

Entre as brumas da memória: a história quase esquecida dos organismos coordenadores da reforma administrativa em Portugal (1967-1974)¹

Out of the mist of memory: the almost forgotten history of the coordination institutions for the administrative reform in Portugal (1967-1974)

Ana Carina Azevedo²

aazevedo@fsh.unl.pt

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

Resumo: Este artigo reconstitui a orgânica dos organismos coordenadores da reforma administrativa criados pelo Estado Novo português entre 1967 e 1974. Na esteira da preocupação evidenciada internacionalmente com o desenvolvimento de administrações públicas eficientes e direcionadas para o fomento económico, Portugal atribui, no final da década de 1960, uma maior importância à necessidade de uma reforma administrativa. Como tal, o regime criou condições para o desenvolvimento de um órgão técnico central responsável pela mesma, organismo que vinha sendo solicitado há 15 anos. Inicialmente designado Secretariado da Reforma Administrativa, este órgão seria sucedido por dois outros num espaço de sete anos, correspondendo as mudanças de designação a alterações na sua estrutura e âmbito de ação. Apesar destes organismos evidenciarem, talvez pela primeira vez, uma decisão política no sentido da reforma administrativa, a sua orgânica parecia irremediavelmente esquecida devido ao desaparecimento dos seus espólios documentais. O artigo baseia-se numa ampla pesquisa documental que cruza fontes oriundas de arquivos centrais com debates parlamentares, legislação, publicações periódicas, discursos e outras obras coevas, bem como com programas televisivos da época. Este cruzamento permitiu reconstituir a estrutura destes organismos, evidenciando os esforços do regime em prol da melhoria da eficiência da Administração Pública, num quadro de desafios crescentes à sua própria manutenção.

Palavras-chave: Portugal; Estado Novo; Reforma administrativa; Desenvolvimento económico-social; Produtividade

Abstract: This article traces the structure of the organizations responsible for the coordination of the administrative reform created by the Portuguese “Estado Novo” between 1967 and 1974. Following the international concern regarding the development of efficient public administrations directed towards economic growth, Portugal showed, at the end of the 1960s, a greater awareness of the need for an administrative reform. As such, the “Estado Novo” created the conditions for the development of a technical coordination institution responsible for this reform, responding to a fifteen-years-old request. Initially designated as Secretariat for the Administrative Reform, this agency would be succeeded by two others within seven years, and the changes in their designations would correspond to variations in their structure and scope. These institutions show, perhaps for the first time, a political decision regarding the development of an

¹ 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. Trabalho realizado no âmbito da Unidade de I&D Centre for Functional Ecology – Science for People & the Planet (CFE), com a referência UIDB/04004/2020, com apoio financeiro da FCT/MCTES através de fundos nacionais (PIDDAC).

² Universidade de Coimbra e Universidade Nova de Lisboa. Centro de Ecologia Funcional. História, Territórios e Comunidades. Avenida de Berna 26 C, 1069-061 Lisboa.

administrative reform in Portugal. However, their history seemed hopelessly lost due to the disappearance of their archives. In order to solve this problem, this article is based on a broad documental research that crosses historical sources of central archives with parliamentary debates, legislation, periodicals, speeches and other publications, as well as contemporary television newscasts. Crossing several historical sources, this investigation made it possible to reconstruct part of the structure of these organizations, highlighting the regime's efforts to improve the efficiency of Public Administration in a context of growing challenges to its own maintenance.

Keywords: Portugal; “Estado Novo”; Administrative reform; Social and economic development; Productivity

1. Introdução

A problemática referente ao estudo e desenvolvimento da reforma da Administração Pública durante o Estado Novo português é um tema pouco aprofundado pela historiografia. A maioria dos autores limita a sua atenção à reforma administrativa da década de 1930 e/ou aborda os desenvolvimentos do final da década de 1960 cingindo-se aos seus grandes traços, não incidindo sobre a orgânica e evolução dos organismos responsáveis pela coordenação da reforma administrativa criados nesta fase (Araújo, 2005; Silva, 2012; Marques, 2016; Ferraz, 2011). Outros autores privilegiam o estudo do tema no período democrático (Madureira, 2015; Carvalho, 2008; Araújo, 2005; Salis Gomes, 2001; Cardoso, 2012), contribuindo para que seja comum a atribuição ao pós 25 de abril dos primeiros esforços de reforma da Administração Pública. Esta tendência acaba por conferir pouco valor ao percurso anteriormente trilhado, bem como aos fatores de continuidade visíveis entre a ditadura e a democracia.

Este artigo pretende colmatar essa lacuna, apresentando a evolução dos organismos coordenadores da reforma administrativa entre 1967 e 1974. Esta reforma – entendida enquanto processo de transformação, num sentido de maior racionalidade e melhor produtividade, da orgânica e das operações da administração do Estado – pretendia assegurar a melhor satisfação das necessidades coletivas e o emprego dos recursos humanos, materiais e organizacionais mais adequados à superação dos desafios do pós II Guerra Mundial. Diferia, assim, da reforma administrativa dos anos de 1930, mais amplamente estudada, que tinha como propósito a adaptação da Administração Pública ao novo regime e o saneamento financeiro, através da centralização administrativa, do estabelecimento de processos rígidos de contabilidade fiscal, da purga de

funcionários e da extensão do braço do Estado sobre os municípios, consolidada pelo Código Administrativo de 1936/1940, da responsabilidade de Marcelo Caetano e Domingos Fezas Vital (Oliveira Rocha, 2006; Amaro, 2015; Amaral, 2004).

De facto, após o fim da II Guerra Mundial, os objetivos da reforma administrativa alteram-se a nível internacional, verificando-se uma preocupação acrescida com o nível de eficiência das Administrações Públicas (ONU, 1951). As mudanças do pós-guerra têm reflexos diretos no papel e nas funções atribuídas ao Estado e, conseqüentemente, nos desafios lançados às administrações públicas. Na conjuntura da época, era essencial que estas fossem reformadas de modo a poderem atuar enquanto agentes dinamizadores do desenvolvimento económico e social (Gant, 2006; Gonçalves, 2000a). Este é um desafio quase global, atingindo os vários continentes de acordo com as suas características e especificidades conjunturais³, mas independentemente da natureza dos regimes políticos e das suas diferenças económicas e sociais (ONU, 1967).

Esta conjuntura acabaria por ter, também, repercussões na evolução do Direito Administrativo, disciplina que se adapta às novas prioridades da Administração Pública, passando a abranger novas matérias e a apresentar uma maior preocupação com o equilíbrio entre a prossecução dos interesses coletivos e a proteção dos interesses dos particulares (Andrade, 2017). O desenvolvimento da ciência administrativa acompanha esta evolução. Ligada aos princípios fayolistas (Fayol, 1916), tinha como objetivo a aplicação de métodos de organização e estudo do trabalho na Administração Pública e a otimização da orgânica administrativa e dos seus meios humanos (Caetano, 1980).

