

“Renovar na continuidade”: A procura de uma administração para o desenvolvimento num país a duas velocidades (1950-1965)

“Renewal in continuity”: The search for a development administration in a two-speed country (1950-1965)

Ana Carina Azevedo*

Resumo: Em 1967 foi criado em Portugal o Secretariado da Reforma Administrativa, iniciando um projeto global de reforma da Administração Pública. Porém, as bases da sua criação e do projeto de reforma apresentado começam a desenvolver-se desde o início da década de 1950, profundamente enredados e dependentes da conjuntura nacional e internacional da época. Este artigo analisa o longo percurso de procura de uma Administração Pública virada para o desenvolvimento económico que tem lugar nos quinze anos anteriores à constituição do Grupo de Trabalho n. 14, que viria a potenciar a criação do Secretariado da Reforma Administrativa. Baseando-se em documentação de arquivo, publicações coevas, debates parlamentares e na legislação promulgada, o artigo pretende demonstrar que este processo decorre quer dos novos desafios do pós-guerra, quer das tensões internas do Estado Novo. Tensões que oscilam entre o voluntarismo dos desenvolvimentistas que viam no fomento económico uma condição para a sobrevivência do regime e o receio face aos pressupostos de um crescimento económico que pudesse escapar ao que era desejável.

Palavras-chave: Estado Novo português; Administração Pública; Reforma Administrativa

Abstract: In Portugal, the Secretariat for Administrative Reform was created in 1967, as the beginning of a global reform project for the Public Administration. However, the

* Ana Carina Azevedo (IHC-NOVA FCSH) é doutora em História (História Contemporânea), pela Universidade Nova de Lisboa, com a tese "A Organização Científica do Trabalho em Portugal após a 2ª Guerra Mundial (1945-1974)". É investigadora do Instituto de História Contemporânea - NOVA FCSH e os seus principais interesses de investigação estão relacionados com a história portuguesa do século XX, nomeadamente História Económica e Social, História do Trabalho e História da Administração Pública. Tem colaborado em vários projectos de investigação, tais como "Portugal 1914-1918" e "História e Arquivo Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica". Atualmente desenvolve um projeto de pesquisa de pós-doutorado, com financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia, intitulado "Um estado em busca da eficiência? Reformas Administrativas do Estado Novo em perspectiva histórica (1933-1974)".

foundations of its creation and of the reform project presented in 1968 had begun to be developed in the beginning of the 1950s, deeply entangled and dependent on the national and international contexts. This article highlights the long journey towards a Public Administration focused on the economic development that takes place in the fifteen years prior to the establishment of Working Group No. 14, which would lead to the creation of the Secretariat for Administrative Reform. This article uses archive documentation, coeval publications, parliamentary debates, and legislation to show how this process arises from both the new post-war challenges and the internal tensions of the “Estado Novo”. Tensions that oscillate between the voluntarism of those who saw economic growth as a condition for the survival of the regime and those who fear the assumption of an economic growth that could escape what was desirable.

Keywords: Portuguese “Estado Novo”; Public Administration; Administrative Reform

Introdução

O final da II Guerra Mundial deu início a uma maior preocupação, a nível global, com a reforma das Administrações Públicas. O desenvolvimento das ciências administrativas e a difusão internacional do conceito de “administração para o desenvolvimento” aumentam a perceção sobre a importância das Administrações Públicas como agentes dinamizadores do desenvolvimento económico e social (GANT, 2006, p. 257-285; GONÇALVES, 2000, p. 129). Da mesma forma, aumenta, também, a exigência da sociedade sobre as estruturas do Estado, de modo a que estas estejam cada vez mais capacitadas para dar resposta às solicitações dos cidadãos (CAIDEN, 1973, p. 327-344).

Em Portugal, é geralmente reconhecido que o primeiro movimento de reforma administrativa do Estado Novo decorre nos seus anos iniciais. O seu principal objetivo consistia na adequação da estrutura do Estado ao novo regime, sobretudo no que diz respeito à necessidade de um maior controlo financeiro e ao consequente aumento da centralidade do Ministério das Finanças e do seu ministro. Porém, o discurso que defendia a imprescindibilidade de serem efetuadas reestruturações orgânicas e funcionais como base da desejada contenção de custos encontrava-se já presente (SALAZAR, 2015, p. 44). Como tal, no final da década de 1920, são criadas comissões de reforma que pretendiam controlar a despesa pública através de uma reorganização que permitisse extinguir, de forma transitória ou permanente, serviços considerados supérfluos e limitar a dotação daqueles que desperdiçavam recursos. É feita uma aposta na concentração de serviços

como forma de evitar a duplicidade de competências¹ e passa a considerar-se necessário simplificar a técnica dos vários departamentos, reconhecendo a excessiva burocratização dos processos administrativos.²

A partir da II Guerra Mundial, a consciência sobre a importância de melhorar o nível de produtividade da Administração Pública aumenta, à medida que a necessidade de dar resposta às diligências do Plano Marshall se vai fazendo sentir e o Estado é impelido a assumir novas prerrogativas ligadas ao desenvolvimento económico e social. Esta evolução não é exclusiva do caso português, encontrando-se alinhada com as lógicas defendidas internacionalmente quanto ao papel da Administração Pública nos processos de fomento socioeconómico (AZEVEDO, 2019, p. 960-974). Lógicas que chegam ao país mediante a maior abertura ao exterior encetada na época, na esteira da participação portuguesa no Plano Marshall. Abertura que faz com que o país entre em contacto com organismos que defendiam a necessidade de potenciar as Administrações Públicas, tornando-as alicerces do fomento económico (ROLLO, 1994).

Estas lógicas são assumidas por uma nova geração de quadros que paulatinamente começa a entrar no aparelho de Estado - não tanto pela sua vinculação política ao regime, mas pelo seu papel enquanto técnicos - e que apresenta uma nova visão sobre a economia e o planeamento económico. O seu discurso defende a modernização das estruturas nacionais, sobretudo ao nível da indústria e da Administração Pública, como forma de garantir a sobrevivência nacional face aos desafios do período. Desta forma seria possível mudar o regime a partir de dentro, perfilando-o no caminho do desenvolvimento sem colocar em causa o seu carácter político. Pela mão desta geração – passível também de encontrar nos esforços de fomento industrial do país (AZEVEDO, 2020a, p. 193-213) – começa a ter lugar, a partir dos anos de 1950, uma visão mais global do Estado e da economia e, conseqüentemente, um aumento das reflexões sobre as características, vícios e potencialidades da administração portuguesa. Como consequência, começam a surgir nesta década algumas tentativas de melhorar certos aspetos da Administração Pública, sobretudo no que diz respeito às questões da simplificação e desburocratização administrativa. Tentativas que, apesar de parciais e segmentárias, estão profundamente relacionadas com os desenvolvimentos encetados em meados na década seguinte.

