DIOGO FREITAS DO AMARAL

O QUE É A REFORMA ADMINISTRATIVA?

EDIÇÃO
DA
ASSEMBLEIA DE GUIMARÃES
1973

SUMÁRIO:

I — CONCEITO

II — EVOLUÇÃO

III — ESTRATÉGIA

IV — CONTEÚDO: a) FUNÇÕES

V — b) ESTRUTURA

VI — c) ORGANIZAÇÃO

VII — d) PESSOAL

VIII — e) INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTO

IX — f) MÉTODOS DE TRABALHO

X — g) CONTROLE

XI — CONCLUSÃO

O presente trabalho nasceu de uma conferência realizada pelo autor, sob o mesmo título, na «Assembleia de Guimarães», em 15 de Dezembro de 1972. Mas o texto agora publicado só em parte corresponde à versão então gravada, pois foi acrescido de alguns capítulos, que por falta de tempo o orador não pôde desenvolver oralmente, e dos aditamentos decorrentes da legislação posterior. Acrescentou-se também a divisão em capítulos e em números.

I

1. Não é fácil determinar, com rigor, o que vem a ser a reforma administrativa.

Dizia um célebre político francês, em 1936, que se um primeiro ministro quisesse fazer-se aplaudir em todos os bancos da Assembleia Nacional, bastar-lhe-ia anunciar a reforma administrativa. E depois acrescentava: porque ninguém sabe o que isso quer dizer...

Efectivamente, o conceito de reforma administrativa é difícil de definir, até porque varia muito conforme as épocas, os países, as circunstâncias, os ângulos de visão.

No século XIX a administração pública era predominantemente, e quase exclusivamente, uma administração municipal: a administração do Estado era assaz diminuta. Daí que as reformas administrativas fossem, no fundo, alterações ao esquema da organização local do país. Vieram entretanto as grandes guerras do século XX e as reformas administrativas que se pediram por toda a parte foram reformas tendentes a alargar o intervencionismo do Estado, a transformar o Estado numa máquina providencial que resolvesse todos os problemas surgidos das circunstâncias. Entrou-se depois na década do desenvolvimento e a reforma administrativa foi sobretudo encarada como um processo de actualizar e modernizar as estruturas da administração pública, com vista a permitir-lhe impulsionar o desenvolvimento económico e social dos países. Chegou, enfim, na Europa, o movimento de integração económica, e a reforma

administrativa começou a ser apontada como um processo tendente a adaptar as estruturas das administrações públicas dos Estados membros ao novo condicionalismo de liberdade de trocas em que se passou a viver.

Também os ângulos de visão por que a reforma administrativa pode ser encarada variam muito: são muito diferentes o ponto de vista do funcionário público, que naturalmente espera da reforma administrativa o aumento dos seus vencimentos; o ponto de vista das empresas, que dela esperam a redução dos impostos ou a simplificação das formalidades que lhes embaraçam a vida todos os dias; o ponto de vista das autarquias locais, que aspiram a que o Estado possa aos poucos aumentar-lhes as receitas e aliviar a tutela apertada que sobre elas exerce; ou, enfim, o ponto de vista dos políticos, que sobretudo vêem na reforma administrativa uma maneira de reduzir as despesas públicas e de acelerar o ritmo de funcionamento do Estado.

A verdade é que, se procurarmos analisar sob o aspecto científico a noção de reforma administrativa, teremos de encarar todos esses aspectos, incluindo-os num conceito unitário.

Dentro desta ordem de ideias, e tentando encontrar uma definição que a situe numa perspectiva global, eu diria que, em meu entender, a reforma administrativa é um **conjunto sistemático de providências tendentes a modificar a administração pública dum dado país, por forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a regem.**

2. Analisemos a noção proposta.

A reforma administrativa é, em primeiro lugar, um conjunto sistemático de providências. Isto pressupõe a ideia de que se deve organizar um plano de reforma, que englobe todos os aspectos a considerar numa intenção global, sem embargo de, na aplicação desse plano, haver que recortar várias fases para gradualmente se ir executando cada uma de sua vez, de acordo com prioridades criteriosamente hierarquizadas.

Disse que a reforma administrativa visa modificar a administração pública dum dado país. Não é, portanto, apenas uma acção de acompanhamento da evolução natural: visa alterar e modificar o que está, para melhorar a administração pública.

O objecto da reforma administrativa, por seu turno, é a administração dum dado país — toda a administração pública do país. No século XIX havia a ideia de que a reforma administrativa era puramente municipal, assim como hoje há tendência para crer que a reforma administrativa é apenas uma acção centrada sobre a máquina do Estado. Não é assim, porém. A reforma administrativa tem de abranger todas as entidades que compõem a administração pública — o Estado, as autarquias locais, os institutos públicos, a organização corporativa, a previdência, a administração ultramarina. Tudo tem de ser considerado num plano global de reforma administrativa.

