

**O “Estado Novo” Português e os estudos sobre a reforma administrativa
(1965-1969)***

The Portuguese “Estado Novo” and the studies regarding administrative reform (1965-1969)

El “Estado Novo” portugués y los estudios sobre la Reforma Administrativa (1965-1969)

Ana Carina Azevedo**

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

RESUMO: Em meados da década de 1960, tem lugar em Portugal uma aposta nos estudos sobre a Administração Pública nacional e a sua relação com o desenvolvimento económico. Em 1965 é criado o Grupo de Trabalho n.º 14, no seio da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, que permaneceria em funções até 1969. Subdividido em cinco subgrupos, este organismo foi responsável pelos mais aturados estudos sobre a Administração Pública Portuguesa realizados durante o Estado Novo. Dos seus trabalhos nasceria, em 1967, o Secretariado da Reforma Administrativa.

A análise dos relatórios produzidos, em grande medida inéditos, permite entender que as conclusões do Grupo de Trabalho n.º 14 foram, simultaneamente, devedoras do caminho trilhado desde 1950 e responsáveis pelas decisões apresentadas no programa de reforma de 1968.

* 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.

** Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH) e doutora em História pela mesma Universidade. Tem como principais interesses de investigação a História económica e social contemporânea portuguesa, nomeadamente a História do Trabalho e da Administração Pública. Desenvolve, atualmente, uma investigação de pós-Doutoramento, com financiamento FCT, subordinada ao tema *Um Estado em busca da eficácia? As Reformas Administrativas do Estado Novo em perspetiva histórica (1933-1974)*. É autora de várias publicações, entre as quais se destacam: Ana Carina Azevedo, “Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970),” *Revista de Administração Pública* 53, n. 5 (2019): 960-74; Ana Carina Azevedo, “A cooperação para a eficiência. Portugal, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas e as redes internacionais de cooperação no âmbito da Administração Pública,” in *A Europa do Conhecimento*, org. Alice Cunha, Maria Fernanda Rollo, Maria Manuela Tavares Ribeiro e Isabel Maria Freitas Valente (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019), 153-84; e Ana Carina Azevedo, “Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades do Estado Novo,” *Portuguese Studies Review* 26, n. 2 (2018): 177-98. E-mail: aazevedo@fcs.unl.pt.

De facto, a ordem de trabalhos de cada subgrupo reflete as prioridades atribuídas, desde a década anterior, à reforma da Administração Central: a situação dos funcionários públicos, a problemática da organização e métodos, a reforma administrativa e as suas relações com o processo de desenvolvimento económico e social.

Utilizando documentação produzida pelos cinco subgrupos, este artigo pretende incidir sobre os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho n.º 14, de modo a desvendar as suas principais conclusões e o seu impacto no processo que viria a dar origem às bases do programa de reforma administrativa apresentado pelo Estado Novo em 1968.

Palavras-chave: Portugal. Estado Novo. Reforma Administrativa. Grupo de Trabalho n.º 14. Administração para o desenvolvimento.

ABSTRACT: In the mid-1960s Portugal, a focus is placed on studies regarding the national Public Administration and its relation to economic development. In 1965, Working Group No. 14 was created within the Commission for Planning and Economic Integration, which would remain active until 1969. Subdivided into five subgroups, this organisation was responsible for the most profound studies on the Portuguese Public Administration carried out during the “Estado Novo”. Consequently, the Secretariat for Administrative Reform would also be created in 1967.

The analysis of its largely unpublished reports shows that the conclusions of Working Group No. 14 were due to the studies that had been made since 1950 and they were also responsible for the decisions taken in the reform program presented in 1968. The agenda for each subgroup reflects the priorities assigned to the reform of the Central Administration since the previous decade: the conditions of public servants, the problems of organization and methods, the administrative reform and its relations with the process of economic and social development.

Using the documentation produced by the five subgroups, this article intends to focus on the studies developed by Working Group no. 14, to unveil its main conclusions and their impact on the process that would give rise to the bases of the Administrative Reform program presented by the “Estado Novo” in 1968.

Keywords: Portugal. “Estado Novo”. Administrative Reform. Working Group no. 14. Administration for development.

RESUMEN: Al calor de la voluntad desarrollista de la época, durante la década de los sesenta florecieron en Portugal los estudios sobre temas relacionados con la administración pública. De ahí que en el seno de la Comisión Interministerial de Planificación e Integración Económica se crease, en 1965, el llamado Grupo de Trabajo n.º 14, que se mantuvo en actividad hasta 1969. Este organismo, que se articuló en cinco subgrupos, fue el responsable de los estudios más profundos hechos sobre la mejora de las administraciones públicas en Portugal durante el Estado Novo. Tanto es así que de sus esfuerzos nació, en 1967, la Secretaría de la Reforma Administrativa.

Los informes del Grupo de Trabajo n.º 14, desconocidos en su mayoría, cuando no directamente ignorados, nos permiten seguir la reflexión sobre los éxitos y las deficiencias detectadas en la experiencia administrativa portuguesa desde 1950 hasta entonces, y comprender también el

origem fundamentado de las líneas de acción que en 1968 adquirieron la forma de un auténtico plan para la reforma. De hecho, el orden de trabajo de cada subgrupo ya revela las que eran las principales preocupaciones en la materia desde la década anterior: la situación de los funcionarios públicos, la organización y el método de trabajo, y la relación entre el funcionamiento de las administraciones públicas y el desarrollo económico.

Así pues, en este artículo abordamos el esfuerzo analítico y reflexivo del referido grupo, para lo que nos recurriremos sobre todo a la documentación producida por los cinco subgrupos en que se subdividía. Queremos con esto desvelar cuáles fueron sus conclusiones, pero también mediar el real impacto que esos trabajos tuvieron sobre el programa de reforma administrativa que el gobierno de la Dictadura terminó por presentar en 1968.

Palabras clave: Portugal. “Estado Novo”. Reforma Administrativa. Grupo de Trabajo n.º 14. Administración para el desarrollo.

Como citar este artigo:

Azevedo, Ana Carina. “O ‘Estado Novo’ português e os estudos sobre a Reforma Administrativa (1965-1969)”. *Locus: Revista de História*, 26, n. 1 (2020): 312-336.

Introdução

O final da II Guerra Mundial marca, em todo o mundo, uma maior preocupação com o nível de eficácia das Administrações Públicas. Estas enfrentavam desafios a nível global e a necessidade de racionalizar as estruturas do Estado, tornando-as menos dispendiosas e mais eficazes, apresentava-se como um problema a nível internacional (Talloen 1957, 476). As transformações sociais e económicas que surgiam por todo o mundo atribuíram um novo papel aos Estados, sendo-lhes confiadas novas funções enquanto promotores do desenvolvimento económico e do bem-estar social. Uma Administração Pública eficaz era considerada o garante do desenvolvimento, essencial para a manutenção da paz e a defesa da democracia (Caiden 1973, 327-344; Otenyo e Lind 2006, 221-230; Phillips 1963, 5-12). Impulsionado e difundido por organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou por entidades ligadas ao Plano Marshall, o conceito de Administração para o Desenvolvimento implanta-se internacionalmente, não obstante a natureza dos regimes políticos.

Mas, paralelamente à consciencialização sobre os novos desafios colocados aos Estados no pós-guerra, aprofunda-se também a compreensão da inadequação das Administrações Públicas, que se mantinham baseadas em métodos de trabalho tradicionais e rotineiros, apresentando um baixo nível de eficiência e de produtividade. O desenvolvimento das Ciências Administrativas acompanhava esta problemática. Enfatizava a necessidade de modernizar a orgânica e os métodos de trabalho nas administrações públicas, segundo modelos científicos de

organização do trabalho. Defendia ainda a importância do aprofundamento da formação dos funcionários e a garantia de melhorias significativas na sua condição económica e social.

Portugal não fica aquém desta dinâmica. Sem colocar em causa a natureza do regime, o país é impelido, após a Segunda Guerra Mundial, a refletir sobre o seu próprio processo de desenvolvimento económico. Esta dinâmica encontra-se, também, relacionada com a maior abertura ao exterior encetada na época, através da participação no Programa de Assistência Técnica e Produtividade, mediante o qual o país entra em contacto com organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Agência Europeia de Produtividade (AEP).

