

# O Movimento das Idéias e dos Fatos

(Trad. de Honorina de Abreu)

*As funções de Secretário-Geral em Portugal — Organização do orçamento nas Filipinas — Esquema da classificação das políticas econômicas — Organização administrativa do turismo belga — A grande cidade e a pequena comunidade. Sua força e sua fraqueza.*

AS FUNÇÕES DE SECRETÁRIO-GERAL DE MINISTÉRIO EM PORTUGAL

ANTÔNIO PEDROSA PIRES DE LIMA

(Diretor-Geral da Administração Política e Civil  
(Lisboa))

1. Entre os problemas mais importantes que preocupam todos aqueles que se dedicam à administração pública, figura aquele da coordenação de atividades de diferentes departamentos governamentais, quer se trate de Ministérios distintos, quer se trate de diferentes setores de um mesmo Ministério.

O problema apresenta um grande interesse e sua solução não é fácil.

Ele apresenta um grande interesse, porque a complexidade das questões exige freqüentemente um estudo de conjunto; porque a intervenção de mais de um departamento pode ser necessária para assegurar a execução rigorosa das medidas decretadas; porque pode-se correr o perigo de prejudicar a eficácia e a economia das soluções, e afetar mesmo o prestígio da Administração, por falta de harmonia e espírito de cooperação entre os dirigentes e executantes dos serviços interessados.

Por outro lado mesmo, como é o caso de Portugal, quando as razões não são senão de natureza administrativa, e não simples conveniências políticas ocasionais, que determinam a criação de Ministérios e a distribuição de serviços entre esses últimos, não é sempre possível definir claramente os limites das atribuições respectivas, donde a necessidade mais freqüente de uma conjugação de esforços tendo em vista a perfeita execução desses serviços.

Nós já dissemos igualmente que a solução do problema não era fácil. De fato, é preciso considerar que muitos têm a tendência de encarar exclusivamente os problemas do ponto de vista dos interesses que lhes são especialmente confiados, sem se preocuparem com a repercussão que as medidas adotadas por eles possam ter para outros interesses públicos mais ou menos con-

xos, mas que estão a cargo de outros serviços. Acontece freqüentemente que se nota uma desconfiança pelo trabalho alheio, e mesmo um sentimento de rivalidade, onde deveria prevalecer unicamente um espírito de franca colaboração.

Se a ausência de coordenação entre os serviços de diferentes Ministérios é grave, essa gravidade é ainda mais notória e em regra geral mais acentuada, quando o mal existe nos serviços do mesmo Ministério, cujas afinidades são naturalmente mais estreitas. Eis uma das principais razões que justificam o interesse do problema das Secretarias-Gerais de Ministérios, do qual nos vamos ocupar.

Mas há outras razões que contribuem para a importância dessa questão. Efetivamente, há em todos os Ministérios atribuições que não pertencem necessária e razoavelmente a qualquer de seus departamentos especializados; e há outras atribuições que interessam de maneira igual aos diferentes departamentos; há por conseguinte uma vantagem manifesta de que elas sejam executadas em comum, seguindo um critério uniforme.

Enfim, as Secretarias-Gerais devem ter por função assegurar a boa ordem dos serviços do Gabinete Ministerial, registro dos documentos, contabilidade das despesas etc., sabendo-se que os agentes políticos que constituem esse Gabinete, não têm, geralmente, a preparação administrativa necessária a tal fim. A intervenção da Secretaria-Geral no funcionamento dos serviços de Gabinete, pode e deve contribuir ainda para reagir contra as tendências dos Gabinetes Ministeriais e tomar a seu cargo a instrução e o estudo dos negócios administrativos, que tem toda vantagem em ser confiados a técnicos competentes.

2. As razões expostas, justificam amplamente que a Comissão de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, criada pelo Decreto n.º 38.503, de 12 de novembro de 1951, tenha inscrito o problema das Secretarias-Gerais de Ministérios entre os primeiros problemas de que deve a mesma se ocupar.

