

# O ESTADO, O ESTADO DE DIREITO E O ESTADO-ADMINISTRAÇÃO: AS DISTINÇÕES NECESSÁRIAS E A SUA IMPORTÂNCIA

António Cândido de Oliveira

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.148.6>

**Resumo:** O Estado de direito, nos termos da Constituição da República Portuguesa, é um Estado e, assim, um povo, assente num território devidamente delimitado, e dotado de órgãos de soberania, que tem como característica distintiva o facto de o seu povo ser constituído por cidadãos que gozam de um largo leque de direitos fundamentais e que dispõe para a sua concretização de um complexo aparelho administrativo a que vulgar e indevidamente se chama Estado sem mais, mas que deveria chamar-se Estado-Administração ou, melhor ainda, Administração Pública ou Administrações Públicas sem o qual o Estado de direito se reduz a uma mera proclamação. Exige-se um bom funcionamento deste aparelho, dando, por um lado, as condições necessárias a quem nele trabalha, mas devendo estes ter sempre presente o seu dever fundamental de servir os cidadãos.

## 1. Introdução

Este artigo nasce, por um lado, da necessidade de sabermos do que estamos a falar quando falamos do “Estado” e, por outro, da importância da concretização do Estado de Direito consagrado na Constituição desde 1976.

No que respeita à palavra Estado é difícil encontrar outra que tanto se utilize quando abordamos algum assunto de interesse público. E quase sempre se fala em sentido negativo: o Estado faz o que não devia ou o Estado não faz o que devia. Raramente se elogia o Estado, mas o pior é que se usa uma palavra que tem vários sentidos (principalmente dois bem diferentes) sem se fazer a devida distinção. É desta que procuraremos primeiramente tratar com a finalidade de sermos mais claros quando a utilizamos.

Na sequência dessa distinção cuidaremos da concretização do Estado de Direito amplamente proclamado, mas que não se basta com proclamações. O Estado de direito é algo que está sempre em constante e desejável construção e que nunca concretizaremos por inteiro.

Neste brevíssimo e simples artigo, pensado para os jovens alunos de Direito, Administração Pública e cursos afins, temos em vista não um qualquer percurso histórico sobre a matéria ou uma visão para além do nosso país, mas o Estado que hoje temos tal como está moldado pela Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) com as sucessivas revisões, particularmente as de 1982, 1989 e 1997. Não tem citações, nem bibliografia, mas nele está bem presente a influência do pensamento de Jorge Miranda, Gomes Canotilho, Diogo Freitas do Amaral e João Baptista Machado, entre outros bons autores mais novos que seria impossível citar sem cometer graves lapsos.

## 2. Estado e Estado de Direito

Para compreendermos bem o Estado de Direito importa ter presente a concepção mais ampla de Estado acolhida no Direito Constitucional e no Direito Internacional Público.

Define-se o Estado como um povo assente num território e dotado de órgãos de soberania. É uma noção consensual na ordem jurídica interna e internacional e engloba hoje cerca de 200 Estados quase todos eles com

assento na Organização das Nações Unidas (ONU). Implica a existência de um território devidamente delimitado no qual vive um povo (os seus nacionais) que obteve a sua independência há mais ou menos tempo, demonstrada por órgãos de soberania que ditam as regras de convivência dentro dele. É uma pessoa colectiva pública que não está dependente dos outros Estados como tal reconhecidos na ordem jurídica internacional, mas antes numa relação de igualdade com eles, pelo menos teoricamente, e sem prejuízo de fazer parte de organizações supraestaduais de que a União Europeia é bom exemplo.

Na sua organização interna, distinguem-se, no entanto, os Estados cuja soberania assenta nomeadamente na vontade do povo, periódica e livremente expressa, daqueles cuja soberania assenta no poder de um grupo militar ou religioso, de um partido ou de um líder carismático, sem submissão a eleições livres e periódicas que exprimam livremente a vontade dos cidadãos.

Aos primeiros chamamos genericamente democracias e aos restantes ditaduras. De notar que, até aos dias de hoje, a atracção pela democracia é de tal modo forte que mesmo Estados que a desprezam organizam periodicamente eleições com a finalidade de demonstrar para o exterior que são democracias. No entanto, essas eleições porque não são livres e sérias não transformam as ditaduras em democracias. O critério para averiguar se umas eleições são sérias é verificar se nelas concorrem várias candidaturas com programas bem diferentes, se a liberdade de associação e propaganda é ampla, se o recenseamento eleitoral é fiável e se a contagem dos votos é feita com seriedade. Não é difícil saber se umas eleições correspondem às exigências da democracia, ainda que também aqui não haja eleições irrepreensíveis.