Apesar da sua importância, esta é uma temática apenas liminarmente estudada pela historiografia. As obras que atentam na problemática da modernização da Administração Pública incidem quase unicamente sobre o período democrático (Madureira 2015, 547-62; Carvalho 2008; Araújo 2005). O Estado Novo, por norma, é apenas referido de forma superficial, embora alguns estudos recentes venham tentando colmatar esta falha (Azevedo 2014, 2018 e 2019). Estes vêm demonstrando que na década de 1950 começaram a desenhar-se algumas tentativas de reforma da Administração Pública nacional que, apesar de parciais e segmentárias, abrirão o caminho aos estudos desenvolvidos em meados da década seguinte. Reconhece-se, igualmente, o grande impulso dado a estes esforços pelos estudos preparatórios do III Plano de Fomento. Estes conduziram ao surgimento do Grupo de Trabalho n.º 14 (GT 14), no seio da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE) e, posteriormente, à criação do Secretariado da Reforma Administrativa (SRA).

O GT 14 seria subdividido em cinco subgrupos, responsáveis pelos mais aturados estudos sobre a situação, condições, deficiências e possibilidades da Administração Pública portuguesa alguma vez desenvolvidos no Estado Novo – e, potencialmente, na própria Democracia. Cada um deles apresentou relatórios essenciais para a compreensão das problemáticas que rodeavam o tema, os quais não foram ainda suficientemente analisados pela historiografia. Utilizando documentação produzida pelos cinco subgrupos, este artigo pretende incidir sobre os estudos desenvolvidos pelo GT 14 de modo a desvendar as suas principais conclusões e o seu impacto no processo que viria a dar origem às bases do programa de reforma administrativa apresentado pelo Estado Novo em 1968.

Administração Pública, política e impactos internacionais

Em meados da década de 1960, Portugal vivia sob uma ditadura de cariz corporativo com profundas repercussões na estrutura administrativa nacional. O advento do Estado Novo e a sua

institucionalização com a Constituição de 1933, iniciam uma doutrina de intervencionismo ativo e de controlo do indivíduo e dos poderes autárquicos, num processo que tenderia a atribuir uma maior importância à Administração Central (Amaral 2004, 129-32). Na verdade, a estrutura administrativa herdada por Salazar não se encontrava preparada para o processo de centralização que este pretendia efetuar. Tornou-se, assim, necessário, logo desde o final da década de 1920, encetar mudanças progressivas tendentes a permitir a centralidade da figura do Presidente do Conselho no sistema estatal e a regularizar os procedimentos burocráticos, elevando o Ministério das Finanças a entidade fiscalizadora da atividade dos outros ministérios (Graham 1985, 903-24). A primazia atribuída à manutenção do dogma das finanças sãs obrigou a uma profunda reorganização política (Telo 1994, 779-800) e a uma regulamentação rígida de quase todas as atividades, tornando a Administração Pública mais burocrática e, conseqüentemente, mais complexa e lenta.

No final da II Guerra Mundial a estrutura administrativa nacional não conseguia já dar resposta aos novos desafios do período (Guerreiro 1968, 13). Por um lado, o Estado era compelido a ser o garante do desenvolvimento económico e do bem-estar social, na esteira do conceito internacional de Administração para o Desenvolvimento. Por outro, as lógicas de abertura ao exterior exigiam diligências administrativas às quais o país não se encontrava preparado para responder. Credo ser essencial não ficar de fora dos organismos internacionais criados na época, entendidos como “vias de acesso para a aceitação do país no sistema ocidental” (Rollo 1998, 66), Portugal cria em 1948 a Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia (CTCEE). Esta tinha como objetivo adaptar a administração portuguesa às lógicas do Plano Marshall, gerir os contactos com a AEP, preparar os projetos do Programa de Assistência Técnica e Produtividade e as missões externas e representar o país nos organismos de cooperação económica internacional. O setor público seria o grande beneficiário do Plano Marshall em Portugal e o principal agente de promoção do intercâmbio por ele promovido. Além disso, o Estado português é, também nesta época, beneficiário de projetos de assistência técnica organizados pela Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e pela AEP. Através destes projetos, vários especialistas têm a possibilidade de conhecer e intervir na realidade económica portuguesa e vários industriais e funcionários do Estado têm a possibilidade de entrar em contacto com técnicos estrangeiros, conhecer diferentes modelos de gestão e inserir-se, paulatinamente, nas redes internacionais de transferência de conhecimento propiciadas por estes organismos.

É importante notar que as relações internacionais estabelecidas possibilitaram interessantes lógicas de circulação do conhecimento que explicam, em grande medida, as

semelhanças entre os processos de reforma administrativa desenvolvidos em vários países, independentemente dos seus regimes políticos (Azevedo 2019). Portugal apresenta, apesar de com um ligeiro atraso, os mesmos objetivos e metodologias passíveis de encontrar em realidades tão distintas como Espanha, Países Baixos, Alemanha ou América Latina. De facto, os eixos sobre os quais a reforma administrativa portuguesa foi baseada são os mesmos sobre os quais assentam os projetos de reforma de outros países. A primazia atribuída à situação do funcionalismo público, que esteve bem patente na ação dos subgrupos seguidamente apresentada, pode ser encontrada em países como França, Malta, Itália ou Dinamarca. Estes apresentaram como prioridade a melhoria das condições e dos horários de trabalho; o estudo dos problemas de recrutamento, promoção e classificação dos funcionários; e a análise dos seus níveis salariais, sem esquecer as questões ligadas à formação (Godchot 1970, 18-21; Alhaique 1957, 497-502; Meyer 1960, 135-46; Henares 1961, 55-58). Também na América Latina e na Ásia estas questões fariam parte dos pilares das reformas administrativas que decorriam na época. Na Jordânia, a reforma da Administração Pública apresentava como ponto essencial o estabelecimento de novas regras relativas ao funcionalismo, incidindo particularmente na criação de uma nova escala salarial (*International Review of Administrative Sciences* 1958, 406). A Argentina, Costa Rica, El Salvador, Venezuela e México davam, igualmente, uma grande atenção à reestruturação das carreiras administrativas, ao estabelecimento de novas regras de recrutamento, à revisão dos programas de formação, aos problemas salariais e à planificação dos recursos humanos (Arias 1957, 185-99; Brewer-Carias 1972, 252-61 e 1970, 34-46; Castro 1974, 58-74).

Mas também outras características do projeto de reforma português são reconhecidas a nível internacional. A criação de um organismo central responsável pela reforma, colocado sob a dependência direta do chefe do executivo, foi característica dos processos de reforma a nível internacional, sendo também defendida pelo programa de assistência técnica da ONU. Por outro lado, a qualidade das operações e métodos de trabalho dos serviços públicos apresentava, igualmente, uma importância relevante a nível internacional. A utilização de núcleos de organização e métodos (O&M) é uma realidade comum aos países que encetam processos de reforma, quer estes desempenhem uma ação de conjunto sob a dependência de um organismo central, ou se encontrem dispersos pelos vários órgãos do Estado. A necessidade de simplificar métodos e procedimentos de trabalho, de racionalizar circuitos de documentação e de implementar a mecanização e a automação está presente nas reformas administrativas encetadas um pouco por todo o mundo (Brewer-Carias 1970, 34-46; Castro 1974, 58-74; François 1970, 56-66; Langrod 1964, 263-71; Uotila 1961, 65-70; Meyer 1960, 135-46; Koch 1967, 1-8; Laberge 1960, 166-180; Wurmser 1957, 17-25; Godchot 1970, 18-21).

O dinamismo criado pelas lógicas internacionais demonstrava a necessidade de rever as estruturas e métodos de trabalho administrativos, enquanto as novas condições do pós-guerra aumentavam o nível de intervenção do Estado na sociedade e na economia. Porém, como refere António Guerreiro (Guerreiro 1968, 13), esta nova conjuntura não conseguiria modificar o atavismo e a rotina patentes na Administração Pública portuguesa, bastante marcada pelo seu carácter burocrático e pelos intrincados processos administrativos, pautados por métodos de trabalho lentos e rotineiros, que caracterizavam o Estado corporativo. Era necessário proceder a uma reforma da Administração Pública, tornando-a célere e eficaz, para que o regime tivesse a possibilidade de se apresentar como garante do desenvolvimento nacional. Por outras palavras, reformar a Administração Pública era condição para manter o regime.