Portugal não escapa a esta realidade global. A experiência do Plano Marshall havia demonstrado as fragilidades da administração portuguesa (Rollo, 1994) e

³ Esta preocupação global com a reforma das Administrações Públicas pode ser verificada através da análise dos vários números da *International Review of Administrative Sciences*, pertença do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

a necessidade de melhorar a sua eficiência. Simultaneamente, a maior abertura ao exterior encetada na época coloca o país em contacto, quer com as práticas defendidas pela ciência administrativa, quer com uma nova forma de olhar o Estado e a economia, baseada nas lógicas do planeamento económico. De facto, a aposta no planeamento económico seria reforçada pela conjuntura da guerra (Martinez, 1995), sendo assumida por uma nova geração de quadros que paulatinamente se insere no aparelho de Estado – nomeadamente, nos departamentos ligados ao planeamento económico (Gonçalves, 1998) – não tanto pela sua vinculação política ao regime, mas pelo seu papel enquanto técnicos. Para eles, a sobrevivência do Estado Novo no pós-guerra passava pelo fomento da indústria como motor do desenvolvimento económico e social (Azevedo, 2020b) e pela capacitação da Administração Pública para ser suporte desse mesmo desenvolvimento.

Um destes técnicos seria António da Mota Veiga, Ministro de Estado Adjunto ao Presidente do Conselho entre 1965 e 1968 e impulsionador do processo de planeamento económico e social do qual nasceria o grupo de trabalho responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa (Gonçalves, 2000a). Mas é também possível referir Diogo de Paiva Brandão, diretor do Secretariado da Reforma Administrativa e secretário-geral da Presidência do Conselho; Diogo Freitas do Amaral e outros indivíduos ligados ao estudo da reforma administrativa que eram, simultaneamente, membros do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC) e/ou do Instituto Português de Ciências Administrativas (IPCA), como José da Mata de Sousa Mendes ou Júlio Dá Mesquita Gonçalves. Pela sua mão, começa a ter lugar, a partir dos anos de 1950, um aumento das reflexões sobre as características, vícios e potencialidades da administração portuguesa. Reflexões que são alvo de um relativo consenso entre os principais administrativistas portugueses, que nas suas obras sustentam as premissas da reforma administrativa que seria iniciada (Amaral, 1980; Guedes, 1968).

Contudo, no final da década de 1960, a Administração Pública portuguesa mantinha-se impreparada para responder aos desafios do fomento económico-social e da defesa dos territórios ultramarinos, num novo contexto de Guerra Colonial. Era necessário iniciar uma ação reformadora, de caráter permanente e sistemático, que permitisse à Administração Pública a adaptação às novas exigências e a sua capacitação para contribuir para os objetivos do desenvolvimento (APCM, Anteprojeto de decreto-lei...). E a experiência da década de 1950 mostrava que esta ação não poderia ser bem-sucedida sem a existência de um plano de conjunto e de um organismo impulsionador e coordenador de caráter técnico (ACMF, Situação e perspetivas...).

O primeiro passo para a criação deste órgão técnico central seria dado na esteira dos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento. Em 1965 foi criado, na Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE), o Grupo de Trabalho n.º 14 (GT 14), responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa. Dois anos depois, nas vésperas da entrada em vigor do III Plano, seria criado o Secretariado da Reforma Administrativa (SRA), recaindo sobre ele todas as esperanças de que o país pudesse efetivamente iniciar uma reforma adequada aos particularismos e às necessidades nacionais (Azevedo, 2020a).

Este artigo pretende estudar a evolução dos três organismos centrais responsáveis pela reforma administrativa em Portugal – Secretariado da Reforma Administrativa (SRA), Direção de Serviço da Reforma Administrativa (DSRA) e Secretariado da Administração Pública (SAP) – no período compreendido entre 1967 – data de criação do primeiro – e a Revolução de 1974. De facto, o SRA e os organismos que o sucederam são ainda relativamente desconhecidos da historiografia, sobretudo devido ao desaparecimento dos seus espólios documentais. A investigação apresentada neste artigo pretende colmatar esta lacuna historiográfica, reconstituindo a sua evolução institucional.

Metodologicamente, a investigação foi desenvolvida com base na análise de fontes de natureza diversa que contemplam debates parlamentares, legislação e publicações da época, bem como documentação da CIPIE e correspondência enviada aos vários ministérios pelos organismos em estudo e que por estes foi salvaguardada. O entrecruzar dos dados provenientes destas fontes permitiu reconstituir a evolução institucional do SRA e organismos sucedâneos. Pretendeu-se recuperar a sua estrutura e missão, mas não analisar a sua ação, o que seria impossível nos limites desta publicação. O artigo começa, assim, por apresentar a orgânica interna do SRA e as primeiras providências tendentes à reforma da Administração Pública. Passa depois para a análise da orgânica da DSRA e do SAP, terminando com uma reflexão sobre o significado político e operativo das oscilações verificadas na estrutura destes organismos.

Por fim, defende-se que a criação de um órgão técnico central responsável pela reforma da Administração Pública se encontra profundamente ligada à conjuntura da época e ao modo como o regime procurou, no final dos anos de 1960, adaptar-se às necessidades do desenvolvimento. Por outro lado, argumenta-se que as oscilações verificadas na sua evolução poderão não derivar somente de um retraimento da vontade política de proceder à reforma administrativa, mas sim de mutações no próprio conceito de reforma e no entendimento sobre o modo como esta deveria ser executada.

2. O Secretariado da Reforma Administrativa

2.1. A orgânica interna

Na sequência dos estudos realizados pelo GT 14, no seio da CIPIE, surge em 1967 o Secretariado da Reforma Administrativa, considerado o maior sucesso do referido grupo de trabalho (ACMF, Atas do Grupo de Trabalho n.º 14, 1969). De facto, há vários anos vinha sendo chamada a atenção para a necessidade de criar um órgão técnico central responsável pela reforma administrativa, após as tentativas parciais de reforma encetadas anteriormente em sede de comissão não terem tido os resultados esperados (ACMF, Situação e perspectivas...). Porém, a sua criação vinha sendo consecutivamente adiada, bem como atrasados se encontravam os resultados dos estudos do GT 14 (Azevedo, 2020a).

No início de 1967 dá-se um novo impulso a esta questão, após a Lei de Meios para este ano incumbir o Governo de promover a conclusão dos estudos em curso para a reforma administrativa (Lei n.º 2131, Diário do Governo, 1966). De facto, 1967 marca um ponto de viragem na ação do GT 14, bem como, segundo Diogo Freitas do Amaral, o início de uma nova fase no movimento de reforma administrativa em Portugal (Freitas do Amaral, 2004). A iminente entrada em vigor do III Plano de Fomento que, pela primeira vez, apresentava todo um capítulo dedicado à reforma administrativa, explica esta aceleração, pois as metas nele previstas dependiam da execução da reforma. Mas esta viragem não se relacionava apenas com a Administração Pública. O ano de 1967 marcaria um período particular no qual o regime “ensaiaria um último fôlego de adaptação às circunstâncias económicas e políticas do mundo contemporâneo” (Brandão, 2012), no qual o III Plano de Fomento e a reforma da Administração Pública tinham um papel essencial.

Quanto ao GT 14, o ponto de viragem dá-se a 1 de fevereiro de 1967, quando uma resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos lhe atribui a incumbência de preparar, até ao final do mês, um projeto de lei criando, na Presidência do Conselho, o SRA, bem como um projeto de diploma legal contendo providências tendentes à simplificação de formalismos e desconcentração de competências na Administração Pública (ACMF, Resolução do Conselho de Ministros..., 1967). Vários motivos levaram ao adiamento desta pretensão até ao mês do novembro (Azevedo, 2020a), acabando o organismo por ser criado no dia 23, pelo decreto-lei n.º 48058.

