

**A caminho da reforma administrativa.
O Grupo de Trabalho n.º 14 e a criação do
Secretariado da Reforma Administrativa (1965-1969)**

**Seeking for Administrative Reform.
The Working Group No. 14 and the creation of the
Secretariat for Administrative Reform (1965-1969)**

ANA CARINA AZEVEDO

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

aazevedo@fcsih.unl.pt

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

Texto recebido em / Text submitted on: 12/06/2019

Texto aprovado em / Text approved on: 19/05/2020

Abstract

Since the 1950s, some studies began to emphasise the need to improve the productivity level of the Portuguese Public Administration. Simultaneously, some attempts are made to simplify and reduce bureaucracy in administrative work, but these experiences remain partial and are not included in a global plan. To overcome these problems, the reformist measures took by the Government had to be systematised and synchronised with the objectives of economic and social development. And, to that end, it should be established a central and technical organisation capable of promoting and coordinating the reform. After being constantly postponed, only in 1965 a clear step was taken to its creation, with the emergence of Working Group No. 14 within the Commission on Planning and Economic Integration. This body was entrusted with the preparatory studies for administrative reform and it would ultimately be responsible for setting up the Secretariat for Administrative Reform. Based on its largely unpublished reports, this article aims to analyse the structure and the main topics studied by the Working Group.

Resumo

Desde os anos de 1950 vinham a desenvolver-se estudos e reflexões em torno da necessidade de melhorar o nível de produtividade da Administração Pública portuguesa. São feitas algumas tentativas de simplificação e desburocratização do trabalho administrativo, porém, estas mantêm-se parciais e não chegam a apresentar um plano de conjunto. Para superar estas limitações tornava-se necessário que as medidas reformistas fossem sistematizadas e coordenadas com os objetivos do desenvolvimento económico e social. E, para tal, deveria ser estabelecido um órgão técnico central impulsionador e coordenador da reforma. Sendo constantemente adiado, apenas em 1965 seria dado um passo concreto para a sua criação, com o surgimento do Grupo de Trabalho n.º 14 no seio da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Este organismo foi incumbido dos estudos preparatórios para a reforma administrativa e acabaria por ser responsável pela criação do órgão central afeto à mesma: o Secretariado da Reforma Administrativa. Partindo do seu espólio, em grande medida inédito, este

It also intends to understand how it helped to define the guidelines for the Secretariat for Administrative Reform and for the subsequent project of modernisation of the Portuguese Public Administration.

Keywords: Portugal; “Estado Novo”; Public Administration; Reform; Working Group No. 14.

artigo pretende analisar a constituição e os principais temas estudados pelo Grupo de Trabalho e o modo como estes ajudaram a definir as linhas orientadoras do Secretariado da Reforma Administrativa e do subsequente projeto de reforma da Administração Pública portuguesa.

Palavras-chave: Portugal; Estado Novo; Administração Pública; Reforma; Grupo de Trabalho n.º 14.

Introdução

Desde o final da II Guerra Mundial tornou-se clara, a nível internacional, uma preocupação acrescida com as Administrações Públicas e com a sua capacidade de atuar enquanto agentes dinamizadores do desenvolvimento económico e social¹. Na época da vitória das democracias e à medida que se desenrolava a Guerra Fria, uma Administração Pública eficiente era considerada o garante da paz e da defesa contra a expansão do socialismo. Tornava-se, assim, essencial que estas fossem reformadas de forma a estarem aptas para sustentar o processo de desenvolvimento e para dar resposta às solicitações dos cidadãos². Neste âmbito, o conceito de Administração para o Desenvolvimento difunde-se internacionalmente.

Portugal não escapa a esta dinâmica. Mediante a maior abertura ao exterior encetada na época, o país entra em contacto com organismos que defendiam o estabelecimento de condições para a melhoria da produtividade das Administrações Públicas. Começa, assim, a testemunhar-se um aumento das reflexões sobre as características, vícios e potencialidades da administração portuguesa. Nos anos de 1950 começam a desenvolver-se algumas tentativas parciais para melhorar certos aspetos da Administração Pública, sobretudo no que diz respeito às questões da simplificação e desburocratização administrativas. Mas em meados dos anos de 1960, não obstante estas diligências parciais e sem um plano de conjunto, a Administração Pública portuguesa continuava a apresentar pouca eficácia e um baixo nível de produtividade. O desenvolvimento económico do país que se evidencia na época³ e as novas tarefas que o Estado era chamado a desempenhar, criavam uma crescente complexidade administrativa a um Estado já bastante burocratizado e regulamentado que não consegue responder aos novos desafios que lhe eram colocados. Para melhorar o seu nível de eficiência era necessário racionalizar e automatizar processos e aplicar métodos científicos de organização do trabalho,

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.

¹ George Gant, “The concept of development administration” in Eric Otenyo & Nancy Lind (eds.), *Comparative public administration: the essential readings*, Amsterdam; Netherlands, Elsevier, 2006, p. 257-285.

² Gerald Caiden, “Development, administrative capacity and administrative reform”, *International Review of Administrative Sciences*, 39(4) (1973), p. 327-344.

³ Álvaro Garrido, “Conjunturas políticas e economia” in Pedro Lains e Álvaro Ferreira da Silva (org.), *História Económica de Portugal (1700-2000)*, volume III, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 468.

numa lógica em que o conhecimento técnico adquire um novo peso⁴. Por outras palavras, era necessário dar início a uma reforma administrativa.

