereadores municipais que são responsáveis por elaborar e aprovar as leis locais dos municípios. A amplitude do legislativo e do executivo no Brasil dificulta a proposta de monitoramento das atividades públicas internas, que é um dos princípios da governação global.

Em relação ao poder judiciário, observamos que, ao contrário de Portugal em que as comarcas e distritos regionais concentram os tribunais e juízes, no Brasil os tribunais e juízes encontram-se dissolvidos na rede administrativa.

Figura 14: Juízes de Direito que atuam nas instâncias micro da rede administrativa do Brasil

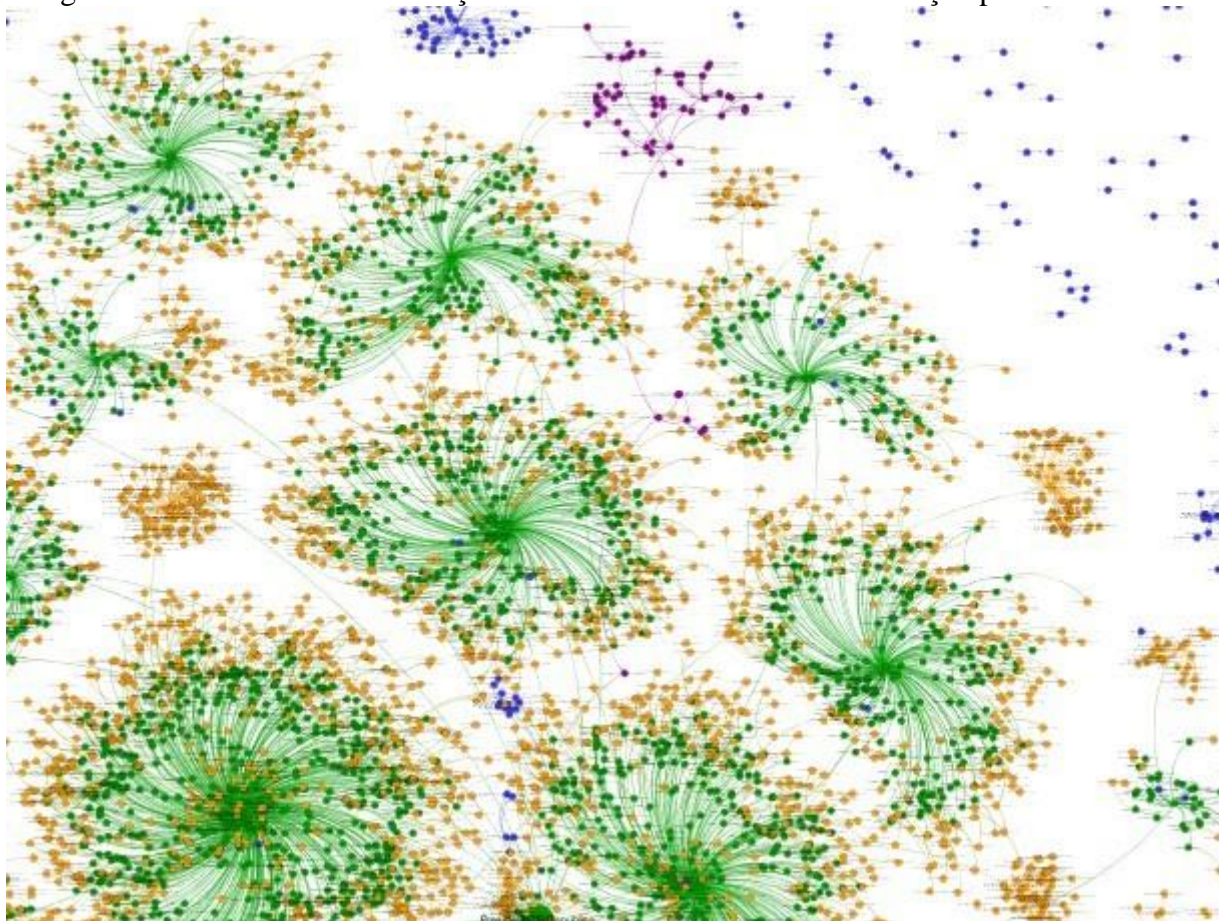


Isto é, ao todo são mais de 15 mil juízes de direito atuando nos estados e municípios brasileiros, alcançam níveis micros na rede administrativa, e é por isso que podemos observar na região periférica da rede do Brasil a imagem de inúmeros juízes e tribunais que formam formadas o mar do poder judiciário englobando as grandes ilhas verde e amarelas do legislativo e do executivo.

### 3.1 A Participação Do Ministério Das Relações Exteriores Na Rede Da Administração Pública Do Brasil

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, também conhecido como Itamaraty, é um órgão do Poder Executivo, responsável pela assessoria ao Presidente da República na formulação, no desempenho e no acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais. No Brasil, é competência do Chefe do Executivo<sup>173</sup>, Presidente da República, a administração da política externa, sendo ele o chefe diplomático do país, porém essa competência também é dividida com membros do Congresso Nacional. Também lhe é conferido a celebração de tratados, o desenvolvimento de relações com Estados estrangeiros, atribuição de créditos aos seus representantes diplomáticos, a celebração de convenções e atos internacionais (todavia, ambos sujeitos a referendo do Congresso), a direção de cerimônias cívicas, representação do Estado em atos solenes internacionais, conferir condecorações e distinções honoríficas, conselhos e até mesmo arbitragem nas crises e conflitos políticos internacionais.

