

O GOVERNO

Art.º 182º da Constituição da República Portuguesa

«O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública.»¹

Pela própria ideia que se retira da Lei fundamental, percebe-se que «Governo» é uma palavra com diversos significados. Na verdade, tendo em conta o contexto que nos interessa analisar, o termo Governo pode indicar todas aquelas instituições que permitem a função política do estado, mas pode também indicar o órgão de soberania que possui a competência para conduzir a estratégia definida ao nível económico, social, financeiro, ou cultural, de acordo com o plano apresentado aos eleitores durante a votação para a Assembleia da República, (de onde o Governo emana), superintendendo também a Administração Pública, que é o seu «braço de trabalho» efectivo.

O Governo em Portugal é constituído por várias entidades institucionais:

- a) O Primeiro Ministro
- b) O Conselho de Ministros
- c) Os Ministros

Nestes termos, deveremos considerá-lo como uma entidade colegial ou colectiva e procurar depois enquadrar todas estas três ideias numa única entidade de que normalmente falamos de uma forma generalista.

O *Primeiro Ministro* surge como um dirigente do colectivo, e a sua imagem prevalece como um *primus inter pares*, sendo ele o principal responsável pela política

¹ Texto de acordo com a Revisão Constitucional de 1982

seguida durante o período em que o Governo está em funções, já que define as linhas de direcção que devem ser seguidas pelo colégio de Ministros. Para além disso, é a ele que compete a selecção dos outros Ministros, na composição do Governo, bem como a direcção dos trabalhos do Conselho de Ministros.

A lei portuguesa atribui ao Primeiro Ministro responsabilidades individuais que reforçam este carácter especial da sua figura no panorama institucional do país. Eis alguns exemplos:

- I) Só o Primeiro Ministro é responsável perante o Presidente da República, e é ele quem responde perante o Chefe de Estado
- II) É ao Primeiro Ministro que está atribuída a direcção do Governo e o seu efectivo funcionamento, num regime de inter-coordenação e solidariedade.
- III) É o Primeiro Ministro que apresenta o Programa de Governo à Assembleia da República para que esta o possa discutir e apreciar.
- IV) O afastamento ou demissão do Primeiro Ministro implica a natural demissão de todos os Ministros e, conseqüentemente, de todo o Governo constituído.
- V) O Primeiro Ministro é a pessoa que escolhe o seu gabinete e os Ministros a quem competirá executar o programa de Governo pré-determinado, apresentando propostas dos nomes escolhidos ao Presidente da República, que depois os nomeará. Estes Ministros serão depois responsáveis perante o próprio Primeiro Ministro, que os indicou.

O *Conselho de Ministros* é a estrutura colectiva efectiva do Governo. Composto pelo Primeiro Ministro e pelos Ministros nomeados, define as linhas gerais da política governamental, depois dirigidas pelo Primeiro Ministro, bem como a execução dessa linha de política.

Como órgão colegial, o Conselho de Ministros tem também o encargo de aprovar propostas de lei, depois apresentadas para votação na Assembleia da República, o encargo de produzir Decretos-Lei relativos à efectiva execução do

programa de governo da nação, a análise e tomada de decisões relativas ao aumento ou diminuição das receitas e das despesas públicas (tarefa hoje especialmente importante devido aos limites de endividamento impostos pela União Europeia aos países integrados no espaço do €uro, e que requer um rigor particular face à racionalização de recursos do país), e outras funções, essencialmente de carácter executivo e regulamentar.

Os *Ministros* são pessoas que tutelam uma determinada área da governação. São propostos pelo Primeiro Ministro e nomeados pelo Presidente da República. Como elementos de um órgão de soberania com regras próprias, e voltado para a realização do poder executivo, isto é, da efectiva condução política do estado, os Ministros têm o dever de actuar segundo normas de boa administração, gerindo os recursos que lhes são adstritos e a parte da Administração Pública, (os funcionários, gabinetes, repartições e institutos) que estão sob a sua tutela, sempre tendo em conta o plano geral do programa de governo e as direcções do Primeiro Ministro.

Normalmente os Ministros são escolhidos de acordo com as suas competências para determinadas áreas, entre personalidades de reconhecido mérito na sua especialidade. Surgem assim os Ministros das Finanças, da Saúde, da Educação e todos os outros, auxiliados pelos Secretários de Estado. Neste contexto, a Lei fundamental (Constituição da República Portuguesa) não determina quantos ministros ou outros elementos deve haver num governo, embora se confie no bom senso e capacidade de gestão do Primeiro Ministro tendo em conta as suas funções de executor e as suas obrigações de boa administração da «coisa pública». Ministro, na verdade, tem uma origem etimológica interessante significando «aquele que serve», que pratica um serviço em prol da comunidade, diríamos nós, numa interpretação um pouco mais extensiva da origem latina do termo. Trabalhar com racionalização de meios e ter sempre em conta o interesse público é, por isto também, parte da sua vocação operativa.

Por aqui vemos que o Governo, como entidade autónoma e órgão de soberania independente, age colectivamente, mas é supervisionado por uma

personalidade maior -o Primeiro Ministro-, detendo os seus colaboradores directos - os Ministros - um certo poder de autonomia, dentro daquilo que é a execução eficaz do programa de governo.

A Administração Pública

Pensar em todas as necessidades colectivas a que o Governo tem que dar resposta, através da sua missão de «executor político», é pensar numa tarefa gigantesca, que requer meios e organizações de grande envergadura. Tal tarefa é levada a cabo pela Administração Pública.

