

O Secretariado da Reforma Administrativa

Os anos iniciais de um projeto de reforma nos meandros da “Primavera Marcelista” (1967-1970)

The Secretariat for Administrative Reform

The First Years of a Reform Project within the Intricacies of the Marcelist Spring (1967-1970)

ANA CARINA AZEVEDO*

RESUMO Este artigo analisa a ação do Secretariado da Reforma Administrativa, o primeiro órgão central de coordenação da reforma administrativa criado pelo Estado Novo português. Além de ter como objetivo a apresentação da atuação de um organismo ainda bastante desconhecido da historiografia, devido ao desaparecimento do seu espólio arquivístico, este artigo pretende desvendar a relação entre a decisão política de dar início à reforma administrativa e as idiosincrasias e prioridades do regime no final da década de 1960. Para atingir esses objetivos e contornar a falta do referido espólio, recorreu-se à análise de debates parlamentares, legislação e publicações da época, bem como a variada documentação ministerial. Argumenta-se que a criação do Secretariado foi devedora do impacto das lógicas de planeamento económico que marcaram a segunda metade dos anos de 1960 e que os objetivos apresentados pelo organismo procuraram ser resposta às prioridades políticas que acabariam por marcar a primeira fase do governo

* <https://orcid.org/0000-0001-6632-6861>

Universidade Nova de Lisboa, Instituto de História Contemporânea
Av. de Berna, 26 C, 1069-061, Lisboa, Portugal
aazevedo@fcsh.unl.pt



de Marcello Caetano. No final, conclui-se existir uma profunda relação entre a preparação e execução do III Plano de Fomento e a criação do Secretariado, sendo que as idiosincrasias do regime que conduziram à sua criação acabariam, também, por marcar o seu fim.

PALAVRAS-CHAVE Estado Novo português, reforma administrativa, planeamento económico

ABSTRACT This article analyzes the action of the Secretariat for Administrative Reform, the first administrative reform coordination organization created by the Portuguese “Estado Novo”. In addition to present the action of a body still quite unknown in the historiography, due to the disappearance of its archive, this article aims to investigate the relation between the political decision to initiate administrative reform and the regime’s idiosyncrasies and priorities in the late 1960s. To achieve these goals and to overcome the lack of documents, the analysis of parliamentary debates, legislation and contemporary publications, as well as documentation from various ministries was called upon. It is argued that the creation of the Secretariat was due to the impact of the economic planning rationales that marked the second half of the 1960s and that the objectives of the organization were an answer to the political priorities of the first phase of Marcello Caetano’s government. In the end, it is concluded that there is a profound connection between the groundwork and the execution of the Third Development Plan and the creation of the Secretariat, as well as that the characteristics of the regime that led to its creation would also be responsible for its end.

KEYWORDS Portuguese “Estado Novo”, administrative reform, economic planning

INTRODUÇÃO

Desde o final da II Guerra Mundial começa a tornar-se clara, a nível internacional, uma preocupação acrescida com o grau de eficiência das Administrações Públicas, à qual Portugal não escaparia (ONU, 1951).

O Plano Marshall havia demonstrado as deficiências da Administração Pública portuguesa (ROLLO, 1994). Além disso, no novo contexto do pós-guerra e, sobretudo, no âmbito das novas lógicas de planeamento económico, era esperado que a Administração Pública fosse suporte do desenvolvimento económico e social a promover pelo Estado. Fruto da consciência sobre o novo papel que cabia ao Estado nas lógicas do pós-guerra, bem como da maior abertura ao exterior encetada na época, que colocaria o país em contacto com organismos que defendiam o estabelecimento de condições para a melhoria da produtividade das Administrações Públicas, várias medidas reformistas são colocadas em prática durante a década de 1950. Contudo, não obstante a sua importância, essas não se articulavam num plano de conjunto, apresentando um carácter parcial e fragmentário. Sobretudo, era sentida a falta de um órgão técnico central responsável pela reforma administrativa que procedesse à necessária coordenação do processo de reforma.

Nos anos de 1960 a situação agudiza-se. A necessidade de manter o regime e os territórios ultramarinos, num novo contexto de guerra colonial, exigia uma administração pública mais eficaz. Da mesma forma, a crescente mediatização das ações do Estado e a maior exigência dos cidadãos relativamente às respostas dadas pela administração pública, conduzem ao aumento do volume de trabalho nas repartições e à necessidade de melhorar o nível de comunicação entre o Estado e os cidadãos. Era necessário iniciar uma ação reformadora, de carácter permanente e sistemático, que permitisse à administração pública adaptar-se às novas exigências e capacitar-se para contribuir para os objetivos do desenvolvimento.¹

Exigia-se uma reforma administrativa. Porém, a experiência da década de 1950 mostrava que essa não poderia ser bem-sucedida sem a existência de um plano de conjunto e de um organismo impulsionador e coordenador de carácter técnico. Nesse sentido, seria criado em 1965,

1 ARQUIVO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (APCM), Lisboa. *Presidência do Conselho, Secretariado da Reforma Administrativa. Anteprojeto de decreto-lei sobre regime e situação do pessoal*, reservado, ago. 1968. Pasta 582/14, fls. 1-2.

na Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE), o Grupo de Trabalho nº 14 (GT 14), responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa. Dos seus trabalhos nasceria o tão esperado organismo técnico central responsável pela mesma. Esse viria a ser criado em 1967, com o nome de Secretariado da Reforma Administrativa (SRA), recaindo sobre si todas as esperanças de que o país pudesse efetivamente iniciar uma reforma adequada aos particularismos e necessidades nacionais.

O facto de o processo de criação do SRA ter sido acelerado em 1967 não é inocente, relacionando-se, tal como a própria criação do GT 14, com as lógicas do planeamento económico (AZEVEDO, 2020a, p. 223-242). Aproximava-se a data da entrada em vigor do III Plano de Fomento, sendo a reforma administrativa considerada essencial para alcançar as metas previstas no mesmo. Em 1967, apesar do trabalho do GT 14 não haver ainda terminado e de não terem ainda sido entregues todos os relatórios dos cinco subgrupos que o compunham (AZEVEDO, 2020b, p. 312-336), dá-se uma aceleração das medidas tendentes a efetivar a criação do SRA. Esse seria constituído pelo decreto-lei nº 48058, de 23 de novembro de 1967, contudo, sua vida seria relativamente curta. De facto, entre 1967 e 1974, três organismos se sucederiam na coordenação da reforma administrativa, tendo as mudanças de denominação correspondido a alterações na sua estrutura e âmbito de ação.

Este artigo analisa os primeiros anos de atuação do órgão responsável pela coordenação da reforma administrativa em Portugal, atendendo na fase de vigência do SRA. Esse período, compreendido entre 1967 e 1970, marca o arranque dos esforços reformistas, sendo considerado como a época de maior vigor da reforma administrativa. A ação do SRA corresponde igualmente – apesar de não inteiramente –, à primeira fase do Marcelismo, sendo evidente o modo como as lógicas políticas se articulam com as prioridades do Secretariado. O artigo começará por caracterizar a criação do SRA e a sua estrutura interna, bem como as suas primeiras realizações. Seguidamente, atentará na sua atuação durante o primeiro ano do governo de Marcello Caetano, refletindo sobre a relação entre esse processo e o fenómeno do Marcelismo, antes e

depois de 1968. Por fim, será caracterizada a viragem ocorrida em 1969, com o desmantelamento da equipa do SRA, o aumento das críticas à sua atuação e a adaptação da reforma administrativa a uma nova conjuntura.

A atuação do SRA é ainda bastante desconhecida da historiografia, sobretudo pelo facto de atualmente se desconhecer o paradeiro do seu espólio documental. A investigação apresentada neste artigo pretende colmatar essa falha, reconstituindo a evolução da ação desse organismo com base em fontes de natureza diversa que incluem debates parlamentares, legislação e publicações da época, bem como documentação da CIPIE e correspondência enviada aos vários ministérios pelo organismo em estudo e que por esses foi salvaguardada. O entrecruzar dos dados provenientes dessas fontes permitiu recuperar parte da missão do SRA, verificando como ela se enreda nas prioridades do regime, nas lógicas do planeamento económico e nas idiossincrasias da “Primavera Marcelista”.

