

O tema é bastante vasto e só poderá ser tratado convenientemente depois de um exame pormenorizado não apenas das situações de facto como das situações de direito, nomeadamente as constitucionais.

O que adiante se boqueja deve entender-se como o apontamento de algumas linhas fundamentais a ter em conta caso o objectivo seja transformar a Administração de órgão passivo em órgão activo, i.e. adaptar uma Administração que no passado era mera fonte de legislação e regulamentação, desempenhando a função de fiscal de uma actividade que era praticamente toda privada, a um novo condicionalismo onde o Estado é responsável pela execução de grande parte das acções económicas.

Daí a designação de "passiva" para a forma como a Administração operava anteriormente, e de "activa" para a nova forma que a Administração vai ser chamada a adoptar.

Este tema vai ser tratado nos seguintes sub-temas:

1. ESTRUTURA TÍPICA DE UM MINISTÉRIO

Neste capítulo procura-se sobretudo mostrar como pode ser estruturado um Ministério evidenciando as

funções de:

- . reflexão (planeamento)
- . acção (actividade dos Serviços do Ministério e empresas a ele vinculadas)
- . controlo (das acções dos Serviços do Ministério e empresas a ele vinculadas)

2. INSERÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS E MIXTAS

O capítulo descreve em detalhe a estrutura dos órgãos de acção identificando, por um lado, a actividade directa (exercida através dos órgãos activos do Ministério) e, por outro, a das empresas dependentes desse Ministério.

3. COORDENAÇÃO INTER-MINISTERIAL

Um Governo deve actuar coordenadamente e é impossível efectuar essa coordenação com uma estrutura

exclusivamente arborescente (hierárquica).

Assim, este capítulo visa demonstrar como se consegue coordenar a acção inter-ministerial através do estabelecimento de vínculos entre os órgãos especializados no controlo e no planeamento - vínculos esses que virão a facilitar a tarefa do Conselho de Ministros.

1. ESTRUTURA TÍPICA DE UM MINISTÉRIO

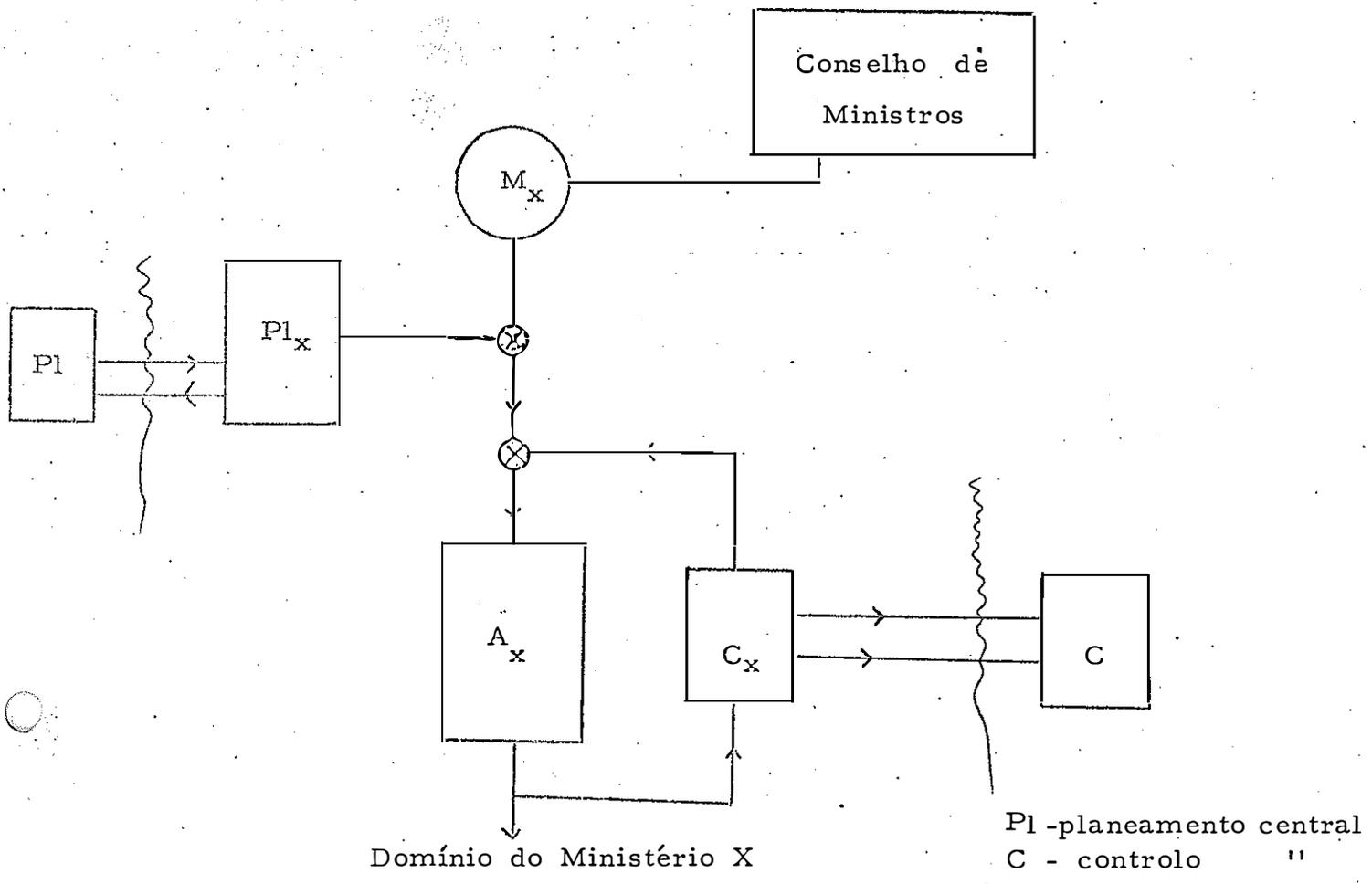
Um Ministério é um centro de decisão donde dimanam ordens e , simultaneamente, um centro de reflexão onde se constrói uma política.