O SRA foi constituído

como órgão central incumbido de estudar, planejar, 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. (Decreto-lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967).

Como tal, este não foi pensado para funcionar como órgão de execução, o que viria a ditar as características da sua ação e a posterior avaliação do seu desempenho. Cabia-lhe somente incentivar e acompanhar a execução das providências de reforma estabelecidas pelos vários organismos da Administração Pública, com exceção no que dizia respeito aos seus próprios serviços (Secretariado da Reforma Administrativa, 1968c).

Integrado na Presidência do Conselho de Ministros, o SRA beneficiou, temporariamente, do seu apoio administrativo. É necessário não esquecer que esta subordinação à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho (SGPC) segue as diretrizes internacionais sobre o assunto, considerando-se que esta ligação possibilitaria um maior apoio político aos organismos responsáveis pela reforma (Azevedo, 2019). Além disso, a própria SGPC, criada em 1957 pelo ministro da Presidência, Marcelo Caetano (Decreto-Lei n.º 41383, Diário do Governo, 1957), constituía já um primeiro esboço de centralização e coordenação administrativas (APCM, Palavras do Diretor-Geral... 1.ª versão, s. d.).

Um dos efeitos do desconhecimento dos espólios arquivísticos dos organismos em estudo prende-se com a impossibilidade de conhecer a sua composição. Além da figura do diretor, apenas se sabe que, tendo o GT 14 continuado a sua atividade até 1969, alguns dos seus membros terão, também, colaborado com o SRA.⁴ Segundo o decreto-lei n.º 48058, os cargos de diretor e subdiretor geral do SRA seriam providos, em comissão de serviço, por escolha do presidente do Conselho, “em indivíduos de reconhecida competência, diplomados com um curso superior” (Decreto-lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967). Porém, numa fase inicial, estas funções foram assumidas pelo Secretário-Geral da Presidência do Conselho, sendo que esta regra transitória parece dever-se à necessidade de colocar na direção do novo organismo alguém que conhecesse de forma aprofundada os estudos sobre a reforma administrativa que vinham sendo

⁴ Sobre a composição do Grupo de Trabalho n.º 14, ver Azevedo, 2020a.

desenvolvidos, de forma mais consistente, desde 1965. De facto, o cargo de secretário-geral da Presidência do Conselho era, na altura, desempenhado por Diogo de Paiva Brandão, simultaneamente presidente do GT 14 desde 1965 e grande impulsionador da sua atividade. Este viria, assim, a ser o primeiro diretor do SRA, entre 1967 e 1969. Quanto ao restante quadro de pessoal permanente, cujos nomes não são conhecidos, sabe-se que era relativamente reduzido, mas com uma elevada qualificação, tendo os primeiros funcionários sido admitidos em janeiro de 1968 (APCM, Informação sobre o programa..., 1968). Ainda em termos da orgânica do SRA, uma das questões de fundo que havia perpassado os estudos preparatórios para a criação deste organismo passava pela necessidade de coordenação entre o órgão central e a restante estrutura da Administração Pública. Para desenvolver a ação coordenadora do Secretariado e garantir a sua colaboração com os vários ministérios foi criado o Conselho Coordenador para a Reforma Administrativa (Decreto-Lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967).

A nível financeiro, o arranque do plano de reforma administrativa implicava despesas que não haviam sido inicialmente previstas no Orçamento Geral do Estado. Para lhes fazer face é criado um crédito especial no Ministério das Finanças, aberto através do decreto n.º 48062, também publicado a 23 de novembro de 1967 (Decreto n.º 48062, Diário do Governo, 1967). Nele é estipulada a deslocação de 385 550\$00 de diversas alíneas do orçamento, cabendo ao SRA 350 000\$00 (Secretariado da Reforma Administrativa, 1968c) para pagamento de todos os encargos resultantes da sua instalação e funcionamento. Tendo em consideração que se estimava a necessidade de 2 400 000\$00 para a atividade do Secretariado em 1968 – dos quais 1 184 000\$00 eram destinados a ações de reforma administrativa – conclui-se que o orçamento inicial do organismo era claramente insuficiente, inclusivamente porque cerca de 230 000\$00 eram destinados a despesas com o pessoal (Secretariado da Reforma Administrativa, 1968c). Contudo, é preciso não esquecer o quadro mais geral de investimento público na época. De facto, desde 1965, o Estado havia cortado ou limitado profundamente as dotações de organismos ligados ao desenvolvimento económico, entre os quais o Instituto Nacional de Investigação Industrial (Azevedo, 2014). Como tal, a dotação deste organismo, num clima de avultadas despesas com o sector da Defesa, não é de menor importância.

Voltando ao decreto-lei de criação do SRA, verifica-se que, de um modo geral, este compreende os principais requisitos que, desde há 15 anos, vinham sendo defendidos relativamente às características que o organismo central responsável pela reforma administrativa deveria apresentar. Apaziguando os receios sentidos desde

a década anterior quanto à criação de um organismo com poder de decisão sobre toda a estrutura administrativa, não lhe caberia uma feição intervencionista, mas de “staff”. Teria como objetivo a melhoria da produtividade dos serviços públicos de acordo com as exigências do desenvolvimento económico e social. Isto é, cabia-lhe a preparação da Administração Pública para a promoção de uma administração para o desenvolvimento (Decreto-lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967).

Neste âmbito, as condições socioeconómicas do funcionalismo público eram tidas como prioritárias na definição dos domínios de ação do organismo (ACMF, Situação e perspetivas...). Assim, dos sete domínios de ação que se encontram estabelecidos no decreto fundador, quatro diziam respeito ao fator humano (Secretariado de Reforma Administrativa, 1968a). 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 referidos anteriormente. Contudo, era essencial que o programa de reforma fosse continuamente adaptado às exigências de um desenvolvimento nacional em permanente mutação. Como tal, este seria concretizado em programas anuais que deveriam ser apresentados até ao dia 30 de novembro de cada ano (Secretariado da Reforma Administrativa, 1968c).

2.2. As primeiras providências de reforma administrativa

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, sendo seguida pela primeira reunião do Conselho Coordenador. No seu discurso, Brandão reafirma o caráter progressivo da reforma, garantindo que a mesma “não brotará de um jato das páginas do Diário do Governo, tal como Minerva nasceu da cabeça de Júpiter...” (APCM, Palavras do diretor-geral..., 1968). Tal como os estudos anteriores vinham demonstrando, a reforma administrativa teria de processar-se de forma progressiva, não podendo ser imposta por um brusco rompimento com o *status quo*, nem por uma alteração súbita das estruturas existentes. Da mesma forma, não seria possível impô-la através de medidas legislativas, nem de ações avulsas. Seria necessário encetar um processo estruturado e evolutivo de implementação de medidas tendentes a melhorar a eficiência administrativa (APCM, Palavras do diretor-geral..., 1968).