É nos Estados democráticos, naqueles em que a vontade dos cidadãos se expressa livremente em eleições ( e também em referendos em alguns deles) que se integram os Estados de Direito, sendo Portugal um deles.

No Estado de Direito do nosso país, os cidadãos, todos e cada um dos cidadãos portugueses, fazem parte do Estado, são o seu povo. São “cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional” (artigo 4º da CRP).

O território está devidamente delimitado no artigo 5º da CRP constituído por uma parte da Península Ibérica (parte ocidental) e pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Finalmente, a soberania consta logo do artigo 1º da CRP, prescrevendo-se que “Portugal é uma República soberana”. Mas não é, diz o mesmo artigo, uma soberania qualquer, nomeadamente uma soberania sobre o povo, submetendo os cidadãos. Pelo contrário, é uma soberania “baseada na dignidade da pessoa humana”, ou seja, orientada para servir os cidadãos que são dotados de um dignidade intocável e não é exercida contra a vontade do povo, mas em obediência à vontade popular e tendo como finalidade “a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária”.

Está aqui o essencial. O Estado português existe para a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária.

Os artigos seguintes da Constituição apenas explicitam e enriquecem este artigo 1º e assim o artigo 2º tem o cuidado de estabelecer que Portugal é um Estado de direito democrático, querendo com isso dizer que respeita e garante os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, estabelecendo o “pluralismo de expressão e organização política democráticas” que é próprio da liberdade dos cidadãos. Prescreve também, como forma de evitar derivas que ponham em causa a soberania popular, a “separação e interdependência dos poderes”. Na sua parte final, o artigo 2º repete com outras palavras o que estabeleceu no artigo 1º e assim diz que o Estado português (a “República Portuguesa”) visa a “realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

Para que não fiquem dúvidas a Constituição realça que a soberania, o poder máximo dentro do Estado não é próprio dos denominados “órgãos de soberania”, mas antes do povo e assim se pode ler que a soberania, reside no povo, acrescentando-se que ela se exerce nas formas previstas na Constituição (artigo 3º).

O artigo 10º da CRP é bem claro ao prescrever que o poder político é exercido pelo povo não em massa, nem em manifestações populares ou revoltas militares ou outras, mas através do “sufrágio universal, directo, secreto e periódico” e do “referendo”, sem esquecer outras formas previstas na Constituição.

A Constituição não se limita a dizer de forma abstracta que o nosso país tem por finalidade a “construção de uma sociedade, livre, justa e solidária”. Vai muito mais longe e para isso dedica a sua extensa parte primeira (artigos 12º a 79º) a enunciar o que é isso de uma sociedade com tais características.

É uma sociedade em que todos nós, cidadãos, gozamos dos direitos e estamos sujeitos aos deveres consignados na Constituição (artigo 12º). A Constituição continua, afirmando que todos temos a mesma dignidade social e somos iguais perante a lei (artigo 13º, nº 1), e expõe um extenso catálogo dos direitos fundamentais que devem ser garantidos.

Não cabe, no âmbito deste artigo, repetir a exaustiva enumeração dos direitos fundamentais dos cidadãos que todos têm o direito de gozar e que concretizados estabeleceriam a sociedade “livre, justa e solidária” que o artigo 1º proclama.

Cabe antes dizer que é este o conceito de Estado que devemos ter no nosso país e que ele é o norte que deve orientar a nossa vida colectiva, constituindo uma tarefa difícil e constante e exigindo um esforço permanente, não bastando para a sua efectivação proclamações mais ou menos solenes da Constituição, dos governantes eleitos ou de partidos políticos ou movimentos cívicos.

O Estado de direito necessita, para se cumprir, da vontade dos cidadãos em primeiro lugar (e por isso cidadãos indiferentes ou passivos nada ajudam e antes o podem destruir), de políticas públicas e legislação adequadas, tarefa da responsabilidade do Governo e da Assembleia da República, de uma economia que produza suficientes bens e serviços e ainda de um extenso e complexo aparelho que tem por missão executar essas políticas públicas e essa legislação.