Esta consciência não se encontra apenas relacionada com as lógicas internacionais que chegam a Portugal através da maior abertura ao exterior encetada na época. Ela deriva de propósitos internos bastante ligados à própria manutenção do regime e dos seus objetivos, numa época em que este deveria mostrar-se capaz de responder aos desafios que lhe eram colocados no campo económico e social. E, sobretudo, deriva das novas lógicas de planeamento económico que se evidenciam na década de 1960 e que são suportadas pelo voluntarismo de alguns grupos que se movimentam no interior do aparelho de Estado, não tanto pela sua vinculação política ao regime, mas pelo seu papel enquanto técnicos.

Na esteira dos estudos feitos na década anterior e das lógicas do planeamento integral da economia, torna-se notório não ser possível promover o desenvolvimento económico sem o suporte de uma Administração Pública eficaz. Como tal, durante os trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento foi criado, na Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE), o Grupo de Trabalho n.º 14 (GT 14), responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa. Dos seus trabalhos esperava-se o surgimento do organismo técnico central que viria a ser criado apenas em 1967, com o nome de Secretariado da Reforma Administrativa (SRA). A análise da criação do GT 14 permite compreender o modo como esta é devedora do voluntarismo da nova geração de quadros técnicos que, estando inserida nas estruturas do regime ligadas ao planeamento económico, plasma nos Planos de Fomento os seus ideais para o desenvolvimento do país. Permite, igualmente, verificar o modo como o desfasamento entre esta visão tecnocrática e as opções políticas do regime iria ser uma das causas do fraco nível de implementação dos objetivos delineados.

Apesar da existência do GT 14 e do SRA serem conhecidas, quer a sua ação, quer as reflexões que ao longo do Estado Novo foram feitas relativamente à reforma administrativa são, em grande medida, desconhecidas. A documentação do Grupo de Trabalho permite entender as características que pautaram os estudos sobre a reforma administrativa em Portugal, bem como o processo de criação do SRA. Partindo da análise do seu espólio, este artigo pretende refletir sobre a ação do GT 14 e entender o caminho percorrido até à criação

⁴ Marcelino Lyra Passos, “A discussão sobre a reforma administrativa nos finais do Estado Novo: um exemplo da incapacidade de reforma do caetanismo” in *A Sociologia e a sociedade portuguesa na viragem do século. Atas do I Congresso Português de Sociologia*, volume 2, Lisboa, Fragmentos, 1990, p. 630-632.

do órgão responsável pela reforma administrativa. Pretende-se compreender as principais reflexões feitas, os temas em análise e entender de que forma os estudos do GT 14 definiram as linhas orientadoras do SRA e do projeto de reforma administrativa apresentado em 1968.

1. A reforma da Administração Pública nas novas lógicas do planeamento económico

A criação do GT 14 em 1965 encontra-se profundamente relacionada com as novas lógicas do planeamento económico que plasmaram a preparação e vigência do Plano Intercalar e do III Plano de Fomento⁵. É com o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 que pode ser, pela primeira vez, identificada uma tentativa de planeamento integral da economia, que havia de ser prosseguida no III Plano de Fomento. Os trabalhos de planeamento do desenvolvimento económico desenvolvidos na época alertaram para as deficiências administrativas do país que, de resto, haviam já sido evidenciadas pelo Plano Marshall. Estes demonstraram ser necessário estender as lógicas da produtividade à administração do Estado, renovar estruturas, organismos e métodos de trabalho e garantir que o setor público mantinha uma capacidade de atração dos melhores funcionários. Mas, simultaneamente, tornava-se clara a fraca preparação do funcionalismo público e o perigo da sua tendência de fuga para o setor privado, atraído por melhores salários e melhores apoios sociais. Tornava-se, assim, necessário enveredar por uma reforma da Administração Pública que a pudesse tornar suporte do desenvolvimento económico e social⁶, sendo esta essencial para o alcançar dos objetivos estipulados nos Planos de Fomento⁷. Não é, portanto, de estranhar que o GT 14 nasça dos estudos preparatórios para o III Plano de Fomento e da ação dos organismos mais ligados às lógicas do planeamento económico.

De facto, em julho de 1965, ao definir as linhas gerais a seguir nos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento, o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos (CMAE) decide a reorganização dos serviços

⁵ Diogo Freitas do Amaral, *Conceito de Reforma Administrativa*, Lisboa, Instituto Democracia e Liberdade, 1980, p. 1.

⁶ Júlio Gonçalves, *A Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2000, p. 129.

⁷ José de Sousa Mendes, “Administração e Desenvolvimento”, *Análise Social*, 7 (n.º 27-28) (1969), p. 469.

centrais de planeamento, a fim de estes poderem corresponder às missões cada vez mais complexas que lhes eram solicitadas. Neste âmbito, é aperfeiçoada a estrutura e os meios de ação do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC)⁸, organismo criado em 1962⁹ e que se desenvolveu enquanto centro da estrutura técnica de planeamento do regime, cabendo-lhe coordenar os programas de assistência técnica prestada por organismos internacionais a projetos que interessassem ao desenvolvimento económico nacional. Seria, igualmente, ampliada a orgânica da CIPIE, comissão constituída por vários grupos de trabalho responsáveis pelo estudo das questões mais prementes ligadas ao planeamento económico. Nela seria constituído, no mesmo ano, o GT 14, responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa.

As lógicas de planeamento que perpassavam o Plano Intercalar e o III Plano de Fomento são, também, indissociáveis de uma nova geração de quadros que havia passado a ter uma presença cada vez mais marcante no aparelho de Estado, nomeadamente, nos departamentos ligados ao planeamento económico¹⁰. Esta geração – que englobava economistas, engenheiros e juristas, alguns designados por tecnocratas, “tecnocatólicos” ou ainda “geração social desenvolvimentista” –, faz o seu caminho no interior das estruturas técnicas do Estado. Os seus membros participavam com frequência nos assuntos da administração enquanto técnicos e consultores, fixando-se paulatinamente em alguns organismos como o Instituto Nacional de Investigação Industrial (INII), o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra, o Ministério das Corporações ou o STPC¹¹. Eram ainda assíduos participantes nas redes de transferência do conhecimento possibilitadas pelas ações de formação e programas de assistência técnica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Agência Europeia de Produtividade (AEP), nas quais as ciências administrativas e o seu impacto nas lógicas do desenvolvimento económico e social estavam presentes.