O ARRANQUE DO ÓRGÃO CENTRAL PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA

O Secretariado da Reforma Administrativa foi criado a 23 de novembro de 1967 pelo decreto-lei nº 48058,² sendo constituído

como órgão central incumbido de estudar, planear, coordenar e acompanhar a execução das providências tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, o aperfeiçoamento da administração pública e a melhoria da produtividade dos respetivos serviços, em correspondência com as exigências do desenvolvimento económico e social da Nação.³

2 PORTUGAL. Decreto-lei nº 48058, 23 nov. 1967. Cria na Presidência do Conselho o Secretariado da Reforma Administrativa, cuja incumbência e atribuições são definidas no presente diploma. *Diário do Governo*, Lisboa, 23 nov. 1967. Série I, p. 2050-2057.

3 PORTUGAL. Decreto-lei nº 48058, 23 nov. 1967. Cria na Presidência do Conselho o Secretariado da Reforma Administrativa, cuja incumbência e atribuições são definidas no presente diploma. *Diário do Governo*, Lisboa, 23 nov. 1967. Série I, p. 2054.

Como tal, ele não foi pensado para funcionar como órgão de execução, respondendo aos receios evidenciados, quer no GT 14, quer na Assembleia Nacional (AN), quanto à constituição de um órgão com poder de decisão sobre a estrutura da administração pública.⁴

Integrado na Presidência do Conselho de Ministros, o SRA se beneficiou, temporariamente, de seu apoio administrativo. Desconhecendo-se a composição do seu staff, sabe-se, no entanto, que parte dos membros do GT 14 desempenharam funções no SRA, mantendo-se ao serviço dos dois organismos até 1969. Quanto ao cargo de diretor, ele foi atribuído, de forma transitória, ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho que, na altura, era simultaneamente presidente do GT 14, Diogo de Paiva Brandão. Essa regra transitória parece dever-se à necessidade de colocar na direção do novo organismo alguém que conhecesse de forma aprofundada o processo de estudo sobre a reforma administrativa que vinha sendo desenvolvido desde 1965. Quanto ao restante quadro de pessoal permanente, ele era relativamente reduzido, mas com uma elevada qualificação, tendo os primeiros funcionários sido admitidos em janeiro de 1968.⁵

A cerimónia de tomada de posse de Diogo de Paiva Brandão como primeiro diretor-geral do SRA teve lugar a 23 de janeiro de 1968.⁶ Dias depois, o primeiro programa anual de reforma administrativa foi aprovado pelo governo, através dos despachos do Ministro de Estado Adjunto ao Presidente do Conselho, António da Motta Veiga, e do Ministro das Finanças, Ulisses Cortês, respetivamente a 29 de janeiro e 7 de março de 1968. A análise do primeiro programa anual do SRA, incidindo sobre o ano de 1968, evidencia já os eixos de ação sobre os quais deveria ser desenvolvido o projeto de reforma administrativa: as

4 ARQUIVO CONTEMPORÂNEO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (ACMF), Lisboa. *Comunicação do presidente*, 6 mar. 1967, fl. 7.

5 APCM, Lisboa. *Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Informação sobre o programa de atividades para 1968*, 29 fev. 1968. Pasta 573/2, fl. 2.

6 APCM, Lisboa. *Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Palavras do diretor-geral do Secretariado da Reforma Administrativa ao Ministro de Estado na cerimónia de tomada de posse*, 23 jan. 1968. Pasta 573/2, fl. 7.

condições do funcionalismo público; a orgânica dos serviços; as relações com o público; e os métodos de trabalho utilizados. De facto, além dessas serem áreas consideradas problemáticas no seio da Administração Pública portuguesa, era também evidente a sua relação com os inúmeros projetos de reforma administrativa que, desde a década anterior, vinham sendo colocados em prática internacionalmente. O programa português, apesar de adequado à realidade nacional, não era original, mantendo os objetivos e meios de ação passíveis de encontrar em outras realidades nacionais (AZEVEDO, 2019, p. 960-974).

Da mesma forma, e seguindo também nesse ponto a realidade internacional, o elemento humano apresentava primazia no âmbito da reforma. A análise da ação do SRA demonstra que as condições socioeconómicas do funcionalismo público foram tidas como prioritárias na definição dos domínios de atuação do organismo. Tal primazia havia já sido notória nos estudos desenvolvidos desde os anos de 1950, bem como nos relatórios do GT 14 (AZEVEDO, 2020b). De facto, o problema da fuga dos melhores funcionários para o setor privado, o baixo nível de produtividade dos servidores do Estado e as difíceis condições económicas e sociais do funcionalismo público tinham implicações na eficiência da administração pública e na imagem do funcionário do Estado, cujo estatuto não era já privilegiado. Além disso, apresentando o Estado uma função tutelar sobre a situação individual do trabalhador subordinado, tal implicava a definição e progressiva melhoria das suas condições de trabalho (FERNANDES, 2020, p. 122). Dessa forma, dos sete domínios de ação do SRA que se encontram estabelecidos no decreto fundador, quatro diriam respeito ao fator humano. A saber, o estatuto jurídico e as condições económico-sociais dos servidores do Estado; a formação e o aperfeiçoamento profissional dos funcionários; a orgânica da administração, nos seus vários setores e escalões; a estrutura dos quadros do pessoal; e as relações humanas e relações públicas. Simultaneamente, o SRA seria, também, encarregue de propiciar melhorias nos métodos de trabalho e nas técnicas de funcionamento dos serviços públicos; na instalação e equipamento dos mesmos serviços; e na revisão, codificação e divulgação de providências legislativas e regulamentares sobre os assuntos anteriormente mencionados.

O programa para 1968 estipulava ainda as providências necessárias para a entrada em funcionamento do SRA, apontando a imprescindibilidade de preparar as instalações e o equipamento necessários; de organizar o centro de documentação administrativa; e de providenciar a formação de pessoal técnico. A formação de pessoal era essencial para o êxito do novo organismo que, apresentando-se como órgão técnico, deveria ser suportado por colaboradores com formação adequada. Essa dependeria da participação em ações de formação e programas de cooperação técnica, nomeadamente no âmbito da OCDE; e da organização de visitas ao estrangeiro. De facto, no desempenho da sua missão de pesquisa de dados comparativos e de elaboração de elementos estatísticos, o SRA procedeu à análise de variados estudos de caso internacionais, abordando as experiências desenvolvidas em Itália, Espanha, Bélgica, Suécia, Reino Unido, Venezuela e Brasil, nesse último caso prestando uma especial atenção às figuras de Getúlio Vargas e Hélio Beltrão (GONÇALVES, 2000, p. 33). As realidades brasileira e espanhola apresentavam um maior interesse por parte dos ideólogos da reforma administrativa. Por um lado, considerava-se que os dois casos apresentavam maiores semelhanças com a realidade portuguesa, não só devido às características e heranças administrativas em presença, mas também devido ao caráter dos seus regimes políticos, anulando, assim, os receios sentidos em certos círculos sobre o estudo de realidades democráticas. Por outro, a ligação entre os administrativistas portugueses e espanhóis era bastante próxima, decorrente da participação e organização conjunta de momentos formativos e da partilha das conceções tecnocráticas que moviam simultaneamente alguns membros do SRA e os seguidores do modelo de Laureano López Rodó, em Espanha (GONZÁLEZ, 2014, p. 230-231).