Dado que um Ministério cobre apenas uma parcela do executivo de um Governo, tanto as acções como as reflexões têm de ser coordenadas com as dos restantes Ministérios formando no seu conjunto, por um lado a acção global do Governo e, por outro, a reflexão global do mesmo Governo.

Porque nenhuma acção é eficaz se não for controlada, torna-se indispensável construir as estruturas adequadas a esse controlo; assim, ao nível de Ministério, afiguram-se necessárias essencialmente as seguintes :

- . uma estrutura de planeamento (reflexão) Pl_x
- . uma estrutura de acção A_x
- . uma estrutura de controlo C_x

Na página seguinte - Figura 1 - é representado o modo como estas três estruturas se ligam entre si.



M (o Ministro) é o responsável por toda a estrutura e pode formar com os seus Secretários de Estado um corpo colectivo que desempenhe a função simbolizada na Figura pela letra M

Pl_x (estrutura de planeamento), estuda e programa toda a acção do Ministério.

Chamase a atenção em particular para as suas actividades seguintes:

- definição da estratégia geral do Ministério coordenada com a estratégia do Governo

- definição de objectivos bem determinados
- programação de acções destinadas a atingir esses objectivos e daí realizar a estratégia
- definição dos meios de controlo necessários para acompanhar a execução das acções e, portanto, da estratégia

A_x (estrutura de acção). . Aprovado que seja um Plano, M dá instruções para a sua execução, dispondo para o efeito de uma estrutura apropriada.

As acções a desenvolver podem classificar-se em dois grandes grupos:

- . aquelas que se traduzem em despachos, decisões, regulamentos, preparação de decretos e leis, etc., cabendo a sua execução, na maioria dos casos, a sociedades privadas ou ao público em geral
- . aquelas que se destinam a ser realizadas pelos próprios órgãos e serviços do Ministério - avultando hoje nalguns Ministérios as estruturas económicas (industriais, agrícolas, etc) que as recentes nacionalizações puzeram na mão do Estado.

Se até essas nacionalizações se podia conceber uma estrutura A_x relativamente fraca agora já assim não

sucede visto que toda e qualquer insuficiência executiva se reflecte imediatamente nos sectores económicos sob a dependência do Ministério

C_x (estrutura de controlo). Como se disse, não há acções eficazes sem um controlo apertado.

