

ADMINISTRAR PARA MANTER O REGIME. O ESTADO NOVO E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANA CARINA AZEVEDO¹

Resumo:

A consciência sobre a necessidade de reformar a Administração Pública esteve presente durante todo o Estado Novo. Desde os anos finais da década de 1920 surgem referências à importância do aumento do nível de eficiência da Administração Pública e da melhoria da sua capacidade de resposta aos desafios da época. Se numa primeira fase as preocupações com a eficiência administrativa se prendem com o processo de institucionalização do Estado Novo, a II Guerra Mundial vem incluir novas parcelas na equação. O Programa de Assistência Técnica e Produtividade e os planos nacionais de fomento exigem diligências que a administração central não se encontrava preparada para desempenhar. Da mesma forma, a nível internacional, o Estado adquire novas prerrogativas, sendo

¹ Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa. 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.

desafiado a promover o desenvolvimento económico e social. Portugal entra, igualmente, nesta lógica desenvolvimentista que exige uma administração célere e eficaz, que possa garantir a promoção do fomento económico, o apoio aos privados neste mesmo processo e o crescimento do Estado social.

Enredada de tal forma nas necessidades e prioridades do regime, a reforma da Administração Pública passaria a ser encarada como um elemento necessário à sua manutenção. Por esse motivo, a década de 1960 testemunharia a constituição de grupos de trabalho, a realização de estudos, a organização de ações de formação e um aumento dos contactos internacionais ao nível da modernização administrativa. Como elemento aglutinador e coordenador seria criado, em 1967, o Secretariado da Reforma Administrativa que teria, contudo, uma vida relativamente curta.

Este artigo pretende refletir sobre o modo como a reforma da Administração Pública portuguesa se integra na necessidade de melhorar a eficácia de um Estado cada vez mais complexo e dotado de novas prerrogativas. Pretende, igualmente, evidenciar a forma como esta se apresentou como um elemento essencial para a manutenção do regime e das Províncias Ultramarinas²

Palavras-chave: Portugal; Estado Novo; Reforma administrativa.

INTRODUÇÃO

O final da II Guerra Mundial trouxe, a nível global, novos desafios às Administrações Públicas. As mudanças que se verificavam no campo económico e social teriam reflexos diretos nas funções atribuídas aos Estados, desenvolvendo-se a consciência da necessidade de renovar as Administrações Públicas para que se tornassem suporte deste novo

² A problemática apresentada é desenvolvida mais detalhadamente nos seguintes artigos: Ana Carina Azevedo, «Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades do Estado Novo», *Portuguese Studies Review* 26, n.º 2 (2018): 177-98; e 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.º 5 (2019): 960-74, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180186>.

papel. Estas deveriam melhorar a sua eficiência à medida que o perfil dos Estados era revisto e o seu nível de intervencionismo na sociedade e na economia aumentava. Internacionalmente, os Estados passariam a ser diretamente responsáveis por promover as condições e estratégias necessárias ao crescimento económico dos «Trinta Gloriosos», ancorados em estruturas administrativas preparadas para responder aos desafios do desenvolvimento. Além disso, na Europa, quer o Programa de Reconstrução e Reconstituição Económica desenvolvido pelos EUA, quer os planos nacionais de fomento, necessitavam de estruturas administrativas capazes, que apresentassem eficácia e rapidez e que fossem baseadas num corpo de funcionários devidamente formado. Nesta nova conjuntura, era necessário estender as lógicas da produtividade à Administração Pública, renovar as suas estruturas, organismos e métodos de trabalho e criar condições que permitissem ao setor público manter a capacidade de atrair os melhores funcionários.

Paralelamente ao crescimento do papel do Estado na sociedade e na economia, e ao conseqüente alargamento das suas funções, aprofunda-se a consciência da inadequação das Administrações Públicas para as novas tarefas que deveriam desempenhar. Estas mantinham-se, de uma forma geral, baseadas em métodos de trabalho tradicionais e rotineiros, apresentando um baixo nível de eficiência e de produtividade. Além disso, a função pública lutava em alguns países contra uma perigosa fuga de quadros qualificados para o privado, decorrente das diferenças salariais apresentadas entre os dois setores e do aumento das regalias atribuídas pelas empresas privadas.³ Neste contexto, o desenvolvimento da Administração Pública passaria a ser entendido, sobretudo a partir da década de 1950, como uma preocupação global, independentemente da natureza dos regimes políticos e das diferenças económicas e sociais entre países.⁴ Todas estas questões acabariam por ser plasmadas no conceito de «administração para o desenvolvimento».⁵

³ Cf. Júlio Gonçalves, «O factor humano na reforma administrativa», *Problemas do Espaço Português* 87 (1972): 169-218; Gabriela Salgueiro, «Para definição de uma política de pessoal na Administração Pública portuguesa», *Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* 7 (1971): 5-55.