Figura 15: O Ministério das Relações exteriores na rede da administração pública do Brasil



173 PAIANO (op. cit., p. 129).

Ao observar a rede administrativa do Brasil constatamos que, ao contrário de Portugal, apesar de o Ministro das Relações Exteriores (em roxo) estar em contato directo com o Presidente da República, os demais órgãos e secretarias do executivo responsáveis pelas relações internacionais encontram-se, à parte, e em região periférica da rede. Esta observação corrobora com a hipótese de pesquisa de que Portugal, devido à proximidade económica, geográfica e política com a União Europeia exigiria maior participação do Ministério de Negócios Estrangeiros na rede administrativa interna do país. Não é que o Brasil não desenvolva relações internacionais, mas é que estas cumprem seu papel mais diretamente ligadas com a política externa do país que com aspectos da administração pública.

### **3.2 Empresas Parceiras Da Administração Pública No Brasil**

Dentre os atos políticos do governo brasileiro, a expressão contrato administrativo<sup>174</sup> é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

As Parcerias público-privadas (PP)<sup>175</sup> tem ganho importância cada vez maior diante da realidade institucional do Brasil, na qual o Poder Público tem uma quantidade crescente de demandas represadas nos mais diversos setores, por força de orçamentos cada vez mais apertados. Em outras palavras, cada vez menos a administração apresenta condições de atender sozinha às demandas que se multiplicam nos mais diversos setores, exigindo fortes investimentos para a realização de projetos de enorme envergadura, como a construção de hidroelétricas, a melhoria da malha rodoviária, a construção de novas penitenciárias, estações de metro, hospitais e escolas.

De outra parte, importante consignar que o limite da capacidade de contribuição do setor privado para com o Poder Público atingiu um patamar insuportável, na medida em que a carga tributária eleva-se a padrões nunca antes vistos no País. Nesse contexto, a solução encontrada foi procurar atrair recursos privados em condições mais favoráveis para fazer frente a esses projetos, garantindo, também, a credibilidade necessária para os compromissos contraídos pela Administração Pública com terceiros.

---

174 DI PIETRO (2020, p. 562).

175 SPITZCOVSKY (2019, p. 480).

A Constituição de 1988, a secção I do capítulo concernente à Administração Pública contempla normas que abrangem todas as pessoas que prestam serviços à “Administração Pública Direta e Indireta”<sup>176</sup>, o que inclui não só as autarquias e fundações públicas, como também as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado. Daí a necessidade de adoção de outro vocábulo, de sentido ainda mais amplo do que servidor público para designar as pessoas físicas que exercem função pública, com ou sem vínculo empregatício.

De alguns tempos para cá, os doutrinadores brasileiros passaram a falar em agente público nesse sentido amplo. Quanto aos particulares em colaboração com o Poder Público<sup>177</sup>, nesta categoria entram as pessoas físicas ou jurídicas que prestam serviços ao Estado, por contrato, como se dá com empresas concessionárias de serviços públicos.

No contrato administrativo<sup>178</sup>, existe uma oferta feita, em geral, por meio do edital de licitação, a toda a coletividade; dentre os interessados que a aceitam e fazem a sua proposta (referente ao equilíbrio econômico do contrato), a Administração seleciona a que apresenta as condições mais convenientes para a celebração do ajuste. Forma-se, assim, a vontade contratual unitária (primeiro elemento). Quer isto dizer que os contratos administrativos se enquadram no conceito geral de contrato como acordo de vontades gerador de direitos e obrigações recíprocos.

Os contratos celebrados pela Administração<sup>179</sup> compreendem, quanto ao regime jurídico, duas modalidades: os contratos de direito privado, como a compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derogados por normas publicistas; os contratos administrativos, dentre os quais incluem-se:

- Os tipicamente administrativos, sem paralelo no direito
- Privados e inteiramente regidos pelo direito público, como a concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público;
- Os que têm paralelo no direito privado, mas são também regidos pelo direito público, como o mandato, o empréstimo, o depósito, a empreitada.

As principais características<sup>180</sup> dos contratos administrativos no Brasil são:

- Presença da Administração Pública como Poder Público;
- Finalidade pública;

---

176 DI PIETRO (2020, p. 1232 e 1233).

177 DI PIETRO (2020, p. 1250).

178 DI PIETRO (2020, p. 569-570).

179 DI PIETRO (2020, p. 571).

180 DI PIETRO (2020, p.580).

- Obediência à forma prescrita em lei;
- Procedimento legal;
- Natureza de contrato de adesão;
- Natureza *intuitu personae*;
- Presença de cláusulas exorbitantes que garantem o poder do Estado;
- Mutabilidade.

No Brasil, as concessões que não exigem transferências de recursos do governo (chamadas pela doutrina de concessões “comuns”) são reguladas pela Lei nº 8.987/95<sup>181</sup>. As parcerias público-privadas, por sua vez, são consideradas pelo Direito brasileiro como espécies diferenciadas de concessão, cujas normas gerais para sua implementação foram estabelecidas pela Lei nº 11.079/04. Este instituto estabeleceu as diretrizes dos contratos, determinou aspectos das licitações, além de outras funções relevantes para o ambiente regulatório dos contratos de PPPs.

