

João Caupers

Reorganização da administração local do Estado

1. Sempre que venho a esta escola, que é também a minha escola – e faço-o com frequência, para participar em iniciativas científicas e pedagógicas diversas e em provas académicas, graças à amizade e generosidade dos meus Colegas e Amigos, designadamente do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas e do ICJP – começo por dizer que tenho verdadeiro gosto em aqui estar. Faço-o também por cortesia académica mas, sobretudo, porque tal afirmação corresponde a um sentimento sincero.

Desta vez, porém, mantendo-se o prazer de aqui estar, acima de tudo pela companhia, a mesma sinceridade obriga-me a dizer que o objecto desta sessão em que, com algum desconforto aceitei participar, merece-me reservas quanto ao interesse e à oportunidade.

2. Na verdade, no actual contexto político, em que todos discutem, quase sempre com paixão e entusiasmo e, por isso, com estimulante irracionalidade, a reorganização da administração autárquica, o tema da organização da administração local do Estado, somente pode proporcionar uma intervenção desinteressante, para não dizer incolor, insípida e inodora (que me perdoem os meus companheiros de sessão, que melhor designaria por companheiros de infortúnio).

Sinto-me assim como alguém que foi convidado para um banquete e a quem colocam à frente um belo lavagante – a extinção pouco pensada e pior decidida de freguesias e o respeito pouco compreensível e algo suspeito pela intangibilidade municipal. Quando começa a salivar e a lambem os beiços, na perspectiva do prazer próximo, tiram-lhe o lavagante e servem-lhe um pratinho de camarões minúsculos – o destino dos governos civis, as repartições de finanças, as esquadras da PSP e outras minudências organizativas.

João Caupers

3. Bem sei que já escrevi empenhadamente sobre estes camarõezinhos – há muitos anos, quase na (minha) pré-história. Mas também não havia necessidade de me colarem ao dorso esse rótulo, já um tanto penoso, de “especialista na administração periférica do Estado”. E, recorde, o objecto da minha investigação de há vinte anos não era demonstrar que existiam unidades periféricas a mais, ou a menos, mas, sim, analisar os diferentes quadros territoriais, daí extraíndo conclusões.

De resto, não sou, nem nunca fui, perito em cortes na administração pública. Mesmo quando publiquei, há cerca de um ano, um pequeno livro sobre a administração pública e a sua dimensão, o meu propósito não era cortar mas redimensionar, racionalizando.

Além do mais, a questão que me preocupou na referida investigação tinha a ver com a diversidade de espaços da administração periférica do Estado. Ora, essa questão foi largamente ultrapassada por três desenvolvimentos:

(a) pela generalização do chamado “modelo das NUTs” – que na época era uma novidade –, que contribuiu decisivamente para a homogeneização dos territórios administrativos; (b) pela expansão da rede rodoviária, que produziu um efeito de “encolhimento” do território - ao tornar muito mais rápidas as deslocações; e (c) pela implantação e desenvolvimento da administração electrónica, que tornou menos importante a proximidade física de muitos serviços públicos.

Voltando ao lavagante. Poderiam, levando-o, ter deixado no seu lugar uma pequena santola – a reorganização do mapa judicial, por exemplo, bem mais interessante e problemática.

Alguns convites anteriores e, sobretudo, o meu ego não me permitem admitir a possibilidade de ter sido escolhido para falar da administração local do Estado porque se considerou que nada saberia dizer de jeito sobre outro tema mais interessante. Com este remoque, culmino a minha vingança mesquinha sobre os organizadores deste evento.

João Caupers

4. Assaltou-me a tentação, quase irresistível, de imitar o personagem de Tchekov, no conhecido monólogo que deveria ter tido por objecto os malefícios do tabaco, mas que tratou de tudo menos disso.

Em vez de me atirar aos defuntos, mas mal enterrados, governadores civis, que deixaram de ter corpo, mas cujos espíritos continuam a errar pelo vazio infraconstitucional, lançar-me-ia, impunemente, desafiando a organização e confiante na cumplicidade silenciosa de uma audiência educadamente conformada, no tratamento dos assuntos que julgo mais estimulantes.

Porquê atingir apenas as freguesias e não os municípios?

Porque não acabar com a freguesia como autarquia local, transformando algumas dezenas das maiores freguesias em municípios (uma vez que a dimensão média do município português é a maior da Europa, graças a Passos Manuel)?