Interessa fazer um parêntesis quanto à economia, pois sendo ela indispensável para que os cidadãos tenham uma vida digna, não é de longe condição suficiente. Uma economia de abundância, baseada no crescimento constante e cada vez maior do Produto Interno Bruto (PIB) pode impedir a qualidade de vida dos cidadãos pela destruição da natureza e assim violar direitos fundamentais como o direito a um ambiente saudável e à saúde (produção em cada vez maior quantidade de bens nocivos, por exemplo), como pode estar mal distribuída e redundar na riqueza de alguns e na pobreza da grande maioria dos cidadãos. A economia também ela deve estar ao serviço dos cidadãos e não o contrário.

Retomando a exposição que estamos a fazer é aqui que entra uma outra concepção de Estado muito difundida e muito discutida.

### 3. Estado e Estado-Administração

Para se construir um Estado de direito é necessário, como acabámos de escrever, um aparelho a que damos correntemente o nome de Estado e que se presta a muitas confusões.

Chamamos-lhe, sem preocupação de rigor, “Estado”, mas indevidamente, pois pode confundir-se com a noção de Estado acabada de referir. Devíamos chamar-lhe Administração Pública ou melhor ainda Administrações Públicas, porque se trata de um aparelho que tem por finalidade exercer a função administrativa e que envolve um largo número de pessoas colectivas públicas. Ainda se poderia chegar a um compromisso e chamar-lhe Estado-Administração, mas seria sempre uma concepção redutora, porque poderíamos entender por Estado-Administração a Administração Pública do Estado e ela é mais ampla, abrangendo toda a Administração Pública que não é só a Administração directa e indirecta do Estado central, mas a das regiões autónomas e das autarquias locais e entidades administrativas a elas ligadas, entre outras.

A verdade, porém, é que se generalizou a palavra Estado (Estado-Administração) para designar este aparelho administrativo, abrangendo toda a Administração Pública e não vale a pena lutar contra ela. Usamos e abusamos da expressão sem a situar devidamente. Já bastará que quem a utiliza e quem a receba saiba do que se está a falar, sem prescindir de ter um crescente rigor que permita evitar confusões.

Que Estado é esse que todos os dias nomeamos e quase sempre invecivamos?

É, como dissemos um aparelho, o maior aparelho organizativo do nosso país constituído por milhares de entes públicos, centenas de milhar de funcionários, tendo à sua disposição milhões e milhões de euros e que deve estar, num Estado de direito ao serviço dos cidadãos. Nos outros Estados este aparelho, que também existe, está ao serviço do poder ditatorial.

Temos com ele uma relação difícil e acabamos por não perceber devidamente a sua finalidade. E no entanto este “Estado-Administração” em sentido amplo é um instrumento ao serviço do Estado de Direito que está devidamente mencionado na Constituição ainda que esta não o defina, nem use esta expressão.

Diz o artigo 266º que a “Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, cabendo aqui toda a Administração Pública e não só a estadual.

Importa dizer que este aparelho não actua “soberanamente” não é, neste sentido, o Estado de Direito Constitucional, estando antes subordinado à Constituição e à Lei como resulta do nº 2, do referido artigo 266º da CRP, não se podendo esquecer que o Governo é o órgão superior da administração pública (artigo 182º da CRP) e que compete ao Governo no exercício de funções administrativas dirigir os serviços da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma (artigo 199º al. d) da CRP).

Situar assim o Estado-Administração (a Administração Pública) facilita um pouco a compreensão que devemos ter sobre ele, podendo afirmar-se, repetindo o que já dissemos, que é um aparelho ao serviço dos cidadãos e que é fundamental para construir uma sociedade livre, justa e solidaria.

Para se alcançar o Estado de Direito, importa ter sempre bem presente, que não basta termos uma Constituição bem clara que o proclama e legislação e políticas públicas adequadas. É preciso que a legislação e as políticas públicas passem da proclamação à concretização e essa é a tarefa do Estado-Administração, da Administração Pública.

Cabe-lhe um leque enorme de tarefas para esse efeito e ainda é corrente apresentar como grandes sectores dessa actividade a de polícia, a de prestação de serviços públicos e a de fomento.

Poderemos dizer até com segurança que não há praticamente nenhum direito fundamental dos cidadãos que não precise da intervenção do Estado-Administração (Administração Pública) para ter concretização efectiva.