A Tabela 3, seguinte, mostra um resumo da Lei n.º 11.079/2004 que rege as parcerias público-privadas na administração pública brasileira:

Tabela 3: Quadro sinóptico da Lei n.º 11.079/2004 que rege as parcerias público-privadas na administração pública brasileira

<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS</b>	
<b>DEFINIÇÃO</b>	É o contrato administrativo de concessão.
<b>COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR</b>	A competência foi entregue pela Constituição Federal à União, conforme disposto no art. 22 XXVII para a edição de normas gerais que permite aos estados, municípios e ao Distrito Federal a possibilidade de legislar sobre o tema, editando normas específicas de acordo com as peculiaridades de seus territórios (art. 1º da Lei n.º 11.079/2004) <sup>182</sup> .
<b>MODALIDADES</b>	<p><b>Patrocinada:</b> é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver adicionalmente à tarifa cobrada aos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público e ao parceiro privado.</p> <p><b>Administrativa:</b> é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.</p>
<b>LIMITES</b>	<p><b>1. Valor:</b> nunca inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).</p> <p><b>2. Prazo:</b> nunca inferior a 5 (cinco) anos ou superior a 35 (trinta e cinco).</p>

181 Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. LEI 8666, de 21 de Junho de 1993. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/leisedecretos/Port/lei8666.pdf> Acesso em 14 jan. 2022.

182 LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm) Acesso em 24 out. 2021.

	<b>3. Objeto:</b> proibição quanto ao fornecimento de mão de obra, ao fornecimento e instalação de equipamentos ou à execução de obra pública.
<b>LICITAÇÃO</b>	<p><b>Modalidade:</b> somente concorrência pública</p> <p><b>Requisitos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>183</sup></li> <li>· diretrizes orçamentárias</li> <li>· plano plurianual</li> <li>· consulta pública</li> <li>· licença ambiental</li> <li>· autorização legislativa</li> </ul>
<b>SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO</b>	<p><b>Previsão:</b> art. 9º da Lei n.º 11.079/2004</p> <p><b>Objeto:</b> implantar e gerir o objeto do ajuste.</p> <p><b>Forma:</b> companhia aberta</p> <p><b>Restrição:</b> titularidade pelo parceiro público da maioria do capital votante.</p>
<b>CLÁUSULAS ESSENCIAIS DOS CONTRATOS</b>	<p>Prazo: mínimo de 5 e máximo de 35 anos.</p> <p>Incidência de penalidades para ambas as partes.</p> <p>Repartição de riscos resultantes de fatos imprevisíveis.</p>

Fonte: SPITZCOVSKY (2019, p. 506 e 507).

A contraprestação da Administração Pública<sup>184</sup> nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I. Ordem bancária;
- II. Cessão de créditos não tributários;
- III. Outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV. Outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V. Outros meios admitidos em lei.

<sup>183</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) Acesso em 27 out. 2021.

<sup>184</sup> SPITZCOVSKY (2019, p. 481).

O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público privada.

Em 1º de abril de 2021, o Governo Federal do Brasil promulgou a Lei nº 14.133<sup>185</sup> que estabelece novas normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Entre as novidades trazidas pela lei estão a realização dos pregões preferencialmente de forma eletrônica e as modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e o inédito diálogo competitivo, extinguindo-se a tomada de preço e o convite, previstas na legislação anterior.

O diálogo competitivo<sup>186</sup> é a grande inovação no campo das modalidades de licitação em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. O artigo 17 ordena as fases da licitação:

- 1) preparatória;
- 2) divulgação por meio de edital;
- 3) apresentação de propostas e lances;
- 4) julgamento;
- 5) habilitação;
- 6) recursal;
- 7) homologação.

De modo semelhante, foi realizada uma pesquisa sobre as parcerias público-privadas do Brasil. As palavras-chave utilizadas na busca foram «licitações da administração pública do Brasil»; «contratos do governo brasileiro com empresas estrangeiras»; «parcerias público-privadas do governo brasileiro»; «empresas estrangeiras do terceiro setor no Brasil».