O seu trabalho permitiria o desenvolvimento e a difusão de uma nova forma de pensar o planeamento e o desenvolvimento económico. E a sua participação nos órgãos que estruturariam os Planos de Fomento na década de

⁸ António da Motta Veiga, *Projeto de III Plano de Fomento para 1968-1973*, Lisboa, SNI, 1967, p. 11.

⁹ Decreto-Lei n.º 44652, *Diário do Governo* n.º 248/1962, 1º Suplemento, Série I, 27 de outubro de 1962, p. 1409-1416.

¹⁰ Carlos Gonçalves, *Emergência e Consolidação dos Economistas em Portugal*, Tese de Doutoramento (policopiado), Porto, FLUL, 1998, p. 634.

¹¹ Carlos Gonçalves, *Emergência...*, cit., p. 639.

1960 faria com que estes viessem a consagrar os seus ideais e intenções¹². Para eles era claro que o desenvolvimento do país e a resposta aos novos desafios apresentados aos Estados dependiam da existência de uma Administração Pública eficiente e célere, baseada em processos de trabalho racionalizados e em funcionários eficazes, motivados e em número suficiente. Como tal, os estudos preparatórios do III Plano de Fomento iriam destacar a necessidade da reforma da Administração Pública, apresentando o Plano todo um capítulo referente à reforma administrativa¹³. Ao analisar as lógicas que perpassam a criação do GT 14, tornar-se-á visível o modo como o voluntarismo desta geração de quadros técnicos se encontra presente no processo que conduziria à criação do SRA em 1967. No GT 14 iriam agrupar-se alguns dos desenvolvimentistas presentes no interior do regime – enquanto representantes de organismos ligados ao planeamento económico – e especialistas com ligações a entidades dedicadas às ciências administrativas, tornando-se visíveis as redes, muitas das vezes informais, que os ligavam.

O discurso destes grupos, plasmado nas análises feitas à Administração Pública portuguesa pelo GT 14, denunciaria os seus atrasos e deficiências, numa lógica que contradizia o carácter laudatório dos discursos do regime e que levou António de Oliveira Salazar a afirmar estarem a ser censurados, nos jornais, artigos menos perigosos para o regime do que alguns excertos dos Planos de Fomento¹⁴. De facto, 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 políticas¹⁵. Era evidenciada por alguns tecnocratas uma crença de que através do desenvolvimento económico e social se atingiria uma mudança política ou, no mínimo, uma certa liberalização. Era este o modelo de Laureano López Rodó, figura próxima de Marcello Caetano¹⁶. Contudo, apesar das reticências de Salazar, estes estudos e os agentes que os realizaram nunca colocariam o regime em causa. Pelo contrário, para eles, a reforma administrativa era um elemento essencial para que a Administração

¹² Carlos Gonçalves, *Emergência...*, cit., p. 635-636.

¹³ António da Motta Veiga, *Linhas gerais do III Plano de Fomento*, Lisboa, SNI, 1967, p. 22.

¹⁴ 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.

¹⁵ Nuno Estêvão Ferreira, “O catolicismo português e o debate sobre o desenvolvimento económico na década de 1960” in Leandro Pereira Gonçalves e Maria Inácia Rezola (dir.), *Igreja e ditaduras no mundo lusófono*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2019, p. 273.

¹⁶ Joana Reis, *A transição impossível. A rutura de Francisco Sá Carneiro com Marcello Caetano*, Lisboa, Casa das Letras, 2010, p. 214-15 e 243-44.

Pública pudesse ser suporte do desenvolvimento económico e social, que era condição da manutenção do regime e, na conjuntura da Guerra Colonial, das Províncias Ultramarinas. As deficiências apresentadas pela Administração Pública ultrapassavam, assim, a “esfera de um simples problema administrativo interno para revestir o aspeto de um elemento decisivo da própria segurança e sobrevivência da Nação”¹⁷.

2. Criação e composição do Grupo de Trabalho n.º 14

Como foi referido anteriormente, o GT 14 foi criado em 1965 no seio da CIPIE, sendo responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa ligados à preparação do III Plano de Fomento. Este órgão permaneceu em funções até 1969, constituindo o primeiro passo de carácter institucional para a criação de um órgão técnico central incumbido de preparar a reforma administrativa.

O GT 14, presidido pelo Secretário-Geral da Presidência do Conselho, Diogo de Paiva Brandão¹⁸, entrou em funcionamento a 27 de outubro de 1965, sendo constituído por representantes de cada um dos ministérios e também da Presidência do Conselho. A sua principal missão 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 numa situação aberta à concorrência internacional¹⁹.

Fazia, igualmente, parte do seu mandato a revisão do Estatuto da Função Pública e a reestruturação da orgânica da administração e estimativa das respetivas despesas. O Grupo de Trabalho deveria entregar o seu parecer final até 15 de outubro de 1966²⁰, prazo que não seria cumprido.

¹⁷ Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças [ACMF], Relatório do Grupo de Trabalho n.º 14 – subgrupo n.º 5, p.155-156.

¹⁸ “A reforma administrativa”, *O Direito*, 1 (1968), p. 110-111.

¹⁹ Arquivo de Prospetiva e Planeamento [APP], Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, Grupo de Trabalho n.º 14, CX V70-6, Constituição, comunicação do presidente do grupo 14, ao chefe de Gabinete do Ministro das Comunicações, 28 de agosto de 1965.