Notamos que o Governo estabelecendo a linha geral de orientação da Comissão, deixou-lhe uma ampla liberdade de determinar o método a adotar nos seus serviços.

E desde o princípio estabeleceu-se que o melhor método a adotar consistia em estudar cada problema sucessivamente, estudo que terminaria pela elaboração de um relatório contendo uma

exposição e crítica do regime em vigor e a apresentação, devidamente fundamentada, das soluções concretas julgadas preferidas.

Para começar os trabalhos, a Comissão Central, usando da faculdade que lhe foi conferida pelo texto legal que a criou, encarregou alguns funcionários escolhidos nos serviços interessados, a se informarem diretamente sobre a maneira pela qual funcionam as diferentes Secretarias-Gerais. Ao mesmo tempo, distribuía aos Secretários-Gerais de todos os Ministérios uma circular assim redigida:

“A Comissão Central de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, criada pelo Decreto n.º 38.503, de 12 de novembro de 1951, procedendo atualmente ao estudo de Secretarias-Gerais dos Ministérios e em particular de sua estrutura e dos serviços que lhes devem ficar afetos, constatou que existem presentemente dois regimes distintos: enquanto nos Ministérios da Justiça, das Finanças e da Economia, os Serviços das Secretarias-Gerais estão a cargo de uma seção de um escritório determinado de uma das Direções Gerais do Ministério, nos outros, esses mesmos serviços funcionam independentemente e estão a cargo de uma Secretaria-Geral.

“Supondo que nada justifica tal diversidade de regime e desejando obter todos os elementos necessários para apreciar com exatidão qual das duas soluções é a mais favorável ao rendimento do serviço, tenho a honra de vos pedir de me enviar vossa opinião sobre este problema, fundamentando-a tanto quanto possível nos resultados de vossa experiência e observação pessoal.

“Outrossim, eu vos serei reconhecido de me fazer chegar as informações seguintes:

Entre os serviços suscetíveis de serem afetos às Secretarias-Gerais, convém mencionar especialmente:

- a) a biblioteca e os arquivos gerais do Ministério;
- b) a instalação de serviços dependentes do Ministério, a guarda e a conservação dos edifícios e do mobiliário;
- c) os negócios correntes relativos aos telefones;
- d) o controle de consumo de água, gás e eletricidade;
- e) o aquecimento e os elevadores;
- f) os transportes, automóveis;
- g) os negócios correntes e gerais sobre recrutamento, cadastro, a lista de antiguidade e a disciplina do pessoal que deve pertencer aos diferentes departamentos ministeriais (empregados, porteiros, datilógrafos e eventualmente pessoal de escritório);
- h) a contabilidade das despesas do Gabinete do Ministro;
- i) todos os outros negócios correntes do Gabinete do Ministro: nomeação do pessoal, re-

gistro e expedição da correspondência, organização dos trabalhos ou elaboração do projeto de orçamento;

j) as aquisições em conjunto para todos os serviços do Ministério;

k) o registro e a assinatura, por delegação do Ministro, de diplomas de funções públicas de todos os funcionários do Ministério;

l) a investidura dos magistrados ou dos funcionários, quando a lei estabelece que ela deve ter lugar diante do Ministro ou do Secretário-Geral;

m) as instruções dirigidas sob sua própria iniciativa ou com ordem do Ministro, aos diferentes serviços dependentes do Ministério e destinadas a organizar e a coordenar as atividades;

n) todos os outros serviços que não são da competência de quaisquer das Diretorias-Gerais ou de outros serviços individualizados.”

Precisamos mais das seguintes informações:

1.º Entre os serviços mencionados quais são os que estão atualmente a cargo de vossa Secretaria-Geral?

2.º Quanto aos serviços mencionados que não estão a cargo de vossa Secretaria-Geral, quais são os departamentos encarregados de sua execução e qual a justificativa de ordem legal ou qual a vantagem administrativa que há na solução atualmente em vigor?