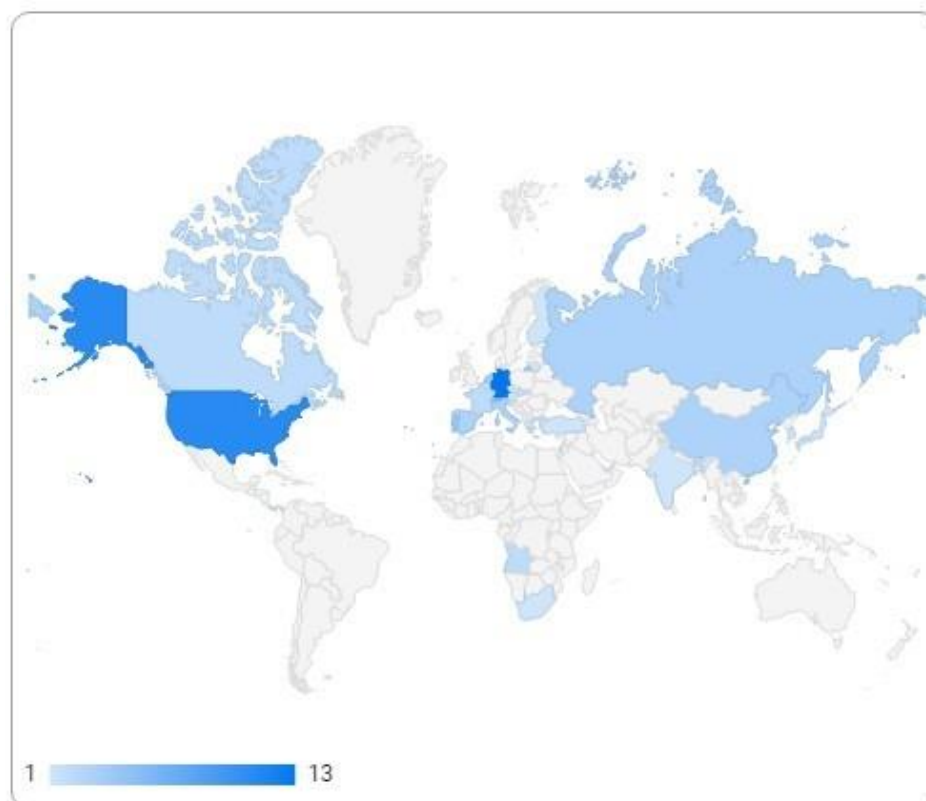
---

185 Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/LeideLicitaeseContratos14133traduzidaemingles.pdf> Acesso em 28 fev. 2022.

186 TOLEDO, Fernanda de Almeida. Algumas das principais mudanças trazidas pela nova Lei de Licitações. **Boletim de Notícias Conjur.** 3 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-03/toledo-algumas-principais-mudancas-lei-licitacoes> Acesso em 28 fev. 2022.

O governo do Brasil disponibiliza um sítio com informações sobre licitações e contratos<sup>187</sup> realizadas no modelo de parcerias público privadas com empresas estrangeiras. Os dados são atualizados diariamente de modo que é possível observar até mesmo geograficamente as empresas que mais participam do terceiro setor da administração pública brasileira:

Figura 16: Mapa de licitações na administração pública brasileira com participações de empresas estrangeiras em Fev/2022



Fonte: Sicaf e Comprasnet Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/empresas-estrangeiras>

O site também disponibiliza uma lista com o nome de fornecedores e contratos aprovados pelo governo nas PPPs. Na data em que foi realizada a pesquisa (Fev/2022) encontramos as seguintes informações conforme apresentadas na Tabela 4, seguinte:

<sup>187</sup> Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/termos-de-execucao-descentralizada> Acesso em 25 jan. 2022.

Tabela 4: Empresas parceiras da administração pública no Brasil - Fev/2022

<b>EMPRESA</b>	<b>ORIGEM</b>	<b>OBJECTO DO CONTRATO</b>
Otb On The Border, Llc - Estrang0000069	EUA	Energia nuclear: aquisição de peças de reposição para ciclotrons.
A.M.R.P Handels Ag - Estrang0000083	SUÍÇA	Saúde: compra de linha automática para envase, rotulagem e embalagem de líquidos.
Papierfabrik Louisenenthal Gmbh - Estrang0000089	ALEMANHA	Transporte escolar.
Leonhard Kurz Stiftung & Co. Kg - Estrang0000093	ALEMANHA	Bandas holográficas usadas na fabricação de notas de cédulas de real.
Ultra Electronics Forensic Technology Inc - Estrang0000097	CANADÁ	contratação de serviços de Sistemas de Identificação Balística (SIB) e Licença de Software de Servidor de Correlação, Armazenamento e Gerenciamento para implementação do Sistema Nacional de Análise Balística.
Amy Sa - Estrang0000129	SUÍÇA	Aquisição de soluções radioativas de Molibdênio-99 (Mo-99), Iodo-131 (I-131), Índio-111 (In-111), Fosforo-32 (P-32) e Cloreto de Cromo-51 (Cr-51), Radioisótopos para CECRF, solução radioativa de cloreto de gálio 67, cloreto de tálio201 e cloreto de lutécio-177.
Marchesini Group Spa - Estrang0000132	ITÁLIA	Posicionador de frascos, envasadora de frascos, rotuladora de frascos e encaixotadora de frascos.
Tsmi, Ooo - Estrang0000148	RÚSSIA	Aquisição de produtos químicos para o centro de radiofarmácia.
Theon Sensors Singel Member S.A. - Estrang0000174	GRÉCIA	Aquisição de equipamentos táticos e seus respectivos acessórios.
Blackbird Armament, Llc - Estrang0000190	EUA	Aquisição de fuzis de alto desempenho.
Uhlmann Pac-Systeme Gmbh & Co. Kg - Estrang0000234	ALEMANHA	Máquinas de embalar e diversos recipientes de alumínio.
Streit Group Fze - Estrang0000235	EMIRADOS ÁRABES	Airbags e acessórios para veículos automotivos.
Ultramar Usa - Estrang0000249	EUA	Aquisição de equipamentos táticos
International Brands Group B.V. - Estrang0000250	HOLANDA	Contratação de empresa especializada na confecção de equipamentos de proteção individual - epi (vestimentas operacionais profissionais e acessórios) personalizados para atender as demandas do departamento penitenciário nacional.