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 Mota Veiga, e do ministro das Finanças, respetivamente a 29 de janeiro e a 7 de março de 1968. Porém, a 29 de fevereiro, ainda antes do despacho do ministro das Finanças, o programa é apresentado por Mota Veiga aos órgãos de informação. Neste programa encontram-se presentes os quatro eixos de ação sobre os quais seria desenvolvida a reforma administrativa: as condições do funcionalismo público; a orgânica dos serviços; as relações com o público; e os métodos de trabalho utilizados, as áreas consideradas mais problemáticas no seio da Administração Pública. Foi prevista a organização de ações de formação e aperfeiçoamento de funcionários e a introdução de providências tendentes à melhoria da sua condição económica e social, dando uma particular importância à problemática das relações humanas. Da mesma forma, o programa pretendia racionalizar e simplificar o trabalho administrativo através do desenvolvimento dos chamados “núcleos de organização e métodos”; melhorar as relações entre a administração e o público; e realizar “estudos de base preparatórios de mais amplas reformas de estrutura, a empreender mais tarde [...]” (APCM, Palavras do diretor-geral..., 1968).

O programa de atividades para 1968 incluía, igualmente, algumas providências necessárias ao funcionamento do próprio organismo. Era necessário preparar as instalações e o equipamento necessários à ação do SRA, organizar o centro de documentação administrativa e providenciar a formação de pessoal técnico, através da sua participação em ações de formação, programas de cooperação técnica – nomeadamente no âmbito da OCDE – e visitas ao estrangeiro, dando preferência às experiências de reforma do Brasil, Espanha e França (Secretariado de Reforma Administrativa, 1968c). 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, neste último caso apresentando uma especial atenção às figuras de Getúlio Vargas e Hélio Beltrão (Gonçalves, 2000b).

Parecia, assim, estar preparado o caminho para a implementação efetiva de uma reforma administrativa, sendo que a subida ao poder de Marcelo Caetano como presidente do Conselho viria a criar expectativas – ainda que futuramente goradas – de um fortalecimento do apoio estatal à mesma. A 27 de novembro de 1968, cerca de dois meses após a sua tomada de posse, Caetano dirige-se aos portugueses através da Rádio e Televisão de Portugal num discurso que abordaria “as questões mais importantes da situação política do país e os desafios que se colocam nos próximos tempos de governação”. Neste discurso não

deixa de fazer referência à situação da Administração Pública portuguesa afirmando a necessidade de esta 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” (RTP, Noticiário Nacional de 27 de novembro de 1968).

Porém, ainda em 1968, começa a ser visível que alguns dos pressupostos iniciais iam sendo abandonados. A expectativa de um suporte político mais firme à reforma administrativa não se verifica, apesar de uma ação governamental segura e estável ser considerada o garante da execução da reforma e dos próprios planos de fomento (MARTINEZ, 1995). E, em 1969, a finalização dos trabalhos do GT 14 e a consequente desagregação do grupo dariam um profundo golpe no SRA. A 7 de fevereiro, Diogo de Paiva Brandão era substituído como diretor-geral do SRA por Américo Campos Costa. Durante o ano dá-se o desmantelamento da equipa, com a saída de alguns elementos que desde o GT 14 haviam participado nos estudos sobre a reforma administrativa em Portugal (Mendes, 2001).

3. A Direção de Serviço da Reforma Administrativa e o Secretariado da Administração Pública

Apesar desta conjuntura, o SRA manter-se-ia em funções até 18 de dezembro de 1970, altura em que o decreto-lei n.º 622/70 determina a sua fusão com a SGPC. Esta fusão insere-se numa lógica de reorganização dos serviços da Secretaria-Geral, que atribuiu a um dos seus serviços – a DSRA – a responsabilidade dos trabalhos relativos à mesma, recaindo a direção do novo organismo sobre Gabriela Salgueiro (APCM, Nota, 13 de abril de 1972). A DSRA era constituída por três divisões, responsáveis pelos problemas relativos a pessoal, organização e documentação (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970). Nela funcionava, igualmente, um conselho coordenador – designado Conselho Coordenador da Função Pública –, que seria responsável pela proposta de criação de grupos de trabalho interministeriais, no âmbito dos quais foram constituídos núcleos técnicos (AHD-MNE, Comunicação enviada ao Secretário-Geral do Ministério do Ultramar, 1972).

As reações à extinção do SRA são múltiplas, sendo visíveis, sobretudo, nos debates da Assembleia Nacional e entre alguns dos agentes da reforma administrativa. Por um lado, é notório que a Direção de Serviço não apresentava os mesmos poderes de intervenção sobre as estruturas da Administração Pública do que o organismo anterior, sendo

a sua ação limitada à proposta e sugestão de providências e à realização de estudos (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970). Alguns autores, como Júlio Mesquita Gonçalves, membro do GT 14, veem, inclusivamente, a criação da DSRA como mais um passo tendente ao fim dos esforços para a reforma administrativa, num percurso que havia tido início em 1968-69, com a mudança do diretor-geral do Secretariado e com a não concretização das expectativas criadas no início do Marcelismo. A criação da DSRA era encarada como o fim dos esforços de reforma administrativa, passando a partir daí a ser realizado um trabalho extenso, mas superficial que não conduziu à racionalização de estruturas, à modernização de processos de trabalho, à melhoria das relações com o público, nem ao aumento da formação dos funcionários (Gonçalves, 2000b).

No entanto, outros reconheceram na criação da DSRA um passo essencial para um maior suporte estatal ao processo de reforma administrativa. Como exemplo, em janeiro de 1971, o deputado Leal de Oliveira congratulava o Governo pela integração do órgão central responsável pela reforma nos serviços da SGPC, considerando ser este passo a manifestação de uma intenção de aceleração dos intuitos reformistas (Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 15 de janeiro de 1971). Da mesma forma, em abril do mesmo ano, o deputado Lopes Frazão afirmava que a reforma administrativa iria beneficiar da proximidade com Marcelo Caetano (Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 23 de abril de 1971). De facto, aquando da criação da DSRA, o governo continua a manifestar a intenção de manter o processo de reforma administrativa, não obstante a extinção do órgão que havia sido inicialmente criado para se ocupar do seu desenvolvimento. A fusão é justificada por razões de ordem prática, nomeadamente, o evitar da sobreposição de competências após a remodelação da SGPC, a maior facilidade de direção e a melhor utilização de meios (Caetano, 1971). No entanto, é necessário ter em consideração que o governo deixaria também expresso que, ainda que a DSRA assumisse as atribuições do SRA, não teria a mesma amplitude de ação. Em articulação com a DSRA, passaria a caber aos diversos departamentos ministeriais a responsabilidade pelo desenvolvimento da reforma administrativa (Administração Pública, 1972).

Face às desconfianças causadas pelo fim do SRA, Marcelo Caetano faria, em abril de 1971, o célebre discurso intitulado *O Governo quer a Reforma Administrativa*, durante a primeira reunião do Conselho Coordenador da Função Pública. Nele, o presidente do Conselho reafirma a vontade do Governo em manter o processo de reforma da Administração Pública, defendendo que a transformação do SRA em DSRA pretendeu apenas concentrar serviços e assegurar um maior contacto da equipa com as

chefias, enquanto a Secretaria-Geral era valorizada como “estado maior central de cada ministério ou secretaria de Estado” (Caetano, 1971). Caetano afirma, igualmente, que a reforma administrativa consiste numa ação contínua de ajustamento dos serviços públicos às necessidades do país e não numa transformação radical e imediata ditada por medidas legislativas. Desta forma, esta teria de ser permanentemente pensada, planeada e projetada por todos os funcionários públicos, sobretudo pelos dirigentes dos diversos escalões e pelos especialistas e destinatários dos serviços (Caetano, 1971).