¹ Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT), Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Correspondência recebida, maço 452, pasta 1/3, “Programa de reforma (datilografado)”.

² ANTT, Arquivo Oliveira Salazar, Correspondência Oficial, Presidência do Conselho, caixa 2, “A política de economias e os inimigos do equilíbrio e da unidade financeira”, 1929, fl.12.

Este artigo pretende, assim, identificar as ligações entre as realidades que começam a desenhar-se a partir de 1950 e o processo de criação de um órgão específico destinado a pensar e propor mudanças sobre a máquina estatal, organismo que iria ser constituído apenas na segunda metade da década de 1960. Ligações que passam pela presença de uma elite “tecnocrática” que vai integrando alguns dos organismos do Estado Novo e que apresenta uma nova visão sobre o planeamento económico e sobre o papel da Administração Pública nesse processo. Ligações que explicam ainda as semelhanças e a aparente continuidade entre os estudos e providências encetados entre 1950 e 1965 e os eixos sobre os quais assenta o programa de reforma administrativa apresentado em 1968. E que justificam, igualmente, a presença constante de um mesmo discurso, fomentado por um conjunto de indivíduos marcado por um mesmo contexto ideológico e técnico.

É inegável que o programa de reforma administrativa apresentado em 1968 segue as lógicas desenvolvidas internacionalmente no que diz respeito aos seus objetivos e meios de ação (AZEVEDO, 2019, p. 960-974), sendo fruto das novas dinâmicas do planeamento económico que plasmaram a preparação e vigência do Plano Intercalar e do III Plano de Fomento (FREITAS DO AMARAL, 1980, p. 1; MENDES, 1969, p. 469), numa época em que os desafios do desenvolvimento económico se evidenciam (GARRIDO, 2005, p. 468). Mas este é, também, devedor de uma década e meia de debates, estudos e providências parciais que permitiram traçar os objetivos gerais e as necessidades mais prementes nos quais, posteriormente, seriam baseadas as reflexões do Grupo de Trabalho n. 14 (GT 14).³ Quinze anos nos quais é possível verificar o modo como os ideais tecnocráticos começam a ganhar terreno em alguns dos organismos do Estado, difundindo novos paradigmas relativos ao desenvolvimento económico e social nacional.

Administração Pública: entre a política, a economia e os desafios do pós-guerra

Na década de 1950, a problemática da reforma administrativa adquire relevância em Portugal. Após o interregno provocado pela conjuntura da II Guerra Mundial e pela crise que o Estado Novo enfrentou no imediato pós-guerra (ROSAS, 1994, p. 503), os anos de 1950 assistem a um interesse renovado sobre a questão. Interesse que não se esgota no campo da Administração Pública. Este é, de facto, um objetivo mais geral dos desenvolvimentistas do

³ A Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica 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 apresentasse interesse no âmbito das suas atividades. O Grupo de Trabalho n. 14 foi o grande responsável pelos estudos que deram origem ao projeto de reforma administrativa apresentado ao país em 1968, permanecendo em funções entre 1965 e 1969.

regime, defendendo que a sua sobrevivência no pós-guerra passava pelo fomento da indústria como motor do desenvolvimento económico e social (AZEVEDO, 2020a, p. 193-213) e pela capacitação da Administração Pública para ser suporte desse mesmo desenvolvimento.

É evidente o modo como as transformações do pós-guerra viriam a alterar as bases dos ideais sobre a reforma da Administração Pública. Na esteira das lógicas difundidas internacionalmente, com as quais Portugal entra em contacto através da maior abertura ao exterior encetada da época, os objetivos da reforma administrativa passam a relacionar-se quer com as práticas definidas pelas ciências administrativas, quer com uma nova forma de olhar o Estado e a economia, baseada nas lógicas do planeamento económico. Neste contexto, entendia-se que o desenvolvimento económico e social do país dependia da capacidade que o Estado apresentasse para ser o condutor desse mesmo processo. O que tornava mais evidente a necessidade de aumentar a eficiência da Administração Pública, sobretudo quando os serviços se debatiam com várias dificuldades para responder ao aumento das suas atribuições, mantendo estruturas desadequadas e dispendiosas.⁴

Na esteira das experiências feitas internacionalmente, acreditava-se que a aplicação de princípios de racionalização do trabalho na Administração Pública, seguindo os estudos desenvolvidos por Henry Fayol e seus seguidores, poderia constituir um meio para alcançar os fins desejados. A reforma de estruturas e a simplificação de operações permitiria melhorar a eficácia dos serviços públicos e diminuir os custos, numa época na qual a administração do Estado se via a braços com a necessidade de gerir um volume de trabalho cada vez maior (BARBOSA, 1957, p. 4 e MONTEIRO, 1961, p. 147). O fator humano era, também, considerado um elemento essencial neste processo, pois as alterações a implementar exigiam um corpo de funcionários qualificado, motivado e bem remunerado. Também neste ponto é visível o impacto do discurso dos desenvolvimentistas do regime, cuja preocupação com as relações humanas se encontra baseada nas conceções dos teóricos corporativistas e nos preceitos da Doutrina Social da Igreja plasmados quer na Constituição, quer no Estatuto do Trabalho Nacional (AZEVEDO, 2020a, p. 193-213).

De facto, a alteração das conceções relativas à reforma da Administração Pública desenvolvidas após a II Guerra Mundial e, sobretudo, as providências colocadas em prática entre 1950 e 1965, não são alheias ao crescimento de um escol técnico que, paulatinamente, começa a integrar-se nas estruturas do Estado Novo, nomeadamente, nos departamentos

⁴ Assembleia Nacional, legislatura 5, sessão legislativa 2, n. 59, 6 de dezembro de 1950, p. 119.

ligados ao planeamento económico (GONÇALVES, 1998, p.634). Este grupo englobava uma nova geração de economistas, engenheiros e juristas recém-saídos das universidades, que começa a trilhar caminho no seio das estruturas técnicas do Estado criadas nas décadas de 1950 e 1960. Participando com frequência nos assuntos da administração enquanto técnicos e consultores, acabarão por fixar-se, ao longo do tempo, em organismos como o Instituto Nacional de Investigação Industrial, o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra, o Ministério das Corporações ou o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC) (GONÇALVES, 1998, p.639). Alguns deles participavam ainda com frequência nas ações de formação e programas de assistência técnica da Organização Europeia de Cooperação Económica/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECE/OCDE) e da Agência Europeia de Produtividade (AEP), organismos que difundiam novas conceções relativas ao planeamento e desenvolvimento económico e ao papel da Administração Pública nesse processo.

