

Reforma  
da  
Administração Pública

CONTRIBUTOS PARA UMA REFLEXÃO

Janeiro 99

## Nota Prévia

Este documento reúne considerações acerca de reformas possíveis da administração pública portuguesa. Servirá de instrumento de reflexão, para que se possa decidir por um modelo a defender.

## **Introdução**

O povo português rejeitou recentemente o processo de regionalização que lhe foi apresentado pelos respectivos órgãos de soberania.

A Associação Comercial do Porto tornou pública em 1996 a sua posição acerca da regionalização do território nacional, **defendendo então que tal passo apenas deveria ser dado se outros, que considerava prioritários, não pudessem de todo ser concretizados.**

Parecia-nos que o **processo estava artificialmente acelerado e o problema não devidamente enunciado e quantificado. A regionalização surgia-nos como um fim em si mesmo e não como instrumento de desenvolvimento.**

**A revisão da lei eleitoral - no sentido da criação de círculos uninominais que libertassem os deputados de disciplinas partidárias e pessoalmente os responsabilizassem perante os eleitores - e a retoma do regime bicameralista, na linha da nossa tradição legislativa, foram duas das sugestões apresentadas naquele documento.**

Por fim defendia a Associação que, a prosseguir-se com o processo de regionalização, então **que se optasse por uma solução que não fragmentasse demasiadamente o território nacional, eventualmente aproveitando-se o património e a experiência acumulada das comissões de coordenação, conferindo-se-lhes representatividade através da eleição de responsáveis políticos, de forma a que, também gradualmente, o povo português se revisse nelas, se exercitasse o que já existe, se regionalizasse sem sobressaltos e não se dividisse para reinar.**

**Dois anos depois** daquela tomada de posição, **continuam a ser verdadeiros os pressupostos que a ditaram: Portugal continua a ser um país centralizado e burocratizado, com um enorme afastamento entre os eleitores e os eleitos, agravado por uma lógica nacional de partidos que se sobrepõe à lógica unpessoal da eleição dos políticos.**

**É urgente reformar o Estado, flexibilizar a função pública, inculcar e exigir responsabilidade política, pôr fim à imunidade que, de facto, conforta a classe política portuguesa.**

**As assimetrias regionais acentuam-se constantemente.** Norte e sul, interior e litoral, são áreas marcadas pela desigualdade e descontinuidade do desenvolvimento.

Ainda assim continuamos a acreditar que, afastado que foi um processo de regionalização cujo modelo não terá sido o mais conveniente, **estão reunidas condições para que se proceda em Portugal a uma reforma da administração pública, desburocratizando-se e dando-se eficácia aos centros de decisão local ou nacional, consoante o caso.**

**Há que mobilizar a sociedade no sentido de se reformarem e racionalizarem as estruturas do Estado, libertando-o de excedentes e tornando-o mais responsável, isto é, numa organização que sirva os cidadãos, em vez de deles se servir.**

**“Menos estado e melhor estado”, este o imperativo que porá à prova a nossa capacidade de reganhar posição e de enfrentar o futuro.**

## **Serviços Administrativos**

**Um serviço administrativo** é a organização permanente de actividades humanas ordenadas para o desempenho regular das atribuições de certa pessoa colectiva de direito público, sob a direcção dos respectivos órgãos.

Os serviços administrativos podem ser vistos como **unidades funcionais** ou como **unidades de trabalho**. **No primeiro caso, releva o seu objecto** e agrupam-se, por afinidades, em grandes unidades denominadas Ministérios ou Secretarias de Estado. **No segundo, releva o tipo de actividade**, como os serviços de expediente, os serviços operacionais, os de prestação, de polícia, financeiros, de apoio e os auxiliares.

**Uma unidade funcional**, vulgarmente denominada “departamento”, compreende normalmente várias unidades de trabalho, vulgarmente denominadas “serviços”.

Por sua vez, **um serviço público** é o serviço administrativo que faculta regular e continuamente a quantos deles careçam os meios idóneos para satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas.