Após a definição das necessárias condições de funcionamento do organismo, o programa para 1968 apontava algumas providências de largo alcance para o arranque efetivo da reforma administrativa. Além da primazia atribuída ao fator humano, o programa pretendia racionalizar e simplificar o trabalho administrativo através do desenvolvimento de núcleos de Organização e Métodos (O&M); melhorar

as relações entre a administração e o público; e realizar estudos preparatórios de reformas mais amplas, entre as quais se contava a revisão da orgânica e dos quadros dos serviços, a elaboração de um estatuto dos funcionários civis, o estabelecimento de critérios sobre a determinação dos vencimentos e a publicação de um código de processo administrativo gracioso.⁷

O programa para 1968 teve em atenção o carácter necessariamente gradual e progressivo do processo de reforma, propondo uma calendarização das iniciativas a empreender.⁸ As escolhas feitas acabaram por atribuir uma maior importância aos estudos preparatórios de base do que à execução e conferiram um peso substancial aos elementos respeitantes ao fator humano. O principal objetivo das ações propostas para esse ano prendia-se com a necessidade de garantir o arranque efetivo da reforma administrativa de acordo com os critérios definidos no III Plano de Fomento. Na verdade, a própria criação do SRA em 1967 relaciona-se com a eminente entrada em vigor do III Plano de Fomento e com a necessária capacitação da Administração Pública para ser suporte das medidas programadas. Para alcançar esses propósitos, era essencial que o SRA se apresentasse como um agente coordenador e incentivador das políticas reformistas, propiciando e auxiliando o trabalho de outros órgãos, como os núcleos de O&M, as comissões e grupos de trabalho existentes em alguns serviços administrativos e a ação de peritos nacionais e estrangeiros (PAIVA BRANDÃO, 1968, p. 142). Dessa forma, era também garantido que o SRA não disporia do excessivo poder de decisão sobre as estruturas administrativas que alguns círculos recebiam ver atribuído aos desenvolvimentistas do regime.

7 APCM, Lisboa. *Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Palavras do diretor-geral do Secretariado da Reforma Administrativa ao Ministro de Estado na cerimónia de tomada de posse*, 23 jan. 1968. Pasta 573/2, fls. 4-5.

8 APCM, Lisboa. *Presidência do Conselho, Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Informação sobre o programa de atividades para 1968*, 29 fev. 1968. Pasta 573/2, fls. 1-3.

AS PRIMEIRAS PROVIDÊNCIAS DE REFORMA⁹

Importa lembrar que os estudos do GT 14 se mantiveram após a criação do SRA, esperando-se dos resultados dos seus trabalhos medidas mais concretas e sistemáticas de reforma. Até sua conclusão, o programa de atividades sugeria apenas a promoção de medidas avulsas que facilitassem e aperfeiçoassem o funcionamento dos serviços, sempre ligadas à introdução de estímulos à produtividade. Essas pretendiam abranger cada um dos quatro eixos sobre os quais assentava a reforma administrativa, porém, a problemática das relações humanas mantinha um peso substancial. Na verdade, na averiguação dos entraves mais significativos ao aumento da eficácia e eficiência administrativas do país, destacavam-se os problemas humanos. Portugal dispunha de uma função pública em crescimento, mas com várias insuficiências no que diz respeito ao seu nível de formação, tendo como consequência uma incapacidade para compreender e colocar em prática técnicas de trabalho adequadas (CAETANO, 1970, p. 60). Paralelamente, a situação econômica e social dos funcionários públicos era periclitante, bem como o regime jurídico dos servidores do Estado, não lhes sendo proporcionados os incentivos necessários à boa execução das suas tarefas.

O governo reconhecia essas insuficiências. Era necessário tomar providências que “contrari[ass]em as causas de frustração que impen- dem sobre os agentes administrativos”.¹⁰ Essa necessidade era ainda mais premente na medida em que se encontravam previstos no III Plano de

9 Devido ao desaparecimento do espólio do SRA e organismos subsequentes, foi apenas possível reunir alguns dos programas de atividade dos anos compreendidos entre 1968 e 1970. Algumas das falhas foram colmatadas com o recurso aos relatórios de execução do III Plano de Fomento. SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Principes et lignes directrices de la Réforme Administrative au Portugal*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968a; ARQUIVO DE PROSPETIVA E PLANEAMENTO DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE (APP), Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, 1969-1970*. STPC.C-PL.2.3.6/24.

10 APCM, Lisboa. *Presidência do Conselho, Secretariado da Reforma Administrativa, anteprojeto de decreto-lei sobre regime e situação do pessoal*, reservado, ago. 1968. Pasta 582/14, fl. 4.

Fomento regimes mais aperfeiçoados para a generalidade dos trabalhadores, que tenderiam a agravar ainda mais as desigualdades entre o setor público e o setor privado. E, por outro lado, a própria execução do Plano dependia da introdução de fatores de dinamização no setor público.¹¹ Assim, as principais preocupações apresentadas no arranque da reforma administrativa prendem-se com a rápida extensão da assistência à doença; a revisão do abono de família; o reajuste das remunerações; a atualização das ajudas de custo; a concessão de subsídios de residência; o fomento da habitação económica; e a instalação de cantinas subsidiadas. O grave problema do aumento do custo de vida que ameaçava a classe média pautava essas preocupações, bem como a tentativa de extensão do Estado Social que se desenvolve na década de 1960 (RODRIGUES; CAROLO, 2020).

O ano de 1968 seria ainda marcado pela realização de ações de formação destinadas aos níveis superior e médio do funcionalismo, promovidas por entidades públicas e privadas. Da mesma forma, desenvolveram-se providências para a melhoria da assistência na doença aos servidores civis do Estado; análises sobre a revisão do regime de abono de família; estudos, em fase preliminar, para identificação de insuficiências e necessidades de formação administrativa; e a recolha de elementos para a preparação do Estatuto dos Servidores do Estado.¹² Foram, igualmente, recolhidos e classificados os elementos necessários ao estudo da revisão de quadros e categorias do funcionalismo e foi dado início à recolha de elementos com vista à elaboração de estudos de base para a definição de critérios de revisão e reajustamento das remunerações.¹³

11 APCM, Lisboa. *Presidência do Conselho, Secretariado da Reforma Administrativa, anteprojeto de decreto-lei sobre regime e situação do pessoal*, reservado, ago. 1968. Pasta 582/14, fl. 5.

12 APCM, Lisboa. *Presidência do Conselho, Secretariado da Reforma Administrativa, Anteprojeto de decreto-lei sobre regime e situação do pessoal*, reservado, ago. 1968. Pasta 582/14, fls.1-3.

13 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Nota sobre a execução em 1968 das providências de Reforma Administrativa programadas no III Plano de Fomento*, 1969. STPC.C-PL.2.3.6/24, fls. 2-8.

No que às estruturas orgânicas da Administração Pública diz respeito, o programa para 1968 apontava para a necessidade de preparação de providências avulsas tendentes ao aperfeiçoamento do funcionamento dos serviços. O III Plano de Fomento havia já sistematizado os principais estrangulamentos existentes na orgânica e funcionamento do setor público, que dificultavam a sua contribuição para o processo de desenvolvimento económico e social. Esse arrolamento foi analisado pelo SRA, servindo de base ao estudo dos projetos de diploma de criação ou reorganização de serviços, nos quais procurava introduzir progressivamente princípios de simplificação e racionalização administrativa (SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA, 1968a, p. 23). O SRA apostou, também, no estudo dos métodos de trabalho usados na administração pública. Em 1968, procedeu à recolha e estudo de elementos necessários à sua simplificação e à preparação de uma publicação sobre matéria de O&M. Foram, também, constituídos núcleos experimentais de O&M nos departamentos onde estivessem reunidas as condições para tal e foram apoiados os núcleos preexistentes. A sua ação foi ainda apoiada pela criação de uma comissão consultiva para assuntos de O&M.¹⁴ Quanto à temática das relações públicas, foram estimulados os estudos que facilitassem os contactos entre a administração e o público e aqueles que auxiliassem a preparação de um Guia da Administração Pública, no qual constaria a localização, estrutura e funcionamento dos serviços públicos, para melhor informação dos cidadãos.