Uma parte desta nova geração de quadros era bastante próxima de Marcelo Caetano, pertencendo ao “partido informal” que este vai constituindo e a quem coloca, direta ou indiretamente, em lugares estratégicos do Governo e da Administração Pública, (FERNANDES, 2018). Caetano era um dos maiores especialistas portugueses em Direito Administrativo, tendo sido um dos principais responsáveis pela reforma administrativa da década de 1930 e pelo Código Administrativo de 1940. Internacionalmente era também uma figura reconhecida na área, tendo sido eleito vice-presidente do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) em 1947 (CAETANO, 2007, p. 43-54). Juntamente com esta nova geração de quadros técnicos e, desde 1949, como presidente da Câmara Corporativa (CC), Caetano esforçou-se por desenvolver o “programa do marcelismo”: uma evolução reformista do regime, adaptando-o, a partir de dentro, às condições do pós-guerra (ROSAS, 1994, p. 505). Curiosamente – ou não –, este seria também o mote do seu governo no final da década de 1960, bem como o ideal dos desenvolvimentistas oriundos da Ação Católica (AZEVEDO, 2020a, p. 193-213), também passíveis de encontrar nestas fileiras.

Quer na CC, quer como Ministro da Presidência entre 1955 e 1958, Caetano será um forte impulsionador do planeamento económico moderno e dos projetos desenvolvimentistas. A colocação de jovens quadros técnicos em organismos ligados ao desenvolvimento económico nacional fazia parte desta estratégia. Estratégia que acabaria por beneficiar do desejo de Salazar em comprometer os críticos do regime de modo a esvaziar a sua capacidade de atuação (ROSAS, 1994, p. 506-511). O trabalho desenvolvido

por estes indivíduos permitiria a difusão de uma nova forma de pensar o planeamento e o desenvolvimento económico (GONÇALVES, 1998, p. 635-636), na qual a existência de uma Administração Pública eficiente e célere, baseada em processos de trabalho racionalizados e em funcionários eficazes, motivados e em número suficiente, era essencial.

Em meados da década de 1950, o aumento da influência dos marcelistas era já bastante visível (ROSAS, 1994, p. 512). Com Caetano como Ministro da Presidência têm início os trabalhos preparatórios do II Plano de Fomento, nos quais este colabora ativamente. Contrariamente ao que havia sucedido com o plano anterior, estes trabalhos viriam a beneficiar do desenvolvimento internacional dos métodos de planeamento económico e do avanço da estatística nacional decorrente da adesão de Portugal à OECE (CAETANO, 1959, p. 9). Em 1957, Caetano conseguiria ainda criar a Secretaria Geral da Presidência do Conselho (SGPC)⁵, que constituía um primeiro esboço de centralização e coordenação administrativas.⁶

Neste contexto, os jovens desenvolvimentistas passaram a integrar, nas décadas de 1950 e 1960, as estruturas ligadas ao desenvolvimento económico, circulando sobretudo na SGPC, no STPC e na Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE), na qual viriam a integrar o GT 14, grupo dedicado ao estudo e preparação da reforma administrativa. O seu discurso encontra-se plasmado quer nos planos de fomento, sobretudo no Plano Intercalar e no III Plano, quer nos organismos criados com a missão de preparar e coordenar a reforma da Administração Pública Portuguesa. Os seus estudos denunciariam os atrasos e deficiências administrativas nacionais, contradizendo o carácter laudatório dos discursos do regime.⁷ Mais do que isso, sob a capa do desenvolvimento, permitia-se o debate sobre o atraso económico português e uma nova visão sobre a sociedade que poderia conter implicações políticas (FERREIRA, 2019, p. 273). Segundo o modelo de Laureano Lopez Rodó, figura próxima de Caetano, era possível atingir uma certa liberalização através do desenvolvimento económico e social (REIS, 2010, p. 214-15 e 243-44), ou seja, uma mudança obtida na paz dos gabinetes, sem nunca colocar o regime em causa. De facto, para os desenvolvimentistas, o fomento económico e social era essencial

⁵ Decreto-Lei n. 41383, *Diário do Governo* n. 265/1957, série I, 22 de novembro de 1957, p. 1183-1185.

⁶ Arquivo da Presidência do Conselho de Ministros, pasta 573/2, Presidência do Conselho, Processo de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Palavras do diretor-geral do Secretariado da Reforma Administrativa na cerimónia de tomada de posse – 1.ª versão, s.d., fl.12.

⁷ Salazar chega a afirmar estarem a ser censurados, nos jornais, artigos menos perigosos para o regime do que alguns excertos dos Planos de Fomento. Joaquim da Silva Pinto, “Algumas considerações e evocações sobre os anos finais do Salazarismo e a fase marcelista do regime da Constituição de 33”, In: João Medina (org.) *História de Portugal*, volume XVII, Amadora, Ediclube, 2004, p. 417.

para a sobrevivência do Estado Novo e a reforma administrativa era um elemento fulcral para garantir que a Administração Pública tinha capacidade para ser suporte desse mesmo desenvolvimento.

As primeiras providências de reforma. Entre o voluntarismo dos desenvolvimentistas e a falta de uma decisão política

Fruto da conjuntura anteriormente apresentada, a década de 1950 testemunha algumas providências que pretendiam melhorar a produtividade da Administração Pública portuguesa e torná-la mais apta a responder aos desafios do desenvolvimento. Ultrapassada a crise política e económica do final dos anos de 1940, as atenções viram-se para a necessidade de simplificar e desburocratizar o funcionamento dos serviços públicos.