⁴ United Nations Organization, *United Nations Programme in Public Administration. Report of the Meeting of Experts* (Nova Iorque: United Nations Organization, 1967), 9.

⁵ George Gant, «The concept of development administration», in *Comparative public administration: the essential readings*, ed. Eric Otenyo e Nancy Lind (Amesterdão: Elsevier, 2006), 257-85.

Esta noção foi desenvolvida internacionalmente após a II Guerra Mundial com o intuito de melhorar globalmente as práticas administrativas,⁶ sendo apoiada por organismos como a Organização das Nações Unidas, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, a Organização dos Estados Americanos, a Fundação Ford ou a Comissão Económica para a América Latina.⁷

UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO CENTRADA NO DESENVOLVIMENTO

O Estado Novo não escaparia a esta nova realidade. Após o final da II Guerra Mundial, Portugal mantinha uma ditadura que tentava sobreviver na época da vitória das democracias e era um país colonial que inevitavelmente iria ter de lutar contra a vaga de descolonizações da época. Nesta conjuntura, manter o regime implicava não ficar de fora do clima de crescimento do segundo pós-guerra. Implicava conseguir desenvolver a economia e o Estado social e gerir adequadamente os territórios metropolitanos e ultramarinos. Para o atingir de cada um destes propósitos, era essencial a construção de uma Administração Pública eficaz. Dela dependeria a capacidade de controlar a despesa pública; auxiliar o progresso económico e social; e conseguir, de forma eficaz, cumprir as diligências administrativas exigidas pelo Plano Marshall e pelos Planos de Fomento nacionais.

A consciência sobre os novos desafios que se colocavam ao Estado encontra-se presente, logo em meados da década de 1940, em algumas das intervenções feitas na Assembleia Nacional e também em vários pareceres da Câmara Corporativa. Neles era defendida uma maior intervenção estatal na imposição de estratégias que permitissem um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, através da utilização de processos técnicos mais eficientes. Da mesma forma, entende-se que estas estratégias deveriam ser integradas em projetos de desenvolvimento que permitissem melhorar os resultados e gerir melhor os avultados investimentos em causa. Uma maior intervenção do Estado no processo de desenvolvimento económico possibilitaria ainda o

⁶ Thomas Israel, «Le perfectionnement aux Etats-Unis des fonctionnaires étrangers», *International Review of Administrative Sciences* 23, n.º 1 (1957): 26-27.

⁷ Hiram Phillips, «Development administration and the Alliance for Progress», *International Review of Administrative Sciences* 29, n.º 1 (1963): 9.

desenvolvimento da necessária coordenação entre os vários órgãos responsáveis pela vida económica, conduzindo a uma melhor utilização do trabalho realizado. Para o atingir de todos estes objetivos era inevitável uma reforma dos serviços públicos.

Os debates demonstram ainda a crescente preocupação com o aumento das despesas ordinárias no setor público. Neles, várias vezes se levantam a favor de uma política de contenção de despesas. Mas surgem, também, alertas sobre o facto de essa redução não poder ter como consequência uma diminuição da capacidade de intervenção do Estado. A diminuição das despesas ordinárias teria, assim, de estar ligada a uma melhoria dos métodos de trabalho e de organização do setor público, de modo a não colocar em causa o necessário aumento da capacidade de atuação do Estado na esfera económica e social e a capacidade de resposta aos novos desafios que lhe eram lançados. O aumento da eficiência da Administração Pública tornava-se essencial para a manutenção do dogma das finanças sãs, permitindo o controlo das despesas.

Não era esta, porém, a realidade apresentada pela Administração Pública portuguesa. Na segunda metade da década de 1940, o alargamento das funções atribuídas ao Estado acabaria por ter impacto no aumento das despesas ordinárias sem que, paralelamente, se verificassem melhorias na eficiência dos serviços públicos. Desta forma, nos anos 50, multiplicam-se as tentativas de reorganização do aparelho de Estado, de forma a ser possível «produzir trabalho mais útil e eficiente».⁸ Foram ensaiadas algumas medidas de simplificação e coordenação dos organismos do Estado, evitando sobreposições e repetições de tarefas entre diferentes serviços e departamentos. Contudo, estas medidas teriam um carácter parcial e segmentário, não sendo incluídas num plano de conjunto, nem estando subjugadas a um organismo coordenador que, apesar dos vários pareceres no sentido da sua criação, não seria constituído antes do final da década de 1960. A consciência da relativa ineficácia dos decretos de simplificação e reorganização de serviços, promulgados numa época em que a Administração Pública continuava a crescer, tornava necessário avançar, de forma concreta, para uma reforma administrativa, objetivo que toma forma no final da década de 1960.