NOS MEANDROS DA “PRIMAVERA MARCELISTA”

O arranque do processo de reforma administrativa desenvolvido em 1968 acabou por demonstrar a desproporção entre os objetivos e necessidades do SRA e os meios humanos disponíveis. De facto, é preciso

14 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, Quadros-síntese dos relatórios anuais de execução do III Plano de Fomento, 1969-1970.* STPC.C-PL.2.3.6/24

não esquecer que o Secretariado contava com um quadro de pessoal ainda exíguo e que partilhava responsabilidades no GT 14. Os trabalhos do grupo não se encontravam ainda finalizados, continuando esse em funções até 1969, sendo que essa simultaneidade acabaria por prejudicar o início dos trabalhos do SRA. Por esse motivo, a ação dos dois organismos acabaria por confundir-se nos primeiros anos, tendo sido considerada necessária uma clarificação da ligação permanente entre o SRA e o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC), sobretudo no âmbito da futura reconversão do GT 14.¹⁵ Essa duplicidade de funções exigia um esforço intenso ao pessoal, ainda sobrecarregado por dificuldades de organização do novo organismo que apenas lentamente foram sendo resolvidas. Além disso, a necessidade de dar resposta a providências mais urgentes exigidas pela conjuntura da época mobilizou muitos dos elementos do SRA, que não puderam assim concentrar-se na preparação de ações de conjunto.

A avaliação das providências de reforma administrativa programadas no III Plano de Fomento concluiu ser necessário “assegurar ao SRA a possibilidade de dispor dos meios humanos e das condições indispensáveis para uma atuação eficaz”.¹⁶ A existência de um apoio político forte à reforma administrativa era, para tal, essencial. A tomada de posse de Marcello Caetano como Presidente do Conselho, em setembro de 1968, viria a criar esperanças – ainda que futuramente goradas – de um fortalecimento desse apoio. De facto, a historiografia assinala como um dos grandes passos da “Primavera Marcelista” a modernização dos processos de condução política e administrativa do país e o crescimento de uma visão mais socioeconómica do desenvolvimento, para a qual contribuiu

15 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Nota sobre a execução em 1968 das providências de Reforma Administrativa programadas no III Plano de Fomento*, 1969. STPC.C-PL.2.3.6/24, fls. 2-8.

16 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Nota sobre a execução em 1968 das providências de Reforma Administrativa programadas no III Plano de Fomento*, 1969. STPC.C-PL.2.3.6/24, fl. 10.

a equipa de jovens quadros que já anteriormente dirigira o STPC (SILVA PINTO, 2004, p. 11). Contudo, a análise do SRA demonstra que o envolvimento de Marcello Caetano no processo de reforma administrativa não se inicia com a sua tomada de posse em 1968. Na verdade, ele encontrava-se já bastante enredado nos trabalhos do GT 14, apresentando uma interessante relação com alguns dos elementos do grupo.

É certo que Marcello Caetano era um dos maiores especialistas em Direito Administrativo do país, tendo sido um dos principais responsáveis pela reforma administrativa da década de 1930 e pelo Código Administrativo de 1940. Havia dirigido os trabalhos preparatórios do II Plano de Fomento e, sobretudo na Câmara Corporativa (CC) e enquanto Ministro da Presidência, havia sido um forte impulsionador dos projetos desenvolvimentistas (ROSAS, 1994a, p. 505). Internacionalmente era também uma figura reconhecida na área, tendo sido eleito para a vice-presidência do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) em 1947 (CAETANO, 2007, p. 43-54). Seria, também, membro da sua Secção Portuguesa e o primeiro presidente da direção do Instituto Português de Ciências Administrativas (IPCA) (INSTITUTO PORTUGUÊS DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS, 1969, p. 117), estando, por essa via, relacionado com a maioria dos membros do GT 14. Mas é também importante não esquecer que alguns dos implicados no desenvolvimento das lógicas do planeamento eram próximos de Caetano, fazendo, alguns deles, parte do seu “partido informal” desde os anos de 1950. Jovens quadros saídos das universidades que ele vinha colocando em lugares estratégicos do governo e da administração pública, inclusivamente durante os períodos em que não assumiu um protagonismo político relevante (FERNANDES, 2018).

Apesar do aparente afastamento de Caetano da cena política até ter sido nomeado Presidente do Conselho em 1968, os meandros dos trabalhos em prol da reforma administrativa demonstram o seu envolvimento, de forma direta ou através do seu “partido informal”, em todo o processo. Como tal, não é de estranhar que cerca de dois meses depois da sua tomada de posse, Caetano se dirija ao país abordando o tema da reforma administrativa, algo que Salazar não havia feito de forma tão

direta. A 27 de novembro, num discurso no qual abordaria “as questões mais importantes da situação política do país e os desafios que se colocam nos próximos tempos de governação”, Caetano não deixa de fazer referência à situação da administração pública portuguesa, afirmando a necessidade dela ser “melhorada na sua orgânica, aperfeiçoada nos seus processos, beneficiada no seu pessoal”, através de uma reforma administrativa “que para ser séria, não pode ser precipitada”.¹⁷ A reforma administrativa era cada vez mais entendida como uma missão nacional e uma obra coletiva. Partiria do impulso político do governo, para as mãos dos serviços e funcionários públicos, dos empresários privados e dos cidadãos em geral.

A avaliação da atuação do SRA no seu primeiro ano de atividade não foi unânime, tendo sido pautada quer por críticas aos constrangimentos enfrentados e ao caráter gradual da reforma, quer por elogios à rápida organização interna do organismo, aos estudos realizados e ao mérito técnico do seu staff (INSTITUTO PORTUGUÊS DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS, 1969, p. 53).¹⁸ Na verdade, as duas realidades marcariam a atuação do SRA. Apesar de constrangimentos vários – que começavam pelo facto de não ter ainda sido estabelecida a metodologia que permitiria levar a cabo a reforma administrativa –,¹⁹ os esforços reformistas mantêm-se, baseados nas metas definidas no III Plano de Fomento. De facto, à falta dos programas anuais do SRA para os anos de 1969 e 1970, os relatórios de execução do III Plano de Fomento relativos à reforma administrativa apresentam algumas pistas sobre as providências levadas a efeito.

17 ARQUIVO DA RÁDIO E TELEVISÃO PORTUGUESA (ARTP), Lisboa. NOTICIÁRIO NACIONAL, *Assembleia Nacional, Discurso de Marcello Caetano, Presidente do Conselho, dois meses após ter tomado posse, sobre as questões mais importantes da situação política do país, e os desafios que se colocam nos próximos tempos de governação*, 27 nov. 1968.

18 APCM, Lisboa. *Presidência do Conselho, Sugestões orientadoras da Reforma Administrativa, por Júlio Dá Mesquita Gonçalves*, 24 jan. 1969. Pasta 366/5.

19 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Nota sobre a execução em 1968 das providências de Reforma Administrativa programadas no III Plano de Fomento*, 1969. STPC.C-PL.2.3.6/24, fls. 2-8.

Através deles é possível verificar que, em 1969, foram prosseguidos os trabalhos tendentes à melhoria da situação e condição socioeconómica do funcionalismo público. Continuariam, também, em curso as medidas tendentes à entrada em funcionamento dos serviços da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE) e foi prevista a assistência médica, medicamentosa e cirúrgica em regime de comparticipação.²⁰ De facto, essas preocupações contribuiriam para que a primeira fase do Marcelismo fosse associada a uma visão mais socioeconómica do desenvolvimento, com a passagem a uma fase retributiva da previdência social e com a consagração da conceção de segurança social (SILVA PINTO, 2004, p. 422). Essa não era, porém, uma novidade do Marcelismo, mas sim a concretização de projetos que vinham sendo preparados desde o final da década de 1950 (RODRIGUES; CAROLO, 2020, p. 166). Foi, igualmente, prestada atenção às questões da formação e aperfeiçoamento profissionais, com a realização de várias ações de formação para dirigentes; e prosseguiram os estudos sobre experiências estrangeiras em matéria de remunerações e de formação de funcionários, aproveitando a vinda ao país de peritos da OCDE.²¹

Um ano após o compromisso do governo em dar início à reforma administrativa, o relatório da Lei de Meios para 1969 afirmava também o propósito de reestruturar os quadros do funcionalismo público, tendo em consideração a organização racional dos serviços e a melhoria da sua produtividade. Foram, assim, ultimados os estudos tendentes à essa reestruturação, bem como aqueles que diziam respeito ao Estatuto da Função Pública. Foram ainda revistas algumas categorias do

20 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Quadros-síntese dos relatórios anuais de execução do III Plano de Fomento, 1969-1970.* STPC.C-PL.2.3.6/24.