São serviços públicos, por exemplo, os de abastecimento de água e energia eléctrica, de transportes colectivos, de correios, telégrafos e telefones.

**Os serviços públicos são o meio pelo qual pessoas colectivas públicas desempenham atribuições relativas à vida económica, assim colmatando incertezas da livre concorrência pela disciplina do interesse geral.**

#### *Organização dos Serviços*

**Os serviços** estão normalmente **organizados em função da matéria, do território ou da sua hierarquia.**

A **organização horizontal** dos serviços é aquela que atende à sua distribuição por pessoas colectivas e, nestas, aos objectos a realizar e tipos de actividades a desenvolver.

A **organização territorial** é a que decorre do facto de o interesse a prosseguir pela administração pública respeitar a todo o território nacional - interesse geral - ou apenas a uma parte - interesse local.

Por fim, a **organização hierárquica** dos serviços é uma organização vertical, conseguida pelo seu encadeamento, dos centrais aos locais respectivamente.

### *Centralização e descentralização administrativas*

A relação entre os serviços e as pessoas colectivas que lhes servem de suporte levanta **problemas de política e técnica administrativa**, de que os mais importantes são o da **descentralização** e o da **devolução de poderes**.

A **centralização administrativa típica prevalece** sempre que na gestão dos interesses locais se entenda **dever predominar a hierarquia dos serviços e das competências**. Desta forma, os serviços e as suas chefias intermédias subordinam-se aos serviços e às chefias centrais.

Por outro lado, a **descentralização prevalece** sempre que a satisfação de certos **interesses locais seja atribuída a pessoas colectivas territoriais cujos órgãos sejam dotados de autonomia**, podendo actuar livremente no desempenho de poderes apenas sujeitos à fiscalização dos tribunais.

**A atribuição de personalidade jurídica e a autonomia são instrumentos da descentralização, enquanto a hierarquia é instrumento da centralização.**

Questão fundamental das democracias modernas é a da linha em que confinam aquelas duas realidades - situações há em que, embora existindo entidades territoriais autónomas, prevalece a hierarquia, que se lhes sobrepõe; bem como situações há em que a autonomia e a hierarquia coexistem sem quaisquer interferências, a não ser que inteiramente justificadas.

Problema da descentralização é o da medida da autonomia das pessoas colectivas (nomeadamente as autarquias locais) encarregadas por lei de promover a satisfação pública de interesses da sua comunidade, em confronto com os poderes da hierarquia subjacente.

Não é de esquecer que qualquer política de descentralização implicará necessariamente a atribuição de largas competências às pessoas colectivas territoriais (freguesia e concelho), bem como de largos recursos financeiros para que estas as possam exercer.

**Pergunta-se:** deverão os órgãos, conseqüentemente, ser independentes no exercício das suas novas funções, as descentralizadas, alheios à hierarquia e imediatos executores das leis e apenas sujeitos à fiscalização dos tribunais?

**A própria quantidade das funções a descentralizar suscita interrogações,** talvez não devendo competir somente aos governantes o ónus da sua identificação. Efectivamente, os impactos da globalização, a facilidade de circulação de pessoas, bens e serviços, no território nacional, o progresso técnico e a intensificação da vida económica, que tornam menos estratégicas as decisões locais, a crescente complexidade dos problemas administrativos e a desertificação do interior, gerador de déficits de escolas nas regiões do interior, são factores a considerar neste processo.

### *Devolução de Poderes*

**Outra figura administrativa,** diferente da descentralização, mas tão eficaz - senão mais - que esta, **é a da devolução de poderes,** que consiste em o Estado entregar a gestão de certo interesse ou feixe de interesses colectivos a um serviço personalizado e autónomo, um instituto público com autonomia administrativa ou financeira, ou ambas simultaneamente.

O instituto disporá de órgãos próprios que, sempre que se trate de actividade industrial, o gerem da mesma forma que se gere uma empresa privada.