Várias providências de modernização administrativa haviam já sido colocadas em prática desde a década de 1950, contudo estas apresentavam um carácter parcial e fragmentário, não dando resposta à necessidade de uma reforma global. Como exemplo, em 1951 foi criada uma Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos; a Lei de Meios para 1958 aludia à “criação de um serviço permanente encarregado de estudar e de propor o que julgar mais conveniente à progressiva racionalização dos serviços” (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional* 18/12/1957, 2); em 1959 são instituídas, em todos os ministérios, Comissões de Simplificação Administrativa; e a Lei de Meios para 1962 defende a necessidade imediata de formar técnicos especializados em O&M (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 3 (Organização e Métodos), 112). Porém, apenas na década de 1960 foram desenvolvidos estudos aprofundados e sistemáticos sobre as características, limitações e potencialidades da Administração Pública portuguesa.

Estes estudos seriam desenvolvidos no seio da CIPIE, organismo criado em 1962 que tinha como objetivo ser

um órgão de estudo, coordenação e consulta destinado a assegurar em matéria de planeamento e integração a ligação permanente entre o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, os diversos ministérios e, por intermédio do Ministério do Ultramar, as províncias ultramarinas (Decreto-Lei n.º 44652, 27/10/1962, 1414-1415).

A CIPIE era constituída por um conjunto de grupos de trabalho nos quais se encontravam presentes delegados dos serviços públicos e dos organismos corporativos, associações económicas e empresas privadas cujo trabalho apresentava interesse no âmbito das suas atividades. O Grupo de Trabalho n.º 14¹ foi o grande responsável pelos estudos que deram

¹ Membros iniciais do Grupo de Trabalho n.º 14: pela Direção-Geral do Trabalho e Corporações: António da Costa Figueira (Chefe da 2.ª repartição); pela Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas: Domingos Conte de Moraes (Inspetor da Previdência Social); pela Educação Nacional: Carlos da Silva Gonçalves (Direção-Geral do Ensino Primário); pelas Finanças: Fernando Natividade Alves (Adjunto do Diretor-Geral da Contabilidade Pública); pelo Interior (Direção-Geral da Administração Política e Civil): José Gaspar da Cruz Filipe (Chefe da 1.ª repartição);

origem ao projeto de reforma administrativa apresentado ao país em 1968, permanecendo em funções entre 1965 e 1969. Constituiu o primeiro passo de carácter institucional para a criação de um órgão técnico central incumbido de efetuar estudos sobre a reforma administrativa. Apresentava-se como uma tentativa de conferir um carácter sistemático e uma visão de conjunto aos esforços reformadores que haviam sido tentados na década anterior, possibilitando uma reforma geral devidamente estruturada (*Atas da Câmara Corporativa* 30/06/1967, 653). Presidido pelo Secretário-Geral da Presidência do Conselho, Diogo de Paiva Brandão, a principal missão do GT 14 consistia na elaboração de

um relatório analisando a situação da eficiência da Administração Pública e propondo as linhas gerais da reforma administrativa imposta pela necessidade de adaptação das funções do Estado aos imperativos da vida de uma sociedade moderna e em função das exigências do desenvolvimento económico da Nação (...). (Arquivo do Departamento de Prospeção e Planeamento, 28 de agosto de 1965)

A consciência sobre a urgência do início dos seus trabalhos é relativamente unânime, sendo considerado que quaisquer atrasos ou indecisões no processo de funcionamento do GT 14 colocariam em risco a reforma administrativa. Porém, cedo é constatado que o grupo não dispunha do tempo nem dos especialistas necessários para completar a missão que lhe havia sido atribuída. Como tal, sob proposta do seu presidente, o GT 14 define uma lista de prioridades que englobava a temática do fator humano; a criação de um serviço permanente encarregue da reforma, bem como de serviços de O&M; além da problemática da relação entre a reforma administrativa e o planeamento económico (ACMF, Sugestão do presidente, 126).

A necessidade de estudar de forma aprofundada cada uma das temáticas consideradas prioritárias e as limitações humanas e de tempo apresentadas pelo grupo, tiveram implicações na sua estrutura interna e forma de funcionamento. Foi decidido que, enquanto o plenário do GT 14 e o seu presidente redigiriam um relatório preliminar que, baseado em estudos anteriores, fornecesse as bases para a reforma administrativa, cinco subgrupos seriam encarregues de estudos aturados sobre as temáticas prioritárias. O subgrupo n.º 1 seria responsável pelas questões da formação, qualificação, seleção e aperfeiçoamento do pessoal, enquanto o segundo trataria da situação económico-social dos servidores do Estado. A criação e definição das normas de funcionamento dos serviços de O&M seriam estudadas pelo subgrupo n.º 3, enquanto o

pela Justiça: António Miguel Caeiro; pelos Negócios Estrangeiros: João Manuel Hall Themudo (Diretor-Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna); pelas Obras Públicas: Mário Gonçalves Ferreira (especialista); pela Saúde e Assistência: Alberto de Deus Baptista de Abreu (Diretor da Comissão Inter-Hospitalar da Zona Centro); pelo Ultramar: Fernando Pereira Bastos (Chefe de repartição do Gabinete dos Negócios Políticos da Direção-Geral da Administração Política e Civil); pelo Comércio: Augusto dos Santos (Técnico na Comissão de Coordenação Económica); pela Secretaria de Estado da Indústria: Fernando da Silveira (Chefe de secção da Direção-Geral dos Serviços Eléctricos). Arquivo do Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério da Economia, CIPIE.3.2.16\2, Caixa V70-6 - Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Grupos de Trabalho. Grupo de Trabalho n.º 14. Constituição, 1965.

subgrupo n.º 4 trataria das providências imediatamente necessárias para corrigir os vícios mais salientes da Administração Pública. Por fim, as relações entre a reforma administrativa e o planeamento económico ficariam a cargo do subgrupo n.º 5 (ACMF, Anexo à ata resumo n.º 3).

O trabalho desenvolvido pelos subgrupos revelou-se moroso e díspar, uma realidade bastante visível nos prazos de execução dos relatórios e na redação dos respetivos pareceres pelo plenário do GT 14, compreendidos entre 1966 e 1969. Através da sua análise é possível concluir acerca das principais temáticas, preocupações, desafios e constrangimentos presentes na Administração Pública portuguesa.

Uma reforma baseada em funcionários competentes e valorizados

As problemáticas relativas à situação dos funcionários públicos são uma constante nas fontes da época, sobretudo no que diz respeito à necessidade de captar e manter os melhores profissionais ao serviço do Estado e assegurar a sua competência técnica (Oliveira 1968). Assim, uma das principais preocupações que, desde o final da II Guerra Mundial, vinha marcando as reflexões sobre a reforma administrativa prende-se com a formação e condições económicas e sociais do fator humano. A importância desta problemática em Portugal reflete-se no peso que lhe é atribuído no GT 14, sendo que dois dos cinco subgrupos ficariam encarregues do seu estudo. No que diz respeito ao subgrupo n.º 1, este era responsável pelos estudos sobre a formação profissional, qualificação, seleção e aperfeiçoamento pessoal dos funcionários públicos e era composto por representantes dos Ministérios das Finanças, Educação Nacional e Corporações e por um membro do subgrupo n.º 3. Reconhecendo que o ponto de partida de qualquer reforma administrativa teria de passar pela formação e adaptação dos “homens à técnica que se vêem obrigados a servir”, o subgrupo aprofunda o impacto e a relevância do tema no âmbito do alargamento das funções do Estado na vida moderna e da falta de adequação da organização administrativa a essa mesma expansão (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 1 (Formação profissional), 1-2).

Era internacionalmente aceite que uma administração para o desenvolvimento necessitava de um corpo de funcionários capaz e razoavelmente formado. Esta premissa era, desde os anos de 1940, defendida por organismos como a ONU, que a colocava no centro dos seus programas internacionais de assistência técnica (ONU 1948). O alargamento das áreas de influência e da missão do Estado após o final da II Guerra Mundial e a necessidade de melhorar a produtividade da Administração Pública para dar resposta aos novos desafios da época, dependiam da existência de funcionários públicos adequadamente preparados, dotados dos conhecimentos necessários a uma administração mais interventiva, rápida e com uma maior capacidade de resposta e de

articulação com os cidadãos. Também em Portugal esta premissa se encontrava presente nos discursos, relatórios e outras publicações sobre o tema. Era geral a consciência de que para o bom funcionamento da Administração Pública era vital a existência de pessoal competente e ativo, sobretudo nos altos escalões administrativos (Felismino 1957, 6; Guerreiro, 1968). Porém, este era um elemento do qual o país carecia. Tornava-se, assim, essencial não só a formação do pessoal a contratar futuramente, mas também o aperfeiçoamento profissional dos funcionários existentes nas novas técnicas que permitiam uma melhoria da produtividade (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 1 (Formação profissional), 1).