Axon Partners Group Consulting Sl. - Estrang0000251	ESPAÑA	Serviço de consultoria para elaboração de modelos de custos do tipo bottom-up que contemplem as operações de prestadores hipotéticos eficientes nas modalidades de prestação fixa e móvel de serviços de telecomunicações.
Ntp Radioisotopes (Pty) Ltd - Estrang0000252	ÁFRICA DO SUL	Aquisição de soluções Radioativas de Molibdênio-99 (Mo-99), Iodo-131 (I-131), Índio-111 (In-111), Fosforo-32 (P-32) e Cloreto de Cromo-51 (Cr-51).
Abx Advanced Biochemical Compounds - Biomedizinische Forschungsreagenzien Gmbh - Estrang0000253	ALEMANHA	Aquisição de produtos químicos.
Bcs Usa Inc - Estrang0000255	EUA	Aquisição de computadores e impressoras.
I.D.B. Holland B.V. - Estrang0000257	HOLANDA	Solução Radioativa de Cloreto de Lutécio-177 (Lu-177) de baixa atividade específica
Ruhlmat Gmbh - Estrang0000283	ALEMANHA	Manutenção de máquinas de perfuração.
C.E.S. Ileri Kompozit Ve Savunma Teknolojileri Sanayi Ve Ticaret Anonim Sirketi - Estrang0000305	TURQUIA	Arma de eletrochoque.
Israel Weapon Industries (I.W.I) Ltd - Estrang0000310	ISRAEL	Aquisição de sistema tático de captação de som e imagem.
I.T.G.-Gmbh Graphic Products - Estrang0000312	ALEMANHA	Aquisição de papel oleado para a Casa da Moeda.
Virchow Biotech Private Limited - Estrang0000317	ÍNDIA	Enxerto dérmico acelular.
Ogma - Indústria Aeronáutica De Portugal, S.A. - Estrang0000327	PORTUGAL	Suporte logístico de aeronaves C-130.
China Banknote Printing And Minting Corporation - Estrang0000336	CHINA	Aquisição de discos de aço inoxidável para a Casa da Moeda.
R & Z Avionics Ltd - Estrang0000356	CANADÁ	Tecnologia de processamento de informações, método de exibição de informações e sistema para transmitir e receber comunicações de dados de aeronave.
Sarasota Avionics, Inc. - Estrang0000362	EUA	Equipamentos requeridos para atualização tecnológica dos sistemas aviônicos e de navegação das aeronaves T-27 TUCANO

		(EMB-312).
Monea Coin Technology S.R.O. - Estrang0000372	REPÚBLICA ESLOVACA	Aquisição de discos eletrorevestidos e de discos aço inoxidável, destinados à utilização no processo de fabricação de moedas.
Remaplan Export Gmbh	ALEMANHA	Entretela composto: tecido algodão 100% puro; revestido c/papel adesivado; dimensões da bobina: lrg.265+-2mm, comp.250+-0.50m; gram. do conjunto tecido + papel adesivado 90 a 120 g/m2; aquisição deverá ser múltiplo de 3; esp.i.03.331; inspeção de qualidade; apl.reforço de colagem dobra de caderneta. fab. gtsmbh ou similar. quantidade: 150 bobinas.
M X Consulting & Mediation Services, Inc - Estrang0000378	EUA	Contratação de serviços de instalação e integração com fornecimento dos aviônicos em aeronaves T-27.
Ambienti D´Interni, Unipessoal, Lda - Estrang0000388	PORTUGAL	Aquisição de cápsulas de acrílico para a Casa da Moeda.
Surys - Estrang0000398	FRANÇA	Aquisição de laminado de segurança para a Casa da Moeda.
Viken Detection Corporation - Estrang0000409	EUA	Aquisição de scanner portátil de raios-x.
American Science And Engineering, Inc. - Estrang0000411	EUA	Contrato para prestação de serviços continuados de nutrição, cocção e fornecimento de refeições transportadas para atender os presídios, cadeias, carceragens e delegacias da Polícia Civil.
Mühlbauer Gmbh & Co. Kg - Estrang0000416	ALEMANHA	Dispositivo para armazenamento e aplicação de substâncias líquidas e/ou pastosas.
Xiamen Xindeco Optoelectronics Co., Ltd. - Estrang0000422	CHINA	Transporte e logística.
Jeol Usa, Inc. - Estrang0000427	EUA	Aquisição de microscópio eletrônico de varredura com canhão por emissão de campo (FESEM).
Tescan Brno, S.R.O. - Estrang0000429	REPÚBLICA TCHECA	Atualização do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo.
Bronto Skylift Oy Ab - Estrang0000433	FINLÂNDIA	Plataforma/escada bombeiro,combustível: diesel, cor: vermelho, acionamento plataforma: hidráulica, alcance vertical: 40 m ~ 60m, capacidade tanque: n/a.
Horizon International Inc - Estrang0000435	JAPÃO	Máquina coladeira de livros P.U.R. (Poliuretano reativo) e seus periféricos.
Iturri S.A. - Estrang0000440	ESPANHA	Plataforma/escada bombeiro,combustível: diesel, cor: vermelho, acionamento plataforma: hidráulica, alcance vertical: 40 m ~ 50m, capacidade tanque: n/a, composição: bomba DE agua portátil, cesta de

		salvamento, canhão de combate a incêndio, tipo: auto escada mecânica, forma de fornecimento: unidade.
Mirion Technologies (Canberra), Inc. - Estrang0000453	EUA	Aquisição de peças para liofilizadores, detector de germânio, placas cintilador e compressor de hélio.
Compania Europea De Cospeles S.A. Ceco - Estrang0000455	ESPANHA	Aquisição de discos eletrorrevestidos e de discos de aço inoxidável para a Casa da Moeda.
Best Theratronics Ltd - Estrang0000128	CANADÁ	Radiofármaco - radioisótopo, nome i125- semente de iodo-125, apresentação semente solta, atividade aparente 925 mbq, comprimento 4,5 mm, diâmetro externo 0,8 mm, espessura de parede 0,05 mm, característica adicional encapsulamento conforme norma iso-2919

Fonte: Diário Oficial da União: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/>, Portal de Compras do Governo Federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/empresas-estrangeiras> e <http://www.comprasnet.gov.br/livre/pregao/>

As empresas mencionadas são um exemplo da colaboração público-privada entre empresas estrangeiras e a administração do Brasil. Há certamente uma lista maior de colaborações que merecem ser investigada em pesquisas posteriores. A licitação de máquinas, tecnologia, produtos químicos, armamento, equipamentos para aeronaves, assim como equipamentos e produtos para a Casa da Moeda brasileira é significativa.