⁸ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, legislatura 5, sessão legislativa 1, n.º 43S1 (15 de abril de 1950): 30.

A CAMINHO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Na década de 1960 verifica-se um aumento das referências à problemática da reforma administrativa. Estas incidem, nomeadamente, sobre a aplicação de princípios de organização e métodos nos serviços públicos e na situação económica e social do funcionalismo, sobretudo no que diz respeito ao seu regime jurídico e condições de formação e aperfeiçoamento profissional. Contudo, não obstante vários avanços feitos no sentido de se proceder ao estudo e aplicação de reformas na Administração Pública, mantinha-se o imobilismo administrativo e a falta de eficiência dos serviços públicos era agudizada pela conjuntura de crescimento das prerrogativas estatais. Mantém-se, também, a preocupação com a contenção das despesas públicas, nesta década bastante afetadas pelo impacto da Guerra Colonial no orçamento e pelo simultâneo desenvolvimento da função social do Estado.⁹ Verifica-se, de facto, que, na década de 1960, a imprescindibilidade de melhorar a eficácia da Administração Pública e dos seus funcionários, enquanto eram reduzidas as despesas, não se relacionava apenas com a sobrevivência do regime, mas também com a capacidade de manter os territórios ultramarinos.

O papel do elemento humano neste processo não seria esquecido, sendo alvo de uma elevada atenção no que à eficácia dos serviços públicos dizia respeito. Na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa multiplicam-se as referências à quantificação dos funcionários públicos e à sua repartição por classes. Da mesma forma, o problema dos vencimentos do funcionalismo público e da sua situação económica e social – bem como a sua relação com o aumento do custo de vida e com uma acentuada fuga de funcionários para o setor privado –, estariam presentes durante todo o período. A situação económica e social do funcionalismo público é entendida como um dos elementos responsáveis pela quebra de rendimento dos serviços, nomeadamente no que diz respeito ao baixo nível de vencimentos e salários, sobretudo quando em comparação com o setor privado.

Na sequência de um longo processo de consciencialização acerca da importância da atribuição de um carácter sistemático à reforma da Administração Pública é criado, em 1967, o Secretariado da Reforma

⁹ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, legislatura 9, sessão legislativa 1, n.º 33 (15 de março de 1966): 557.

Administrativa, organismo dependente da Presidência do Conselho, que deveria dirigir os estudos e trabalhos tendentes à aplicação das reformas necessárias. Preconizado na Lei de Meios para 1962, o projeto de reforma é pensado durante os estudos preparatórios do III Plano de Fomento, a partir dos quais é criado, no seio da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, o Grupo de Trabalho n.º 14, responsável pelos trabalhos sobre a reforma administrativa. Este grupo viria a aprofundar os estudos parcelares realizados nos quinze anos anteriores, atentando sobre a situação da Administração Pública portuguesa nas suas várias vertentes e procurando apresentar soluções que, simultaneamente, permitissem melhorar a sua eficiência e diminuir as despesas.

O Grupo de Trabalho n.º 14 dividir-se-ia em cinco subgrupos, cada um deles responsável pelo estudo de uma das problemáticas ligadas à reforma administrativa. A situação económica e social dos funcionários públicos e as questões relativas à formação, qualificação, seleção e aperfeiçoamento do pessoal foram tratadas pelos dois primeiros subgrupos. O subgrupo n.º 3 seria encarregado da criação e definição das normas de funcionamento dos serviços de organização e métodos, enquanto o 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. Os vários relatórios que resultariam da ação do Grupo de Trabalho n.º 14 – que seriam dados a conhecer até 1969 – constituíram o mais importante esforço de análise e reflexão sobre a Administração Pública portuguesa realizado até à data. Permitiram, ainda, a criação do organismo central responsável pela reforma administrativa, cuja constituição vinha sendo pedida desde o início da década de 1950.