21 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Quadros-síntese dos relatórios anuais de execução do III Plano de Fomento, 1969-1970.* STPC.C-PL.2.3.6/24.

funcionalismo, por força do decreto-lei n.º 49410, de 24 de novembro de 1969.²² Porém, em dezembro de 1969, quatro anos após ter sido anunciada, a revisão dos quadros do funcionalismo continuava maioritariamente por fazer e, sem essa revisão de estrutura, seria impossível enveredar por um real ajuste dos vencimentos.²³

Paralelamente ao desenvolvimento de estudos tendentes a uma resolução integrada dos problemas dos servidores do Estado, surgiam medidas de apoio parcelares dirigidas apenas a determinadas classes do funcionalismo público. Por exemplo, foram estabelecidos aumentos salariais em alguns escalões da função pública, claramente insuficientes apesar de representarem um grande esforço financeiro para o Estado. Essa era uma questão controversa pois, não obstante o benefício que essas providências parcelares representavam para os servidores do Estado por elas abrangidos, acabavam por acentuar desequilíbrios entre diferentes categorias do funcionalismo público.²⁴ O descontentamento das classes mais humildes crescia, sendo necessário não esquecer o cenário de agitação social e grevista que marca o ano de 1969 e que antecederia o fim da “Primavera Marcelista”. Para contrariar essa realidade, era necessário proceder rapidamente a uma reforma administrativa global, “para que não entremos em mais confusão, que já não é pequena, de reformas parcelares, em que uns funcionários são filhos e outros enteados”,²⁵ como refere o deputado Lopes Frazão em dezembro de 1968.

Tiveram lugar, igualmente, algumas iniciativas relevantes no que diz respeito à orgânica dos serviços públicos e aos métodos de trabalho

22 PORTUGAL. Decreto-lei n.º 49410, 21 nov. 1969. Insete disposições diversas sobre vencimentos e regalias económico-sociais dos servidores do Estado; bem como sobre quadros e categorias. Revoga os artigos 33º, 18º e 12º, respetivamente dos Decretos-Leis n.º 26115, n.º 26503, n.º 42046. *Diário do Governo*, Lisboa, 24 nov. 1969. Série I, p. 1-31.

23 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 11 dez. 1969. Lisboa, 1969. Legislatura 10, sessão legislativa 1, n.º 6, p. 84.

24 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 29 jan. 1970. Lisboa, 1970. Legislatura 10, sessão legislativa 1, n.º 18, p. 320.

25 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 10 jan. 1968. Lisboa, 1968. Legislatura 9, sessão legislativa 4, n.º 152, p. 2775.

utilizados. São preparadas orientações para a racionalização das estruturas orgânicas da administração, sendo de destacar a preparação de um projeto de diploma sobre desconcentração de competências. Da mesma forma, o Estado cria algumas empresas públicas com o objetivo de desburocratizar e dinamizar determinados setores, entre as quais se contam a Caixa Geral de Depósitos, os Correios e Telecomunicações e a Imprensa Nacional (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, 1972, p. 11). Os técnicos do SRA participam, igualmente, na organização da Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas e concluem a elaboração de um anteprojecto de um Conselho Superior da Função Pública. Mantinha-se ainda o propósito de publicação de um Guia da Administração Pública, tarefa morosa por falta de meios humanos, mas cuja recolha de elementos foi iniciada em 1969.²⁶ O SRA também se dedicou ao estudo de medidas de simplificação do trabalho em diversos serviços públicos e manteve o esforço já desenvolvido em 1968 no que diz respeito à O&M.²⁷

Como foi referido anteriormente, o ano de 1969 seria marcado por um aumento das expectativas relativamente à prossecução da reforma administrativa. O novo Presidente do Conselho partilhava do entendimento de Laureano López Rodó e dos jovens quadros ligados às lógicas desenvolvimentistas que circulavam no interior da estrutura do Estado quanto ao modelo de desenvolvimento que o país deveria prosseguir, priorizando o progresso económico e social como veículo de uma eventual mudança feita na paz dos gabinetes (REIS, 2010, p. 214-215, 243). A reforma administrativa acabava por ser um elemento essencial para esse desenvolvimento, pelo que, na sua primeira “Conversa em

26 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Quadros-síntese dos relatórios anuais de execução do III Plano de Fomento, 1969-1970.* STPC.C-PL.2.3.6/24.

27 APP, Lisboa. *Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Relatório anual de execução do III Plano de Fomento, 1969.* STPC.C-PL.2.3.6/24, fl. 1.

Família”²⁸ Caetano manifestou interesse em ver concluídos, no final de 1969, os estudos tendentes à mesma.²⁹

Na verdade, desde o início de 1969, a problemática da reforma administrativa e, sobretudo, das providências relativas ao funcionalismo público, são temas recorrentes no programa televisivo. Logo na primeira emissão, transmitida a 8 de janeiro de 1969, é mencionada a necessidade de fazer avançar os estudos da reforma administrativa revendo quadros e simplificando procedimentos.³⁰ É notório que Caetano utiliza essas emissões com um sentido propagandístico, tentando criar uma opinião pública (CAETANO, 1965) favorável aos desafios da reforma, dando a conhecer as dificuldades enfrentadas pela administração pública e os esforços do governo para a modernizar. A realidade de um setor público que vinha sendo paulatinamente preterido em função do setor privado seria também abordada, em junho de 1969, sobretudo no que diz respeito à fraca produtividade das repartições públicas, ao atraso patente em muitos serviços e à dificuldade sentida no preenchimento de vagas.³¹

Ainda em 1969, a temática voltaria a estar presente, dessa feita antes da entrada em vigor da reforma dos vencimentos do funcionalismo público, em janeiro em 1970. Caetano defende o projeto de melhoria dos vencimentos, o qual, apesar de ser considerado tímido, custaria aos cofres do Estado “1 milhão e 500 mil contos” por ano, abrangendo 200 mil funcionários civis e militares. Nesse cenário, era necessário que o Estado tivesse a capacidade para recrutar e manter ao seu serviço os bons funcionários.³² Mas era, também, necessário que ele fosse capaz de aplacar as suas reclamações, inseridas no clima de contestação social que aumentava em vários setores devido ao agravamento

28 Programa televisivo no qual o Presidente do Conselho se dirigia ao país, usando um discurso familiar e próximo. Segue a lógica do programa radiofónico *Fireside Chats* desenvolvido pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt.

29 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 06 mar. 1969. Lisboa, 1969. Legislatura 9, sessão legislativa 4, nº 188, p. 3384.

30 ARTP, Lisboa. *Conversa em Família*, 8 jan. 1969.

31 ARTP, Lisboa. *Conversa em Família*, 18 jun. 1969.

32 ARTP, Lisboa. *Conversa em Família*, 17 dez. 1969.

da situação económica (ROSAS, 1994b, p. 554). Além disso, importa não esquecer que a administração pública não poderia deixar de acompanhar a modernização da legislação laboral ocorrida na época (FERNANDES, 2020, p. 122).