Quer o relatório do subgrupo, quer o parecer do GT 14 são claros ao fazer o diagnóstico das fraquezas apresentadas pelos servidores do Estado que poderiam ser combatidas mediante uma adequada formação. São destacadas a insuficiente compreensão do meio socioeconómico e do papel da Administração Pública como principal agente do desenvolvimento; a insuficiente avaliação dos valores psicossociológicos que estão presentes nas organizações administrativas; e a falta de espírito científico, capacidade de investigação e racionalização do trabalho (ACMF, Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 1, 2-3). Para ultrapassar estas deficiências era importante que a formação destes profissionais incluísse noções de Direito Administrativo e Constitucional; Finanças e Contabilidade públicas; Ciência e História da Administração; Economia Política; e Estatística. A relevância da sensibilização e consciencialização dos funcionários públicos para as questões da reforma administrativa não é esquecida, sobretudo no que diz respeito ao pessoal de direção e chefia.

Para atingir este objetivo, o relatório do subgrupo considera a necessidade de criar serviços especializados em matéria de formação profissional. Em primeiro lugar, uma Direção-Geral da Função Pública, com repartições ou secções especializadas por grupos de serviços e, posteriormente, uma Escola ou Instituto de Administração Pública. O seu pessoal docente deveria ser recrutado entre os professores portugueses de reconhecida competência na matéria e detentores de uma especialização realizada no estrangeiro, ou entre funcionários superiores da Administração Pública, cuja competência e preparação pudessem equivaler à formação superior. Da mesma forma, e sempre que necessário, poderiam ser contratados técnicos estrangeiros de Administração Pública para regerem cursos e realizarem palestras. Deveriam, igualmente, ser concedidas bolsas de estudo a professores e alunos que demonstrassem interesse e competência suficientes para frequentar centros de formação em Ciências Administrativas no estrangeiro (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 1 (Formação profissional), 12-17).

Não obstante a existência de uma Escola ou Instituto de Administração Pública ser considerada relevante, o subgrupo considera, igualmente, que a sua criação imediata seria de realização difícil. É, assim, recomendado o estudo de alternativas, como a criação de um sistema-piloto reduzido que permitisse verificar a possibilidade de criação de uma escola específica, ou a avaliação de programas de formação menos intensivos baseados na frequência de seminários, cursos especiais e estágios (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 1 (Formação profissional), 6-7). Esta questão não se revelou, porém, unânime no seio do GT 14, tendo o parecer do plenário apresentado a sua oposição à necessidade de o pessoal administrativo ser detentor de um curso de Administração Pública, condição que iria dificultar o acesso às funções e diminuir o recrutamento de novos funcionários. Para o grupo de trabalho, este curso deveria constituir somente uma condição de preferência, destinando-se fundamentalmente a funcionários em funções (ACMF, Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 1, 4). Na verdade, a Administração Pública portuguesa via-se a braços com uma grande diminuição de candidaturas para acesso à Função Pública e com uma preocupante fuga de funcionários para o setor privado. Nesta época, ser funcionário público não era já um privilégio em Portugal, devido às baixas remunerações e aos fracos apoios sociais que, não obstante uma constante tentativa de melhoria por parte do Estado, não conseguiam acompanhar as regalias oferecidas pelo setor privado.

Estas questões seriam analisadas pelo subgrupo n.º 2, responsável pelos estudos sobre a situação económica e social dos servidores do Estado. Composto por representantes dos Ministérios das Corporações, Finanças e Saúde e Assistência, o subgrupo centrou os seus estudos nas providências e reformas a levar a cabo em matéria de benefícios da Segurança Social. Esta era uma questão em aberto em Portugal, pois várias medidas legislativas haviam tentado melhorar a situação económica e social dos servidores do Estado apesar de, algumas delas, não terem tido os resultados desejados.

Desta forma, o subgrupo aponta para a necessidade de efetivar medidas anteriormente preconizadas na regulamentação da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), para que estes pudessem dispor de uma proteção semelhante à dos beneficiários da Previdência Social. O alargamento dos esquemas de assistência na doença é o aspeto mais referido, reconhecendo-se “não fazer sentido que o Estado obrigue as organizações privadas a dar aos seus empregados proteção que não concede aos seus próprios servidores” (ACMF, I Fase do parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo, 2). Na verdade, a multiplicidade de organismos de previdência social existentes em Portugal tinha como consequência disparidades no acesso aos esquemas de assistência. O subgrupo defende, assim, a redução destas disparidades,

propondo a revisão da remuneração durante a doença e o seu prolongamento, de modo a garantir proteção a doentes de longa duração. As regalias dos doentes tuberculosos deveriam passar a abranger outras doenças, como as cardíacas, mentais e oncológicas. Da mesma forma, é proposta a revisão total da proteção à maternidade, a atualização do abono de família e a concessão de prestações complementares, como subsídios de casamento, nascimento, aleitação e morte (ACMF, Nota sumária sobre as providências e reformas a levar a cabo em matéria de benefícios de Segurança Social dos servidores do Estado (subgrupo n.º 2), 2-4).

De um modo geral, o subgrupo apontava como principal necessidade o nivelamento das condições socioeconómicas dos servidores do Estado às dos funcionários do setor privado. E este seria um dos motivos pelos quais o seu relatório seria alvo de críticas pelo plenário. Apesar de secundar as preocupações do subgrupo, o GT 14 alerta para as insuficiências apresentadas pelo relatório. Em primeiro lugar, deste não constava o capítulo 2, referente aos critérios a que deveria obedecer a fixação das remunerações do funcionalismo, ausência justificada pela necessidade de mais estudos sobre o tema. Da mesma forma, ao subgrupo havia sido solicitada a inclusão de elementos financeiros que não chegaram a ser preparados, existindo o risco de estes poderem conduzir à alteração da ordem de prioridades apresentada, tornando impraticáveis algumas sugestões (ACMF, Nota manuscrita sobre a apreciação na generalidade do relatório do subgrupo n.º 2, 1-2). Por outro lado, considerou-se que, não obstante a caracterização da situação económica e social do funcionalismo público expressa no relatório ser correta, as sugestões apresentadas para a sua melhoria ficavam aquém do esperado. Ou seja, estas não deveriam pretender apenas igualar, mas sim superar as condições usufruídas pelos trabalhadores do setor privado.

Esta seria, também, a conclusão do parecer do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC). Este considera errada a tentativa de nivelamento das condições dos servidores do Estado com aquelas que eram apresentadas pelo setor privado, “em vez de se pretender colocar toda a Administração Pública na posição de vanguarda, de modelo que sirva a toda a sociedade” (ACMF, Parecer do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, 2). No que aos salários diz respeito, o STPC defende a necessidade de as remunerações apresentarem uma ligação às técnicas de análise do trabalho. O seu parecer refere que a solução definitiva para os problemas remuneratórios deveria ter em conta a “avaliação dos cargos” segundo técnicas de análise do trabalho, devendo os salários funcionar como estimulantes da produtividade. Da mesma forma, é apontada a necessidade de alargar as compensações à antiguidade, melhorar a remuneração do trabalho extraordinário, instituir o 13.º mês de vencimento e ter em conta a variabilidade geográfica dos custos de vida. Denota-se, porém, não existir unanimidade quanto à

possibilidade de aplicação destas melhorias. O próprio documento apresenta, em escrita cursiva, a seguinte anotação: “Ideal inatingível, porque o ótimo é inimigo do bom. E já seria bom que se fosse, ao menos, bem remunerado!...” (ACMF, Pareceres e observações ao relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 2 (Situação económico-social dos servidores do Estado), 4).