²⁰ 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, p.37.

A composição do GT 14 e dos subgrupos que o formavam evidenciava a presença dos desenvolvimentistas do regime, alguns deles ligados aos organismos responsáveis pelo planeamento económico e, outros, aos organismos nacionais e internacionais que se dedicavam ao estudo das ciências administrativas, como o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) ou a sua Secção Portuguesa, transformada em Instituto Português de Ciências Administrativas (IPCA) em 1968. Muitos deles eram ainda presença recorrente nas ações de formação da OCDE e da AEP²¹. Não obstante algumas mudanças ocorridas ao longo do tempo e a presença recorrente de substitutos nas reuniões do grupo, o GT 14 apresentava, inicialmente, a seguinte composição²². Como presidente encontrava-se Diogo de Paiva Brandão, que além de Secretário-Geral da Presidência do Conselho era ainda membro da Secção Portuguesa do IICA. Como secretário, constava João Salavessa Belo, também da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho (SGPC), evidenciando a importância que este organismo viria a ter enquanto coordenador dos estudos tendentes à reforma administrativa. Como representantes dos vários ministérios contavam-se António da Costa Figueira e Domingos Conte de Morais, pelas Corporações e Previdência Social; Carlos da Silva Gonçalves, pela Educação Nacional; Fernando Natividade Alves e Francisco António Godinho Lobo, pelas Finanças; António Pedrosa Pires de Lima e José Gaspar da Cruz Filipe, pelo Interior; António Miguel Caeiro, pela Justiça; João Manuel Hall Themido, pelos Negócios Estrangeiros; Artur Bonneville Franco e Mário Gonçalves Ferreira, pelas Obras Públicas; Alberto de Deus Baptista de Abreu, pela Saúde e Assistência; Fernando Pereira Bastos, pelo Ultramar; Augusto dos Santos César Pereira, pelo Comércio; Fernando da Silveira, pela Secretaria de Estado da Indústria; José Ferreira, pela Secretaria de Estado da Agricultura; e Miguel José de Bourbon Sequeira Braga, pelas Comunicações. Como elementos de ligação ao STPC encontravam-se José da Mata de Sousa Mendes e Júlio Dá Mesquita Gonçalves.

Foi ainda criada uma Comissão de Peritos que deveria ajudar a definir as linhas gerais da reforma administrativa, dar parecer acerca dos problemas básicos da mesma e esclarecer as dúvidas que pudessem surgir ao longo dos trabalhos. Dela faziam parte Marcello Caetano, como presidente; Manuel

²¹ José da Mata Sousa Mendes, “A reforma administrativa e o processo de desenvolvimento”, *Reformar a Administração Pública: um imperativo*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, p. 41-48.

²² APP, CIPIE.3.2.162, Caixa V70-6 – Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Grupos de Trabalho. Grupo de Trabalho n.º 14. Constituição, 1965.

Jacinto Nunes, ex-Secretário de Estado do Tesouro; Manuel Abranches Martins, ex-vice-presidente da Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos; Augusto Sá Viana Rebelo, presidente da Corporação da Indústria, assistido por Joaquim da Silva Pinto; João Borrvalho Ferreira Semedo, do Ministério do Ultramar; e Diogo de Paiva Brandão e António Miguel Caeiro, como representantes do GT 14.

O papel coordenador da SGPC, criada por Marcello Caetano em 1957 e que vinha já constituindo um primeiro esboço de centralização e coordenação administrativas²³, era assegurado por Diogo de Paiva Brandão, simultaneamente presidente do GT 14 e Secretário-Geral da Presidência do Conselho. A ligação ao STPC, onde circulava parte da nova geração de quadros técnicos associada às lógicas desenvolvimentistas, é também visível, sendo feita através de José da Mata de Sousa Mendes e Júlio Dá Mesquita Gonçalves, ambos também ligados à Secção Portuguesa do IICA e/ou ao IPCA após 1968. De facto, destes dois organismos fariam parte 8 dos 21 membros iniciais do GT 14 e 5 dos 8 membros da Comissão de Peritos²⁴, revelando quer a importância das redes criadas dentro e fora do aparelho de Estado que viriam a estar representadas no GT 14, quer o facto deste organismo ter tido a preocupação de agregar os principais especialistas na temática.

Outro aspeto relevante na composição do GT 14 é a ascendência de Marcello Caetano sobre alguns dos elementos deste grupo, o que explicaria, em parte, a sua escolha para a presidência de uma Comissão de Peritos que acaba por ser pouco referida na documentação do GT 14, apesar do seu relativo afastamento em relação ao regime que se mantinha desde 1962²⁵. É certo que Marcello Caetano era um dos maiores especialistas em Direito Administrativo do país, tendo sido um dos principais responsáveis pela reforma administrativa da década de 1930 e pelo Código Administrativo de 1940. Havia dirigido os trabalhos preparatórios do II Plano de Fomento e, sobretudo na Câmara

²³ Arquivo da Presidência do Conselho de Ministros, 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.

²⁴ Diogo de Paiva Brandão, António Pedrosa Pires de Lima, José Gaspar da Cruz Filipe, Mário Gonçalves Ferreira, Fernando da Silveira, Miguel José de Bourbon Sequeira Braga, José da Mata de Sousa Mendes, Júlio Dá Mesquita Gonçalves, Manuel Jacinto Nunes, Manuel Abranches Martins, Joaquim da Silva Pinto, Marcello Caetano.

²⁵ Apesar de continuar a pertencer ao Conselho de Estado, entre 1962 e 1968 dedicou-se sobretudo ao ensino e à jurisprudência. António Ventura, “Marcello Caetano”, *História de Portugal...*, cit., p. 404.