Direitos fundamentais que estamos habituados a definir como direitos contra a intervenção do Estado e assim que basta uma regulamentação que impeça essa intervenção, como por exemplo a liberdade de expressão e informação (artigo 37º da CRP), a liberdade de religião e de culto (artigo 41º), o direito de circulação e de fixar residência em qualquer parte do território nacional (artigo 44º), o direito de reunião de manifestação (artigo 45º), esses direitos exigem mesmo assim a intervenção do Estado-Administração, através das suas forças de segurança, quando exista o risco de não poderem ser exercidos ou mesmo, quando estão a ser exercidos, esse

exercício seja perturbado. Tenhamos presente, por mero exemplo, o exercício de um direito de manifestação garantido pela Constituição e perturbado por contramaneifestantes que a ele se opõem, obrigando à intervenção da Polícia ou da Guarda Nacional Republicana.

O próprio direito à vida e à integridade pessoal não se bastam com a proibição da pena de morte e da tortura (artigos 24º e 25º da CRP), mas exigem que as forças de segurança e a polícia de investigação criminal actuem preventivamente quando for preciso e persigam as pessoas que violarem tais direitos para posterior procedimento judicial sempre que for necessário.

Os exemplos neste âmbito poderiam multiplicar-se. Mas se é assim em sede de direitos, liberdades e garantias a intervenção do aparelho administrativo é ainda mais visível no amplo leque que a Constituição engloba sob o título de “direitos económicos, sociais e culturais”.

Assim, o direito dos cidadãos à segurança social (artigo 63º), determinando a Constituição nos nº 2 e 3 do mesmo artigo que incumbe ao Estado organizar um sistema de segurança social que proteja os cidadãos na “doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego”, está dependente da actuação da Administração Pública.

Também o direito à protecção da saúde está garantido e é realizado através de “um serviço nacional de saúde universal e geral” (artigo 64º) o que remete mais uma vez para o Estado-Administração.

O direito de todos cidadãos a uma “habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto” está igualmente estabelecido no artigo 65º da Constituição, incumbindo ao Estado, entre outras medidas promover a “construção de habitações sociais e económicas” em colaboração com as regiões autónomas e as autarquias locais, é tarefa clara da Administração Pública a quem também cabe estimular, incentivar e apoiar iniciativas neste domínio.

O direito a um “ambiente de vida humano e sadio e ecologicamente equilibrado” é outro direito fundamental, exigindo para ser devidamente assegurado um conjunto de medidas cuja concretização cabe igualmente ao Estado, na forma de Estado-Administração (artigo 66º).

E, longe de esgotar os direitos fundamentais neste domínio, não pode ser esquecido o “direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”, incumbindo ao Estado criar “uma

rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” (artigos 74º e 75º).

O direito à justiça precisa, nomeadamente, de uma máquina administrativa judicial e para-judicial que permita fazer chegar aos tribunais devidamente preparados os casos que devem ser julgados por juízes titulares dos tribunais, órgãos de soberania. É preciso não esquecer que os tribunais estão cheios de funcionários administrativos e que os juízes não podem desempenhar devidamente a sua função de julgar, com independência e imparcialidade, sem a colaboração da máquina administrativa que lhe está ligada.

Não se pense todavia que depende apenas do Estado-Administração, no sentido amplo de Administração Pública, a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente sob a forma de prestação de serviços públicos.

Muitos destes direitos são garantidos pela iniciativa privada, através de sociedades empresariais, associações, cooperativas e muitas outras formas. Também muitos deles são concretizados através de colaboração entre a Administração Pública e entidades privadas com ou sem fins lucrativos.

De qualquer modo o Estado-Administração tem de estar sempre atento e presente para que os direitos fundamentais sejam assegurados, ora suprimindo falhas da iniciativa privada, ora fiscalizando o modo como esta os concretiza.

Repare-se que esta Administração Pública não tem de ser necessariamente uma Administração Pública gigante que providencie, como administração prestadora, tudo o que é necessário para uma vida digna.

Já deixamos entrever que a iniciativa privada muito poderá fazer. Muitos dos direitos fundamentais como a educação, a saúde, a segurança social podem ser obtidos pelos cidadãos também através de instituições privadas (escolas, universidades, hospitais, sociedades de seguros, entre outras). Há quem defenda mesmo que tal deva acontecer, pois o Estado-prestador não funciona bem, é ineficiente.