A problemática da Organização e Métodos

Como é visível no parecer do STPC, as preocupações com o fator humano estudadas pelos subgrupos n.ºs 1 e 2 apresentam uma relação próxima com as questões do estudo do trabalho. Como tal, o subgrupo n.º 3, constituído por representantes dos Ministérios das Obras Públicas, Finanças, Economia, Comunicações e Corporações, dedicou-se à análise da problemática da aplicação da Organização e Métodos na Administração Pública.

As conclusões dos seus estudos defendem a criação de serviços de O&M, salientando a importância da utilização das técnicas apropriadas para aumentar a eficiência do trabalho, através da melhoria dos métodos utilizados e/ou da redução do seu custo. A criação destes serviços na Administração Pública era já defendida a nível internacional por organismos como a ONU ou o IICA (ONU 1951 e 1967). Na esteira das premissas difundidas internacionalmente, o subgrupo enfatiza o papel determinante que estes serviços deveriam ter na reforma administrativa, no momento em que era ultrapassado o carácter puramente jurídico da atividade e as atenções se voltavam para a vertente técnica das Ciências Administrativas. Era necessário rever estruturas e processos de trabalho com vista a uma maior simplificação e à melhoria da produtividade dos serviços. Sobretudo numa época em que a Administração Pública se via a braços com o aumento das suas atribuições, enquanto mantinha processos de trabalho desadequados à sua nova missão. Este processo de readaptação constituía a função dos núcleos de O&M (ACMF, Providências legais em correlação com a conjuntura actual, 111).

A importância dos serviços de O&M defendida pelo relatório do subgrupo não era, porém, uma novidade, sendo que desde os anos de 1950 a sua criação vinha sendo preconizada em vários documentos. Os estudos feitos pelo subgrupo determinaram que estes núcleos deveriam encontrar-se presentes em diferentes níveis da administração do Estado. Primeiramente, deveriam constar das várias direções-gerais nas quais teriam como missão a resolução de problemas gerais e de aplicação imediata. As suas tarefas consistiriam no aconselhamento dos chefes sobre questões de organização e métodos; na análise do funcionamento dos serviços através da execução de diversos documentos de análise; na simplificação da execução do trabalho, através da utilização de métodos apropriados e da supressão de tarefas inúteis; na análise de grupos de impressos, eliminando aqueles que não

interessavam e melhorando os restantes; nos estudos de mecanização e de implantação de serviços, analisando circuitos de pessoas e documentos; na utilização de meios de classificação e arquivo; e na sensibilização de funcionários de modo a facilitar a participação de todos os interessados (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 3 (Organização e Métodos), 17).

Para evitar a descoordenação de procedimentos nas matérias comuns às várias direções-gerais, deveria ser instalado um serviço de O&M na secretaria-geral de cada ministério. Das suas atribuições constaria a divulgação de métodos e técnicas de O&M; a organização de cursos de formação sobre as mesmas; a organização de ciclos de aperfeiçoamento para especialistas; a sugestão de alterações com vista à uniformização de procedimentos nas direções-gerais; estudos sobre simplificação dos serviços em cada ministério; estudos sobre mecanização de serviços e a sua concentração eventual; a coordenação do trabalho dos núcleos de O&M das várias direções-gerais; e a participação no trabalho do serviço central. Por sua vez, este serviço central, colocado na dependência do Ministério das Finanças ou da Presidência do Conselho, deveria

promover nos serviços do Estado a aplicação das técnicas de organização e simplificação do trabalho administrativo [...], promover a formação e aperfeiçoamento de especialistas nestas matérias, e a divulgação dos conhecimentos adquiridos no País e no estrangeiro (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 3 (Organização e Métodos): 19).

A problemática da formação de especialistas era, de facto, essencial pois Portugal não dispunha de técnicos em número suficiente para preencher os quadros dos serviços propostos pelo relatório, como havia já sido constatado pelo subgrupo n.º 1. Assim, haveria que recorrer à formação acelerada de especialistas através de ações de sensibilização, como palestras, publicações, colóquios ou cursos de curta duração; ações de formação, como cursos de longa duração, seminários, colóquios e publicações especializadas; e ações de aperfeiçoamento e especialização, como cursos de duração variável, estágios em empresas e ações de reciclagem de conhecimentos.

O parecer do GT 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 3 corrobora, na generalidade, as conclusões apresentadas defendendo que a atuação dos núcleos de O&M “não deixará de traduzir-se por um aumento de eficiência, e o custo do seu funcionamento encontrará sem dúvida contrapartida nos resultados obtidos” (ACMF, Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo 3, 2). Porém, o Grupo de Trabalho discorda da possibilidade destes serviços serem criados de forma imediata nos três níveis da Administração Pública. Assim, o parecer defende que o Serviço Central seja incluído na orgânica do SRA. Quanto aos restantes núcleos, estes somente deveriam ser criados “onde e quando as circunstâncias se mostrarem propícias”, começando pela institucionalização dos serviços preexistentes. A sua criação

ponderada deveria iniciar-se pelos departamentos de carácter horizontal como a Presidência do Conselho ou o Ministério das Finanças, passando depois aos ministérios ligados ao desenvolvimento económico. Entretanto, a formação intensiva em O&M deveria apresentar um carácter urgente dada a conveniência de preparar técnicos em vários ministérios.

A correção dos vícios da Administração Pública

Apesar da problemática da reforma administrativa constituir o mandato central do GT 14 e perpassar os estudos de todos os subgrupos, constituía de modo especial a ordem de trabalhos do subgrupo n.º 4, que contava com o concurso de representantes dos Ministérios do Interior, Finanças, Negócios Estrangeiros, Obras Públicas, Educação Nacional, Economia e Comunicações. A sua missão consistia no estudo das “providências imediatamente necessárias, com vista a corrigir alguns dos vícios mais salientes da Administração” e na definição das linhas a que deve obedecer a “racionalização, simplificação e coordenação dos serviços” (ACMF, Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 4: racionalização, simplificação e coordenação dos serviços, 1). O seu relatório, intitulado *Racionalização, simplificação e coordenação dos serviços*, foi entregue em outubro de 1967, com bastante atraso relativamente ao prazo que havia sido estabelecido pelo Governo para a finalização dos trabalhos do GT 14.

O relatório apresenta alguns estudos introdutórios nos quais são analisados os principais vícios e a situação coeva da Administração Pública portuguesa e que, em grande medida, explicam o rumo traçado pelas recomendações que se lhes seguiriam. O ponto de partida do trabalho seria dado pela síntese de João Salavessa Belo sobre a situação da administração portuguesa. Aumentando de tamanho e complexidade, a Administração Pública havia passado de um expediente com carácter iminentemente burocrático para a necessidade de dar resposta aos problemas do desenvolvimento económico e social. Mas, paralelamente a este aumento das prerrogativas estatais, as estruturas da Administração Pública e os seus métodos de trabalho mantiveram-se retrógrados, “gerando situações de crise suscetíveis de comprometer a satisfação das necessidades humanas e das mais elementares aspirações dos povos” (ACMF, Síntese da situação da Administração Pública em Portugal, 4). A excessiva centralização administrativa; a duplicação de competências; o formalismo excessivo; o “gosto pelas complicações”; o “recurso a exigências inúteis”; a “obscuridade das leis”, o “temor das responsabilidades”; e a “insuficiente colaboração entre a Administração e os administrados” eram os principais vícios apresentados. E cada um deles poderia comprometer os esforços de desenvolvimento económico e social nos quais o país se encontrava empenhado.

Por seu lado, os estudos desenvolvidos por Carlos da Silva Gonçalves enfatizam os problemas ligados à organização e estruturas da administração, reconhecendo a ineficácia da legislação em vigor e de alguns preceitos constitucionais que contribuíam para uma excessiva concentração de competências. Esta concentração excessiva seria, de facto, um dos principais aspetos considerados no documento, provocando duplicações nas estruturas horizontais do Governo e uma organização hierárquica que fazia recair sobre o chefe todas as tomadas de decisão, aumentando a lentidão do processo. Além disso, a Administração Pública portuguesa convivía ainda com uma excessiva justaposição entre governo e administração, apresentando o primeiro uma relativa incapacidade de coordenação. Da mesma forma, verificavam-se problemas fulcrais ao nível da O&M, quer pela insuficiente aplicação do princípio da divisão do trabalho, quer pela inexistência de estudos e falta de análise das funções e postos de trabalho. Coroando estas deficiências, surgiam as dificuldades nos contactos entre a administração e o público e a inexistência de serviços de informação.