## 5. CONCLUSÃO

O trabalho apresentado primou pela investigação acerca da estrutura das redes administrativas vigentes no Brasil e em Portugal e para que tal obtivesse melhor visualização inserimos esquemas gráficos representativos das redes de governação, entretanto é inevitável a necessidade de se repetir conceitos presentes na doutrina e ainda, citar os princípios e conceitos das relações entre a administração pública, o direito internacional e a governação global.

Propomos a menção e revisão de alguns temas a fim de concluirmos os principais pontos de interesse, e dessa forma podemos constatar que há muito, a administração pública foi influenciada por eventos de grandes proporções no cenário mundial, fazendo com que o Estado deixasse de ser o Estado Social e se transformasse em um Estado Garantidor que regula, orienta e incentiva as atividades privadas.

Portanto, as mudanças geradas pela globalização, obrigaram à uma modificação no direito internacional, gerando uma Nova Gestão Pública, que embora seja considerado um grande modelo de influência da estruturação da Administração Pública, cujos ideais eram a desburocratização, reorganização e modernização, com seu fracasso, teve como principal consequência a desagregação dos centros de poderes públicos.

Nessa sequência, a evolução da sociedade internacional e a Nova Gestão Pública Global não se compatibilizam facilmente com as estruturas do clássico entre Estados, transformando a estrutura do direito internacional, implicando em atuações em rede por meio de modelos de intercooperações transnacionais com a aplicação de princípios essenciais à boa administração.

Considerando o segundo ponto de interesse da investigação podemos concluir que, é possível fazer uma distinção entre o termo “governação” e “boa governação” por meio de uma análise comparativa em que a governação permite um conceito positivista<sup>188</sup>, ou seja, analisamos “o que é”, enquanto que, a boa governação é entendida como um conceito normativo que analisaria “o que deve ser”.

O conceito inaugurado na Nova Governação passa a incluir modelos de colaboração, a exemplo das parcerias público privadas que foram criados como uma via alternativa de provisão de bens e serviços públicos para funcionar como suporte do exercício e implementação da política económica reforçando a participação privada na governação pública por meio de relação contratual. Tais instrumentos de provisão pública tiveram espaço em Portugal a volta dos anos 90 e só mais

---

188 Novo paradigma da governação pública conforme MOREIRA; ALVES (2010).

posteriormente no Brasil. Logo a governação pública deixou de ser restrita ao Estado ampliando a influência desse sobre outros atores globais.

Portanto, todos os pressupostos de governação global indissociáveis à boa governação, bem como a cooperação entre governos e organizações da sociedade civil, contribuem para o fortalecimento da democracia e para a criação de uma sociedade mais justa, assim como para o processo de desenvolvimento sustentável humano.

Com relação a rede da Administração Pública de Portugal podemos tecer algumas considerações tais como a proposta de configurar as informações do próprio governo, de modo que permitisse uma visualização das relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os principais cargos públicos no país, nos permitiu observar que a rede da administração pública portuguesa se mostra bem distribuída e equilibrada, denotando integração entre os poderes.

Concluimos também, que o Ministério dos Negócios Estrangeiros é o principal ente administrativo que formula, coordena e executa a política externa de Portugal, cabendo ao mesmo assegurar a representação do Estado português junto de outros países e de organizações internacionais, através da sua Rede Externa de embaixadas, missões permanentes e postos consulares.

Com relação a rede da Administração Pública do Brasil podemos tecer algumas considerações tais como o fato que embora o regime jurídico administrativo, tenha alguma influência do sistema do *common law*, atualmente sofreu muitas das modificações produzidas no Direito Administrativo europeu, por meio de regulamentos, diretivas e decisões jurisprudenciais, adotadas no âmbito da União Europeia.

Portanto, de um modo geral, as transformações do Direito Administrativo apontadas pelos autores europeus são praticamente as mesmas proclamadas pela doutrina brasileira, como a constitucionalização, a privatização, a consensualidade, a democratização.

Desta forma, podemos dizer que, ao contrário do que se esperava em um regime presidencialista, na atual realidade brasileira, o Presidente divide grande parte do poder executivo de governação com os governadores estaduais. Isso faz com que a rede não tenha um centro definido, ao contrário do que foi possível observar na rede administrativa de Portugal.

Verificamos alguns autores que afirmam que o Presidencialismo no Brasil transforma o Poder Executivo em uma máquina com “superpoderes” que extrapola e deixa o prezado princípio da separação de poderes em crise, o que dificulta a governação por parte da administração pública.

Outro problema é que a amplitude do legislativo e do executivo no Brasil que dificulta a proposta de monitoramento das atividades públicas internas, e que por essa razão mina um dos princípios da governação global.

A respeito das parceiras publico privadas, podemos concluir que estas ganharam espaço com a crescente escassez de recursos públicos e intensificaram sua promoção na solução ideal para o desenvolvimento da infraestrutura e da oferta de serviços básicos para a população como energia, água, saneamento, saúde e educação.