Nesse caso, cabe ao Estado-Administração verificar se os direitos fundamentais dos cidadãos são garantidos através da iniciativa privada de fins lucrativos ou não lucrativos e agir no caso de tal não suceder. Se pode ser criticada uma Administração Pública gigante, também deve ser criticada um Administração demasiado pequena.

E essa acção pode traduzir-se, ora numa actividade de fiscalização, por exemplo, verificando se as instituições que cuidam da saúde ou da educação funcionam devidamente ou, no limite extremo, prestando mesmo essas actividades.

Aliás, a fiscalização (inspecção) é uma das actividades fulcrais do Estado-Administração, incluindo a que incide sobre os serviços prestados pelo próprio Estado. Só serviços de fiscalização devidamente organizados e a funcionar bem podem garantir que muitos dos direitos fundamentais dos cidadãos estejam a ser protegidos e satisfeitos.

#### **4. O problema do Estado-Administração: a organização da Administração pública**

O papel do Estado-Administração é, pois extremamente exigente, prestando-se naturalmente a muitas críticas relacionadas com o seu desempenho.

Criticamos constantemente não o Estado de direito, porque à volta deste há um grande consenso, mas o Estado-Administração em sentido amplo, ou seja o aparelho a que damos o nome de Administração Pública e assim quando falamos muito mal do Estado estamos frequentemente a falar dos hospitais e centros de saúde que não funcionam como deviam, das escolas e universidades que não funcionam bem, da administração da justiça que parece desconhecer os malefícios da justiça tardia e dos muitos outros serviços públicos cujo funcionamento deixa muito a desejar.

Trata-se no que diz respeito ao nosso país e tendo em conta dados recentes<sup>1</sup> de um aparelho com mais de 700 mil funcionários públicos e com uma despesa anual de mais de 100.000.000 de euros. Deve dizer-se que estes números não são muito diferentes, em proporção, do de outros Estado de Direito europeus.

O grande problema da organização do Estado-Administração é, no entanto, a sua complexidade e ao mesmo tempo o risco de não cumprir ou se desviar da sua finalidade.

---

<sup>1</sup> INE [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_tema&xpid=INE&tema\\_cod=1310](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_tema&xpid=INE&tema_cod=1310) e PORDATA – <https://www.pordata.pt/db/portugal/ambiente+de+consulta/tabela>

A complexidade começa por resultar da dificuldade de delimitar dentro do aparelho administrativo o que é política e o que é administração, dificuldade que é muito evidente ao nível do Governo, pois sendo este “o órgão superior da administração pública”, ele é, ao mesmo tempo, “o órgão de condução da política geral do país” (artigo 182º da CRP).

No entanto, não é essa a complexidade mais difícil de enfrentar e o artigo 267º da Constituição nos seus n.ºs 1 e 2 é muito elucidativo a esse propósito, valendo a pena transcrevê-los.

Diz o n.º 1 que a “(A) Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”. E estabelece o seu n.º 2 que: “(P)ara efeitos do n.º anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”.

Repare-se, antes de mais, que este artigo tem de ser lido à luz do artigo anterior que determina como finalidade da Administração Pública a prossecução do interesse público e que este obriga naturalmente como prescreve o artigo 267º a uma “necessária eficácia e unidade de acção”, devendo tudo o resto girar à volta deste objectivo, desde a desburocratização, a aproximação aos cidadãos e a participação dos interessados na gestão efectiva, bem como a descentralização e desconcentração administrativas.

Mesmo quando no artigo 266º se determina que a prossecução do interesse público deve fazer-se “no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” não se quer dizer que a satisfação do interesse público deve ser prejudicada, deve ficar em segundo lugar perante tais direitos e interesses. O que se pretende dizer é que o interesse público deve ser devidamente definido e prosseguido, utilizando os meios legais previstos e indemnizando ou compensando, sempre que for o caso, os cidadãos pelos prejuízos sofridos.