Corporativa e enquanto Ministro da Presidência, havia sido um forte impulsionador dos projetos desenvolvimentistas²⁶. Internacionalmente era também uma figura reconhecida na área, tendo-se tornado membro do IICA em 1936 e tendo sido eleito para a vice-presidência do mesmo em 1947²⁷. Seria, também, membro da sua Secção Portuguesa e o primeiro presidente da direção do IPCA²⁸, estando, por esta via, relacionado com a maioria dos membros do GT 14. Mas é também importante não esquecer que alguns dos implicados no desenvolvimento das lógicas do planeamento eram próximos de Caetano, fazendo parte do seu “partido informal”. Alguns deles, desde os anos de 1950. Jovens quadros saídos das universidades que Caetano vinha colocando em lugares estratégicos do Governo e da Administração Pública, inclusivamente durante os períodos em que não assumiu um protagonismo político relevante²⁹. Um destes jovens técnicos seria António da Motta Veiga, impulsionador do processo de planeamento económico e social do qual nasceria o GT 14³⁰. Outros circulavam no âmbito do STPC e de outros organismos que são, igualmente, chamados a contribuir para os estudos sobre a Administração Pública.

O GT 14 agregava, assim, alguns dos desenvolvimentistas presentes no aparelho de Estado, alguns deles ligados aos estudos nacionais e/ou internacionais das ciências administrativas e outros à investigação sobre a racionalização do trabalho administrativo – como faziam Fernando Natividade Alves e Francisco António Godinho Lobo na Direção-Geral da Contabilidade Pública –, ou à utilização dos princípios de Organização e Métodos (O&M), como José Myre Dorez. Esta composição explicaria o rumo traçado nos relatórios dos subgrupos e o discurso que estes apresentariam relativamente ao desenvolvimento económico e social necessário para o país. Da mesma forma, e na esteira do que sucederia com o próprio III Plano de Fomento, explicaria, em parte, o desfazamento sentido entre o seu projeto de reforma da Administração Pública e as opções políticas do regime.

²⁶ Fernando Rosas (coord.), “A lenta agonia do salazarismo”, *História de Portugal*, volume 7, Lisboa, Editorial Estampa, 1994, p. 505.

²⁷ Miguel Caetano, “Curriculum vitae de Marcello José das Neves Alves Caetano”, *Arganília. Revista Cultural da Beira-Serra*, 21 (2007), p. 43-54.

²⁸ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*, 1 (1969), p. 117.

²⁹ Filipe Fernandes, *Os empresários de Marcello Caetano*, Alfragide, Casa das Letras, 2018.

³⁰ Júlio Gonçalves, *A Reforma Administrativa...*, cit., p. 130.

3. A entrada em funcionamento e as primeiras recomendações

O início do funcionamento efetivo do GT 14 foi considerado urgente, sendo unânime a opinião de que atrasos ou indecisões no seu funcionamento colocariam em risco a efetividade da reforma. Rapidamente, o grupo inicia os seus trabalhos, mas cedo é constatado que este não dispunha do tempo nem dos especialistas necessários para completar a missão que lhe havia sido atribuída. Como tal, e mediante sugestão de Paiva Brandão, são definidos os assuntos prioritários que deveriam ser alvo de estudo numa primeira fase: o fator humano; a criação de um serviço permanente encarregado da reforma; a reorganização das secretarias-gerais dos ministérios e a coordenação horizontal dos serviços integrados nos setores verticais da Administração Pública; a criação de serviços de O&M; e a relação entre a reforma administrativa e o planeamento económico.³¹

A lista de prioridades apresentada resultava dos estudos feitos na década anterior sendo visível que, apesar dos eixos sobre os quais assentou a reforma administrativa apresentarem um evidente impacto internacional, os seus propósitos se mantiveram de acordo com os objetivos do regime. Nesta medida, paralelamente à necessidade de tornar os organismos do Estado mais eficazes para poderem vingar enquanto promotores do desenvolvimento económico e social, era também necessário manter o primado das finanças sãs, reduzindo as despesas ordinárias adstritas aos órgãos da Administração Central. Este objetivo tornava-se ainda mais premente na década de 1960 devido ao esforço financeiro decorrente quer do aumento da função social do Estado, quer da Guerra Colonial. Paulatinamente, começa a surgir a consciência de que estes dois objetivos poderiam ser simultaneamente alcançados através da melhoria da eficiência dos serviços públicos. Uma melhor organização, baseada na simplificação e desburocratização dos serviços, permitiria melhorar o seu nível de produtividade e aumentar a sua capacidade de resposta, enquanto eram reduzidas as despesas operacionais.

De forma a proceder aos estudos necessários, colmatando a manifesta falta de meios do grupo, o GT 14 foi subdividido em cinco subgrupos, cada um deles encarregue de um dos aspetos em estudo. O subgrupo n.º 1 seria responsável pelas questões da formação, qualificação, seleção e aperfeiçoamento profissional, sendo composto por representantes dos ministérios da Educação Nacional e das Corporações e por um membro do subgrupo n.º 3. Dele fariam parte Francisco António Godinho Lobo, enquanto presidente; Fernando

³¹ ACMF, Grupo de Trabalho n.º 14..., cit., Sugestão do presidente, p. 126.