Na sequência da Lei de Meios para 1951, que incumbiu o Governo de promover “os estudos necessários à adoção, nos serviços públicos, de métodos que permitam obter melhor rendimento com o menor dispêndio”⁸, seria criada, no Ministério das Finanças, a Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos (CCIEESP).⁹ Presidida por António Pinto Barbosa¹⁰, esta comissão contava com alguns dos futuros membros do GT 14, entre os quais Manuel Abranches Martins, Fernando Natividade Alves e António Pedrosa Pires de Lima. É preciso não esquecer que o Ministério das Finanças albergava já alguns serviços que se destacavam nos estudos sobre a Administração Pública, como a Direção Geral da Contabilidade Pública, no seio da qual surgiria o Gabinete de Estudos António José Malheiro. Esta ligação entre o Ministério das Finanças e a reforma administrativa acaba por ser uma característica bastante presente internacionalmente. De facto, na nova lógica da administração para o desenvolvimento, destacava-se a necessidade de um Ministério das Finanças mais interventivo e com maior capacidade técnica (AZEVEDO, 2019, p. 969).

Nomeada a 29 de janeiro e empossada a 12 de março de 1952, a CCIEESP tinha como objetivo o estudo dos fatores que incidiam sobre a produtividade dos serviços públicos e a apresentação de sugestões tendentes à sua melhoria. Para tal deveria propor a colocação

⁸ Lei n. 2045, *Diário do Governo*, n. 264, série I, 23 de dezembro de 1950, p. 1346.

⁹ Decreto n. 38503, *Diário do Governo*, n. 235, série I, 12 de novembro de 1951, p. 979.

¹⁰ Professor no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras e no Instituto Superior Técnico, membro do Centro de Estudos Económicos do Instituto Nacional de Estatística e presidente do respetivo Conselho Geral, presidente do Conselho Técnico Corporativo e delegado de Portugal nos trabalhos da OCE para liberalização das trocas. Foi ainda subsecretário de Estado do Tesouro, governador do Banco de Portugal e Ministro das Finanças entre 1955 e 1965. Jorge Braga de Macedo, Pedro Soares Martínez e Manuel Jacinto Nunes, *António Manuel Pinto Barbosa, Economista e Governante*, Working Paper# 577, Nova School of Business and Economics, 2013.

em prática de vários preceitos “quanto a organização e técnica, por forma a proporcionar o máximo de rendimento com o mínimo dispêndio”.¹¹ Esta disposição enquadrava-se nas lógicas que, desde o período anterior à II Guerra Mundial, vinham sendo debatidas na Assembleia Nacional (AN). Lógicas que exigiam que os fundos públicos fossem aplicados de forma a proporcionar melhorias efetivas no rendimento do trabalho e um menor dispêndio, mediante a aplicação de providências relativas à organização e à técnica dos serviços. Sob orientação do Ministro das Finanças, Artur Águedo de Oliveira, a comissão deu especial atenção, nos seus trabalhos, à adaptação dos quadros de pessoal às tarefas a desempenhar em cada serviço; ao evitar de perdas de tempo e de uma especialização excessiva; e à diminuição dos custos. Desenvolveu ainda estudos relativos à simplificação racional do trabalho e à sua mecanização; ao fim de formalidades inúteis e à renovação de métodos e práticas.¹²

A CCIEESP realizou um exaustivo trabalho de inventário de documentação especializada e de estudo sobre as problemáticas solicitadas. As suas conclusões reafirmaram a necessidade de atualização permanente dos métodos de trabalho na Administração Pública, defendendo que esta não poderia ser atingida através de medidas parcelares e intermitentes propostas por órgãos transitórios. Pela primeira vez, encontrava-se fundamentada a necessidade de criação de um serviço permanente especialmente encarregue da prossecução da reforma administrativa.¹³ A importância de um organismo com estas características para o início de uma reforma administrativa estruturada era já unânime internacionalmente, sendo referido nas publicações da especialidade (ONU, 1951). Contudo, em Portugal, as conclusões desta comissão não convenceriam o Governo, pois a decisão política para a sua criação surgiria somente cerca de quinze anos depois. De facto, começava já a ser notória a descoincidência entre os objetivos da elite desenvolvimentista, cujo discurso se encontra presente nestes estudos, e as prioridades do regime. Um desencontro que seria mantido até ao final do Estado Novo, não obstante os desafios da conjuntura terem permitido, em alguns momentos, a concretização dos ideais desenvolvimentistas.¹⁴

Assim, a lógica que perpassa estes anos continua a ser marcada pelo privilégio atribuído aos estudos e ações de carácter parcial, não se enveredando por uma solução de

¹¹ Resumo do decreto n. 38503, *Diário do Governo*, n. 235, série I, 12 de novembro de 1951.

¹² Assembleia Nacional, legislatura 6, sessão legislativa 3, n. 103, 25 de novembro de 1955, p. 44.

¹³ Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa I, n. 2, 27 de novembro de 1957, p. 62.

¹⁴ Um destes momentos surge no ano de 1967, quando a necessidade de colocar em prática o III Plano de Fomento conduz à decisão política de criar o Secretariado da Reforma Administrativa.

conjunto. De facto, além da CCIEESP, foram criadas pequenas comissões *ad hoc* encarregues de estudar variados assuntos ligados a uma reforma administrativa cujo caráter sistemático permaneceria por concretizar. Em 1948 era criada, também no Ministério das Finanças, a Comissão para a Uniformização de Impressos; em 1951, seria constituída a Comissão da Reforma Fiscal; em 1952, o Centro de Normalização da Inspeção-geral dos Produtos Agrícolas e Industriais; em 1954, a Comissão para a Instalação e Estudo dos Serviços Mecanográficos; e, em 1957, a Comissão Coordenadora das Publicações do Estado (GONÇALVES, 1961, p. 28).¹⁵ Aureliano Felismino, Diretor-Geral da Contabilidade Pública, referiria ainda, em resposta a um inquérito de preparação da participação da delegação portuguesa no XI Congresso Internacional das Ciências Administrativas, o importante papel que viria a ser desempenho pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, pelo Instituto Nacional de Investigação Industrial e pela Junta de Investigações do Ultramar.¹⁶

Contudo, estes organismos debatiam-se com vários entraves ao seu funcionamento. Entraves causados quer pelo caráter limitado do trabalho passível de ser desenvolvido em formato de comissão, quer pela resistência dos funcionários¹⁷ e pela primazia atribuída à execução em detrimento do estudo, como forma de apresentar realizações imediatas.¹⁸ Apesar dos pressupostos da reforma dos serviços públicos continuarem a estar presentes em quase todos os pareceres da CC e Leis de Meios da década de 1950, a sua aplicação permaneceria inconsistente, não tendo um impacto real nos problemas da Administração Pública.¹⁹ Também a criação de um órgão permanente e especializado dedicado à reforma administrativa se manteria em espera até ao final da década de 1960, não obstante as várias referências à necessidade de colmatar a sua falta.