O projeto de reforma que dos seus trabalhos resultaria e que seria apresentado na sequência da criação do Secretariado da Reforma Administrativa baseava-se em quatro pilares que, em grande medida, se encontravam já presentes na constituição dos subgrupos: a situação do funcionalismo, a orgânica da administração, as relações com o público e as operações desempenhadas pelos serviços. Porém, e apesar do dinamismo de alguns órgãos ministeriais, sobretudo daqueles cujo volume de trabalho ou necessidade de contacto com o público eram superiores, a criação do Secretariado da Reforma Administrativa não conduziu, como era esperado, a alterações concretas no grau de

eficiência da Administração Pública portuguesa. Na Assembleia Nacional, as críticas referentes ao fraco desempenho e baixo nível de produtividade da Administração Pública mantêm-se na década de 1970. Não obstante o reconhecimento do aumento das providências desenvolvidas pelo Estado em prol do desenvolvimento económico e social, vários deputados continuariam a alertar para o facto de esse esforço acabar por ser perdido nos intrincados e envelhecidos serviços da Administração Pública.¹⁰

CONCLUSÃO

O terceiro quartel do século XX testemunha, a nível global, um aumento das prerrogativas do Estado e do seu nível de intervencionismo na sociedade e na economia, pressionando a Administração Pública no sentido do reforço da sua capacidade de atuação. Portugal não escapa a esta realidade, numa época na qual, simultaneamente, era impelido a conter o aumento da despesa pública, num orçamento já muito pressionado pelos custos da Guerra Colonial e do crescimento da função social do Estado. A centralidade desta problemática para o regime é evidente. A própria constituição e manutenção do Grupo de Trabalho n.º 14, entre 1965 e 1969, e a criação do Secretariado da Reforma Administrativa são particularmente sugestivas, sobretudo se for tida em conta a conjuntura da época, na qual os apoios ao funcionamento de outros organismos, como o Instituto Nacional de Investigação Industrial, foram bastante limitados.¹¹ Para o Estado português, nesta época, reformar a Administração Pública era imprescindível para dar resposta aos desafios que lhe eram colocados.

O projeto de reforma administrativa português segue, em grande medida, as lógicas que vinham sendo difundidas internacionalmente desde o final da II Guerra Mundial, apresentando características, objetivos e metodologias passíveis de encontrar em várias realidades internacionais. Da mesma forma, é evidente o papel da internacionalização de um conjunto de agentes - ligados às lógicas desenvolvimentistas que perpassavam alguns organismos do Estado -, e

¹⁰ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, legislatura 10, sessão legislativa 1, n.º 31 (8 de abril de 1970).

¹¹ Ana Carina Azevedo, «A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial (1945-1974)» (Tese de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 2014), 195.

que se afirmou como a plataforma de apoio aos processos de reforma da Administração Pública. No entanto, apesar de absorver as experiências internacionais e seguir as principais linhas desenvolvidas no exterior, a reforma administrativa portuguesa submete-se às prioridades do regime.¹² Portugal procura construir uma Administração Pública eficiente para manter a ditadura e os territórios ultramarinos enquanto, internacionalmente, a melhoria do desempenho do aparelho de Estado era teoricamente apresentada como um fator de fortalecimento dos regimes democráticos. Os mesmos instrumentos seriam utilizados para atingir diferentes objetivos. Com o projeto de reforma da Administração Pública portuguesa apresentado no final da década de 1960, o desenvolvimento económico e social e a manutenção do regime seriam possíveis, através da utilização de linhas internacionais de financiamento para cumprir objetivos nacionais.

Bibliografia

Azevedo, Ana Carina. «A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial (1945-1974)». Tese de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 2014.

Azevedo, Ana Carina. «Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades do Estado Novo». *Portuguese Studies Review* 26, n.º 2 (2018): 177-98.

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.º 5 (2019): 960-74. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180186>.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 1950-1970.

Gant, George. «The concept of development administration». In *Comparative public administration: the essential readings*,

¹² Azevedo, «Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades», 177-98.

editado por Eric Otenyo e Nancy Lind, 257-85. Amsterdão: Elsevier, 2006.

Israel, Thomas. «Le perfectionnement aux Etats-Unis des fonctionnaires étrangers». *International Review of Administrative Sciences* 23, n.º 1 (1957): 26-30.

Gonçalves, Júlio. «O factor humano na reforma administrativa». *Problemas do Espaço Português* 87 (1972): 169-218.

Phillips, Hiram. «Development administration and the Alliance for Progress». *International Review of Administrative Sciences* 29, n.º 1 (1963): 5-12.

Salgueiro, Gabriela. «Para definição de uma política de pessoal na Administração Pública portuguesa». *Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*, 7 (1971): 5-55.

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