Porque não admitir que a existência de freguesias rurais ficasse dependente da vontade dos munícipes de cada município, pondo fim à homogeneidade autárquica actual?

Porque não ponderar a substituição das freguesias urbanas por delegações municipais, livremente criadas, modificadas e extintas pelos municípios?

Enfim, porque não aproveitar a oportunidade para debater e decidir o que é realmente importante na organização territorial da administração pública em vez de mudar aquele mínimo que se considera indispensável para que a Troika nos deixe em paz?

Mas não sou o personagem de Tchekov e não vou imitá-lo: falta-me a ousadia – ou, talvez, a fraqueza –, conforme entendamos a atitude do monologante. Vou, pois, com resignação – que no meu caso só pode ser agnóstica – cumprir o mandato que me foi conferido, abordando séria e honestamente o tema que me foi distribuído, enfrentando estoicamente o risco dos vossos bocejos, que confio discretos, como convém à digestão pública de um almoço próprio de tempos de crise.

João Caupers

5. Dito isto, não vos surpreenderei ao afirmar que se há coisa que não parece preocupar demasiadamente o Governo é a administração local do Estado. Também, coitado dele, tem outras preocupações bem mais graves.

Comecemos pelo princípio – que, para efeitos do tratamento do tema, farei remontar há pouco mais de um ano.

O malfadado *Memorando de Entendimento*, que aprovou o *Programa de Assistência Económica e Financeira* e assinalou o início da nossa descida aos infernos, dedica à administração local do Estado escassa prosa, prevendo laconicamente a redução do número de serviços desconcentrados de cada ministério, bem como a sua desejável fusão em lojas do cidadão, abrangendo uma área geográfica mais alargada e imprimindo um maior desenvolvimento à administração electrónica.

No ponto 3.44. o Governo obrigou-se a *realizar um estudo para identificar a potencial duplicação de actividades e outras ineficiências entre a administração central, administração local e os serviços da administração central baseados localmente* (quarto trimestre de 2011) e, com base em tal análise, *reformular o actual quadro afim de eliminar as ineficiências identificadas*. (segundo trimestre de 2012).

6. O *Programa do XIX Governo Constitucional* limita-se, pelo seu lado e no que respeita à administração local do Estado, a exteriorizar uma antiga obsessão – os governadores civis:

Deste esforço de racionalização das estruturas do Governo é exemplo a medida de não proceder à nomeação de novos Governadores Civis após a exoneração dos que estavam em funções e de levar a cabo o processo de reafecção das suas funções e competências.

7. No **PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central**, confirmando a actual propensão para olhar para a administração pública como se de

João Caupers

coisa fungível se tratasse – daquelas que o meu professor de teoria geral de direito civil nesta casa me ensinou que podiam ser tratadas pelo direito ao quilo, ao litro ou ao metro –, a atenção que a administração local do Estado merece é meramente quantitativa:

- (i) aponta-se uma situação inicial de 43 estruturas organizativas locais;
- (ii) prevê-se a extinção de 29 e a criação de zero;
- (iii) conclui-se, num apreciável exercício de subtracção, que sobreviverão 14;
- e (iv) acrescenta-se a inevitável percentagem, para impressionar os tolos, que por isso mesmo não me apetece referir.

8. Nas **Grandes Opções do Plano para 2012**, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro, o ponto 2.3.1 trata das *Finanças e Administração Pública*, abordando a redução de estruturas na administração directa e indirecta do Estado. Aí se pode ler:

A reforma da organização do Estado é um processo fundamental na concretização do Compromisso Eficiência apresentado no Programa do XIX Governo Constitucional, sendo desenvolvido em fases sucessivas e complementares, não se esgotando numa alteração limitada a um único momento.

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) correspondeu ao arranque da reforma da organização do Estado, em que deverá ser alcançada uma redução de 40 % nas estruturas macro e de 27 % no número de dirigentes, reflectidas nas novas leis orgânicas dos ministérios (em preparação). Neste contexto, deverá ser ultrapassada significativamente a meta de redução de pelo menos 15 % de estruturas e de dirigentes estabelecidas no âmbito do PAEF a Portugal.

Mais reduções numa base puramente percentual, pois, sem qualquer reflexão sobre a importância relativa das necessidades colectivas a satisfazer: trata-se, simplesmente, de cortar no queijo, como na fábula de *La Fontaine*.