Quer a criação da DSRA, quer o discurso de Caetano, denotam uma certa concretização do próprio conceito de reforma administrativa que vinha sendo defendido desde os estudos do GT 14: um processo contínuo da responsabilidade de todos os funcionários e que, por isso, necessitava mais do apoio de um órgão de estudo e fomento do que de um organismo com amplos poderes de intervenção. Na lógica do Governo, enquanto a atividade do SRA havia sido responsável pela aplicação das medidas consideradas urgentes pelos estudos do GT 14, o novo organismo permitiria criar condições para repensar o processo de reforma administrativa e proporcionar a sua efetiva aplicação, sendo somente encarregue da realização dos estudos que lhe fossem incumbidos pelo presidente do Conselho (Administração Pública, 1972).

Apesar das insuficiências do quadro de pessoal, a DSRA conseguiria cumprir a sua missão enquanto órgão de análise e enquadramento das medidas propostas por vários serviços, num plano geral de reforma administrativa, tendo contribuído para que as melhorias implementadas pudessem ser integradas num todo coerente. Esta é a opinião do ministro de Estado, Mota de Campos, no final de 1972, quando realiza uma análise sobre a ação do organismo. Segundo o ministro, a DSRA apresentava uma relevante taxa de sucesso no que dizia respeito ao estudo dos problemas básicos ligados à reforma administrativa; à apresentação de propostas ao Governo visando aperfeiçoar os processos e condições de trabalho; e à apreciação dos projetos de reorganização de serviços enviados, por vários departamentos, à Presidência do Conselho (Administração Pública, 1972). Porém, apesar de não serem referidas nesta análise, as limitações apresentadas pela DSRA não escapavam ao escrutínio do Estado. Como tal, menos de três anos depois da criação da DSRA, o Governo viria a arrepiar caminho e a optar novamente pela autonomização das tarefas ligadas à reforma administrativa, constituindo o Secretariado da Administração Pública.

O SAP foi o último dos três organismos que se sucederam na coordenação da reforma administrativa durante o Estado Novo, tendo sobrevivido à Revolução de Abril.⁵ Criado, também na Presidência do Conselho

de Ministros, a 29 de maio de 1973, pelo decreto-lei n.º 265/73 e regulado pelo decreto n.º 269/73, de 30 do mesmo mês, apresentaria uma estrutura interna bastante mais sólida do que a dos seus antecessores, sendo organizado num conjunto de direções de serviço. Presidido por um diretor – Ilídio das Neves – e subdiretor escolhidos pelo presidente do Conselho, era composto por um conselho coordenador, desta feita designado Conselho Coordenador da Administração Pública, por duas comissões interministeriais, ligadas à Informática e à Formação, e por uma comissão coordenadora dos serviços sociais. Era ainda constituído por uma repartição administrativa responsável pelos serviços gerais e pela contabilidade e economato; por uma direção de serviços de organização e equipamento; por uma divisão de documentação e informação; e por uma direção de serviços de pessoal (APCM, Ata-resumo n.º 1/73, 1973).

A necessidade de uma relação mais estreita com os diversos setores da Administração Pública era já referida no decreto-lei de criação do SRA. Como tal, no exercício das suas prerrogativas, este podia solicitar a qualquer organismo os elementos que considerasse necessários ao seu trabalho; suscitar a colaboração interdepartamental no desenvolvimento de planos que visassem o progresso da Administração Pública; e, inclusivamente, recorrer à colaboração de entidades privadas (Decreto-lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967). Porém, no que diz respeito ao SAP, esta relação é institucionalizada, sendo estipulada a convocação periódica de reuniões interministeriais, com o objetivo de procurar soluções uniformes e de aplicação geral para os problemas apresentados. O mesmo propósito orienta a constituição das comissões interministeriais de informática e formação, nas quais foram criados grupos de trabalho com o objetivo de cumprir as diretrizes emanadas pela nova legislação (APCM, Ata-resumo n.º 1/73, 1973).

Analisando a portaria que aprova o regulamento dos concursos para provimento dos lugares de técnico especialista dos quadros de pessoal do STPC e do SAP (Portaria n.º 491/73, Diário do Governo, 1973), torna-se notório que este organismo pretendia dotar-se de funcionários altamente qualificados. No processo de seleção eram tidos em conta não apenas a formação de base do candidato, mas também a sua participação em cursos, estágios, colóquios ou outras ações formativas; a participação em missões de representação nacional no estrangeiro, bem como em comissões ou grupos de trabalho; sem esquecer os estudos e publicações elaborados.

4. As oscilações na estrutura do órgão coordenador da reforma administrativa

A comparação das leis orgânicas e da estrutura dos três organismos que se sucederam na coordenação do processo de reforma administrativa em Portugal permite obter conclusões relevantes sobre o modo como este processo foi entendido entre 1967 e 1974.

Analisando os decretos de criação dos três organismos é visível que a fusão do SRA com a SGPC, no processo de criação da DSRA, significou uma perda de prerrogativas do órgão responsável pela reforma, prerrogativas estas que voltariam a ser parcialmente atribuídas ao SAP. O decreto-lei n.º 48058 atribuía ao SRA a missão de estudo, planeamento, coordenação e acompanhamento das medidas tendentes a aperfeiçoar a Administração Pública e a melhorar a produtividade dos serviços. Porém, no caso da DSRA, esta apenas era incumbida de realizar os estudos e trabalhos que lhe fossem propostos pelo presidente do Conselho e promover as providências de reforma administrativa com interesse para os organismos dependentes da Presidência do Conselho, sendo a sua autonomia e missão bastante limitadas. Por seu lado, o SAP veria as suas incumbências serem alargadas assemelhando-se às do SRA, não obstante estar apenas encarregue de propor – e não de planear – as providências reformistas.

Esta alteração do âmbito da missão do órgão central responsável pela reforma da Administração Pública é consentânea com a realidade anunciada nos preâmbulos dos decretos que dariam corpo a cada um destes organismos. A extinção do SRA relacionava-se, como foi visto, com o processo de reorganização da SGPC. Como refere o preâmbulo do decreto-lei n.º 622/70, a orgânica da SGPC – oriunda do decreto-lei n.º 41383, de 1957 – encontrava-se já visivelmente desatualizada face aos novos desafios aos quais um organismo com a sua competência deveria dar resposta, desatualização esta à qual os estudos ligados à reforma administrativa haviam dado nova visibilidade. Após a sua reorganização, a nova SGPC seria encarregue de “superintender, sob a direta orientação do presidente do Conselho, nos assuntos relativos à reforma administrativa e especialmente nos respeitantes à função pública” (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970). Sendo esta, também, a missão do SRA, e de modo a evitar a sobreposição de competências, o organismo central da reforma administrativa seria fundido com a SGPC, passando a apresentar-se como uma direção de serviços.

⁵ O SAP seria extinto pelo Decreto-Lei n.º 746/74. Diário do Governo n.º 300/1974, 1º Suplemento, série I, 27 de dezembro de 1974, p. 1626-(3) a 1626-(6).