Deve ficar sempre bem claro que o interesse público não pode ceder perante interesses particulares. O interesse particular de um cidadão ou grupo de cidadãos na não demolição das suas casas de habitação às

quais estão profundamente ligados não pode sobrepor-se, por exemplo, à construção de uma via férrea de elevado interesse público que não pode, porventura, ter outro traçado sem que tal signifique prejuízo para os cidadãos em geral em favor do interesse de apenas alguns. Do mesmo modo, por exemplo, um cidadão não pode opor-se à demolição da sua boa casa de habitação se essa demolição for necessária e urgente para eliminar uma curva da estrada que cause ou possa causar graves acidentes. O que pode e deve é ser justamente indenizado.

Dito isto, importa voltar ao artigo 267<sup>o</sup> da Constituição e verificar os problemas que resultam, num aparelho tão extenso e complicado, da tendência para a burocratização, devendo entender-se por esta não o cumprimento de formalidades necessárias, mas aquelas que são não só dispensáveis como prejudiciais para o bom andamento da Administração Pública. É um estorvo bem conhecido. Torna-se necessário simplificar ainda que com os cuidados devidos para que não se abra caminho à prática de arbitrariedades.

Outra grande fonte da complexidade da Administração Pública reside na centralização e concentração do aparelho administrativo nomeadamente à volta do Estado-Administração (central). A quantidade de assuntos que chegam ao Governo, como órgão superior da Administração Pública são tantos que este não só não tem capacidade de resposta como não os conhece devidamente, acrescentando ainda que quase sempre tais assuntos têm de circular por vários departamentos ministeriais e institutos públicos deles dependentes, com os inconvenientes que daí podem resultar em demora e opiniões opostas. Acresce que não há desse modo aproximação dos serviços às populações.

Impõe-se por isso descentralizar e desconcentrar a nível regional e local tarefa que, embora necessária, também não é fácil de concretizar e bem pode ter como efeito prejudicar a “necessária eficácia e unidade de acção” da Administração Pública.

Mas não acabam aqui os problemas e um dos mais sérios deste aparelho administrativo é o desvio das suas finalidades que ocorre, nomeadamente, quando as atenções se centram prioritariamente nos seus problemas internos, descurando o interesse público que devem prosseguir. Tudo se complica quando esta organização vive para dentro, voltada para os seus problemas, e não para o serviço público.

Importa, antes de avançar neste domínio, deixar claro que o aparelho administrativo deve ter meios adequados para prosseguir os seus fins sejam, entre outros, os de instalações, meios técnicos e pessoal qualificado. Centremo-nos no pessoal, dada a importância que este tem.

Assim, o seu recrutamento deve fazer-se, em regra, como ordena a Constituição, por concurso público e a escolha deve basear-se no mérito. Mas não basta o mérito. Deve ter-se em conta no recrutamento de pessoal que o cidadão interessado em entrar na Administração Pública deve ter consciência de que vai estar ao serviço dos cidadãos, pois é essa a característica desta organização da qual pretende fazer parte.

Cidadão que pretenda ganhar muito dinheiro, ter uma profissão ou actividade que lhe permita auferir fortuna ou elevados salários não deve procurar a Administração Pública, mas formar a sua empresa privada ou entrar numa organização empresarial que lhe permita obter bons lucros ou salários.

A Administração Pública não os pode dar porque não é uma organização rica, tendo centenas de milhar de trabalhadores, devendo haver equidade nas remunerações que lhes é dada. Isso não significa que os funcionários públicos não devam ser adequadamente remunerados e que essa remuneração não seja diferenciada, tendo em conta os lugares ocupados. A este propósito deve ter-se em conta a importância que têm os altos cargos de direcção administrativa. Mas mesmo nestes cargos a Administração Pública, não pode nem deve competir com as empresas privadas que buscam e obtêm frequentemente elevados lucros, pois a Administração Pública não existe para o lucro. O que deve é pagar-lhe um vencimento que lhes permita viver com a necessária dignidade e garantir segurança de emprego, recrutando pessoas qualificadas para quem servir os cidadãos é algo que as motiva.

Isto permite, aliás, tornar bem clara a distinção entre quem trabalha na Administração Pública e quem trabalha em empresas particulares.

Esse pessoal desde o mais alto dirigente até ao servidor de base têm em comum uma característica que não se encontra nas organizações privadas. Estão ao serviço do interesse público e não têm um “patrão” como nas empresas privadas.