João Caupers

9. Na recente **Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2012**, de 27 de Março de 2012, que criou a Equipa para os Assuntos do Território, estabelece-se que *serão identificadas e propostas medidas que eliminem ineficiências e redundâncias entre serviços desconcentrados do Estado e serviços da administração local, procurando uma optimização da prestação de serviços públicos aos cidadãos.*

No ponto 5 da Resolução comete-se à EAT *a análise e identificação de eventuais áreas de sobreposição de actividades e competências dos serviços desconcentrados do Estado e da administração local, por forma a propor reformas que eliminem redundâncias e ineficiências, e potenciem uma melhor e mais racional oferta de serviços públicos.*

10. O que sabemos nós já quanto à concretização destas intenções?

A consulta das novas leis orgânicas dos actuais ministérios dá-nos as primeiras pistas.

Consideradas as onze leis orgânicas (dez ministérios mais a PCM), identificamos quatro redes periféricas:

a) Da PCM faz parte a rede periférica da cultura, composta por quatro direcções regionais de cultura (artigo 4.º, n.º2).

b) No MAMAOT incluem-se duas redes periféricas, cinco comissões de coordenação e desenvolvimento regional e outras tantas direcções regionais de agricultura (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3).

c) No Ministério da Saúde mantêm-se as cinco administrações regionais de saúde (artigo 5.º, n.º2).

Entre as extinções mais notórias, destaca-se, no Ministério da Educação e Ciência, a extinção das cinco direcções regionais de educação, com efeitos 31 de Dezembro de 2012 (artigo 29.º).

João Caupers

Claro que esta listagem é ilusória, fornecendo informação manifestamente insuficiente, sabido que a maioria das unidades periféricas pertencia – e continua a pertencer – a direcções-gerais e institutos públicos, constando das respectivas redes periféricas (e já quase todos têm leis orgânicas novas).

11. Seja como for, conhecem-se já algumas medidas, muitas delas ainda por concretizar:

a) O Ministro da Administração Interna anunciou a reorganização territorial da GNR e da PSP, envolvendo o encerramento de unidades territoriais de reduzida dimensão;

b) Encontra-se em curso um processo de reorganização dos hospitais públicos, implicando o encerramento de valências ou, mesmo, de unidades de saúde;

c) No âmbito da administração periférica externa, já foram, e vão continuar a ser, encerrados vários consulados;

d) Continua em execução o já longo processo de encerramento de escolas.

12. É cedo para avaliar um processo que ainda agora se iniciou. Sobre ele não faremos, por isso, mais do que modestas observações pontuais.

Em primeiro lugar, julgamos que não haverá problemas em reduzir significativamente o número de unidades periféricas de natureza essencialmente técnico-administrativa: reduzir as direcções-gerais de agricultura, por exemplo, de sete para cinco não parece grande feito, sobretudo se se considerar que menos de 5% da população activa se dedicará à agricultura.

Em segundo lugar, a reorganização das unidades de vocação essencialmente prestacional – hospitais, escolas, etc. –, tornada indispensável não apenas por razões financeiras, mas também porque estas unidades só se justificam aí onde existem habitantes - e, goste-se ou não, a verdade é que os portugueses se foram aglomerando

João Caupers

nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e no Algarve, desertificando em larga escala o interior -, vai continuar a enfrentar sérias e compreensíveis resistências, por parte de populações queixosas do crescente desinteresse do Estado.

Em terceiro lugar, convirá não levar o afã redutor à erosão da presença do Estado enquanto autoridade: se se encerram unidades de forças e serviços de segurança por não haver criminalidade que justifique a sua localização, pode bem suceder que os delinquentes se venham a concentrar lá. É nestes casos que se haverá de ter em conta a necessidade de *waving the flag*, isto é exibir a autoridade, quanto mais não seja para não reforçar o sentimento de insegurança e de crescente abandono das populações.

Por último, e essa é a ideia essencial que me parece de reter na Resolução do Conselho de Ministros relativa à EAT – que, nesse ponto, reafirma, de resto, um passo do Memorando de Entendimento –, seja o que for que se pretenda no domínio da administração local do Estado, a sua reorganização deve ser feita simultaneamente com a revisão das atribuições e competências da administração autárquica. Parece evidente que importa aproveitar até ao limite a capacidade instalada, nomeadamente nos municípios.

Obrigado pela paciência com que me escutaram, claramente maior do que aquela com que preparei esta intervenção.