É interessante notar a existência de um caráter dúbio quanto ao alcance previsto para a ação da SGPC. O decreto-lei n.º 622/70 refere que esta deveria “promover a aplicação, no âmbito da Presidência do Conselho, das providências de reforma administrativa com interesse para os organismos dela dependentes”. Porém, o preâmbulo do mesmo decreto refere que, exatamente por se tratar de um órgão da Presidência do Conselho, o campo de ação deste organismo não deveria restringir-se aos departamentos dela dependentes, mas antes abranger a “problemática geral relativa ao aperfeiçoamento e modernização da administração pública tomada no seu conjunto”. Mais à frente, voltaria, porém, a ser referido que as atribuições da SGPC, através da DSRA, não poderiam ter a amplitude daquelas que haviam sido atribuídas ao SRA, pois “cada Ministério, cada serviço, tem de ser «comprometido» no esforço da reforma administrativa [...]” (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970).

É, no entanto, visível que a DSRA acabou por ter de lidar com solicitações oriundas de vários serviços da Administração Central e que a sua estrutura e recursos não eram proporcionais aos trabalhos que lhe foram sendo solicitados. Verificou-se, assim, não ser possível à SGPC atentar de forma permanente sobre o funcionamento da Administração Pública enquanto tinha de dar resposta às solicitações que lhe chegavam como órgão de apoio direto à Presidência do Conselho. Como tal, em 1973, opta-se por uma nova autonomização das tarefas ligadas à reforma administrativa, através da reorganização dos serviços de reforma de modo a “conferir-lhes uma orgânica solidamente concertada e dotada dos indispensáveis recursos” (Decreto-lei n.º 265/73, Diário do Governo, 1973). Foi, assim, necessário constituir um

mecanismo de reforma adequado, apto a desenvolver uma ação coerente e ordenada, servido por um elenco de funcionários em número relativamente reduzido mas altamente qualificados, dispondo da colaboração de diversos órgãos de apoio e consulta de natureza interdepartamental e podendo socorrer-se de comissões ou grupos de trabalho (temporários ou permanentes) para o estudo de problemas multidisciplinares que uma equipa de técnicos, ainda que muito numerosa e diversificada, nunca poderia abarcar na sua totalidade (Decreto-lei n.º 265/73, Diário do Governo, 1973).

A inoperância da estrutura da DSRA é comprovada no preâmbulo do decreto de criação do SAP. Neste, a missão do órgão coordenador da reforma administrativa volta a alargar-se, a sua orgânica interna é mais estruturada e o aprofundamento da relação com os restantes serviços da Administração Pública é institucionalizado. No fim

de contas, a missão do SAP acabou por não divergir em muito daquela que havia sido apresentada pelo SRA. As principais novidades prendem-se, somente, com a ampliação e diversificação do seu quadro de pessoal e com a institucionalização dos órgãos interdepartamentais de apoio, de forma a assegurar-lhe uma “atuação mais profunda, extensa e eficaz” (Decreto-lei n.º 265/73, Diário do Governo, 1973).

É, igualmente, visível uma interessante evolução entre os três organismos no que diz respeito às características e objetivos dos seus conselhos coordenadores. Apesar da sua principal missão consistir no estabelecimento da ligação com os vários ministérios, a amplitude da sua ação variaria consoante os poderes detidos por cada um dos organismos responsáveis pela reforma. O decreto-lei n.º 48058 previa que o Conselho Coordenador para a Reforma Administrativa assistisse o SRA na coordenação e acompanhamento das providências tendentes a promover a reforma administrativa; colaborasse na preparação do programa de atividades; e emitisse parecer sobre o relatório anual (Decreto-lei n.º 48058, Diário do Governo, 1967). Após a fusão do SRA com a SGPC e a consequente criação da DSRA, o mandato do conselho coordenador é limitado, passando a ser um órgão de consulta e coordenação ao qual competia emitir pareceres sobre questões de interesse para a Administração Pública, nomeadamente no que dizia respeito à política de pessoal, à reorganização de estruturas e à racionalização de métodos de trabalho. Porém, apesar da sua missão incluir aspetos ligados à reforma administrativa, este termo desaparece da sua denominação, passando a designar-se Conselho Coordenador da Função Pública (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970).

Em 1973, com a autonomização do órgão de reforma e a consequente criação do SAP, o novo Conselho Coordenador da Administração Pública retomaria as principais prerrogativas do Conselho Coordenador para a Reforma Administrativa. Deveria, assim, assistir o SAP na coordenação e acompanhamento da execução das providências tendentes a promover, não já a reforma administrativa, mas a modernização da administração. Esta alteração é bastante interessante, pois revela a institucionalização de uma transformação do conceito de reforma administrativa, que deixa de ser entendida como uma tarefa que poderia ser feita de uma vez para sempre, para passar a ser vista como um processo contínuo de modernização das estruturas e métodos de trabalho na Administração Pública (Decreto n.º 269/73, Diário do Governo, 1973). Da mesma forma, as referências ao programa anual de atividades e ao respetivo relatório voltam a estar presentes, devendo o conselho coordenador pronunciar-se sobre ambos.

Quanto à constituição deste órgão, verifica-se uma tendência progressiva de maior representatividade dos vários serviços da Administração Pública. O Conselho Coordenador para a Reforma Administrativa era, segundo o decreto-lei n.º 48058, constituído pelo diretor e sub-diretor-geral e por um representante de cada ministério, bem como do STPC. Com o Conselho Coordenador da Função Pública, a representação de cada ministério e secretaria de Estado ficaria a cargo dos respetivos secretários-gerais, aos quais se juntavam representantes de cada um dos departamentos militares, da Procuradoria-Geral da República, do Instituto Português de Ciências Administrativas, bem como quatro representantes das atividades privadas, designados pelas Corporações. Aliavam-se ainda os diretores-gerais do STPC, da Administração Política e Civil do Ministério do Interior, do Tribunal de Contas, da Direção-Geral da Contabilidade Pública e o diretor de serviços da reforma administrativa. A presidência era atribuída ao secretário-geral (Decreto-lei n.º 622/70, Diário do Governo, 1970). O Conselho Coordenador da Administração Pública manteria esta orgânica, com poucas alterações (Decreto n.º 269/73, Diário do Governo, 1973).

5. Conclusão

Este artigo pretendeu analisar a evolução da orgânica dos organismos coordenadores da reforma administrativa criados entre 1967 e 1974. Pretendeu, igualmente, concluir sobre o seu significado, quer em termos do entendimento do Estado sobre a reforma da Administração Pública, quer relativamente ao caminho a seguir para a sua implementação e à sua relação com a conjuntura nacional e internacional. De facto, é essencial que esta não seja perdida de vista. Internacionalmente, as preocupações com a melhoria da eficiência das administrações públicas como garante da paz e do progresso económico e social eram evidentes desde o final da II Guerra Mundial. Mas também o Estado Novo, uma ditadura que permanecia na época da vitória das democracias, acaba por entender a necessidade deste mesmo desenvolvimento como condição para a sua própria manutenção.