Mas o que é, - afinal esta estrutura mais ou menos comum - todos os países, com a missão de responder materialmente às necessidades colectivas, correspondendo à estratégia delimitada previamente?...

Quando falamos em Administração Pública, falamos necessariamente numa organização, ou melhor, numa organização administrativa. Isto quer dizer que encontramos nela uma série de instituições, serviços, organismos ou entidades que respondem directamente ao trabalho pedido. Por outro lado, falamos também na forma como trabalham e se coordenam essas instituições, de uma forma regular e continuada, levando a cabo a actividade típica dos serviços públicos, obtendo os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes

A actividade administrativa pública é, então, aquele conjunto de funções que conhecemos individualmente como a promoção da cultura, da educação, do bem estar socioeconómico e da segurança interna e externa, levadas a cabo com o interesse público no horizonte, e recorrendo, se necessário, à autoridade do Estado para fazer valer a sua vontade. Tudo isto, dentro de um círculo de controlo exercido por parte do poder político e fiscalizado por via jurídica, com recurso aos tribunais sempre que haja, por exemplo, confrontos entre a actividade pública do Estado e os direitos particulares dos cidadãos individualmente considerados. A prossecução do interesse público e das necessidades colectivas estão, também elas, submetidas à lei e desviadas de exercícios eventuais de prepotência ou auto-recreação.

Esta ideia organizatória de Administração Pública² orienta-se com base em várias realidades, de que fazem parte, por exemplo:

- A Administração Central (directamente dependente do Governo, nas suas diversas realidades e hierarquias; já falámos, por exemplo, dos Ministérios, compostos pelas Secretarias de Estado, Direcções-Gerais e respectivos serviços, etc...)
- A Administração Regional Autónoma (tomemos como exemplo a Região Autónoma dos Açores, que toma em mãos alguns serviços autonomamente organizados, mas nem por isso distantes da Administração Pública, como atrás a definimos)
- A Administração Local (que tem em conta os Municípios e as Freguesias, subdivisões administrativas do poder local normalmente designados por «autarquias»)
- A Administração Judicial Autónoma (os Tribunais são uma entidade autónoma das restantes formas de Administração Pública)
- A Administração Indirecta (que inclui a gestão de institutos públicos com autonomia, corporações, entre outras entidades)

Em Resumo:

O Governo é o órgão de soberania que detém funções políticas, legislativas e administrativas; isto significa, entre outras coisas, o poder de negociar com outros Estados ou organizações internacionais, de legislar (através de instrumentos que se chamam, depois de aprovados, decretos-leis), estudar problemas e decidir sobre eles, fazer regulamentos técnicos para que as leis possam ser cumpridas, decidir onde se gasta o dinheiro público, tomar decisões administrativas para o bem comum, de acordo com a lei, etc...

Para a formação do Governo, é normalmente necessário que haja uma eleição para a Assembleia da República – o parlamento. Após as eleições ou a

² O mesmo é dizer, este conceito da Administração Pública como *organização* de trabalho com objectivos bem definidos.

demissão do Governo anterior, o Presidente da República ouve todos os partidos que elegeram deputados à Assembleia e, tendo em conta os resultados das eleições legislativas, convida uma pessoa (normalmente o líder do Partido mais votado) para formar Governo: será ele o novo Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente da República, a convidar as pessoas que entende para ocupar as pastas dos diferentes Ministérios. O Presidente da República dá posse ao Primeiro-Ministro e ao Governo que, seguidamente, faz o respectivo Programa, (documento do qual constam as principais orientações políticas e as medidas a adoptar ou a propor para governar Portugal), apresentando-o à Assembleia da República.

Não há um número-limite para as vezes que um cidadão pode ser Primeiro-Ministro, ou um período definido para que certo Governo se mantenha no poder. Normalmente, ficará enquanto o povo, através de eleições livres e democráticas, assim o entender. As funções do Governo terminam quatro anos após as eleições para a Assembleia da República, que lhe terão dado origem, tomando posse um novo Governo, mesmo que seja composto pelas mesmas pessoas que o Governo anterior.

As suas funções cessam também quando, em momentos de crispação política, o Governo apresenta uma moção de confiança ao Parlamento e este o rejeita, ou quando a maioria absoluta dos deputados aprova uma moção de censura ao Governo. Da mesma forma, cessa quando o seu programa não é aprovado pela Assembleia da República, quando o Presidente da República entende dever demiti-lo para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas portuguesas ou quando o Primeiro-Ministro apresenta a demissão, falece ou se encontra em impossibilidade física duradoura.

Ao Governo compete a direcção da Administração Pública, que é o seu braço de trabalho, através da qual se cumprem as instruções ou indicações especiais do programa de Governo, sendo aquela composta pelo conjunto de funcionários ou agentes com competências específicas em diversas áreas de

actuação, servindo o Estado e o interesse público, através da realização das tarefas que lhe estão distribuídas. Conforme os tipos de estado e as concepções políticas em vigor, esta função é mais ou menos preponderante na vida do país, contratando mais ou dispensando mais funcionários, procedendo à sua redistribuição pelos serviços aumentando ou reduzindo ao máximo a sua participação no exercício do poder executivo, sempre sob o controlo do poder político e da lei.

*In Joaquim Ramos, Português Institucional e Comunitário,
Universidade Carlos IV, Praga, 2010
(Adaptado)*