O ÚLTIMO FÔLEGO DO SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Apesar do discurso oficial, que mantinha a aposta na reforma administrativa, começava a ser visível que alguns dos seus pressupostos iniciais iam sendo abandonados. A expectativa de um suporte político mais firme à reforma administrativa não se verifica, sendo esse internacionalmente considerado essencial, quer nas reformas do Estado, quer na aplicação do planeamento económico (MARTÍNEZ, 1995, p. 882). Além disso, a 7 de fevereiro de 1969, Diogo de Paiva Brandão é substituído como diretor-geral do SRA por Américo Campos Costa. Essa conjuntura, ligada ao fim dos trabalhos do GT 14, conduz ao desmantelamento da equipa, com a saída, durante o ano de 1969, de alguns elementos que, pelo menos desde 1965, tinham participado nos estudos sobre a reforma administrativa em Portugal (MENDES, 2000, p. 47). Porém, apesar da conjuntura e das dificuldades que começavam a manifestar-se, o SRA manter-se-ia em funções até dezembro de 1970. As medidas colocadas em prática durante esse ano seguem as linhas de orientação anteriores. As prioridades passariam pelo desenvolvimento das atividades de O&M, bem como pela continuação da publicação de normas legais tendentes à adoção de medidas de carácter administrativo para racionalização e simplificação dos serviços. Como novidade, surge a referência à preocupação com a identificação e criação de serviços de relações públicas, temática que não havia ainda sido convenientemente explorada.³³

33 APP, Lisboa. *Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento. Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Relatório anual de execução do III Plano de Fomento*, 1970. STPC.C-PL.2.3.6/24, fl. 3.

No entanto, a lentidão da reforma da administração pública começava a fazer-se sentir, a inadequação do aparelho de Estado era criticada e os impulsos reformistas pareciam abrandar de vigor. Também na AN começavam a ser visíveis algumas críticas ao facto da primazia dada à melhoria das condições do funcionalismo público não ser secundada por uma reforma administrativa mais consistente, que apresentasse melhores resultados nas estruturas dos serviços e nos métodos de trabalho utilizados e que assegurasse uma conveniente preparação e recrutamento do pessoal que, conseqüentemente, acabaria por ter reflexos positivos nos seus vencimentos.³⁴ A extrema morosidade da reforma administrativa é criticada por vários deputados, tendo essas críticas subido de tom a partir do ano de 1970. Tornava-se cada vez mais visível que a realização dos objetivos do governo em termos do desenvolvimento económico e social, a par das avultadas despesas da guerra colonial, exigiam uma administração cada vez mais preparada e célere.

Da parte de algumas chefias administrativas, a carência de uma linha de rumo traçada pelo governo acabava por ser usada como justificação para a resistência à implementação da reforma administrativa.³⁵ Da mesma forma, justificava a implementação de medidas parcelares que, muitas das vezes, não solucionavam questões de fundo, criando novas situações de injustiça. Como exemplo, a progressiva criação de serviços de ação social em alguns ministérios, à margem da ADSE, acabaria por gerar diferenças de tratamento entre funcionários de idênticas categorias que prestavam serviço em ministérios diferentes.³⁶ A mesma desagregação surgia no âmbito da reforma dos serviços. O facto de

34 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 14 abr. 1970. Lisboa, 1970. Legislatura 10, sessão legislativa 1, nº 34, p. 677.

35 Veja-se a intervenção do deputado Manuel Silva Mendes na sessão da Assembleia Nacional de 20 de abril de 1971. PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 20 abr. 1971. Lisboa, 1971. Legislatura 10, sessão legislativa 2, nº 93, p. 1830-1831.

36 Vejam-se as intervenções dos deputados Manuel Silva Mendes e Jorge Correia na sessão da Assembleia Nacional de 3 de fevereiro de 1971. PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 03 fev. 1971. Lisboa, 1971. Legislatura 10, sessão legislativa 2, nº 77, p. 1561-1562.

todos os departamentos apresentarem responsabilidades ao nível da reforma administrativa criou disparidades entre os ministérios que introduziram inovações na sua orgânica e métodos de trabalho e aqueles que não o fizeram.³⁷ É importante não esquecer que o ano de 1970 seria marcado por profundas mutações. À agitação social de 1969 seguir-se-ia uma resposta mais dura do governo com o recuo das liberdades anteriormente concedidas. A “Primavera Marcelista” conheceria o seu fim.

Apesar dessa conjuntura, o relatório de execução do III Plano de Fomento relativo ao ano de 1970 demonstra que continuaram a ser colocadas em prática providências de reforma administrativa. No que ao funcionalismo público dizia respeito, foram iniciados os estudos sobre remunerações, sobre o estabelecimento de um vencimento mínimo e sobre o regime vigente em matéria de gratificações e emolumentos.³⁸ Quanto à vertente social, foi preparado um projeto de diploma sobre a criação de serviços sociais; e a utilização de supermercados e refeitórios de determinados departamentos foi alargada a funcionários provenientes de outros serviços.³⁹ Mantiveram-se, também, as preocupações com a reestruturação das carreiras da função pública e com a publicação do seu estatuto.⁴⁰

Quanto à orgânica e simplificação dos serviços e à racionalização dos métodos de trabalho, é mantida a aposta anterior no apoio aos núcleos de O&M preexistentes. São terminados os estudos e elaborados, quer o diploma sobre desconcentração de competências, quer o

37 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 03 fev. 1971. Lisboa, 1971. Legislatura 10, sessão legislativa 2, nº 77, p. 1561.

38 APP, Lisboa. *Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, Quadro-síntese do relatório de execução do III Plano de Fomento, 1969-1970*. STPC.C-PL.2.3.6/24

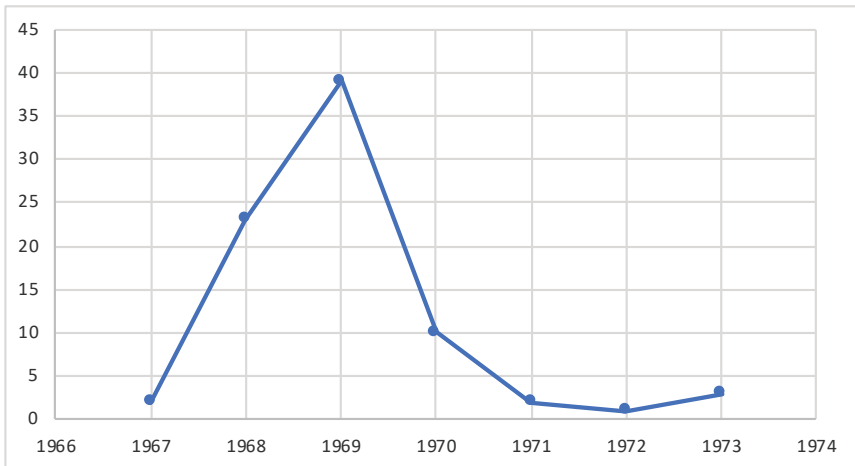
39 APP, Lisboa. *Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais, Reforma administrativa, Relatório anual de execução do III Plano de Fomento, 1969*. STPC.C-PL.2.3.6/24.

40 APP, Lisboa. *Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, Relatório anual de execução do III Plano de Fomento, 1969*. STPC.C-PL.2.3.6/24.

projeto de Código de Processo Administrativo Gracioso que, contudo, esperavam ainda aprovação superior. São, ainda, concluídas, as versões provisórias do Código Geográfico Nacional e do Código Nacional de Identificação Pessoal e é dado por finalizado o inquérito sobre a aplicação de computadores na Administração Pública. O SRA emitiria ainda pareceres sobre reorganização de serviços de vários departamentos públicos e colaboraria na reorganização ou simplificação da Presidência do Conselho e de vários ministérios.⁴¹

Um outro elemento que atesta a capacidade de atuação do SRA e que não deve ser menosprezado prende-se com a produção legislativa promulgada sobre providências de reforma administrativa.