**A devolução de poderes descongestiona a responsabilidade e o trabalho dos governos.** A lei devolve poderes, que em princípio seriam do Estado, a pessoas colectivas que o exerçam através de órgãos próprios, sobre as quais apenas estabelecerá uma acção tutelar, tendente à coordenação desses institutos com as outras actividades públicas.

**Trata-se,** por conseguinte, **de uma administração indirecta,** uma vez que atribuições do Estado são confiadas (devolvidas) a diferentes pessoas colectivas, desdobrando a personalidade jurídica daquele.

Note-se que, definindo-se com rigor no estatuto de cada instituto público a competência dos seus órgãos, e redigindo-se os seus programas de acção, cuja prática se verificará ano a ano através da aprovação tutelar dos orçamentos e do julgamento de contas, conveniente será que se evite a intervenção dos governos na actividade dos institutos para além dos limites do razoável, isto é, da avaliação necessária que têm de fazer da sua viabilidade e da sua eficiência.

**A devolução de poderes materializa-se normalmente por uma de duas vias: ou o estado aproveita as próprias associações particulares, nomeadamente as associações empresariais, para através delas realizar fins de interesse público, ou cria pessoas colectivas de direito público - empresas públicas ou até mistas - que se giram por processos de direito privado, excepto quando a importância do interesse requeira autoridade pública.**

**Noutros países qualquer das duas vias tem dado bom sinal de si** - quer a da responsabilização das associações empresariais de todo o país por parte do Estado, nelas devolvendo poderes e assim constituindo uma rede de instituições que promovam o desenvolvimento nacional, quer criando e distribuindo uma rede de empresas públicas pelo território nacional, empresas que, com capital exclusivamente ou quase exclusivamente estadual, prosseguem a satisfação de interesses de importância para a colectividade.

#### *Concentração e desconcentração de competências*

**Com as figuras da descentralização e da devolução de poderes se não confunde a da desconcentração.**

**A desconcentração é mais um meio de descongestionamento dos serviços centrais da administração pública do que instrumento de uma verdadeira reforma administrativa.**



Dada a organização vertical dos serviços, **a administração estará concentrada quando o superior da hierarquia for o único competente para tomar decisões**, cabendo aos agentes dos escalões intermédios apenas o papel de informar e executar; **por outro lado, estará desconcentrada quando, em todos ou em alguns graus inferiores dos serviços, haja chefes com competência para decidir imediatamente, embora sujeitos à direcção, inspecção e superintendência dos superiores.**

Desde logo se compreende que **a desconcentração difere da descentralização e da devolução de poderes, na medida em que não afecta, em princípio, a estrutura hierárquica dos serviços administrativos, apenas deslocando parcelas da decisão administrativa de um nível hierárquico para outro.**

#### *Concentração e desconcentração espacial dos serviços centrais*

Também e **ainda diferente das figuras anteriores é a da desconcentração espacial dos serviços centrais da administração pública.**

Autores há e cidadãos **que defendem, como boa, a técnica da deslocação de alguns ministérios, ou de alguma ou algumas das suas secretarias de estado, da função capital para a função local, habilitando com os mesmos cidades e regiões do interior.**

Sem comentar favorável ou desfavoravelmente esta tese, **sempre diremos que esta medida não é em si mesma uma verdadeira técnica de descentralização da administração pública, mas sim uma técnica tendente à sua dispersão no território, ou desconcentração espacial.** Pode até atenuar ou resolver muitos problemas.

## Conclusão

1. Por tudo que dissemos, parece-nos que **a reforma da administração pública, exigindo celeridade, exige também cuidado e ponderação. O tempo urge, até porque recomeça-se outra vez a pensar numa reforma que há muito deveria ter sido implementada.**

É imprudente que em democracia se afirme que **os cidadãos não estão à altura de participar nos negócios do estado** e do seu desenvolvimento. Assim, **poder--nos-íamos sentir encorajados a defender a descentralização imediata por lei** de grandes atribuições às autarquias locais, nomeadamente aquelas que os diplomas da regionalização iriam atribuir às regiões, em domínios como o do desenvolvimento económico e social, o do ordenamento do território, do ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos, do equipamento social e vias de comunicação, da educação e formação profissional, da cultura e património histórico, da juventude, do desporto e tempos livres, do turismo, do abastecimento público e do apoio às actividades produtivas.