As vantagens para a adoção deste modelo de parceria baseiam-se em três princípios: melhor planejamento de projetos, maior eficiência no alcance dos objetivos e maior capacidade de inovação do setor privado, ou seja, essas são as razões para serem consideradas como os pontos positivos para a implantação das PPPs.

Com relação as principais critica às Parcerias Público-Privadas no Brasil, podemos apontar o inevitável conflito entre o lucro e o objetivo social, isso porque é frequente a insuficiência de investimento em infraestrutura para regiões onde o retorno financeiro não é considerado satisfatório, motivado pela priorização da rentabilidade do parceiro privado em detrimento de prioridades sociais mais elevadas. tais como acesso universal, serviços de qualidade e preocupação com sustentabilidade ambiental.

Outro problema, que pode ser apontado são os sustos ocultos e passivos contingentes que comprometem as receitas públicas a longo prazo nas parcerias público-privadas, ou seja, o investimento privado realizado na fase da implementação do empreendimento, dilui o pagamento que o parceiro público deveria realizar à concessionária por um longo período de tempo. Embora dessa forma se reduza a necessidade de aporte público nas etapas iniciais do empreendimento, o que geraria alívio ao tesouro público a curto prazo, mas criaria obrigações fiscais de longo prazo, significativas para o orçamento governamental.

No caso de Portugal por exemplo, algumas das rodovias eram consideradas projetos muito dispendiosos e que traziam poucos benefícios ao governo e as PPPs foram uma forma de viabilizar o processo, mas com a crise que ocorreu em 2008 os níveis de demanda e renda caíram, e os ingressos provenientes das tarifas reduziram, fazendo surgir para o setor publico a necessidade de incremento da remuneração para o setor privado. O forte impacto das cláusulas de equilíbrio financeiro e a ausência de informações claras sobre os custos futuros para o país, resultaram na suspensão do programa com um custo rescisório elevado na economia.

Podem ainda ser destacadas as seguintes críticas, o abandono do setor privado após frustração da demanda projetada, a perda de autonomia do agente público para implantação de políticas públicas, o custo de capital, das garantias e do monitoramento e ainda as dificuldades enfrentadas pelos governos em caso de rescisão contratual.

O presente trabalho de forma alguma teve como pretensão exaurir o tema proposto, contudo, com base na análise comparativa realizada entre ambas as redes de administração podemos concluir que é necessária uma profunda reflexão da sociedade e das autoridades públicas no que diz respeito à adoção de concessão de parcerias públicas privadas, principalmente ao que se refere a prestação de serviços ou o fornecimento de bens essenciais, tendo em vista um alcance maior da população, com valores acessíveis, dentro de um modelo econômico sustentável, primando essencialmente pela boa governação.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 27ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2019.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo I**. 3ed. Coimbra: Almedina, 2006.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Lições de direito administrativo**. 5 ed. Coimbra: Imprensa da universidade de Coimbra, 2017.
- AZEVEDO, Maria Eduarda. **As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governação pública**. 2008. Tese (Doutorado em Direito). - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.
- BERNSTORFF, Jochen. Democratic Global Internet Regulation? Governance Networks, International Law and the Shadow of Hegemony. **European Law Journal**, v. 9, n. 4, pp. 511–526, 2003.
- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte, Fórum, 2015.
- BOGDANDY, Armin; GOLDMANN, Matthias; VENZKE, Ingo. From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Authority. **The European Journal of International Law**, v. 28, n. 1, pp. 115–145.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo didático**. Belo Horizonte, Fórum, 2013.
- CABRAL, Nazaré da Costa. A "new public governance" e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas. **RIDB**, ano 2, n. 4, pp. 2643-2686, 2013. Disponível em: / <http://www.idb-fdul.com/> Acesso em 02 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. CABRAL, Nazaré da Costa. A “new public governance” e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas. In: NUNES, António José Avelãs; CUNHA, Luís Pedro; MARTINS, Maria Inês de Oliveira (org.). Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida, **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Studia Ivridi-ca 107, Ad Honorem – 7: Coimbra Editora, pp. 255-287, 2008.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHERVEN, Ken. **Network graph analysis and visualization with Gephi**. Birmingham, UK: Packt Publishing Ltd, 2013.
- CLARKE, Amanda; LINDQUIST, Evert A.; ROY, Jeffrey. Understanding governance in the digital era: An agenda for public administration research in Canada. **Canadian Public Administration**, v. 60, n. 4, p. 457-476, 2017.
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n.6, pp. 549-559, 2000.

DINH, Nguen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELET, Alain. **Direito internacional público**. 4 ed. Tradução: Vítor Marques Coelho. Paris: Fundação Calouste Gulbekian, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOMINGO, Rafael. The New Global Human Community. **Chicago Journal of International Law**, v. 12, n. 2, pp. 563-587, 2012.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen. The second wave of digital era governance. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 106th., 2010, Washington, DC; **Proceedings** [...]. Washington, DC: APSA Editor, 2010. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/27684/> Access on 11 jan. 2022.

ESHUIS, Jasper et al. The differential effect of various stakeholder groups in place marketing. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 36, n. 5, p. 916-936, 2018.

FERRAZ, David; ALEXANDRE, Helena. Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal? In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6, 2008, Lisboa. **Anais**[...]. Lisboa: INA Editora, 2008.