O controlo não é apenas financeiro - destinado a confirmar se as despesas foram efectivamente gastas nas formas previstas - mas procura, sobretudo, verificar se os resultados esperados foram de facto atingidos.

Esta função terá de futuro uma importância crescente justamente por toda a actividade das empresas nacionalizadas ~~ab~~ no âmbito de responsabilidade do Ministério.

NOTA FINAL

Embora estes conceitos sejam relativamente pacíficos e de aplicação geral o que se verifica, principalmente a nível dos Ministérios nacionais, é uma distribuição de algumas ou de todas estas funções por diversos departamentos, pelouros e estruturas ad hoc, de tal modo que as responsabilidades pelo planeamento, acção e controlo se diluem e vêm a recair por inteiro no Ministro - o qual se vê impotente, na maioria dos casos, para agir a tempo e com eficácia.

2. INSERÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS E MIXTAS

Depois das nacionalizações efectuadas após o 25 de Abril, o Estado passou a exercer uma função económica directa extremamente importante; por isso é fundamental que a actividade e a gestão das empresas dependentes não só realizem os fins empresariais para os quais foram criadas como, ainda, desempenhem uma posição arrastadora da economia.

Nos Ministérios existem órgãos de acção -A- que devem integrar estas empresas. Torna-se indispensável que cada uma delas conheça de maneira precisa qual é o Ministério de que depende a fim de poder, não só actuar de forma coordenada, mas também dar ao Ministro responsável a possibilidade de cumprir a parte de acção total de governo que especificamente lhe cabe.

Assim, por exemplo, se a Siderurgia Nacional cair no âmbito do Ministério da Indústria, será junto deste que a empresa terá de concertar o seu plano de acção. Por seu lado o Ministério da Indústria dará execução, através da Siderurgia e na medida em que aquele Plano couber a esta, à parte do Plano global a que se comprometeu.

O mesmo sucede com as actividades bancária e seguradora, as quais serão exercidas através dos Bancos e Companhias de Segu-

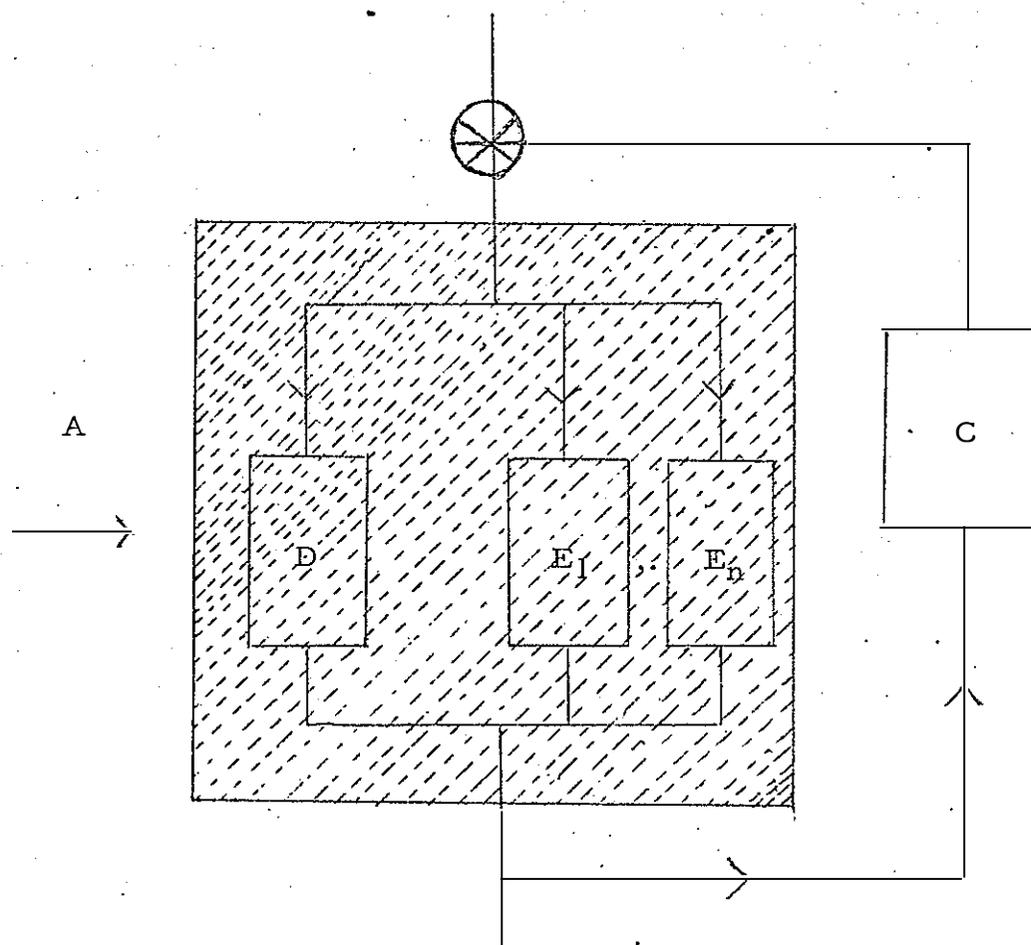
ros nacionalizados, encontrando no Ministério das Finanças o seu vínculo natural. Recíprocamente, o Ministério das Finanças tem nessas empresas o instrumento activo de aplicação da parte do Plano que diz respeito aos respectivos sectores.