Neste contexto, o ano de 1957 parece marcar um momento de maior interesse pelas questões da racionalização administrativa, resultando numa maior concretização das medidas tendentes a alcançá-la. De facto, os desafios do momento obrigavam à construção

¹⁵ Assembleia Nacional, legislatura 8, sessão legislativa 1, n. 2, 28 de novembro de 1961, p. 61.

¹⁶ ANTT, Arquivo Oliveira Salazar, Correspondência Oficial, Finanças, caixa 45, pasta 12; Correspondência sobre a participação portuguesa no Congresso Internacional das Ciências Administrativas, 3 de fevereiro de 1959, p. 90.

¹⁷ Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (ACMF), Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Serviços mecanográficos, Ofício confidencial de Dario Gonçalves ao Diretor Geral da Contabilidade Pública, “Algumas considerações acerca da atual posição dos Serviços Mecanográficos”, 17 de janeiro de 1958, p. 5-6.

¹⁸ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Serviços mecanográficos, Memorial elaborado pelo vogal representante da Contabilidade Pública, “O meu pensamento sobre os serviços mecanográficos”, 1 de outubro de 1957, p. 2.

¹⁹ Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa 3, n. 164Sl, 7 de abril de 1960, p. 51.

de uma Administração Pública mais eficaz. Neste ano, os trabalhos preparatórios do II Plano de Fomento encontravam-se em curso, contando com uma nova percepção sobre o desenvolvimento económico; em setembro, pela mão de Marcelo Caetano, o governo definiria a política de adesão à EFTA (ROSAS, 1994, p. 506); e em novembro, com Caetano como Ministro da Presidência, seria criada a SGPC²⁰

como primeiro esboço de centralização e coordenação administrativa da Presidência do Conselho, com inclusão de um serviço embrionário para o planeamento económico (a Inspeção Superior do Plano de Fomento), donde mais tarde resultou o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (...).²¹

Não é, ainda, despiciendo referir o impacto de algumas iniciativas da AEP que têm lugar nesse ano, em colaboração com o Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório do Distrito de Lisboa. Sob a égide do Projeto n. 381 da AEP, tem lugar o I Curso de Organização de Escritórios regido pelo técnico norte-americano Edward J. Gauthier. O sucesso deste encontro garantiria a sua continuação, sendo o segundo realizado em 1958 com regência de Edward J. Gauthier e de O. R. Wessels, da Universidade de Syracuse, consultores que realizariam, igualmente, cursos em Coimbra e no Porto (BARATA, 1963, p. 10-II).

Nesta conjuntura é, pela primeira vez, introduzida numa lei de autorização de receitas e despesas a necessidade de criação “de um serviço permanente encarregado de estudar e propor o que julgar mais conveniente à progressiva racionalização dos serviços públicos”.²² A lei n. 2090 sugeria ainda que este organismo adquirisse o formato de um serviço de Organização e Métodos (O&M), integrando-o na orgânica do Ministério das Finanças, na esteira dos estudos realizados pela CCIEESP.²³ O parecer da CC acabaria por sugerir o alargamento das suas funções, passando a caber-lhe não apenas o estudo, mas também a proposta das “medidas mais convenientes à progressiva racionalização dos serviços públicos”²⁴, atribuindo-lhe, assim, um papel mais interventivo.

²⁰ Decreto-Lei nº 41383, *Diário do Governo* n. 265/1957, série I, 22 de novembro de 1957, p. 1183-1185.

²¹ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Criação do Secretariado da Reforma Administrativa, “Projeto de lei sobre a criação do Secretariado da Reforma Administrativa”, p. 6.

²² Lei n. 2090, *Diário do Governo*, n. 290, série I, 21 de dezembro de 1957, p. 1352.

²³ Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa I, n. 2, 27 de novembro de 1957, p. 62.

²⁴ Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa I, n. 4, 10 de dezembro de 1957, p. 97.

A tipologia escolhida para o organismo coordenador, assumindo a estrutura de um núcleo de O&M, encontrava-se de acordo com as lógicas internacionais. Estas defendiam a necessidade de centralização do estudo dos problemas administrativos e de controlo financeiro, através da ligação entre os serviços de O&M e de orçamentação. Mas também os estudos feitos nacionalmente apontavam para a mesma necessidade, na esteira do decreto n. 16670 que criou, em 1929, a Intendência-Geral do Orçamento, organismo que não chegaria a entrar em funcionamento.²⁵ Contudo, os entraves mantinham-se. Somente em novembro de 1958 seria referida na AN a conclusão da elaboração do diploma que criaria o referido serviço de O&M.²⁶ E apenas em março de 1959 a imprensa daria conta da publicação do decreto promovendo o estudo de uma simplificação administrativa.²⁷

Porém, em 1959, a lentidão do processo acabaria por dar lugar à sua desagregação. Contrariando a anterior tentativa de criação de um organismo único e permanente encarregue do estudo e aplicação da reforma administrativa, o Conselho de Ministros aprova uma resolução que defende a criação de comissões de simplificação administrativa em todos os ministérios civis.²⁸ Estas comissões deveriam aconselhar sobre a realização de providências simples, diretas e eficazes, tendentes à simplificação dos serviços. Além disso, numa primeira fase deveriam abster-se de enveredar por reformas estruturais, necessariamente mais morosas²⁹ e, diga-se, mais dificilmente aceites pela hierarquia da Administração Pública. O passo atrás revelado com a opção pelas comissões demonstra como a criação de um organismo com carácter centralizador e com poder de atuação sobre as restantes estruturas da Administração Pública era olhada com receio, sobretudo quando poderia atribuir um maior poder aos desenvolvimentistas do regime. Receio acrescido num ano que seria, também, marcado pela tentativa de Salazar de restaurar a unidade interna (ROSAS, 1994, p. 528) afastando os “líderes” das fações que se digladiavam no seio do regime, o que acabou por conduzir à saída de Marcelo Caetano como Ministro da Presidência.

²⁵ Idem, *ibidem*.

²⁶ Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa 2, n. 64, 25 de novembro de 1958, p. 44.

²⁷ Como exemplo, cf. A simplificação dos métodos burocráticos e as relações dos serviços do Estado com o público. *O Século*. Lisboa, ano 79., n. 27640, 20 de março de 1959, p. 1 e 4.