A experiência do Plano Marshall – que exigiu diligências às quais a Administração Pública portuguesa não se encontrava preparada para responder – e os estudos preparatórios dos Planos de Fomento, evidenciaram uma estrutura administrativa excessivamente burocrática e lenta, baseada em processos de trabalho rotineiros e desadequados. Mas apenas na década de 1960 surge a decisão política em prol da aplicação de uma verdadeira reforma administrativa. A Administração Pública, mantendo um grau de eficiência bastante limitado, crescia em funções

e em número de funcionários e era impelida a apoiar o desenvolvimento económico e social, suportando as iniciativas estatais e as ações dos privados em prol desse mesmo desenvolvimento. É neste cenário que os esforços de reforma administrativa se desenrolam, não sendo inócua o facto do ano de 1967 ser um momento de viragem neste processo. Após dois anos de funcionamento do GT 14, dá-se a decisão política há muito esperada tendente à criação de um órgão técnico central responsável pela reforma administrativa.

Defendemos que a criação do SRA, apesar de continuamente criticada pelo seu carácter tardio e ténue (Decreto-Lei n.º 745/74, Diário do Governo, 1974), evidencia um relevante empenho estatal. Por um lado, porque o SRA é criado apesar dos fortes problemas financeiros que o regime enfrentava. Por outro, porque a ligação dos três órgãos à Presidência do Conselho não parece ter apenas como justificação a proximidade com Diogo de Paiva Brandão e, posteriormente, com Marcelo Caetano, nem as diretrizes seguidas internacionalmente, mas também a tentativa de aumentar o apoio político à reforma administrativa. Por último, a estrutura dos três organismos – apesar de um temporário esvaziamento de funções – vai sendo progressivamente consolidada, tentando incluir um maior número de cargos de topo da Administração Pública, mostrando uma crescente preocupação com a ligação aos vários ministérios e incluindo novas temáticas, como a informática.

É claro que, em sete anos, se sucederam três organismos com responsabilidade sobre a reforma administrativa, o que pode indicar falhas sucessivas no seu funcionamento. Além disso, é também visível a rutura operada em 1969, com a substituição de Diogo de Paiva Brandão e a subsequente saída de parte da equipa que se encontrava ligada aos estudos sobre a reforma administrativa no GT 14. Porém, analisando a orgânica dos três organismos, torna-se evidente que o que poderia parecer uma diminuição do interesse político pelo órgão responsável pela reforma administrativa, com uma aparente diminuição das suas atribuições, pode simplesmente ser justificado por uma alteração no próprio conceito de reforma. Sendo esta mais uma mudança mental e de comportamentos do que uma lei, a conceção que faz da reforma administrativa um processo contínuo e da responsabilidade de todos os funcionários públicos não justificava a existência de um organismo com os poderes do SRA. Porém, o Governo acabaria por verificar que a prática não validava a teoria, pois a orgânica da DSRA não permitia dar resposta a todo o trabalho que havia a desenvolver. Acabaria por ser arrepiado caminho com a constituição do SAP, organismo que recupera, em grande medida, as atribuições do SRA. Não estaremos, assim, somente perante um processo

de tentativa e erro, à medida que o próprio conceito de reforma administrativa vai sendo afinado, e não perante uma quebra de vontade política relativamente à reforma?

Por fim, três outros aspetos se evidenciam na análise feita: a inexistência de uma rutura entre o salazarismo e o marcelismo; uma evidente ligação entre a temática e as etapas conjunturais do Estado Novo; e a sua relação com as idiossincrasias do regime. Quanto ao primeiro aspeto, a continuidade entre o salazarismo e o período marcelista no que à temática diz respeito é evidente, corroborando as conclusões do mais recente estudo publicado sobre os anos sessenta em Portugal (Brandão de Brito e Santos, 2020). Além das lógicas da reforma administrativa terem origem em estudos realizados desde a década de 1950, o próprio momento de viragem no qual se dá a decisão política de criar o SRA acontece ainda em 1967. Quanto ao segundo, verifica-se que a evolução dos organismos coordenadores da reforma administrativa acompanha as etapas do Estado Novo, desde o contexto do planeamento económico, passando pelos desafios do final da década de 1960 e pelas alterações trazidas pelos anos de 1970. As diligências solicitadas pelos acordos internacionais com a EFTA e a CEE e o suporte da Nova Política Industrial tornam mais premente a necessidade de uma Administração Pública eficiente. Paralelamente, a construção do “Estado Social” adquire uma renovada importância à luz do discurso político do regime, do aumento da contestação social e do custo de vida e dos efeitos económicos e sociais da crise do petróleo.

Como último aspeto, no clima de instabilidade e nas resistências que levariam ao atraso de várias medidas de reforma administrativa são, também, reveladas as dissensões internas do Estado Novo. A realidade de um país a duas velocidades, com uma corrente modernizadora e internacionalizada que protagoniza tentativas de modernização administrativa e de descentralização, enquanto é travada por resistências que exigem cedências e comprometem os planos iniciais (Brandão de Brito e Santos, 2020). O desmantelamento da base de apoio marcelista com a saída dos tecnocratas do governo em 1972, em quem Caetano diria ter depositado esperanças de modernização do país (Serrão, 1985) e que marcaria o início do “inverno marcelista” (Mendes, 2020), com uma conjuntura que poria em risco os intentos de modernização do país. Um regime que adota as lógicas de planeamento económico evidenciadas internacionalmente, mas que não abdica das suas prioridades políticas, mesmo quando os objetivos em presença são contrastantes. É no seio das várias fases do Estado Novo que a evolução dos organismos coordenadores da reforma administrativa pode ser compreendida.

Dando a conhecer a orgânica dos três organismos que se sucederam na coordenação da reforma adminis-

trativa em Portugal, este artigo permite, não só suprir uma lacuna historiográfica que parecia incontornável, mas também aprofundar a conjuntura dos anos finais do Estado Novo. Sobretudo o modo como este foi tentando lidar com a imprescindibilidade do desenvolvimento e da modernização do país, como condição para a sua própria sobrevivência, num quadro geral de agravamento da situação política, social e económica nacional.

Referências

Fontes arquivísticas

- Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças [ACMF]
Pasta 566/1. Presidência do Conselho, Gabinete do Ministro de Estado, Resolução do Conselho de Ministros para os assuntos económicos sobre a reforma administrativa, 1 de fevereiro de 1967.
- Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Atas do Grupo de Trabalho n.º 14, “Situação e perspectivas da eficiência da Administração” que serviu de ponto de partida para os trabalhos do Grupo de Trabalho n.º 14.
- Arquivo da Presidência do Conselho de Ministros [APCM]
Pasta 228/3 – Capilha C, documentação de 1972/1973. Presidência do Conselho, Secretaria-Geral, Direção de Serviços da Reforma Administrativa. Nota, 13 de abril de 1972.
- Pasta 228/3 – Capilha C, documentação de 1972/1973. Secretariado da Administração Pública, Comissão Interministerial de Informática, Grupo de Coordenação, Ata-resumo n.º 1/73, 26 de junho de 1973.
- Pasta 573/2. Presidência do Conselho, Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Palavras do diretor-geral do Secretariado da Reforma Administrativa na cerimónia de tomada de posse – 1.ª versão, s. d.
- Pasta 573/2. Presidência do Conselho, Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Palavras do diretor-geral do Secretariado da Reforma Administrativa na cerimónia de tomada de posse – texto final, 23 de janeiro de 1968.
- Pasta 573/2. Presidência do Conselho, Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Informação sobre o programa de atividades para 1968, 29 de fevereiro de 1968.
- Pasta 582/14. Presidência do Conselho, Secretariado da Reforma Administrativa, Anteprojeto de decreto-lei sobre regime e situação do pessoal, reservado, agosto de 1968.
- Arquivo da Rádio e Televisão de Portugal [RTP]
Assembleia Nacional, “Discurso de Marcelo 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”, Noticiário Nacional, 27 de novembro de 1968.
- Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros [AHD-MNE]
Pasta PT/AHD/3/MU-GM/GNP01-RNP/S0561/UI06371. Secretaria-Geral da Presidência do Conselho, Direção de Serviços da Reforma Administrativa. Comunicação enviada ao Secretário-Geral do Ministério do Ultramar, 22 de junho de 1972.