Figura 1. Produção legislativa por ano

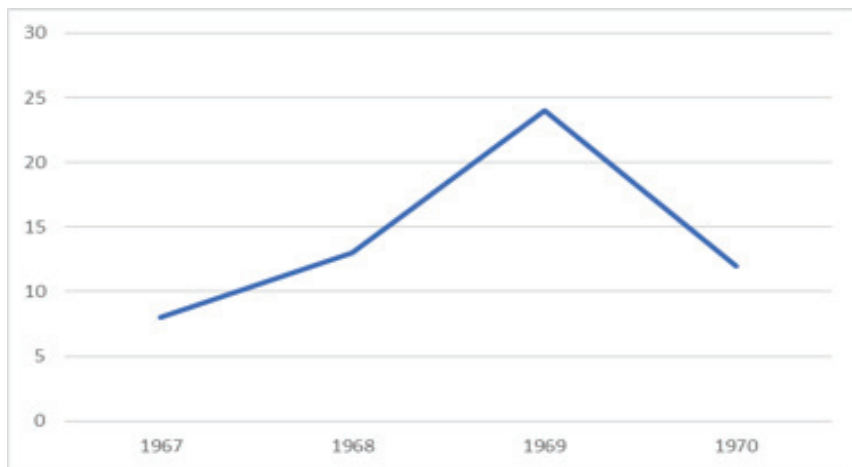


Fonte: PORTUGAL. *Diário do Governo*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1967-1974.

41 APP, Lisboa. *Secretariado da Administração Pública, Execução do III Plano de Fomento, Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, Relatório anual de execução do III Plano de Fomento*, 1969. STPC.C-PL.2.3.6/24.

Essa tendeu a crescer a partir de 1967, atingindo um pico em 1969, sendo que, a partir desse ano, a tendência passaria por uma queda acentuada, cuja primeira fase é contemporânea da fusão do SRA com a Secretaria Geral da Presidência do Conselho (SGPC). É relevante notar que os valores apresentados em 1969 seriam os mais elevados até a Revolução de Abril, manifestando os esforços feitos no sentido do arranque do processo de reforma da administração pública. Do mesmo modo, a evolução apresentada manifesta a legislação sobre providências avulsas, comum nesta fase de arranque da reforma administrativa e que tende a decrescer à medida que o conceito de reforma como processo gradual e independente de medidas de cariz legislativo ganha força. As mesmas tendências relativamente aos anos de vigência do SRA são passíveis de encontrar na análise da evolução das ações de formação desenvolvidas entre 1967 e 1970.

Figura 2. Ações de formação realizadas entre 1967 e 1970



Fonte: Gráfico elaborado com base em documentação proveniente do arquivo do Instituto Nacional de Investigação Industrial e do arquivo do Departamento de Prospetiva e Planeamento do Ministério do Ambiente, bem como em informações contidas nas publicações *Indústria Portuguesa* e *Indústria do Norte*.

No entanto, apesar do trabalho realizado, o final do ano de 1970 marcaria o fim do SRA e a criação do organismo que lhe sucedeu: a Direção de Serviços da Reforma Administrativa, num processo de reorganização da SGPC que iria pressupor a fusão entre os dois organismos.

CONCLUSÃO

A reconstituição da atuação do SRA permitiu elencar os esforços feitos no sentido de aumentar o nível de eficiência da administração pública portuguesa e garantir melhores condições económico-sociais aos seus funcionários. A análise dessa fase de arranque da reforma administrativa permitiu ainda observar as idiosincrasias da fase inicial do Marcelismo e as conjunturas em rápida mutação que perpassam esses anos e que definem objetivos, condicionam escolhas e justificam resistências.

A primeira conclusão a reter prende-se com a relação entre a criação do SRA e as lógicas de planeamento económico que se evidenciam na década de 1960, na esteira dos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento. Apesar do SRA ter sido criado no final de 1967, o processo de definição e implementação de uma reforma administrativa não se inicia nesse ano, surgindo as suas raízes próximas em 1965, aquando da constituição do GT 14, e as mais longínquas em meados da década anterior, quando foram feitos os primeiros estudos mais consistentes sobre a temática. Apesar de relacionado com a realidade internacional, o processo de reforma da administração pública portuguesa encontra-se bastante enredado nas prioridades do Estado Novo, uma ditadura que tentava resistir na época da vitória das democracias e que acaba por entender a necessidade do desenvolvimento económico e social como condição para a sua própria sobrevivência. A década de 1960 daria um novo fôlego a essa questão, à medida que a administração pública crescia em funções e funcionários, enquanto mantinha uma máquina burocrática dirigista e ineficiente (CORKILL, 2004, p. 231); os melhores servidores do Estado mantinham uma forte tendência de fuga para o setor privado; e uma guerra colonial em três frentes colocava uma enorme pressão financeira nos cofres do Estado. Nesse cenário, era

essencial que a administração pública se mostrasse capaz de desenvolver a economia e o Estado Social e administrar os territórios ultramarinos.

Não obstante a conjuntura tornar evidente a necessidade de uma reforma da administração pública, a decisão política para o arranque da mesma não surgiria de forma imediata e todo o processo acabaria por revelar as idiosincrasias do regime. A criação do SRA, enredada nas lógicas do planeamento económico, plasmaria o discurso dos desenvolvimentistas do regime. Dessa conjuntura nasceria a decisão política de criação de um organismo responsável pela coordenação da reforma administrativa. Desse modo, o SRA acaba por ser a sequência lógica do GT 14, partilhando até 1969 parte do staff e o próprio diretor, sendo que o desmantelamento do grupo de trabalho ditaria o início do fim do Secretariado, no período anterior à sua fusão com a SGPC. Nesse âmbito, importa, também, reter a influência de Marcello Caetano no processo, bem como a do seu “partido informal”, do qual fazia parte a nova geração de quadros que, na década de 1960, plasmaria nos planos de fomento e no GT 14 os seus ideais sobre o rumo que o desenvolvimento económico e social do país deveria seguir.

Em termos da ação do SRA, denota-se uma clara primazia do fator humano nos objetivos da reforma administrativa, sobretudo no que diz respeito às condições económicas e sociais do funcionalismo público. O fator humano era considerado um elemento essencial para o sucesso da reforma administrativa, devido aos prejuízos causados pela fuga dos melhores funcionários para o setor privado, pela fraca motivação dos trabalhadores ou pelo hábito do múltiplo emprego, cada vez mais arreigado e que apresentava evidentes consequências ao nível da produtividade do trabalho. Além disso, a prioridade atribuída ao fator humano apresenta ainda claras conexões com os processos de reforma administrativa encetados internacionalmente e, simultaneamente, reflete os condicionamentos da conjuntura da época que, sobretudo a partir de 1969, seria marcada por crises sociais ligadas ao aumento do custo de vida.

O SRA pretendeu melhorar os apoios sociais e as remunerações dos funcionários públicos, num esforço que conduziu, igualmente, à procura de um maior conhecimento sobre a função pública

portuguesa. Essa preocupação inseria-se, porém, numa lógica mais ampla de extensão e universalização de benefícios sociais que foi assumida e materializada pelo Estado e que, em última instância, servia propósitos de legitimação do regime (RODRIGUES; CAROLO, 2020, p. 168-170). O SRA atentaria, igualmente, sobre a orgânica dos serviços públicos, tendo sido responsável pela reorganização de estruturas administrativas, com especial incidência nas secretarias gerais e na criação de empresas públicas. No que aos métodos de trabalho utilizados diz respeito, o SRA envidou esforços no sentido de propor princípios mais racionais de trabalho nas repartições do Estado, apostando no apoio aos núcleos de O&M. É ainda inegável a grande produção legislativa realizada entre 1967 e 1969 e a continuação da aposta na organização de ações de formação.