²⁸ Deputado Nunes Barata, Assembleia Nacional, legislatura 7, sessão legislativa 2, n. 130, 3 de julho de 1959, p. 1139.

ANTT, Arquivo Oliveira Salazar, Correspondência Oficial, Presidência do Conselho, caixa 59, pasta 36, “Atividade da comissão coordenadora da simplificação administrativa”, 1959, fl.3.

²⁹ Idem, *ibidem*, fl.4.

Apesar da criação das comissões de simplificação administrativa ter adiado o necessário surgimento de um organismo central responsável pela racionalização da Administração Pública, é relevante notar que estas seriam colocadas na dependência da recém-criada SGPC. Organismo que acolhia alguns dos desenvolvimentistas do regime e que era dirigido por Diogo de Paiva Brandão - figura próxima de Caetano e que viria, na década seguinte, a presidir quer ao GT 14, quer ao Secretariado da Reforma Administrativa (SRA). Porém, estas não deixariam de apresentar várias deficiências. O relatório intitulado *Situação e perspectivas da eficiência da Administração*³⁰, que serviu de ponto de partida aos estudos do GT 14, é claro ao referir as “fraquezas congénitas” das comissões, potenciadas pela “heterogeneidade da sua composição, a vastidão do seu mandato, a falta de instrumento jurídico regulador da sua organização e funcionamento e os reduzidos meios de ação ao seu dispor”.³¹ Contudo, as suas consequências positivas são, também, evidenciadas, destacando-se a lógica de reflexão sobre os problemas de organização e simplificação administrativa que despoletaram em numerosos funcionários durante vários meses; a presença destes temas na imprensa; a participação cidadã através da apresentação de sugestões e reclamações; a criação de serviços de informação; o lançamento de um vasto inquérito junto do pessoal de chefia; e a realização de vários trabalhos sobre matérias de simplificação administrativa nos Ministérios do Interior, Finanças, Educação Nacional e Saúde e Assistência.

A publicação do decreto-lei n. 42800, de 11 de janeiro de 1960, seria um dos principais resultados da sua atividade, tendo possibilitado a promoção de vários princípios de simplificação administrativa. Neste decreto torna-se, sobretudo, visível a preocupação com a descentralização dos serviços públicos, dispensando os membros do Governo de decisões que pudessem ser tomadas num nível inferior e conferindo aos funcionários de chefia maior autoridade e responsabilidade. Mas também permite verificar que a realização de uma reforma administrativa ampla e sistemática não é considerada viável, optando-se pela prossecução de providências consideradas prioritárias.³² De facto, a colocação em prática de medidas parciais continuaria. Até 1961 foram mecanizados alguns serviços, simplificando os métodos de pagamento de impostos; introduzindo a máquina de

³⁰ Relatório elaborado, sem indicação de autor, no âmbito dos estudos preparatórios do Plano Intercalar de Fomento.

³¹ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Atas do Grupo de Trabalho n. 14, “Situação e perspectivas da eficiência da Administração” que serviu de ponto de partida para os trabalhos do Grupo de Trabalho n. 14, p. 48.

³² Decreto-Lei n. 42800, *Diário do Governo*, n. 7, série I, 11 de janeiro de 1960, p. 15-16.

selar; e passando a Casa da Moeda a aceitar o uso de faturas previamente seladas.³³ Da mesma forma, foram criados organismos mais consentâneos com os esforços de reforma e simplificação das estruturas e da orgânica da Administração Pública.

No entanto, tornava-se cada vez mais claro que a ação das comissões de simplificação administrativa não podia dispensar a existência de um órgão central de carácter técnico, munido de pessoal especializado, responsável pela coordenação da reforma.³⁴ Tratava-se, no fundo, do confronto entre duas visões relativas ao modo como a reforma da Administração Pública deveria processar-se. Uma que se mantinha arreigada nos receios que o regime apresentava face a um desenvolvimento económico que poderia escapar ao controlo e colocar em perigo as suas prioridades políticas. E outra, a dos desenvolvimentistas, que acreditava que o fomento económico e social, ancorado numa Administração Pública eficaz, era essencial para a manutenção do Estado Novo.

A caminho da uma reforma sistemática e centralizada

Apesar de adiado, o objetivo de criar um organismo técnico central responsável pela reforma administrativa mantém-se na década de 1960. De facto, na esteira da preparação do Plano Intercalar de Fomento para 1965-67, baseado numa nova conceção de planeamento económico integral, são enfatizados os esforços de implementação de uma reforma administrativa sistemática e centralizada, que não se compadecia com as condições de trabalho apresentadas pelas comissões. Esta é uma das conclusões do relatório intitulado *A reforma administrativa. Contribuição para os trabalhos preliminares*, da autoria de Eduardo Vaz de Oliveira e publicado em 1962 (OLIVEIRA, 1962, p. 14). Editado pelo Ministério das Finanças, este estudo, enquadrado no contexto de preparação dos planos de fomento, serviria de base não só às providências tomadas nos anos imediatos, mas também à construção do programa de reforma administrativa apresentado no final da década.

Este relatório serviria, também, de base à Lei de Meios para 1962, designada como o “início de um movimento geral de atualização profunda do nosso sistema administrativo, em face das enormes transformações operadas no mundo das realidades” (OLIVEIRA, 1962, p. 5-6). Trata-se, de facto, da primeira fonte oficial na qual é apresentado um conceito de

³³ Assembleia Nacional, legislatura 8, sessão legislativa 1, n. 2, 28 de novembro de 1961, p. 54.