Nestas existe, como regra, alguém que dirige a empresa, directamente ou através de pessoal da sua inteira confiança e trabalhadores que a título de trabalho subordinado e de uma remuneração nelas prestam serviço. O patrão destas empresas, como é dono delas, tem, em regra, liberdade para escolher o

seu pessoal, para transformar a sua empresa e mesmo pôr-lhe termo. Por sua vez o pessoal obedece às suas ordens e defende os seus direitos e interesses que não são os mesmos do patrão, ainda que tenha naturalmente interesse egoístico no bom funcionamento da empresa.

Na Administração Pública não existe um “patrão” com tais características. Isso é muito evidente no pagamento das remunerações. Quem tem o poder de pagar não é dono do dinheiro que utiliza. Esse dinheiro não lhe pertence. Pertence aos cidadãos que o põem à sua disposição para utilizar do melhor modo. Assim, os cidadãos do Estado que pagam impostos (e todos pagam sejam eles directos ou indirectos) são, na verdade, o “patrão” dos funcionários públicos. E mesmo o dinheiro que vem de outras fontes, como por exemplo, a União Europeia não é dado aos “patrões” (gestores) da Administração Pública, não é dinheiro que lhes pertença ( mesmo que se trate do Governo). É dado ao Estado de Direito, que tem na base os cidadãos, como vimos, para depois ser utilizado pelo Estado-Administração. Isto nunca pode ser perdido de vista, embora nem sempre assim aconteça.

O que acabámos de dizer tem um particular reflexo, desde logo, nos conflitos de trabalho. O funcionário público deve ter consciência de que, por exemplo, a greve é, efectivamente, um último recurso e não um recurso fácil e à mão para utilizar. Deve ter presente que, na greve, exercida na função pública os principais prejudicados não são os dirigentes ( sejam eles políticos ou altos cargos administrativos desde o nível central ao local) são os cidadãos que se veem privados dos serviços públicos que devem ser prestados.

Isso é bem manifesto nos serviços de saúde, justiça, educação ou transportes. Greves frequentes e longas na saúde, deixando os cidadãos em sofrimento e agravamento, por vezes irreversível, da doença, greves na educação, deixando os alunos sem aprendizagem, greves na justiça violando o direito fundamental dos cidadãos a ter uma decisão em prazo razoável, devem obrigar os que trabalham nestes sectores a pensar bem as decisões que tomam.

Por isso, é de enorme leviandade anunciar com satisfação, no decorrer de uma greve, que os hospitais não funcionaram, as escolas estão fechadas, os tribunais não fazem julgamentos ou os transportes estão parados. Trata-se de violar direitos fundamentais dos cidadãos à saúde, à educação, à justiça e à mobilidade e não é para isso que existe a Administração Pública. É exactamente para o contrário.

E não serve invocar os serviços mínimos para atenuar esses efeitos, porque serviços mínimos quer dizer isso mesmo, violar direitos fundamentais dos cidadãos, excepto aqueles que seria escandaloso ou mesmo desumano violar.

Daqui não se pretende concluir que as greves devam ser proibidas. O que se quer afirmar é que elas para serem utilizadas devem ser de tal modo necessárias que os próprios cidadãos as compreendam por inteiro, aceitando o sacrifício dos seus direitos fundamentais.

Por isso, na Administração Pública os cidadãos devem ter uma informação clara do que está em jogo nos conflitos que motivam as greves. Estas não são assunto apenas entre os trabalhadores da Administração Pública e os dirigentes desta, mas algo de que os cidadãos devem estar devidamente esclarecidos para formularem o seu juízo.

Nas entidades públicas os trabalhadores quando entram em greve salarial ou com efeitos equivalentes devem saber duas coisas: a primeira é que estão a exigir dinheiro aos cidadãos, pois são eles os verdadeiros patrões, sendo os dirigentes com poder de pagamento meros representantes deles e a segunda é que estão a prejudicar os cidadãos, negando-lhes frequentemente direitos fundamentais.

Em resumo, as greves na função pública devem ter um fundamento muito sério, devem ter em conta as possibilidades do país e de nenhum modo deve ocorrer aquilo que muitas vezes se verifica que é ser muito mais fácil e habitual fazer greves na função pública do que nas empresas privadas, quando tantas vezes os trabalhadores destas mais razões teriam para as fazer. Quantas vezes trabalhadores de empresas privadas trabalham sem receber o salário contratado e só entram em greve quando percebem que só desse modo poderão talvez receber o que lhes é devido.