**Nada mais natural do que pensar-se assim.** O próprio n.º 1 do art.º 237º da Constituição o diz claramente: **“As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.**

**Mas não é verdade que cada vez mais se requer visão de conjunto, que faltará às autarquias? Não é verdade que a competência política autárquica nem sempre coincide com a sua competência técnica? Não é verdade que muitos problemas exigem soluções supra municipais?**

**Já a figura da devolução de poderes não suscitará tantas dúvidas, quer quando sob a forma de acerto com instituições privadas, vide as associações empresariais, quer quando através da criação de empresas públicas ou capitais mistos para o efeito.**

**O recente aparecimento da figura da agência de desenvolvimento, fugindo embora aos cânones do direito administrativo, já que envolve a iniciativa privada, permite que também a consideremos, ainda que com um papel subsidiário e complementar das verdadeiras medidas de devolução de poderes.**

2. Uma palavra para a região de Lisboa e Porto. (Na terminologia tecnico-política ditas “áreas metropolitanas”).

Ao instituí-las, a Lei nº. 44/91 de 2 de Agosto pretendeu responder à necessidade de concertação das autarquias limítrofes das duas grandes cidades portuguesas, no sentido de com elas melhor poderem estas aproveitar sinergias e dotar das infraestruturas necessárias o seu território integrado.

**As regiões de Lisboa e Porto são, de facto, os dois principais pólos significativos de desenvolvimento da fachada atlântica da Península Ibérica.**

**No que ao Porto respeita** - região em que nos integramos - importante será **considerar-se esta região como núcleo fundamental de desenvolvimento do noroeste ibérico**, assim se criem condições infraestruturais que o permitam. Quem nela vive ou trabalha já adoptou o conceito mais abrangente de “Porto”, onde se cruzam interesses de uma vasta população que, unida, tem de traçar o seu destino comum. Assim se criaram na Europa as grandes urbes ou regiões de forte identidade e projecção. Integrada por nove cidades, esta metrópole, circundada por um anel de outras cidades, já com notória pujança urbanística, como Aveiro, Vila Real, Braga, Guimarães e Viana do Castelo, deverá ser no futuro um verdadeiro centro polarizador de funções centrais em toda a região galaico-duriense.

Também Lisboa é um grande espaço integrado de muitas cidades, cujos limites ultrapassam o rio Tejo, Algés, Monsanto, o Lumiar e a Portela de Sacavém.

De Lisboa e do Porto depende a vida económica, política e social, de quase 9 milhões de portugueses.

**Nenhuma reforma administrativa será bem sucedida se não for acompanhada de uma revisão da lei das áreas metropolitanas, que torne os seus normativos mais exequíveis e funcionais.**

### **3. A tradição administrativa portuguesa, de raiz autárquica, é tão antiga como a nossa própria história.**

Uma das características da índole portuguesa é a de tão bem saber sintetizar contrários, aproximando o que à primeira vista pareceria inconciliável e potenciando resultados que cada posição “de per si” não produziria.

**A Associação Comercial do Porto deveria defender o estabelecimento de um pacto de regime entre as diferentes correntes do pensamento político português, governantes e oposição, no sentido do comprometimento de todos na elaboração de leis que prossigam várias das figuras administrativas atrás descritas, concertando-as se possível e da forma que o bom senso e as necessidades o aconselhem.**

A par do reforço dos círculos uninominais, da retoma do regime bicameralista e da reestruturação dos sistemas de remuneração dos cargos públicos e políticos, não escondemos, ainda assim, **a nossa predilecção pela figura da devolução de poderes**, atenta a ideia de que mais importante que a forma de aceder ao poder é a garantia da forma como ele vai ser exercido.