³⁴ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Atas do Grupo de Trabalho n. 14, “Situação e perspectivas da eficiência da Administração” que serviu de ponto de partida para os trabalhos do Grupo de Trabalho n. 14, p. 47.

reforma administrativa³⁵, definida como a adaptação dinâmica da organização dos serviços à evolução das realidades.³⁶ O projeto apresentado baseava-se em quatro princípios essenciais: pretendia-se uma reforma enquadrada nas possibilidades, tradições e idiossincrasias nacionais; processada de forma a que as inovações introduzidas não prejudicassem o funcionamento da estrutura existente; baseada na criação de um clima psicológico favorável; e orientada por um instrumento “cuja natureza esteja adaptada à importância, vastidão, tecnicismo e permanência dos problemas que vai tratar”.³⁷ A oportunidade e necessidade da reforma administrativa são, de forma clara, ligadas à manutenção do regime e ao ultrapassar dos desafios que lhe eram apresentados, sendo visível o novo contexto de Guerra Colonial que se desenhava. Apresentando influências positivas na melhor utilização dos recursos públicos, no bom funcionamento dos serviços e na criação das estruturas necessárias para a renovação administrativa do Ultramar, esta era considerada um “elemento decisivo do próprio progresso da Nação”.³⁸

O relatório de Eduardo Vaz de Oliveira é fulcral para os estudos que seriam desenvolvidos a partir de 1965, pois apresenta uma avaliação bastante consistente das problemáticas relativas à reforma administrativa, revelando conhecimento sobre a realidade internacional, sobre a amplitude e implicações dos processos de reforma e sobre a sua necessária adequação à realidade portuguesa. Deste conhecimento advém a consciência da necessidade de fasear o processo de reforma, estabelecendo uma lista de prioridades de acordo com as necessidades mais urgentes e os meios disponíveis para as satisfazer. A reforma deveria, assim, iniciar-se pela criação de um clima propício; pela formação de pessoal especializado; e pela atenção aos problemas de O&M, deixando, mais uma vez, para uma fase posterior a estrutura dos serviços. Finalizando, “em suma, e como em tantos outros domínios, procurar-se-á renovar na continuidade” (OLIVEIRA, 1962, p. 20).³⁹ A expressão escolhida não é inocente. “Renovar na continuidade” definia a evolução reformista advogada pelos “marcelistas”, como forma de adaptar o regime às realidades do pós-guerra (ROSAS, 1994, p. 505). De facto, no âmbito da preparação do Plano Intercalar de Fomento para 1965-67, era cada vez mais forte a convicção de que a sua execução dependia

³⁵ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Criação do Secretariado da Reforma Administrativa, “Projeto de Lei sobre criação do Secretariado da Reforma Administrativa”, p. 2.

³⁶ Assembleia Nacional, legislatura 8, sessão legislativa I, n. 2, 28 de novembro de 1961, p. 62.

³⁷ Idem, *ibidem*.

³⁸ Idem, *ibidem*.

³⁹ Idem, *ibidem*, p. 63.

da promoção da modernização das orgânicas e métodos de trabalho nos serviços públicos e do reajustamento dos serviços de planeamento.⁴⁰

Em 1965, a há muito adiada convicção sobre a necessidade de criação de um organismo técnico central destinado ao estudo e gradual execução de um programa geral de reforma administrativa ganha finalmente forma. Após a prevalência de tentativas fragmentárias, dispersas e isoladas que não obedeciam a um plano e a uma visão de conjunto, a criação de um órgão técnico central responsável pela reforma administrativa era um passo essencial para a prossecução da mesma. A criação, no seio da CIPIE, do GT 14, dedicado ao estudo e planeamento da reforma administrativa, apresentou-se como o primeiro passo consistente para o surgimento daquele que viria a ser o SRA, estabelecido pelo decreto-lei n. 48058, de 23 de novembro de 1967.

Mediante resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, este grupo de trabalho recebeu como mandato a elaboração de um relatório de análise sobre a situação da eficiência da Administração Pública, no qual deveriam ser propostas as linhas gerais da reforma administrativa.⁴¹ No seu seio agrupam-se os desenvolvimentistas do regime que, de forma mais ou menos clara, vinham sendo responsáveis pelos esforços de melhoria da produtividade da administração pública desde 1950. Como tal, não é de estranhar que o GT 14 venha a basear os seus estudos naqueles que vinham sendo feitos desde a década anterior e, como tal, que as suas conclusões acabem por não apresentar um carácter inovador (AZEVEDO, 2020b, p. 312-336). Da mesma forma, esta permanência de atores explica o modo como o GT 14 acabaria por plasmar nos seus relatórios o discurso dos desenvolvimentistas do regime. Grupo que, em 1965, constituía já uma estrutura informal, ramificada nos organismos ligados ao fomento nacional, que acreditava que o desenvolvimento económico era o caminho para a manutenção do Estado Novo.

Conclusão

Apesar de o órgão central responsável pela coordenação da reforma administrativa – o SRA – ter sido criado apenas em 1967, a investigação apresentada demonstra que este decorre de um longo caminho iniciado na década de 1950. Na época da vitória das democracias, as dinâmicas internacionais defendiam a necessidade de melhorar o nível de

⁴⁰ Assembleia Nacional, legislatura 8, sessão legislativa 4, n. 164, 10 de dezembro de 1964, p. 4080.

⁴¹ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Projeto de Lei sobre criação do Secretariado da Reforma Administrativa, p. 9.

eficiência das Administrações Públicas como forma de suportar o desenvolvimento económico e social. Em Portugal, o Plano Marshall havia evidenciado as fragilidades da Administração Pública e a maior abertura ao exterior encetada na época possibilitava o contacto com organismos que advogavam um novo modo de olhar para a economia. Tornava-se claro que a sobrevivência do regime dependia da sua capacidade de fomentar o desenvolvimento económico e o Estado Social, processo que deveria ser baseado numa Administração Pública capaz. Era necessário simplificar burocracias, diminuir os custos e apostar na formação e na melhoria das condições socioeconómicas do funcionalismo público.

Entre 1950 e 1965 foram desenvolvidas algumas providências tendentes ao estudo dos vícios e potencialidades da Administração Pública. Neste percurso evidencia-se a presença dos desenvolvimentistas do regime. Uma nova geração de quadros saída das universidades durante o pós-guerra que advogava um novo rumo para o país, baseado no fomento da economia, no planeamento económico moderno e no desenvolvimento do Estado Social. Escol técnico que acreditava que a indústria deveria ser o motor do desenvolvimento e uma Administração Pública eficaz o seu suporte. Ansiando uma mudança a partir de dentro, integram-se, nas décadas de 1950 e 1960, nas estruturas técnicas do regime ligadas ao planeamento económico. Alguns pela mão de Marcelo Caetano ou direta ou indiretamente influenciados pelo programa dos “marcelistas” e dos restantes apoiantes do discurso “tecnocrata”.

A presença destes indivíduos, dos organismos que estes integravam e do discurso que partilhavam é constante ao longo das décadas de 1950 e 1960, no que diz respeito aos esforços de reforma da Administração Pública. Esta realidade acabaria por explicar o porquê dos estudos desenvolvidos pelo GT 14 terem sido fundamentalmente baseados naqueles que haviam sido feitos anteriormente, bem como o facto das suas conclusões não apresentarem um carácter inovador, repetindo aspetos considerados anteriormente. Assim, mais do que um momento inicial na aposta na reforma administrativa, a criação do GT 14 constitui o culminar de um processo iniciado quinze anos antes.