Por último, a finalidade da reforma administrativa traduz-se em procurar obter para a administração maior eficiência e mais coerência.

Em primeiro lugar, maior eficiência — naturalmente em relação aos fins que a administração tem de prosseguir.

De facto, hoje em dia, mais do que nunca, é fundamental obter a eficiência da administração, porque, ao contrário do que durante tanto tempo aconteceu, ela não é actualmente apenas uma administração de conservação — uma administração, como era a do século XIX e do princípio deste século, unicamente preocupada em conservar as estruturas tradicionais, em manter a ordem social estabelecida e em assegurar os serviços públicos essenciais (defesa, polícia, justiça, diplomacia).

A administração pública dos nossos dias, sendo tudo isto, é muito mais do que isto, porque tem de ser uma administração comprometida no desenvolvimento do país: tem de orientar e impulsionar o progresso económico e social.

E não tem apenas de promover o desenvolvimento, tem também de o acompanhar — o que é coisa diversa. Com efeito, um dos mais significativos fenómenos que se verificaram na administração pública portuguesa das últimas décadas é que ela

foi capaz de promover o desenvolvimento do país, mas não foi capaz de acompanhar esse desenvolvimento. É opinião praticamente unânime dos especialistas que a administração pública portuguesa conseguiu efectivamente esse primeiro grande objectivo de eficiência das administrações modernas que é o de promover o desenvolvimento: quase todas as opiniões são concordes no sentido de que, a partir da década de 50, o desenvolvimento da economia portuguesa se passou a processar em ritmos e em termos francamente superiores aos que até aí tinha conhecido.

Simplesmente, a administração pública, que conseguiu efectivamente promover o desenvolvimento, não tem conseguido, a meu ver, acompanhá-lo: é fácil encontrar exemplos esclarecedores, de que os mais visíveis são porventura o do trânsito (expansão enorme do parque automóvel não acompanhada pela construção proporcional de estradas e parques de estacionamento) e o do urbanismo (crescimento acelerado das urbanizações de iniciativa particular não acompanhado pela adaptação correlativa das estruturas administrativas de enquadramento). Daí toda uma série de disfunções, que a reforma administrativa tem de analisar e procurar remediar.

Mas a reforma administrativa não tem apenas por objectivo conseguir maior eficiência para a administração pública, na prossecução dos fins que lhe pertencem. Tem também de assegurar uma maior dose de coerência com os princípios a que a administração se acha submetida.

Assim, se uma administração pública vive sujeita, como a nossa, ao princípio da legalidade, em virtude do qual o respeito da lei tem de ser assegurado escrupulosamente, a reforma administrativa tem de programar toda uma série de providências tendentes a garantir um acatamento ainda mais fiel e ainda mais completo da lei.

Se a administração pública deve estar submetida — e todos pensamos que deve — a um princípio geral de moralidade administrativa, a reforma administrativa tem de incluir providências

tendentes a assegurar num grau cada vez maior esse valor fundamental.

Se a administração pública deve ocupar uma posição subalterna em relação à política — o que parece não suscitar dúvidas —, a reforma administrativa tem de contar com medidas que mantenham a superioridade da segunda em relação à primeira e evitem o reino da tecnocracia.

Se a administração pública deve ver robustecido o seu prestígio e fortalecida a sua autoridade — e quem negará que assim deva ser? —, a reforma administrativa há-de prever esquemas e adoptar soluções capazes de permitir sobrepor com êxito à força dos grupos e à indisciplina dos indivíduos o primado do interesse colectivo.

Se a administração pública deve subordinar-se a um princípio de participação — e eu entendo que sim —, a reforma administrativa tem de estruturar novas modalidades de audiência e de colaboração dos particulares no processo de preparação das decisões.

E, enfim, se a administração pública deve, por respeito para consigo própria e para com os cidadãos em geral, submeter-se a formas cada vez mais apuradas de controle — como eu penso que deve, sem prejuízo das necessárias garantias de actuação expedita e independente —, então a reforma administrativa deve incluir providências tendentes a aperfeiçoar os instrumentos existentes de controle da acção administrativa, ou a criar outros novos.

E assim por diante.

II

3. Creio ter dado uma ideia aproximada, embora breve, do que deve entender-se por reforma administrativa. Gostaria agora de, antes de prosseguir, fazer uma referência à **evolução** do movimento de reforma administrativa no nosso país, a partir