Natividade Alves, Peres Rodrigues, António da Costa Figueira, Carlos da Silva Gonçalves, Mário Gonçalves Ferreira e João Salavessa Belo. O subgrupo n.º 2 trataria da situação económico-social dos servidores do Estado e seria composto por representantes dos ministérios das Corporações e Saúde e Assistência. Como presidente surgia Cícero Vicente Galvão, seguido por Vicente Rafael e Duarte Resina. A criação e definição das normas de funcionamento dos serviços de O&M seriam estudadas pelo subgrupo n.º 3, constituído por representantes dos ministérios das Obras Públicas, Economia, Comunicações e Corporações. Este seria presidido por Mário Gonçalves Ferreira e secretariado por João Salavessa Belo. Tinha como relatora Maria Eugénia Ramos e como vogais José Carmo Carrilho, Maria Teresa Graça de Lemos, José Myre Dores, Fernando Duarte Costa Silveira, Carlos Borges de Araújo, Manuel Cardoso Ferreira, José Alfredo Garcia, Vítor Martinho Felisberto e José Torres Campos. O subgrupo n.º 4 trataria das providências imediatamente necessárias para corrigir os vícios mais salientes da Administração Pública, contando com o concurso de representantes dos ministérios do Interior, Negócios Estrangeiros, Obras Públicas, Educação Nacional, Economia e Comunicações. Seria composto por Carlos da Silva Gonçalves, enquanto presidente; João Salavessa Belo, José Gabriel Canais, Maria Soares da Graça, Miguel Galvão Teles, António Braga Fortunato de Almeida, Augusto dos Santos César Pereira, António Brito da Silva e Jorge Manuel Prata e Sousa. Artur Bonneville Franco seria, também, responsável pela redação de um dos relatórios deste subgrupo. Por fim, as relações entre a reforma administrativa e o planeamento económico ficariam a cargo do subgrupo n.º 5, que contaria com José da Mata de Sousa Mendes e Júlio Dá Mesquita Gonçalves e ainda com representantes dos ministérios das Obras Públicas, Ultramar, Economia e Comunicações.

O trabalho dos subgrupos revelou-se moroso. Como tal, de forma a cumprir o mandato que havia sido atribuído ao Grupo de Trabalho, entendeu-se elaborar um relatório preliminar para “servir de base à definição das coordenadas essenciais ao prosseguimento dos trabalhos a empreender no futuro”³²: o *Relatório preliminar sobre as linhas gerais da reforma administrativa*. Além da incapacidade demonstrada por alguns dos subgrupos em terminar os seus estudos atempadamente, a opção por apresentar um relatório preliminar a apreciação superior relacionava-se, também, com a necessidade de obter “uma firme tomada de posição do Governo acerca dos princípios basilares que devem orientar toda esta matéria e influenciar decisivamente as soluções a concretizar

³² ACMF, Grupo de Trabalho n.º 14..., cit., Atas e Documentos - III, p. 213.

no futuro”.³³ De facto, a falta de uma decisão política de apoio aos estudos desenvolvidos era já evidente para os membros do GT 14, inclusivamente porque vinha sendo uma realidade também ao nível dos Planos de Fomento. Era, assim, considerado impensável e improdutivo partir para a elaboração de um programa de reforma sem uma decisão política e sem o selo de autoridade do Governo que garantisse a prossecução da mesma³⁴.

Na esteira das lógicas internacionais, o relatório preliminar afirmava a necessidade de implementar as diligências que permitissem ultrapassar os principais problemas da Administração Pública portuguesa. Aqueles que se relacionavam com o fator humano eram considerados prioritários, sobretudo no que dizia respeito à deficiente formação, remuneração e motivação dos funcionários públicos. Os problemas ligados à instalação dos serviços públicos são, também, apontados quer no que diz respeito à implantação racional dos edifícios na cidade, quer no que concerne à disposição dos locais de trabalho. A falta de serviços de O&M era considerada outro dos vícios da Administração Pública portuguesa pois, à má organização dos serviços, aliava-se a adoção de métodos de trabalho antiquados³⁵.

Quanto aos instrumentos da reforma, e no seguimento dos trabalhos desenvolvidos na década anterior, surge a imprescindibilidade de criar um serviço central afeto à Presidência do Conselho que fosse responsável pela reforma administrativa. De facto, no âmbito das várias diligências tendentes a promover a modernização administrativa, havia já sido verificado que a não existência de um organismo técnico central concorria para o insucesso das mesmas. Esta recomendação seguia, igualmente, as linhas internacionais de reforma administrativa que, na sua maioria, confiavam este serviço ao gabinete do chefe de Governo³⁶. Além disso, não poderiam ser esquecidas a remodelação das secretarias gerais dos Ministérios; a criação de núcleos de O&M; e a formação dos respetivos técnicos³⁷. Desta forma, no final da primeira fase da sua atividade, o GT 14 recomendaria a aplicação de uma série de providências, mediante um determinado escalonamento, como forma de iniciar o processo

³³ ACMF, Grupo de Trabalho n.º 14..., cit., Atas e Documentos - III, p. 213.

³⁴ ACMF, Grupo de Trabalho n.º 14..., cit., Atas e Documentos - III, p. 214.

³⁵ ACMF, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre modernização administrativa, Atas do Grupo de Trabalho n.º 14, “Situação e perspectivas da eficiência da Administração” que serviu de ponto de partida para os trabalhos do Grupo de Trabalho n.º 14, p. 20.

³⁶ Luis Jordana de Pozas, “La organización y las ciencias administrativas en Espana”, *International Review of Administrative Sciences*, 23(1) (1957), p. 13.

³⁷ APP, CIPIE, Relatório preliminar..., cit., p. 90-96.

de desenvolvimento da reforma administrativa no país. Não se trataria ainda de um projeto de reforma, mas de uma programação dos instrumentos considerados indispensáveis à mesma. Esperava-se, assim, obter uma tomada de posição governamental relativamente à estratégia a adotar para a promoção e acompanhamento do processo de reforma administrativa³⁸.