Conclui-se, assim, que se torna imprescindível especificar claramente como ficam vinculadas as empresas sob o ponto de vista do planeamento geral do País.

Para o efeito é necessário começar por definir:

- 1º Qual o Ministério de que as empresas dependem
- 2º Qual a parte do Plano que lhes cabe realizar
- 3º Qual, no respectivo Ministério, o órgão de controlo que fica atento à execução do plano empresarial estabelecido com a empresa

Veja-se na página seguinte um esquema representativo de uma estrutura típica:



- A órgão de acção
 C órgão de controló
 $E_1 E_2 \dots E_n$ empresas dependentes
 D acção directa do Ministério

A - tem uma actividade directa. -D- isto é, os próprios Serviços do Ministério e outras estruturas executam a parte do Plano que lhes cabe sendo a restante acção realizada por E_1 , $E_2 \dots E_n$

C controla, por um lado, a actividade directa -D- e, por outro, as actividades de $E_1, E_2 \dots E_n$.

Este controlo das empresas deve entender-se como controlo do plano estratégico, uma vez que a sua principal finalidade é verificar se a acção é eficaz e se os objectivos estratégicos são efectivamente atingidos.

Quanto à gestão corrente das empresas o seu controlo é feito pela própria empresa.

3. COORDENAÇÃO INTER - MINISTERIAL

A coordenação dos Ministérios deve ser feita a vários níveis e não apenas no topo. Para tal, os órgãos de acção têm de coordenar as suas actividades em termos de o Governo actuar como um todo e não parcelarmente.

Quando um Plano é aprovado em Conselho de Ministros, cada Ministro assume a responsabilidade de executar a parte do Plano que cabe ao seu Ministério. O controlo das acções insertas no Plano faz-se essencialmente ao nível de cada Ministério e por forma a garantir a realização global do Plano.

Todo o Plano assenta num conjunto de "pressupostos" no que se refere ao futuro. Ora o futuro é caracterizado por trazer "surpresas" e muitas delas não são susceptíveis de acomodação do Plano, tornando-se então essencial corrigi-lo.

As principais funções do controlo são:

- . verificar se as acções aprovadas no Plano foram efectivamente executadas nas condições projectadas
- . verificar se os resultados dessas acções foram os que se esperavam

Sempre que uma acção não produz o resultado previsto terá de re-
ver-se o Plano, uma vez que não foram atingidos os seus objectivos.

Por aqui se verifica a importancia de que se reveste uma estrutura
de controlo na implementação correcta de um Plano.