Apesar do espólio do SRA não ser conhecido, o confronto entre diferentes fontes permite concluir que esse apresentou uma ação concreta em prol da reforma administrativa, que ultrapassou o estabelecimento das condições necessárias ao seu funcionamento interno. Porém, é também evidente que o SRA se destacou mais pela realização de estudos de base do que pela ação. O facto dos estudos do GT 14 terem sido finalizados apenas em 1969 obrigou o SRA a entrar em funcionamento antes da metodologia a usar na reforma administrativa se encontrar definida. Essa realidade justifica a opção por medidas avulsas que tentavam dar resposta aos constrangimentos mais urgentes, mas acabavam por ser consideradas apenas como paliativos ou “remendos de ocasião”⁴² que agudizavam alguns dos problemas existentes. Torna-se também evidente que, não obstante a maioria dos estudos realizados terem tido início de forma bastante célere, os seus resultados esbatiam-se na lentidão do processo de aprovação superior.

De facto, a lentidão da decisão política aliada à desproporção entre os objetivos e os meios humanos e materiais do SRA, representariam constrangimentos à reforma administrativa. Tal como as próprias

42 PORTUGAL. Assembleia Nacional. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 20 jan. 1971. Lisboa, 1971. Legislatura 10, sessão legislativa 2, nº 69, p. 1406.

prerrogativas do SRA que, ao fazerem dele um órgão coordenador e de estímulo à ação de outros organismos, retiraram-lhe poder de decisão e possibilitaram uma diversidade de atuações que aumentou as disparidades na forma de funcionamento e nas condições económicas e sociais dos funcionários de diferentes serviços. Além disso, o SRA acabaria por ser vítima do próprio processo de evolução da reforma administrativa e dos seus órgãos de planeamento. Primeiramente, ver-se-ia fragilizada pela viragem operada em 1969 após o final dos trabalhos do GT 14 e a consequente saída de parte do seu staff. Em seguida, pela evolução do conceito e da metodologia da reforma administrativa, da qual nasceria a opção pela fusão entre o SRA e a SGPC. Por último, é ainda necessário ter em consideração que os estudos do GT 14 e do próprio SRA foram desenvolvidos antes de existirem diretrizes políticas concretas sobre o assunto. Essa situação, comum a nível internacional (MARTÍNEZ, 1995, p. 883), acabava por ditar um desfasamento entre os planos dos técnicos e as orientações do governo, tendo como consequência a constante protelação da necessária decisão política.

Assim, sendo a criação do SRA devedora das idiossincrasias do regime, as mesmas ditariam o seu fim, fazendo o Secretariado parte do primeiro ato de um processo de reforma administrativa que se manteria até à Revolução de Abril, oscilando ao sabor das prioridades do Estado Novo e das condições gizadas pela conjuntura. O projeto de reforma da administração pública portuguesa, em última instância sempre inalcançado, permaneceria como um espelho do Marcelismo e como fruto de uma consciência sobre o desenvolvimento nacional que permanentemente se bateria contra os constrangimentos de um regime e de uma conjuntura em rápida mutação que caracterizariam os últimos anos do Estado Novo.

AGRADECIMENTOS

Esta investigação foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015. O IHC

é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito dos projetos UIDB/04209/2020 e UIDP/04209/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Ana Carina. A Caminho da reforma administrativa. O Grupo de Trabalho nº 14 e a criação do Secretariado da Reforma Administrativa (1965-1969). *Revista Portuguesa de História*, v. 51, p. 223-242, 2020a.
- AZEVEDO, Ana Carina. O “Estado Novo” português e os estudos sobre a reforma administrativa (1965-1969). *Locus: Revista de História*, v. 26, n. 1, p. 312-336, 2020b.
- AZEVEDO, Ana Carina. Reformar a administração pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970). *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 5, p. 960-974, 2019.
- CAETANO, Marcello. *A Opinião pública no Estado moderno*. Lisboa: Manuel Pacheco, 1965.
- CAETANO, Marcello. *Mandato indeclinável*. Lisboa: Verbo, 1970.
- CAETANO, Miguel. Curriculum vitae de Marcello José das Neves Alves Caetano. *Arganília: Revista Cultural da Beira-Serra*, v. I, n. 21, p. 43-54, 2007.
- CORKILL, David. O Desenvolvimento económico português no fim do Estado Novo. In: ROSAS, Fernando; OLIVEIRA, Pedro Aires (Coord.). *A Transição falhada*. O Marcelismo e o fim do Estado Novo (1968-1974). Lisboa: Círculo de Leitores, 2004. p. 215-232.
- FERNANDES, António Monteiro. A Legislação do trabalho e a «Primavera Política». In: BRANDÃO DE BRITO, José Maria; BORGES SANTOS, Paula (Coord.). *Os Anos sessenta em Portugal*. Duas governações, diferentes políticas públicas? Porto: Afrontamento, 2020. p. 121-146.
- FERNANDES, Filipe. *Os Empresários de Marcello Caetano*. Alfragide: Casa das Letras, 2018.
- GONÇALVES, Júlio Dá Mesquita. A Reforma administrativa em Portugal: os primórdios, a teoria, a panorâmica e a finalidade. In: BILHIM, João et al (Coord.). *Reformar a Administração Pública: um imperativo*. Volume 3. Lisboa: ISCSP, 2000. p. 31-40.

- GONZÁLEZ, Ángeles. El Imposible mercado común ibérico: la tecnocracia peninsular ante el desafío europeo (1968-1974). *Ayer: Revista de Historia Contemporánea*, n. 94, p. 229-253, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Inquérito inventário dos servidores do Estado*. Continente e ilhas adjacentes. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1970.
- INSTITUTO PORTUGUÊS DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. *Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*, Lisboa, n. 1, maio 1969.
- MARTÍNEZ, Soares. *Economia política*. Coimbra: Almedina, 1995.
- MENDES, José da Mata Sousa. A Reforma administrativa e o processo de desenvolvimento. In: BILHIM, João et al (Coord.). *Reformar a Administração Pública: um imperativo*. Volume 3. Lisboa: ISCSP, 2000. p. 41-48.
- ONU. *Standards and Techniques of Public Administration*. With Special Reference to Technical Assistance for Under-developed Countries. Report by the Special Committee on Public Administration Problems. New York: ONU, 1951.
- PAIVA BRANDÃO, Diogo de. A Reforma Administrativa em Portugal: objetivos prioritários e ações iniciais. In: I COLÓQUIO PARA DIRIGENTES SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1968, Lisboa. Anais... Lisboa: Presidência do Conselho. Secretariado da Reforma Administrativa, 1968. p. 125-151.
- REIS, Joana. *A Transição impossível*. A rutura de Francisco Sá Carneiro com Marcello Caetano. Lisboa: Casa das Letras, 2010.
- RODRIGUES, Cristina; CAROLO, Daniel. A Previdência Social. In: BRANDÃO DE BRITO, José Maria; BORGES SANTOS, Paula (Coord.). *Os Anos sessenta em Portugal*. Duas governações, diferentes políticas públicas? Porto: Afrontamento, 2020. p. 147-173.
- ROLLO, Fernanda. *Portugal e o Plano Marshall*. Da rejeição à solicitação da ajuda norte-americana (1947-1952). Lisboa: Estampa, 1994.
- ROSAS, Fernando. A Lenta agonia do salazarismo. In: MATTOSO, José (Dir.). *História de Portugal*. Volume 7 – O Estado Novo. Lisboa: Estampa, 1994a. p. 503-544.

- ROSAS, Fernando. Marcelismo: a liberalização tardia (1968-1974). In: MATTOSO, José (Dir.). *História de Portugal*. Volume 7 – O Estado Novo. Lisboa: Estampa, 1994b. p. 545-563.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Principes et lignes directrices de la Réforme Administrative au Portugal*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968a.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Programa de atividades para 1968*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968b.
- SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO. *Administração Pública*: boletim de informação administrativa, Lisboa, n. 1, out.-dez. 1972.
- SILVA PINTO, Joaquim da. Algumas considerações e evocações sobre os anos finais do Salazarismo e a fase marcelista do regime da Constituição de 33. In: MEDINA, João (Org.). *História de Portugal*. Volume XVII. Amadora: Ediclube, 2004. p. 407-460.

Recebido: 09 out. 2020 | Revisto pela autora: 06 jan. 2021 | Aceito: 07 fev. 2021