Estas providências seriam divididas em três grupos. Nas medidas imediatas, consideradas instrumentais para o arranque da reforma administrativa, era enfatizada a ligação entre esta e o desenvolvimento económico e social nacional, através da recomendação da atribuição da direção política da reforma ao Ministro de Estado para os Assuntos Económicos. A urgência da criação de um serviço central responsável pela mesma era também evidente, bem como a primazia atribuída ao fator humano, sendo várias as recomendações tendentes a melhorar a sua formação e situação económico-social³⁹. A orgânica da Administração Pública merecia, igualmente, destaque, sendo recomendados os estudos de repartição, delegação e desconcentração de competências e a simplificação das formalidades burocráticas. Num segundo momento, deveriam ser criadas novas secretarias-gerais nos ministérios com maior responsabilidade no setor económico e social, enquanto instrumentos impulsionadores da reforma administrativa. Como providências a longo prazo foi indicada a publicação do Estatuto dos Funcionários Cívicos do Estado e a concretização das soluções encontradas para os problemas de racionalização e modernização da Administração Pública.

Contudo, mantinha-se a consciência acerca da inadequação do GT 14 para funcionar como órgão propulsor da reforma, não só devido às várias deficiências que apresentava, mas também à reconhecida falta de um carácter técnico. Para colocar em prática os objetivos traçados era necessário criar um órgão técnico central responsável pela reforma administrativa, o que viria a suceder em 1967.

4. A criação do Secretariado da Reforma Administrativa

O ano de 1967 marca um ponto de viragem na ação do GT 14 e, segundo Diogo Freitas do Amaral, marcaria também o início de uma nova fase no movimento de reforma administrativa em Portugal⁴⁰. Neste ano, apesar do trabalho do grupo não haver ainda terminado e de não terem ainda sido

³⁸ APP, CIPIE, Relatório preliminar..., cit., p. 121.

³⁹ APP, CIPIE, Relatório preliminar..., cit., p. 123.

⁴⁰ Diogo Freitas do Amaral, *Estudos de Direito Público e matérias afins*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 194.

entregues todos os relatórios dos subgrupos, dá-se uma aceleração das medidas tendentes a efetivar a criação do órgão técnico central, coordenador e responsável pela reforma administrativa, que viria a ser designado Secretariado da Reforma Administrativa (SRA). A explicação para esta aceleração relaciona-se com a aproximação da entrada em vigor do III Plano de Fomento, sendo a reforma administrativa considerada essencial para alcançar as metas previstas no mesmo. O facto do ano de 1967 ser um momento de viragem neste processo não é, assim, inocente. Este marcaria um período particular no qual o regime “ensaiaria um último fôlego de adaptação às circunstâncias económicas e políticas do mundo contemporâneo”⁴¹.

A conclusão urgente dos estudos tendentes à reforma administrativa havia já sido prevista na Lei de Meios para 1967 e a sua realização gradual foi incluída entre as providências necessárias à efetivação do III Plano de Fomento⁴². Previa-se que este entrasse em vigor no ano seguinte, pelo que era essencial que o órgão responsável pela reforma administrativa fosse também criado. A 1 de fevereiro, na sequência da análise do relatório preliminar pelo CMAE, o Ministro de Estado encarrega o GT 14 de preparar, até ao final do mês, um projeto de lei de criação do SRA⁴³. O CMAE decide ainda que o GT 14 e os seus subgrupos deveriam manter-se em funcionamento após a criação do SRA, a fim de efetuar os estudos complementares que lhe fossem solicitados e auxiliar o funcionamento do novo órgão. Passaria a caber-lhe o acompanhamento da concretização das projeções adotadas no III Plano de Fomento relativamente à Administração Pública, o averiguar da permanência dos objetivos fixados e a avaliação de eventuais correções e ajustamentos⁴⁴.

Esta decisão do CMAE teria como consequência uma transformação brusca nas responsabilidades do GT 14. Anteriormente responsável pelo delineamento de uma estratégia em prol da reforma administrativa, via-se agora a braços com a exigência de apresentação de um projeto de estruturação do serviço técnico central responsável pela mesma. Este seria um trabalho feito num prazo relativamente curto, passando de um plano metodológico para o das realidades, sob decisão e impulso políticos. Contudo, a indecisão sobre a definição das

⁴¹ Tiago Brandão, *A Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (1967-1974). Organização da ciência e política científica em Portugal*, Tese de Doutoramento (policopiado), Lisboa, NOVA FCSH, 2012, p. 201.

⁴² Projeto de proposta de lei n.º 5/IX – Autorização das receitas e despesas para 1968, Atas da Câmara Corporativa, legislatura 9, sessão legislativa 3, n.º 81, 5 de dezembro de 1967, p. 17 (03).

⁴³ ACMF, Resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos sobre a Reforma Administrativa, p. 2.

⁴⁴ António Motta Veiga, *Projeto de III Plano...*, cit., p. 35.

características do novo órgão era evidente, sendo defendidas no plenário do GT 14 estruturas diametralmente opostas. Paiva Brandão entendia que as opiniões manifestadas correspondiam a receios quanto à criação, na Presidência do Conselho, de um serviço central da reforma administrativa dotado da necessária autoridade. Receios que passavam também pelo reconhecimento do poder de decisão que poderia ser proporcionado aos desenvolvimentistas que o iriam dirigir. Porém, acreditava não ser já possível inverter o caminho percorrido⁴⁵.

A primavera e verão de 1967 apresentar-se-iam como meses de intensos esforços no sentido da criação do SRA, não obstante o atraso sentido em alguns dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo e seus subgrupos, devido ao prolongamento de tarefas que pareciam de simples resolução e a objetivos que se esbateram na hesitação ou na divergência entre pareceres. Estes atrasos levaram ao adiamento da criação do órgão central em vários meses, inicialmente apontado para o início do verão de 1967. Para que o novo organismo não fosse criado antes da conclusão do grosso dos estudos e tentando evitar uma sobrecarga de trabalho sobre os elementos do GT 14 que iriam transitar para o secretariado, a sua criação foi apontada para 1 de outubro de 1967. Até lá, seriam redigidos o projeto final do decreto de criação e um projeto de diploma com providências avulsas sobre regime e regalias do pessoal. Durante a primavera e verão de 1967, o projeto de proposta de lei sobre a criação do SRA passaria por várias fases, sendo avaliado e reescrito até à sua composição final. Como seria de esperar, as suas premissas acabariam por encontrar-se, também, presentes no projeto de proposta de lei sobre o III Plano de Fomento, apresentado pela mesma altura⁴⁶.