3.º Quais são os serviços que vêm de ser enumerados, ou outros que devem ficar, segundo vossa opinião a cargo da Secretaria-Geral?

Gostaríamos de receber a este respeito uma resposta devidamente fundamentada.”

3. Com fundamento nas respostas a esta circular e nos relatórios dos funcionários encarregados em proceder ao exame direto do funcionamento das Secretarias-Gerais, os membros da Comissão Central de Inquérito e de Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos, da qual faz parte o autor desta nota, puderam empreender a fase final dos seus trabalhos. Mencionamos os pontos dos relatórios que nos parecem mais interessantes.

Constatou-se que, talvez em razão da dispersão dos serviços nos diferentes bairros da cidade, da criação sucessiva de organismos, comissões, conselhos e outras entidades diretamente dependentes dos Ministros, e ainda, em certos casos, do erro que consiste em criar-se Secretarias privadas dos Gabinetes dos Ministros, as Secretarias-Gerais dos Ministérios viram reduzidas sua autoridade e suas atribuições, sem que por isso, entretanto, as novas fórmulas experimentadas hajam revelado vantagens suficientes para justificar a sua manutenção. Ao contrário, as circunstâncias acima mencionadas tornaram ainda mais urgente a necessidade de uma coordenação, dada a tendência freqüente dos novos serviços de se liberarem da obediência a um sistema.

E' certo que a continuidade governamental não permitiu que o mal tomasse proporções graves; mas não há nenhuma dúvida que se nota apesar de dificuldades em subordinar todos os organismos do Ministério a uma disciplina comum, a uma unidade de critério, dos problemas os mais importantes às regras as mais elementares de protocolo.

E não é de crer que os inconvenientes mencionados possam ser eliminados pela ação direta e centralizadora dos Ministros e Subsecretários de Estado, por intermédio das Secretarias privadas dos respectivos Gabinetes; com efeito, êstes últimos, por conseguinte, seja pela sua constituição precária, seja geralmente pela falta de preparo técnico e administrativo dos elementos que os constituem, revelam-se freqüentemente incapazes de exercer uma ação coordenadora. Por outro lado, nota-se freqüentemente que o pessoal dos Gabinetes, sem laços que o prendam ao serviço de uma maneira estável, sem a noção exata das responsabilidades, sem integração nos serviços e sem a visão geral do problema, em vez de estimular e coordenar as atividades, contribui pela sua intervenção, para paralisar as iniciativas e estabelecer a confusão.

O legislador foi, entretanto, bem avisado quando, pelo Decreto-lei n.º 26.115, de novembro de 1935, determinou que "os Gabinetes dos Ministros serão unicamente constituídos de um Chefe de Gabinete e por dois Secretários, e os dos Subsecretários de Estado por um Secretário", e que era "expressamente proibido admitir mais pessoal quer seja escolhido nos serviços do mesmo Ministério, quer seja requisitado de outros Ministérios".

Limitando-se a êste ponto a constituição de Gabinetes de Ministros, pretendeu-se combater a tendência a um desenvolvimento excessivo de sua função, além dos estreitos limites de suas atribuições que são de auxiliar a atividade estritamente política dos Ministros e dos Subsecretários de Estado, pois que em grande parte é a confiança pessoal que determina a escolha de seus elementos.

A Comissão Central, pronunciando-se pela necessidade da existência de Secretarias-Gerais, assinalou que é a estas últimas que devem ser confiados os negócios correntes dos Gabinetes de Ministros e de Subsecretários de Estado, pois só assim será possível, a seu ver, assegurar a responsabilidade, a técnica e a continuidade dos serviços respectivos e de garantir às Secretarias-Gerais dos Ministérios a autoridade e o prestígio que lhes são próprios como representantes legítimos e os mais autorizados dos Ministérios, na escala do seu pessoal. E' importante, pois, que se faça prevalecer o espírito da lei em vigor reprimindo tôdas as exceções praticadas.