§ §
 §

Apresentados estes principios genéricos, passamos a sugerir duas
formas típicas de coordenação inter-ministerial:

Forma A - as funções de planeamento e controlo gerais são
exercidas por um órgão de controlo e planeamen
to na dependência directa da Presidência do Con-
selho

Forma B - as funções de planeamento e controlo gerais são
inclusas num departamento dependente do Minis-
tério das Finanças

Vamos começar por descrever a primeira que, aliás, se afigura
ser a mais transparente e a mais eficaz:

Forma A

Na Presidência do Conselho, ligada ao Conselho de Ministros, haveria um órgão responsável pela estrutura de planeamento e controlo. Admite-se que um número relativamente restrito de Ministros cobre as funções de administração interna, actividades sociais, de saúde e de educação, actividades económicas e defesa militar - funções essas a que, no seu conjunto, se dará a designação de primais.

A função financeira caberá ao Ministério das Finanças e consubs - tanciará a função dual das primeiras.

Interessa ainda fazer referência ao modo de funcionamento do órgão de planeamento e controlo.

Já foi dito atrás que cada Ministério teria o seu próprio órgão de planeamento e um órgão de controlo das acções tendo-se descrito como estes estavam ligados entre si. Falta agora explicar como estas duas funções ministeriais são conectadas com o planeamento e o controlo centrais, o que não é difícil se se considerarem as principais funções que cabem ao planeamento e controlo centrais, isto é:

- . definição da estratégia global do Governo e respectiva ventilação ministerial, ou seja, definição das várias estratégias a nível ministério que no seu conjunto completarão a estratégia global
- . definição de objectivos e acções fundamentais, e respectiva distribuição pelos ministérios a que vierem a ser cometidos

- . integração, consolidação e compatibilização dos planos ministeriais
- . controlo da execução das acções previstas nos planos e dos resultados a atingir por essas acções, provocando se necessário a revisão dos referidos planos
- . partindo do princípio que o Plano tem um horizonte constante (por ex. 4 anos), todos os anos haverá que refundir o Plano acrescentando-lhe um ano para compensar a perda do ano que decorreu.

NOTA

O Conselho de Ministros terá como missão principal conceber a política e a estratégia a inserir no Plano, bem como a repartição das respectivas tarefas de execução pelos diversos Ministérios.

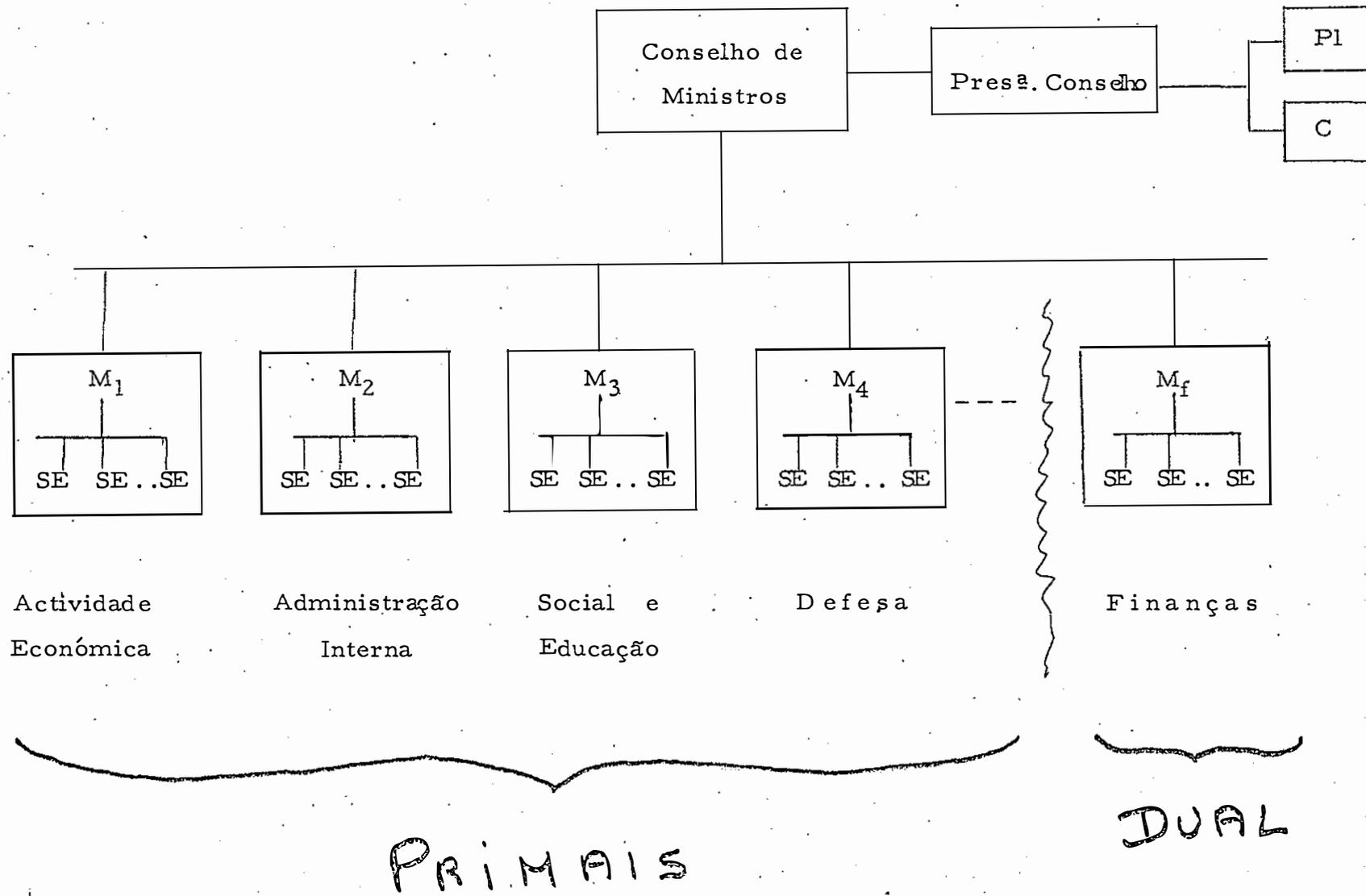
Pressupõe-se a existência dum conjunto de Secretários de Estado que, sob a orientação do Ministro, repartem entre si as funções e acções que couberem ao seu Ministério.