Esta investigação demonstra a progressiva concretização de uma estratégia de desenvolvimento económico e social defendida pelos desenvolvimentistas do regime. Mas demonstra, igualmente, o desencontro entre o seu discurso e ação e as prioridades do Estado Novo. Um regime que, embora tenha permitido a assunção destes grupos nos organismos técnicos do Estado, nunca deixou de reacear alguns dos pressupostos da visão

que estes tinham para o país, tendo adiado até 1967 a decisão política de criação de um organismo técnico central e coordenador da reforma da Administração Pública.

Esta decisão política acabaria por surgir a reboque dos desafios da conjuntura, num momento em que o Estado Novo ensaiaria aquela que foi, talvez, a sua última tentativa de adaptação às transformações do período, nas vésperas do III Plano de Fomento. Apenas em 1967 seria criado o há muito desejado SRA. Porém, quer a estrutura do organismo, quer as bases do que viria a ser o projeto de reforma apresentado em 1968, encontram-se nos estudos e providências desenvolvidos na década de 1950 e no início do decénio seguinte. Estes comprovam a continuidade de uma consciência que vai amadurecendo, na esteira das lógicas internacionais do período, e de uma visão sobre o desenvolvimento do país que demoraria quase duas décadas a ser validada pelo poder político.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Ana Carina. Engenheiros e católicos como arautos do desenvolvimento industrial no Portugal do Estado Novo (1945-1974). In: BRANDÃO, Tiago (org.) *História Biográfica e Intelectual da Ciência e da Tecnologia: Atores, Ideias e Identidades*. Lisboa: E-IHC, coleção editorial do Instituto de História Contemporânea, 2020, p. 193-213.

AZEVEDO, Ana Carina. O “Estado Novo” Português e os estudos sobre a reforma administrativa (1965 - 1969). *Locus - Revista de História*, volume 26, n. 1, 2020, p. 312-336.

AZEVEDO, Ana Carina. Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970). *Revista de Administração Pública*, volume 53, n. 5, 2019, p. 960-974.

BARATA, Victor. *Organização + Simplificação = Produtividade*. Lisboa: Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório do Distrito de Lisboa, 1963.

BARBOSA, Armando. *A organização nas empresas, fator de produtividade e de progresso social*. Comunicação 125 do II Congresso da Indústria Portuguesa. Lisboa: Tipografia da E.N.P., [DL 1957].

CAETANO, Marcelo. O planeamento económico em Portugal. *Estudos de Ciências Políticas e Sociais*, n. 21. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar, 1959. (falta indicação de página)

CAETANO, Miguel. Curriculum vitae de Marcello José das Neves Alves Caetano. *Arganília. Revista Cultural da Beira-Serra*, n. 21, 2007, p. 43-54.

CAIDEN, Gerald. Development, administrative capacity and administrative reform. In: *International Review of Administrative Sciences*, volume 39, n. 4, 1973, p. 327-344.

- FERNANDES, Filipe. *Os empresários de Marcello Caetano*. Alfragide: Casa das Letras, 2018.
- FERREIRA, Nuno Estêvão Ferreira. O catolicismo português e o debate sobre o desenvolvimento económico na década de 1960. In: GONÇALVES, Leandro Pereira e REZOLA, Maria Inácia (dir.). *Igreja e ditaduras no mundo lusófono*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2019, p. 249-276.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Conceito de Reforma Administrativa*. Lisboa: Instituto Democracia e Liberdade, 1980.
- GANT, George. The concept of development administration. In: OTENYO, Eric e LIND, Nancy (eds.). *Comparative public administration: the essential readings*. Amesterdão: Elsevier, 2006, p. 257-285.
- GARRIDO, Álvaro. Conjunturas políticas e economia. In: LAINS, Pedro e FERREIRA DA SILVA, Álvaro (org.). *História Económica de Portugal (1700-2000)*, volume III. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 451-474.
- GONÇALVES, Carlos. *Emergência e Consolidação dos Economistas em Portugal*. Tese de Doutoramento em Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Porto, 1998.
- GONÇALVES, Dario. *Organização e métodos. Algumas notas*. Lisboa: Gabinete de Estudos António José Malheiro, 1961.
- GONÇALVES, Júlio. *A Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2000.
- MACEDO, Jorge Braga de; MARTÍNEZ, Pedro Soares e JACINTO NUNES, Manuel. *António Manuel Pinto Barbosa, Economista e Governante*. Working Paper# 577. Lisboa: Nova School of Business and Economics, 2013.
- MENDES, José de Sousa. Administração e Desenvolvimento. *Análise Social*, volume 7, n. 27-28, 1969, p. 447-474.
- MONTEIRO, Alberto. Aspetos técnicos da organização das Caixas de Previdência. Formação do pessoal; mecanização de serviços. In: *Comunicações. 1.º Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social*, volume V. Lisboa, s.n., 1961, p. 141-151.
- OLIVEIRA, Eduardo. *A reforma administrativa. Contribuição para os trabalhos preliminares*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1962.
- OLIVEIRA, Eduardo. *O processo administrativo gracioso*. Lisboa: Ministério das Finanças, 1962.

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.

REIS, Joana. *A transição impossível. A rutura de Francisco Sá Carneiro com Marcello Caetano.* Lisboa: Casa das Letras, 2010.

ROLLO, Fernanda. *Portugal e o Plano Marshall. Da rejeição à solicitação da ajuda norte-americana (1947-1952).* Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

ROSAS, Fernando. A lenta agonia do salazarismo. In: MATTOSO, José (dir.). *História de Portugal*, volume 7: O Estado Novo. Lisboa: Editorial Estampa, 1994, p. 503-543.

SALAZAR, António de Oliveira. Os problemas nacionais e a ordem da sua solução. In: *Discursos e Notas Políticas.* Coimbra: Coimbra Editora, 2015, p. 41-44.

SILVA PINTO, Joaquim da. Algumas considerações e evocações sobre os anos finais do Salazarismo e a fase marcelista do regime da Constituição de 33. In: MEDINA, João (org.). *História de Portugal*, volume XVII. Amadora: Ediclube, 2004, p. 407-460.

Recebido em: 14 de setembro de 2020

Aprovado em: 03 de novembro de 2020

"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/II3250/2015. 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."