4. Passando ao estudo e à apreciação da estrutura das Secretarias-Gerais, constatou-se em primeiro lugar que à exceção do Ministério dos Negócios Estrangeiros, onde apenas se anotou as

funções coordenadoras especialmente delicadas e absorventes, o cargo de Secretário-Geral é exercido por um dos Diretores-Gerais do Ministério, em regime de acumulação e sem remuneração suplementar.

A comissão determinou que não havia mais razão para introduzir modificações a êste respeito e admitiu que, fora do caso já citado, do Ministério de Negócios Estrangeiros o regime de acumulação podia ser mantido, desde que à testa dos serviços da Secretaria-Geral estivesse um funcionário experimentado e cuidadosamente escolhido, dando tôdas as garantias de idoneidade necessárias. Admitimos, entretanto, que essa atitude prudente resultante do desejo de evitar aumento de encargos, o que não seria plenamente justificável, possa ser examinada no futuro, quando as Secretarias-Gerais vierem a assumir tôdas as funções que, a nosso ver, lhes devem ser confiadas.

No que concerne ainda à organização dos serviços, convem mencionar que, enquanto nos Ministérios do Interior, da Educação Nacional, dos Trabalhos Públicos, dos Territórios de Além-mar, dos Negócios Estrangeiros, das Comunicações e das Comparações, a Secretaria-Geral constitui um serviço particular, nos Ministérios das Finanças, da Justiça e da Economia, ao contrário, os serviços dessa Secretaria são integrados respectivamente na primeira seção da Repartição do Tesouro (Direção-Geral do Tesouro Público), numa seção da Direção-Geral da Justiça e na Repartição dos Serviços Administrativos da Diretoria-Geral dos Serviços Agrícolas. Ora, essa integração implica que os Secretários-Gerais sejam os Diretores-Gerais dos quais dependem os departamentos onde funcionam os serviços das Secretarias-Gerais.

De outro modo: nessas condições o cargo de Secretário-Geral dos Ministérios respectivos é inerente às funções de Diretor-Geral do Tesouro Público, de Diretor-Geral da Justiça e de Diretor-Geral dos Serviços Agrícolas.

A Comissão opina que êsse regime é condenável. Em primeiro lugar, porque os Serviços da Secretaria-Geral devem ser individualizados e não misturados uns com os outros. Por outro lado, a ausência de diferenciação orgânica pode afetar a posição bem destacada que, pela sua natureza mesmo, deve ser reservada às funções dessa Secretaria.

E ainda, e em regra geral, nada justifica que o cargo de Secretário-Geral seja necessariamente exercido por um Diretor-Geral determinado; achamos, ao contrário, preferível que as funções de representação e coordenação ligados a êsse cargo a designação do titular seja de livre escolha do Ministro.

Dizemos em regra geral porque consideramos que os Ministérios do Interior e dos Territórios de Além-mar devem ter um regime especial. De fato, existe em cada um desses Ministérios uma Direção-Geral Administrativa, Polí-

tica e Civil na qual o Diretor-Geral deve ser obrigatoriamente formado em Direito, e sob sua dependência e orientação funcionam os serviços de interesses intimamente ligados a outros organismos desses mesmos Ministérios. Bastará citar as funções de inspeção e orientação das administrações locais. Estas circunstâncias recomendam que nos Ministérios em questão seja mantido o regime em vigor que deseja que o cargo de Secretário-Geral seja inerente àquele de Diretor-Geral da Administração Política e Civil.

5. Constatou-se que o número de unidades do pessoal das Secretarias-Gerais era muito variável, o que resulta principalmente da diversidade de funções atribuídas a tais serviços.

O Decreto-lei n.º 26.115, de novembro de 1935, prescreve que compete às Secretarias-Gerais assegurar "os serviços comuns a todos os Ministérios, e aqueles que não pertencem especificamente a qualquer destes organismos". Mas como a designação dos serviços das diferentes Direções-Gerais e Secretarias-Gerais foram efetuadas em épocas diferentes, nos regulamentos orgânicos dos Ministérios, resulta que não se pôde adotar sempre o mesmo critério, e acontece também às vezes que as Secretarias-Gerais não executam todos os serviços que a Lei lhes confia e sobre a base das quais foi constituído o quadro do pessoal correspondente, donde surgiram anomalias evidentes, as quais urge remediar.