Verificavam-se, igualmente, problemas importantes ao nível do fator humano. Estes estavam relacionados com a falta de experiências enriquecedoras ao nível dos quadros de pessoal e com a falta de estímulos monetários, honoríficos e morais à realização de trabalhos relevantes para a melhoria de desempenho da Administração Pública, tal como havia sido concluído pelos subgrupos n.ºs 1 e 2. A falta de tecnicismo era também considerada um dos vícios da administração, sendo esta caracterizada por uma “(...) escassa sensibilidade à preparação deficiente e benevolência perante a incompetência profissional, mesmo irremediável, quando esta é acompanhada de docilidade” (ACMF, Síntese da situação atual da administração, 7). A incompreensão demonstrada em Portugal pela importância e potencialidades de instalações e equipamentos apropriados é, igualmente, referida, tal como os problemas resultantes da demasiada rigidez do controlo financeiro, base da administração estado-novista. Por fim, a própria orgânica da Administração Pública é colocada em causa. Esta era responsável pela excessiva atribuição de competências aos governantes, pela sobreposição entre política e administração, pela falta de coordenação e planificação, pela deficiente preparação técnica dos funcionários de topo e pela carência de uma verdadeira divisão e estudo do trabalho.

Carlos da Silva Gonçalves deixaria ainda um comentário sobre critérios e técnicas de reforma e reorganização no qual enfatiza a necessidade de serem incluídos técnicos administrativos no processo de reforma da Administração Pública. Estes teriam como missão a descoberta do melhor método para a obtenção do maior rendimento, sendo impossível que este fosse alcançado através de “meios não técnicos, tais como o engenho natural, a indelével capacidade de adaptação dos portugueses, etc.” (ACMF, Critérios e técnicas de reforma e

reorganização, 10). A primeira necessidade era desconcentrar e desburocratizar, permitindo aproximar a capacidade de decidir da capacidade de informar; escolher os funcionários mais preparados para cada tarefa; e fazer recair a decisão sobre o órgão mais indicado. O risco da tecnocracia estaria, porém, presente nesta concepção, podendo constituir um perigo para a ordem do Estado Novo e para a necessária centralização das decisões. Para o evitar, era necessário que o dirigente continuasse a decidir sobre os aspetos de planeamento, aprovação de planos e estabelecimento de objetivos.

A problemática das relações públicas encontra-se, igualmente, presente. Considerando-se que muitos dos mal-entendidos entre a administração e os administrados decorriam de má comunicação e de uma política de secretismo sobre assuntos que deveriam ser de conhecimento público, foi sendo, paulatinamente, reconhecida, a partir da II Guerra Mundial, a necessidade de melhorar a comunicação com os cidadãos. O subgrupo secunda estas conclusões e sugere a promoção de várias medidas tendentes a melhorar as relações públicas dos serviços administrativos e a comunicação com os cidadãos (ACMF, Critérios e técnicas de reforma e reorganização, 15).

Por fim, as questões relativas às instalações e equipamentos usados pela Administração Pública não são esquecidas. O aumento dos serviços públicos e do número de funcionários conduziu à necessidade de ampliação dos serviços e da sua instalação em edifícios que não se encontravam preparados para desempenhar funções públicas. Tratando-se, sobretudo, de prédios de habitação comprados ou arrendados na cidade de Lisboa, estes não proporcionavam condições de trabalho satisfatórias e causavam incómodo ao cidadão, aumentando a dispersão dos serviços. Além disso, esta dispersão causava uma ainda maior duplicação de competências impedindo a centralização de serviços e economias de energia, combustível e funcionários. A construção de edifícios próprios para acolher os serviços públicos era, assim, essencial. As novas construções deveriam ter em conta a proximidade de redes de transporte público frequentes e económicos, prever as ampliações necessárias e possuir estacionamento para funcionários e para o público, bem como refeitórios e salas de estar para o pessoal (ACMF, Racionalização e economia da atividade burocrática, 4-5).

Decorrentes das lógicas apresentadas, as principais providências preconizadas no relatório incidem, sobretudo, sobre a desconcentração de competências alcançada através do recurso à delegação e subdelegação de atribuições, que permitiria solucionar temporariamente o problema até à revisão dos diplomas orgânicos dos serviços. Cada ministério deveria ainda iniciar urgentemente os estudos e providências tendentes à simplificação burocrática, contando com o apoio dos núcleos de O&M recomendados pelo subgrupo n.º 3. A problemática das relações

humanas era, igualmente, citada, quer no que diz respeito ao funcionalismo público, quer à relação dos serviços com os cidadãos. A este propósito, o relatório do subgrupo recomenda a inclusão da temática nos programas de formação; a realização de reuniões periódicas entre funcionários; o estabelecimento de sistemas de comunicação ascendentes e descendentes que permitissem o conhecimento das opiniões do público e o acesso do mesmo à informação; a criação de um processo de recolha de sugestões em cada departamento; e um aumento das preocupações com a simplificação, comodidade e correção dos contactos com o público. No topo da pirâmide surgiria o SRA, como um serviço central de relações públicas (ACMF, Relatório preliminar do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 4 (Reforma Administrativa), 6-8).

No que diz respeito às instalações e equipamento, o relatório recomenda o aumento dos apoios à Delegação das Novas Instalações para os Serviços Públicos, de modo a que esta pudesse continuar e atualizar os estudos para um novo plano de construções. Estes trabalhos deveriam ser desenvolvidos em contínua parceria com o SRA, em prol da definição dos princípios gerais orientadores da ação a empreender. Simultaneamente, cada ministério deveria criar uma comissão *ad hoc* para preparar um programa de construção e apetrechamento, devendo ainda ser realizadas ou visitadas exposições periódicas de mobiliário e equipamento para permanente atualização dos funcionários. Como suporte destas medidas, o subgrupo recomenda a instituição de um fundo de construção (ACMF, Relatório preliminar do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 4 (Reforma Administrativa), 8-9).

As relações entre a reforma administrativa e o planeamento económico

As preocupações com a melhoria do nível de produtividade da Administração Pública relacionam-se com a sua ligação ao planeamento económico. Assim, o último dos subgrupos criados no GT 14 era responsável pelas relações entre o processo de reforma administrativa e o desenvolvimento económico e social e contaria com representantes do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho e dos Ministérios das Finanças, Obras Públicas, Ultramar, Economia e Comunicações. Baseando-se na conceção de administração para o desenvolvimento, bastante presente quer internacionalmente, quer em Portugal desde os anos de 1950, a criação deste subgrupo defendia que a Administração Pública não podia alhear-se das transformações verificadas na sociedade. Pelo contrário, deveria reger-se por um processo contínuo de adaptação, substituindo uma “administração de legalidade” por uma administração comandada pelos princípios da produtividade, eficiência, previsão e planeamento.

Inspirando-se em algumas das publicações da ONU que circulavam na Europa por virtude da ação do IICA, da OCDE ou da AEP, o subgrupo considera que os objetivos da

reforma administrativa deveriam ser aqueles que haviam sido fixados nos Planos de Fomento. Não devendo ficar contida na Administração Pública, a reforma deveria, assim, apresentar um sentido mais amplo enquadrando-se nas lógicas do desenvolvimento económico e nas metas dos Planos de Fomento. O facto de o impulso para a reforma administrativa ter surgido no âmbito dos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento e desta preocupação ser já visível nos estudos preparatórios do Plano Intercalar não é, assim, um acaso, demonstrando a necessária relação entre a reforma da Administração Pública e as exigências do desenvolvimento económico do país. Pela mesma razão, as deficiências apresentadas pela Administração Pública ultrapassavam a “esfera de um simples problema administrativo interno para revestir o aspeto de um elemento decisivo da própria segurança e sobrevivência da Nação” (ACMF, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 5, 155-156).

O subgrupo centra a sua atenção no estudo das estruturas e da coordenação administrativa necessárias ao desenvolvimento, atribuindo primazia à Administração Central enquanto centro estratégico. Porém, as problemáticas relativas ao fator humano e ao seu papel preponderante na reforma estiveram sempre presentes nos estudos desenvolvidos. Sobretudo, o subgrupo considera essencial que os funcionários públicos acreditem que a obtenção de melhores índices de produtividade pressupõe a concordância com atualizações e reorganizações tendentes a eliminar formalismos inúteis e desnecessários. A colocação em prática das resoluções dos restantes subgrupos era, assim, essencial para o alcançar destes objetivos. E estes implicariam, igualmente, a criação do SRA, junto do qual deveria funcionar um Conselho Coordenador para a Reforma Administrativa, com a missão de proceder às ligações com os diferentes ministérios e secretarias de Estado e coordenar e planejar a reforma administrativa.