Fontes impressas

- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BOLETIM DE INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA. 1972. Lisboa, outubro-dezembro de 1972.
- AMARAL, D.F. 1980. *Conceito de Reforma Administrativa*. Lisboa, Instituto Democracia e Liberdade, 6 p.
- CAETANO, M. 1980. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra, Livraria Almedina, vol. I, 640 p.
- CAETANO, M. 1971. *O Governo quer a Reforma Administrativa*. Lisboa, Secretaria de Estado de Informação e Turismo, 8 p.
- DIÁRIO DAS SESSÕES DA ASSEMBLEIA NACIONAL (1967-1974).
- DIÁRIO DO GOVERNO (1967-1974).
- FAYOL, H. 1990. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, Atlas, 144 p. (1.ª edição de 1916).
- GUEDES, A. 1968. As funções do Estado contemporâneo e os princípios fundamentais da reforma administrativa. In: *I Colóquio para dirigentes superiores da Administração Pública*. Lisboa, Secretariado da Reforma Administrativa, p. 13-45.
- OLIVEIRA, E. 1962. *A reforma administrativa: Contribuição para os trabalhos preliminares*. Lisboa, Imprensa Nacional, 86 p.
- ONU. 1951. *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, UN, 65 p.
- ONU 1967. *United Nations Programme in Public Administration: Report of the Meeting of Experts*. New York, UN, 205 p.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1968a. *Diplomas iniciais da Reforma Administrativa*. Lisboa, Secretariado de Reforma Administrativa, 88 p.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1968b. *Princípios et lignes directrices de la Réforme Administrative au Portugal*. Lisboa, Secretariado da Reforma Administrativa, 129 p.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1968c. *Programa de atividades para 1968*. Lisboa, Secretariado da Reforma Administrativa.
- SERRÃO, J.V. 1985. *Marcelo Caetano: Confidências no exílio*. Lisboa, Verbo, 406 p.
- ma Administrativa (1965-1969). *Revista Portuguesa de História*, 51:223-242.
- AZEVEDO, A.C. 2020b. Engenheiros e católicos como arautos do desenvolvimento industrial no Portugal do Estado Novo (1945-1974). In: T. BRANDÃO (org.), *História biográfica e intelectual da Ciência e da Tecnologia: Atores, ideias e identidades*. Lisboa, E-IHC, coleção editorial do Instituto de História Contemporânea, p. 193-213.
- AZEVEDO, A.C. 2019. Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra: Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970). *Revista de Administração Pública*, 53(5):960-974.
- BRANDÃO, T. 2012. *A Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (1967-1974): Organização da ciência e política científica em Portugal*. Lisboa, Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 838 p.
- BRANDÃO DE BRITO, J.M.; SANTOS, P.B. (coord.). 2020. *Os anos sessenta em Portugal: Duas governações, diferentes políticas públicas?*. Porto, Edições Afrontamento, 250 p.
- CARDOSO, J. 2012. *Da Reforma Administrativa ao e-government 1974 - 2012: e-services no Município do Pombal*. Lisboa, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 135 p.
- CARVALHO, E. 2008. *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa, Tese de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa, 293 p.
- FERRAZ, D. 2011. La capacitación permanente: La evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica. Comunicação no XVI Congreso Internacional del Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD).
- FREITAS DO AMARAL, D. 2004. *Estudos de Direito Público e matérias afins*. Coimbra, Almedina, 2004, 783 p.
- GANT, G.F. 2006. The Concept of Development Administration. In: E.E. OTENYO; N.S. LIND (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Amsterdam, Elsevier, p. 257-285.
- GARRIDO, A. 2005. Conjunturas políticas e economia. In: P. LAINS; A. FERREIRA DA SILVA (org.), *História Económica de Portugal (1700-2000)*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, vol. III, p. 451-474.
- GONÇALVES, C. 1998. *Emergência e consolidação dos economistas em Portugal*. Lisboa, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, 496 p.
- GONÇALVES, J.D.M. 2000a. *A Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 145 p.
- GONÇALVES, J.D.M. 2000b. A Reforma administrativa em Portugal: os primórdios, a teoria, a panorâmica e a finalidade. In: J. BILHIM et al (coord.). *Reformar a Administração Pública: um imperativo*. Lisboa, ISCSP, vol. 3, p. 31-40.
- MADUREIRA, C. 2015. A reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: Do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3):547-562.
- MARQUES, M. 2016. *A satisfação das pessoas: Um estudo com funcionários da ASAE*. Coimbra, Relatório de Estágio, Universidade de Coimbra, 69 p.
- MARTINEZ, S. 1995. *Economia Política*. Coimbra, Almedina, 896 p.
- MENDES, J.M.S. 2001. A reforma administrativa e o processo de desenvolvimento. In: *Reformar a Administração Pública: um imperativo*. Lisboa, ISCSP, p. 41-48.
- MENDES, P.E. 2020. Os dilemas da renovação na continuidade e o

Bibliografia

- AMARAL, D.F. 2004. A administração pública no Estado Novo. In: *Estudos de Direito Público e matérias afins*. Coimbra, Almedina, vol. 1, p. 129-147.
- AMARO, A. 2015. O modelo político-administrativo do Estado Novo português: corporativismo e representação política das autarquias (1936-1959). *Espacio, Tiempo y Forma*, 27:85-106.
- ANDRADE, J. 2017. *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 302 p.
- ARAÚJO, J. 2005. *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Braga, Working Paper, Universidade do Minho, 11 p.
- AZEVEDO, A.C. 2014. *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial (1945-1974)*. Lisboa, Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 480 p.
- AZEVEDO, A.C. 2020a. A caminho da reforma administrativa: O Grupo de Trabalho n.º 14 e a criação do Secretariado da Refor-

- legado de Marcello Caetano: do outono ao inverno. *Tempo e Argumento*, **12** (29): 2-36.
- OLIVEIRA ROCHA, J. 2006. Administrative Reform in Portugal: Prospects and Dilemmas. In: *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference*. Milano, EGPA, p. 1-31.
- ROLLO, M.F. 1994. *Portugal e o Plano Marshall: Da rejeição à solicitação da ajuda norte-americana (1947-1952)*. Lisboa, Editorial Estampa, 355 p.
- SÁ, L. 2000. *A traição dos funcionários: Sobre a Administração Pública portuguesa*. Porto, Campo das Letras, 204 p.
- SALIS GOMES, J. 2001. Perspetivas da Moderna Gestão Pública em Portugal. In: J. MOZZICAFREDDO; J. SALIS GOMES (eds.), *Administração e Política: Perspetivas da Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras, Celta Editora, p. 77-102.
- SILVA, H.D. 2012. Reformas Administrativas em Portugal desde o século XIX. *JURISMAT*, 1: 65-97.

Submetido em: 09/10/2020

Aceito em: 07/01/2021