A Comissão Central de Inquérito e Estudo sobre a Eficácia dos Serviços Públicos ocupou-se longamente do problema relativo às matérias que devem ser tiradas da competência das Secretarias-Gerais, e as enumerou como se segue:

- a) Representação do Ministério;
- b) Negócios correntes dos Gabinetes dos Ministros e das Subsecretarias de Estado;
- c) Ligação entre os titulares de carteiras e todos os serviços dependentes do Ministério com ou sem autonomia;
- d) Envio de instruções aos serviços dependentes dos Ministérios, seja de sua própria iniciativa, seja com ordem dos Ministros ou dos Subsecretários de Estado, com relação às matérias de sua competência;
- e) Registro ordenado da legislação do Ministério e de todos os outros elementos dos quais a consulta pode ser necessária e portanto servir à instituição de um serviço central de revisão de projeto de novos textos legislativos;
- f) Publicação anual de elementos relativos à legislação dos Serviços do Ministério;
- g) Direção Superior das Bibliotecas e Arquivos e da publicação de Anais ou de Boletins do Ministério que não ilustrem especialmente qualquer desses serviços;
- h) Organização de bases gerais dos programas para admissão e promoção dos quadros comuns do Ministério;
- i) Requisição de funcionários e outros servidores do quadro dos Ministérios sob a forma

que pudesse ser julgada necessária para a uniformização aos regimens em vigor;

j) Contrôlo de regras a adotar, quanto à utilização e conservação dos transportes (automóveis);

k) Obtenção junto aos diferentes Serviços, de elementos necessários para as aquisições de conjunto a serem efetuadas pelo serviço ou pelos serviços competentes;

l) Direção superior da guarda e conservação dos edifícios e do material, assim como dos selos, emblemas ou outros valores de natureza artística ou política existentes nos serviços do Ministério;

m) Negócios comuns relativos aos diplomas de funções públicas e investidura de funcionários interessados, diante do Ministro ou do Subsecretário de Estado;

n) Contrôlo do consumo de água, gás, electricidade e combustíveis, assim como serviços de aquecimento e dos elevadores;

o) Negócios correntes relativos aos telefones;

p) Negócios correntes relativos às comissões médicas;

q) Direção superior da disciplina geral, da polícia e da economia do Ministério;

r) Direção superior em matéria de separação do pessoal dos quadros comuns;

s) Todas as questões que não são da competência das Direções-Gerais ou outros serviços do Ministério.

Julgou-se que algumas das matérias acima mencionadas, fôssem dignas de um estudo especial, e terminou-se recentemente aquêle que se refere às aquisições de conjunto, que será seguido do estudo sobre o problema de requisição de pessoal.

O relatório remetido ao Governo, sobre as Secretarias-Gerais dos Ministérios, apresenta as conclusões fundamentais seguintes:

1.º) As Secretarias-Gerais dos Ministérios devem ser mantidas com a estrutura estabelecida pelo Decreto-lei n.º 26.115;

2.º) As secretarias privadas dos Gabinetes dos Ministros, existentes à revelia das disposições do mesmo Decreto-lei n.º 26.115, devem ser suprimidas;

3.º) As Secretarias-Gerais não devem ser integradas em nenhuma das Diretorias-Gerais do Ministério, e convem que o Secretário-Geral seja, em regra geral, escolhido pelo Ministro entre os Diretores-Gerais ou por funcionários de categoria equivalente do Ministério;

4.º) As funções especiais das Secretarias-Gerais devem ser aquelas que dizem respeito aos serviços comuns do Ministério e as que não pertençam em particular a qualquer desses serviços;

5.º) Caberá proceder à revisão da estrutura e dos quadros das Secretarias-Gerais levando em conta a natureza e o volume dos serviços.