A relação entre a reforma administrativa e os Planos de Fomento era, assim, evidente. Porém, esta colocava outros problemas à efetivação da reforma, pois a execução dos planos encontrava-se baseada numa série de organismos cuja intervenção no processo de desenvolvimento económico não era facilmente identificável. Para um maior conhecimento da sua ação, o subgrupo organizou o questionário intitulado *Órgãos da Administração Pública intervenientes na concretização dos empreendimentos e medidas previstos nos Planos de Fomento Nacionais*. Este seria o primeiro de vários inquéritos enviados pelo subgrupo aos órgãos administrativos nacionais que permitiriam um conhecimento mais aprofundado sobre as dinâmicas da Administração Pública. Seguir-se-iam mais três questionários incidindo, respetivamente, sobre a visão prospetiva da economia, da sociedade e da administração pública portuguesas; a orgânica do planeamento; e a organização da Administração Pública. A auscultação dos órgãos da administração permitia

ajudar a estabelecer as prioridades da reforma administrativa, pois cada ministério vinha já apresentando os casos que lhe pareciam de maior gravidade e de mais premente intervenção.

O plenário do grupo de trabalho iniciou a análise do relatório do subgrupo n.º 5 em dezembro de 1967, porém, esta avaliação perdurou até ao ano de 1969, quase quatro anos após o início dos trabalhos do mesmo. As conclusões do subgrupo foram, em grande medida, reiteradas pelo GT 14. Mas, tendo em conta os desenvolvimentos paralelos que iam sendo colocados em prática, a discussão sobre o relatório do subgrupo acabaria por mencionar, também, aspetos mais gerais sobre o conceito e processo de reforma administrativa. Entre estes, é interessante notar que começa a colocar-se em causa a própria possibilidade de fazer da reforma administrativa um processo contínuo, como defendia a maioria dos estudos feitos até então. Na verdade, as fontes da época são unânimes ao afirmar que a reforma administrativa passava por um esforço permanente de renovação e aperfeiçoamento da máquina administrativa (Brandão 1968, 125-51). Porém, a nota do representante da Secretaria de Estado da Indústria sobre o relatório do subgrupo, de dezembro de 1967, afirmava que o conceito de permanência da reforma administrativa não se adequava ao ritmo da organização burocrática, marcada pela alternância entre longos períodos de estabilidade e curtos períodos de mudança (ACMF, Nota do representante da Secretaria de Estado da Indústria sobre o relatório do Subgrupo n.º 5, 11 de dezembro de 1967, 3). No fundo, começava a ser levantada a questão, atualmente bastante debatida, sobre a impossibilidade - e até a contra produtividade - de processos permanentes de mudança e inovação que não permitem a estabilidade necessária ao amadurecimento das providências introduzidas (Verzeloni 2018).

Conclusão

Os estudos desenvolvidos pelo GT 14, não obstante serem baseados em reflexões que vinham tendo lugar desde a década anterior, constituíram a mais aturada investigação sobre as deficiências e possibilidades da Administração Pública portuguesa realizada durante o Estado Novo. Apesar das debilidades do seu funcionamento, este organismo preparou a criação do SRA, decretada em novembro de 1967, e os seus relatórios serviram de base ao programa de reforma inicialmente apresentado em 1968. Assim, a documentação deste organismo é essencial para a compreensão do conceito e linhas gerais do projeto de reforma administrativa em Portugal. Fruto de cerca de cinco anos de atividade, na sua extensão máxima, os relatórios dos subgrupos do GT 14 permitem retirar várias conclusões importantes para a compreensão da temática.

Salientemos alguns. Em primeiro lugar, verifica-se que os dados em estudo e as conclusões apresentadas não são originais. Seguem, por um lado, as lógicas internacionais

difundidas por organismos como a ONU e o IICA, aos quais Portugal tem acesso mediante a maior abertura ao exterior encetada após o final da II Guerra Mundial, com a participação no Plano Marshall e em organismos como a OECE/OCDE e a AEP. Por outro, a nível interno, as temáticas estudadas pelos subgrupos encontravam-se já presentes em reflexões desenvolvidas desde o início da década de 1950. Na verdade, estas são consideradas prioritárias pelo GT 14 porque já o haviam sido nos estudos anteriores. Um dos exemplos mais prementes é a importância atribuída ao fator humano sendo que, desde o final da II Guerra Mundial, o Estado tentava dar resposta aos problemas económicos e sociais do funcionalismo público. Outro aspeto relevante prende-se com o facto de as conclusões dos estudos desenvolvidos não conterem novidades relevantes. Apesar de apresentarem um maior grau de fundamentação, as conclusões sobre as deficiências da Administração Pública e as providências necessárias para as ultrapassar são, no geral, aquelas que podemos encontrar em estudos realizados anteriormente.

A maior consequência do trabalho desenvolvido pelo GT 14 acabaria por ser a criação do SRA, anteriormente defendida, mas constantemente protelada. Na sua sequência, o projeto de reforma administrativa anunciado em 1968, apresentaria como eixos as prioridades já visíveis na organização dos subgrupos: a situação dos funcionários públicos; as estruturas orgânicas da administração; as relações entre a administração e o público; e as operações desempenhadas pelos serviços.

Não obstante uma certa timidez nos resultados, trata-se do maior projeto de estudo e reflexão sobre a Administração Pública portuguesa feito durante o Estado Novo. Constitui a etapa final de um caminho iniciado cerca de quinze anos antes e que apenas em 1965 ganha corpo, numa conjuntura de Guerra Colonial e de mudanças globais na forma de administrar a “coisa pública”. Começa a reconhecer-se que uma Administração Pública eficaz era o garante do desenvolvimento económico e social e que, por sua vez, este era essencial à manutenção do regime. A criação destes organismos marca uma vontade política de proceder às mudanças necessárias, decisão esta que vinha sendo exigida há vários anos nos discursos e publicações referentes à temática e que havia, segundo eles, sido responsável pelos atrasos e indefinição que marcaram a execução da reforma (Oliveira 1973, 3-19). Estranhamente, esta vontade política surge numa década em que o controlo orçamental e a limitação dos gastos em formação e desenvolvimento são evidentes e constroem a atividade de organismos anteriormente criados, como o Instituto Nacional de Investigação Industrial (Azevedo 2014, 217). Na verdade, numa lógica de sobrevivência do regime, era necessário mostrar uma vontade política de tornar a Administração Pública mais consentânea com as exigências do desenvolvimento económico e

social. Porém, não obstante a importância dos estudos efetuados, dificilmente se passaria da teoria à prática, permanecendo as consequências do trabalho realizado aquém do esperado.

Referências bibliográficas

- Atas da Câmara Corporativa*. Legislatura 9, sessão legislativa 2, n.º 56, 30 de junho de 1967.
- Alhaique, Claudio. “La productivité dans l’Administration Publique en Italie”. *International Review of Administrative Sciences*, 23, n. 4 (1957): 497-502. <https://doi.org/10.1177/002085235702300406>
- Araújo, Joaquim. “*A Reforma Administrativa em Portugal: em Busca de um Novo Paradigma*”. Working Paper, Braga, Universidade do Minho, 2005.
- Arias, J. C. Rodriguez. “Experiencia argentina en organización y métodos para el mejoramiento de la administración pública”. *International Review of Administrative Sciences*, 23, n. 2 (1957): 185-99. <https://doi.org/10.1177/002085235702300207>
- Azevedo, Ana Carina. “*A Organização Científica do Trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial (1945-1974)*”. Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2014.
- Azevedo, Ana Carina. “Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades do Estado Novo”. *Portuguese Studies Review*, 26, n. 2 (2018): 177-98. <https://doi.org/10.1093/medlaw/fwx065>
- Azevedo, Ana Carina. “Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970)”. *Revista de Administração Pública*, 53, n. 5 (2019): 960-74. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180186>
- Brandão, Diogo de Paiva. “A Reforma Administrativa em Portugal: objetivos prioritários e ações iniciais”. Em *I Colóquio para Dirigentes Superiores da Administração Pública*, 125-51. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968.
- Brewer-Carias, Allan. “Las Propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana”. *International Review of Administrative Sciences*, 38, n. 3 (1972): 252-61. <https://doi.org/10.1177/002085237203800303>
- Brewer-Carias, Allan. “Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela”. *International Review of Administrative Sciences*, 36, n. 1 (1970): 34-46. <https://doi.org/10.1177/002085237003600106>
- Caiden, Gerald. “Development, administrative capacity and administrative reform”. *International Review of Administrative Sciences*, 39, n. 4 (1973): 327-44. <https://doi.org/10.1177/002085237303900401>
- Carvalho, Elisabete. “*Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*”. Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 2008.
- Castro, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México (Estudio de un caso)”. *International Review of Administrative Sciences*, 40, n. 1 (1974): 58-74. <https://doi.org/10.1177/002085237404000111>
- Diário do Governo* n.º 248/1962, 1º Suplemento, Série I, 27 de outubro de 1962. <https://doi.org/10.2307/2964166>
- Diário das Sessões da Assembleia Nacional*. Legislatura 7, sessão legislativa 1, n.º 8S1, 18 de dezembro de 1957.
-