GOUVEIA, Luis Borges; NEVES, Nuno; CARVALHO, Carlos. Um ensaio sobre a governação na era da globalização. **Revista Geopolítica**, n.3, junho, pp 235-268, 2009.

GLOËL, Matthias. Los cambios dinásticos en Portugal de 1383/85 y 1580: una reflexión comparativa. **Revista Chilena de Estudios Medievales**, n. 11, enero-junio, pp. 44-67, 2017.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma investigação sobre as origens da mudança cultural. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: edições Loyola, 1993.

KAPUCU, Naim. New public management: theory, ideology, and practice. In: FARAZMAND, Ali; PINKOWSKI, Jack.(eds.). **Handbook of globalization, governance, and public administration**. New York: Routledge, 2019. pp. 886- 898.

KRISCH, N.; KINGSBURY, B. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. **Revista de Direito Administrativo**, n. 261, 13–32, 2012.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public administration**, v. 73, n. 3, p. 437-454, 1995.

KOHLER-KOCH, Beate. **The evolution and transformation of European governance**. Reihe Politikwissenschaft /Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS). 1998. Disponível em: <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246681> Acesso em 23 fev. 2022.

KOWALSKI, Mateus; SOARES, Miguel da Serra. Globalização. In: RIBEIRO, Manuel de Almeida; COUTINHO, Francisco Pereira; CABRITA, Isabel. (coords.) **Enciclopédia de Direito Internacional**. Coimbra: Almedina, 2011.

LOEFFLER, Elke. Public governance in a network society. in: BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. (ed.). **Public management and governance**. 3 ed. London: Routledge, 2016.

- MADUREIRA, César. **Do welfare state ao conceito de governance:** que futuro para as administrações públicas no início do século XXI? Lisboa: Instituto Nacional da Administração, 2004. Disponível em: <https://www.pollux-fid.de/r/base-ftina:oai:repap.ina.pt:10782/618> Acesso em 8 nov. 2021.
- MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata. A tutela multinível dos direitos fundamentais – a posição do Tribunal Constitucional Português. In: XVI Conferencia Trilateral, Outubro, 2014, Santiago de Compostela. **Relatório** [...].Santiago de Compostela: Tribunal Constitucional, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, Nuno Canas. G7 e G8. G20. In: RIBEIRO, Manuel de Almeida; COUTINHO, Francisco Pereira; CABRITA, Isabel. (coords.) **Enciclopédia de Direito Internacional.** Coimbra: Almedina, 2011.
- MOREIRA, José Manuel; ALVES, André Azevedo. **Gestão pública e teorias das burocracias:** entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública. Oeiras: INA Editora, 2010.
- NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública:** o desafio do Brasil. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NUNES, João Arriscado; FILIPE, Ângela; MATIAS, Marisa. Saúde e novas formas de governação. **Janus**, v. 11, pp. 96-103, 2008.
- PAIANO, Biltis Diniz. O presidente da república: um estudo comparado de Portugal e do Brasil. **e-Pública Revista Eletrónica de Direito Público**, v. 3., n. 2, p. 120-134, 2016.
- PERINI, Mário A. Sobre língua, linguagem e linguística: uma entrevista com Mário A. Perini. **ReVEL**, v. 8, n. 14, pp. 1-13, 2010.
- PORTUGAL.[Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa.** Lisboa [2021]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> Acesso em 10 out. 2021.
- RABELO, Cláudia Parente. **As parcerias público-privadas na saúde em Portugal:** análise crítica. 2014. (Dissertação em Administração Pública) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.
- RAMOS, Joaquim Coelho. **Português institucional e comunitário.** Praga: Karolinum, 2010. Disponível em: <http://cvc.instituto-camoes.pt/portugues-institucional-e-comunitario.html> Acesso em 20 fev. 2022.
- RHODES, Rod A. W. Governance and public administration. **Debating Governance**, v. 5490, 2000.
- ROBERTSON, Roland. Mapping the global condition: Globalization as the central concept. **Theory, Culture & Society**, v. 7, n. 2-3, p. 15-30, 1990.
- ROQUE, Miguel Prata. **Tratado de governação pública:** princípios gerais e governação. Lisboa: AAFDL, 2021. 1 v.
- \_\_\_\_\_. **A dimensão transnacional do direito administrativo.** Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

\_\_\_\_\_. O direito administrativo europeu: um motor da convergência dinâmica dos direitos administrativos nacionais. In: **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia**, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 1, 2001.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SOUSA, Susana Pinto. **O uso de parcerias público-privadas em Portugal para a construção de infra-estruturas de distribuição de água e saneamento básico, rodoviárias e de saúde**. 2009. (Dissertação em Gestão) - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2009.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 2 ed. São Paulo: 2019.

TAPSCATT, Don; AGNEW, David. Governance in the digital economy. **Finance & Development**, v. 36, n. 4, 2000. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0036/004/article-A009-en.xml> Acesso em 13 set. 2021.

TAVARES, José F. F. **Estudos de administração e finanças públicas**. Coimbra: Almedina, 2014.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. The World Bank: Washington, D.C., 1992.

TOLL, Daniel et al. Values, benefits, considerations and risks of AI in government: A study of AI policies in Sweden. **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 12, n. 1, p. 40-60, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **A governação na Comissão Europeia é um exemplo das melhores práticas?** Relatório Especial. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=38452> Acesso em 12 fev. 2022.

WOOD JR, Thomaz. Organizações híbridas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, p. 241-247, 2010.