Desta forma, o Ministro pode delegar nos Secretários de Estado a maior parte das funções executivas reservando para si a função de planeador tanto a nível ministerial como de Cº. de Ministros.

Este modo de operar permitia constituir equipas a dois níveis:

- . a equipa ministerial a nível Conselho de Ministros
- . a equipa dos Secretários de Estado em cada ministério

Esta solução ainda tem a vantagem de reduzir a "uçura" da função do Ministro.



FORMA A

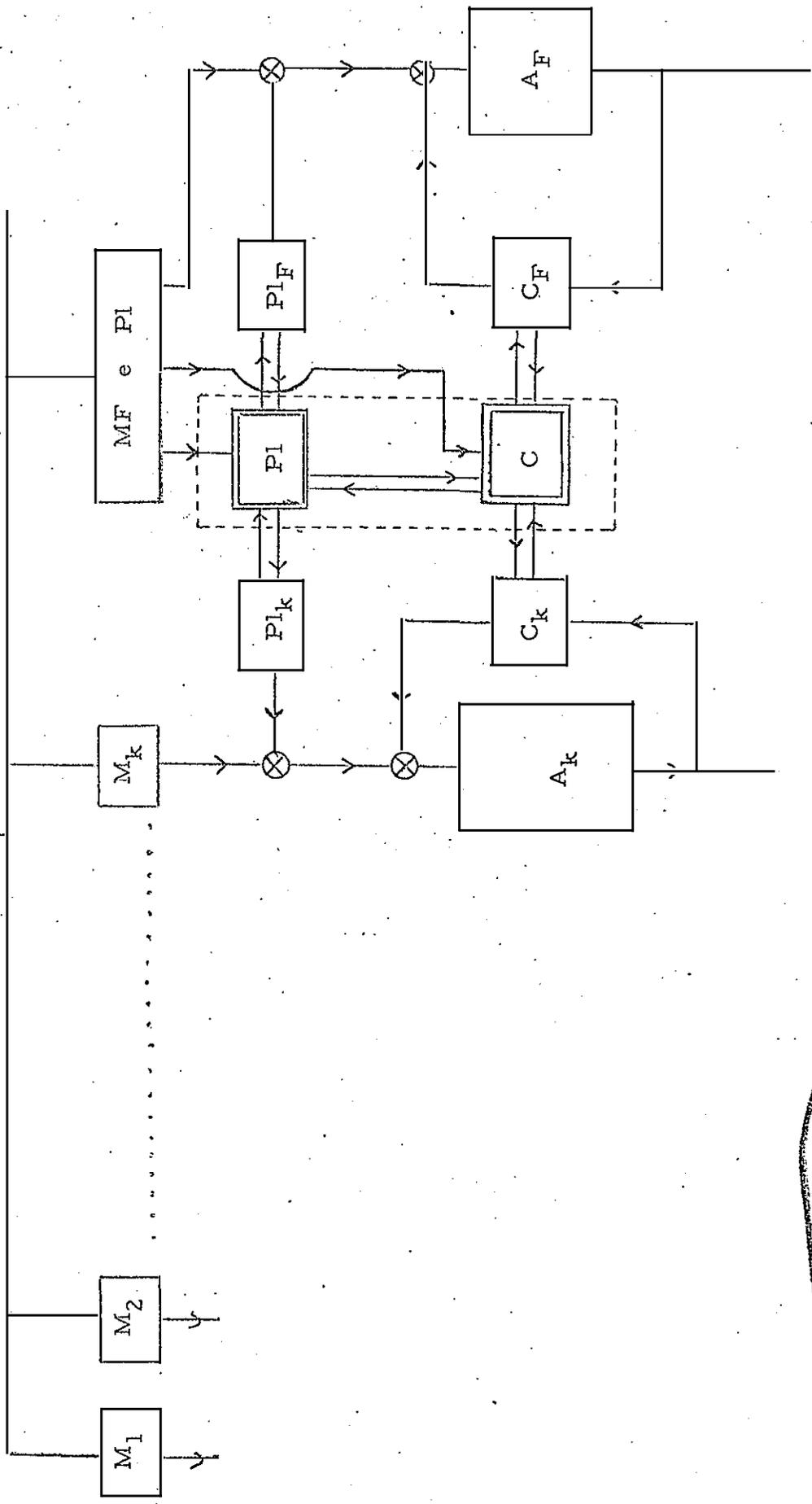
Forma B

Como a execução de um planeamento repousa em grande parte no controlo das acções programadas, e esse controlo cabe frequentemente ao Ministério das Finanças, pode ser vantajoso incluir também neste Ministério a função planeamento.

Para o efeito este Ministério seria dotado de um órgão de controlo - cuja função seria consolidar o controlo montado em cada ministério pelo respectivo Ministro - e de um órgão de planeamento destinado a fechar e consolidar as funções de planeamento inerentes a cada um dos ministérios primais.

Na página a seguir pode ver-se uma figura representativa desta Forma B de coordenação inter-ministerial :

Conselho de Ministros



PRIMAL

DUAL

CM (Conselho de Ministros), responsável pela execução da política estratégica governamental.

Ao aprovar o Plano global, põe em movimento os órgãos de acção do Governo.

$M_1 \dots M_k$ (Ministérios primais), responsáveis pela implementação do Plano, para o que dispõem dos respectivos órgãos activos - A_k - e de controlo - C_k -, bem como de uma estrutura de planeamento própria - Pl_k .

MF e Pl (Ministério das Finanças e Planeamento ou o conjunto dos Ministérios das Finanças e do Planeamento) O MF tem os seus próprios órgãos activos - A_f - e de controlo - C_f . Quanto à função de planeamento própria mente dita, dispõe de uma estrutura Pl que consolida, harmoniza e compatibiliza todos os planeamentos dos restantes Ministérios tendo ainda em conta a actividade privada.

A função controlo - C - é exercida por uma estrutura adequada que compatibiliza e consolida as funções de controlo dos restantes Ministérios, incluindo a do próprio MF

NOTA

Como se vê, tanto a função Pl como a C, embora vinculadas ao MF, não se confundem com as funções Pl_f e C_f que correspondem a funções relacionadas apenas com a actividade do MF.