- François, Aimé. “L’informatique et l’Administration: trois thèmes de réflexion”. *International Review of Administrative Sciences*, 36, n. 1 (1970): 56-66.
<https://doi.org/10.1177/002085237003600108>
- Godchot, J. E.. “Formation permanente des cadres supérieurs de la fonction publique en France”. *International Review of Administrative Sciences*, 36, n. 1 (1970): 18-21.
<https://doi.org/10.1177/002085237003600103>
- Graham, Lawrence. “Administração Pública Central e Local: Continuidade e Mudança”. *Análise Social*, 21, n. 87-88-89 (1985): 903-24. <https://doi.org/10.1093/swra/21.3.88>
- Guerreiro, António Guerreiro. *As relações humanas na Administração Pública*. Lisboa: Tipografia ENP, 1968.
- Henares, José Henares. “Curso de funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación (España)”. *International Review of Administrative Sciences*, 27, n. 1 (1961): 55-8.
<https://doi.org/10.1177/002085236102700108>
- “Items of News”. *International Review of Administrative Sciences*, 24, n. 3 (1958): 406.
<https://doi.org/10.1177/002085235802400317>
- Koch, Eiler. “Development of Public Administration in Denmark since 1960”. *International Review of Administrative Sciences*, 33, n. 1 (1967): 1-8. <https://doi.org/10.1177/002085236703300101>
- Laberge, E. P.. “El desarrollo de la Administración Pública en América Central desde la Segunda Guerra Mundial”. *International Review of Administrative Sciences*, 26, n. 2 (1960): 166-80.
<https://doi.org/10.1177/002085236002600205>
- Langrod, Georges. “Le nouveau statut des fonctionnaires en Espagne”. *International Review of Administrative Sciences*, 30, n. 3 (1964): 263-71. <https://doi.org/10.1177/002085236403000303>
- Madureira, César. “A reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika”. *Administração Pública*, 49, n. 3 (2015): 547-62. <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Meyer, Poul. “The Development of Public Administration in the Scandinavian Countries Since 1945”. *International Review of Administrative Sciences*, 26, n. 2 (1960): 135-46.
<https://doi.org/10.1177/002085236002600203>
- Felismino, Aureliano. *Preparação e formação de pessoal para a Administração Pública*. Lisboa: Actividades Económicas, 1957.
- Freitas do Amaral, Diogo. *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*. Volume 1. Coimbra: Almedina, 2004.
- Oliveira, Eduardo. “Reforma Administrativa, Problema Político?”. Em *Atas do I Congresso da Ação Nacional Popular*, 3-19. Aveiro: Comissão Distrital da ANP, 1973.
- Oliveira, Eduardo. *Subsídios para a elaboração de um estatuto do serviço público*. Lisboa: Tipografia da ENP, 1968.
- ONU. 1948. “International facilities for the promotion of training in public administration”. Em *Resolutions adopted by the Economic and Social Council during its 6th session*, 2 February-11 March 1948. <https://digitallibrary.un.org/>.
- 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. Nova Iorque: ONU, 1951.
-

ONU. *United Nations Programme in Public Administration*. Report of the Meeting of Experts. Nova Iorque: ONU, 1967.

Otenyo, Eric e Lind, Nancy. “Managing institutions through planning and decentralization”. Em *Comparative public administration: the essential readings*, org. Eric Otenyo e Nancy Lind, 221-30. Amsterdam: Elsevier, 2006. [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(2006\)15](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(2006)15)

Phillips, Hiram. “Development Administration and the Alliance for Progress”. *International Review of Administrative Sciences*, 29, n. 1 (1963): 5-12. <https://doi.org/10.1177/002085236302900102>

Rollo, Maria Fernanda. “Salazar e a construção europeia”. *Penélope*, n. 18 (1998): 51-76.

Talloe, Lucienne. “Adiestramiento de funcionarios y Asistencia Técnica de las Naciones Unidas”. *International Review of Administrative Sciences*, 23, n. 4 (1957): 475-486. <https://doi.org/10.1177/002085235702300404>

Telo, António José. “A obra financeira de Salazar: a “ditadura financeira” como caminho para a unidade política, 1928-1932”. *Análise Social*, 24, n. 128 (1994): 779-800.

Uotila, Jaakko. “Improving Public Administration in Finland”. *International Review of Administrative Sciences*, 27, n. 1 (1961): 65-70. <https://doi.org/10.1177/002085236102700110>

Verzeloni, Luca. “Innovation in Public Administration: from exception to rule”. Comunicação apresentada na conferência internacional Em busca da eficiência. *Mudanças e Continuidades na Administração Pública Contemporânea*. Universidade Nova de Lisboa, 5 de junho de 2018.

Wurmser, L.. “L’Automation dans le domaine du travail de bureau”. *International Review of Administrative Sciences*, 23, n. 1 (1957): 17-25. <https://doi.org/10.1177/002085235702300103>

Arquivo do Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais:

Ministério da Economia, CIPIE.3.2.16\2, Caixa V70-6 - Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Grupos de Trabalho. Grupo de Trabalho n.º 14. Constituição, 1965.

Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, Grupo de Trabalho n.º 14, CX V70-6, Constituição, comunicação do Presidente do grupo 14, Diogo Paiva Brandão, ao chefe de Gabinete do Ministro das Comunicações, 28 de agosto de 1965.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (ACMF):

Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, Grupo de Trabalho n.º 14 - Reforma Administrativa
Atas e Documentos – I, Sugestão do presidente.

Atas e Documentos – I, Anexo à ata resumo n.º 3, Programa de trabalhos e estrutura de funcionamento.

Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa.

Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 1 (Formação profissional).

Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 1.

Pareceres e observações ao relatório do subgrupo n.º 2 (Situação económico-social dos servidores do Estado), I Fase do parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo.

Nota sumária sobre as providências e reformas a levar a cabo em matéria de benefícios de Segurança Social dos servidores do Estado (subgrupo n.º 2).

Nota manuscrita sobre a apreciação na generalidade do relatório do subgrupo n.º 2.

Parecer do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.

Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 3 (Organização e Métodos).

Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo 3.

Anexo VII: Providências legais em correlação com a conjuntura atual.

Relatório preliminar do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 4 (Reforma Administrativa).

Introdução ao relatório. Síntese da situação da Administração Pública em Portugal, como base e ponto de partida do trabalho do Subgrupo, por João Salavessa Belo.

Introdução; síntese da situação actual da administração como base e ponto de partida do trabalho do subgrupo, por Carlos da Silva Gonçalves.

Critérios e técnicas de reforma e reorganização, por Carlos da Silva Gonçalves.

Racionalização e economia da atividade burocrática por meio de instalações e equipamentos adequados, por Artur Bonneville Franco.

Parecer do Grupo de Trabalho n.º 14 sobre o relatório do subgrupo n.º 4: racionalização, simplificação e coordenação dos serviços.

Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 - subgrupo n.º 5.

Nota do representante da Secretaria de Estado da Indústria sobre o relatório do Subgrupo n.º 5, 11 de dezembro de 1967.

Recebido: 07 de outubro de 2019

Aprovado: 03 de novembro de 2019