O projeto de lei sobre a criação do SRA atribuía-lhe o estudo, planeamento, coordenação, superintendência e fiscalização da reforma administrativa, secundando as indicações que defendiam a necessidade de o organismo apresentar um caráter técnico e permanente, na esteira do que vinha sendo defendido desde a década de 1950. A sua vocação não deveria, portanto, ser interventiva, mas sim conceptual e consultiva, acalmando os receios daqueles que temiam que o processo de reforma administrativa escapasse ao controlo político. A estrutura do secretariado não é definida, prevendo-se, porém, que a sua ação derivasse de um planeamento global a ser concretizado em programas anuais. A sua entrada em funcionamento deveria ser feita de forma gradual, de modo a possibilitar o correto recrutamento do pessoal mais habilitado e o indispensável apetrechamento material. O seu programa inicial de trabalhos refletia os estudos realizados pelo GT 14, sobretudo no que diz respeito à

⁴⁵ ACMF, Comunicação do presidente, 6 de março de 1967, p. 7.

⁴⁶ ACMF, Comunicação do presidente sobre orientação e método dos próximos trabalhos, p. 1.

definição das providências mais urgentes em prol da reforma administrativa, enquanto os projetos de maior envergadura dependeriam de estudos mais aprofundados a realizar posteriormente pelo SRA⁴⁷.

A consciência sobre a necessidade de preparar devidamente todo o processo de criação do SRA, a instalação dos serviços e o recrutamento de pessoal, enquanto ainda se encontrava em curso o acompanhamento dos relatórios dos subgrupos acaba por cimentar a decisão de atrasar a entrada em funcionamento do novo organismo até ao mês de outubro. Contudo, o SRA seria criado apenas a 23 de novembro de 1967, pelo decreto-lei n.º 48058⁴⁸. Por seu lado, o GT 14 permaneceria em funções até março de 1969, altura em que termina o projeto de parecer acerca do relatório do subgrupo n.º 5 e considera cumprida a sua missão, por ter sido esgotada a sua agenda de trabalhos. Porém, segundo Paiva Brandão, a maior obra do Grupo de Trabalho encontrava-se já em funcionamento: o Secretariado da Reforma Administrativa⁴⁹.

Conclusão

O processo de criação do SRA foi longo e moroso. Desde a década de 1950, os estudos e reflexões sobre a reforma administrativa afirmavam a necessidade de criação de um organismo central de caráter técnico, como impulsionador e coordenador dos esforços de reforma, advertência também feita a nível internacional⁵⁰. Mas, paralelamente a este reconhecimento, verificava-se um constante adiamento da decisão política tendente à sua criação e ao próprio rumo a dar à reforma administrativa.

As lógicas do planeamento económico que começaram a ser corporizadas no Plano Intercalar de Fomento viriam a contribuir para alterar estas condições. A execução do III Plano de Fomento exigia uma Administração Pública capaz de assumir o seu papel de suporte do desenvolvimento económico e social. Para tal,

⁴⁷ ACMF, Criação do Secretariado da Reforma Administrativa, Projeto de proposta de lei, junho de 1967, p. 11-18.

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 48058, *Diário do Governo* n.º 273/1967, Série I, 23 de novembro de 1967, p. 2050-2057.

⁴⁹ ACMF, Atas do Grupo de Trabalho n.º 14, Reunião de 11 de março de 1969, p. 8.

⁵⁰ Claudio Alhaique, “La productivité dans l’Administration Publique en Italie”, *International Review of Administrative Sciences*, 23(4) (1957), p. 497-502; Allan Brewer-Carias, “Reforma Administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela”, *International Review of Administrative Sciences*, 36(1) (1970), p. 34-46; Alejandro Castro, “La Reforma Administrativa en México (estudio de un caso)”, *International Review of Administrative Sciences*, 40(1) (1974), p. 58-74; e Luis Jordana de Pozas, “La organización y las ciencias administrativas en España”, *International Review of Administrative Sciences*, 23(1) (1957), p. 1-16.

era necessário que a sua orgânica e métodos de trabalho fossem reorganizados de modo a que esta pudesse apresentar um maior nível de produtividade e menores custos, enquanto os seus funcionários viam ser melhoradas as suas remunerações, regalias sociais e o seu nível de formação. Assim, é dos estudos preparatórios para o III Plano de Fomento que nasce o GT 14, constituindo a primeira tentativa de planeamento integrado e global da reforma administrativa, de definição de um programa reformador e dos meios necessários para o executar.

Mas a criação do Grupo de Trabalho plasma ainda outra realidade. A de uma nova geração de quadros técnicos que vinha sendo introduzida em lugares chave do aparelho de Estado, sobretudo em organismos ligados ao planeamento económico. Uma geração cujo discurso e crenças sobre o desenvolvimento económico e social do país seriam plasmados no III Plano de Fomento e nos órgãos responsáveis pelos seus trabalhos preparatórios. No GT 14 teriam lugar elementos desta geração desenvolvimentista, reunindo membros da SGPC e do seu Secretariado Técnico com representantes dos vários ministérios, cuja maioria estava também ligada aos organismos que, nacional e internacionalmente, se dedicavam ao estudo das ciências administrativas. Um dos elementos de ligação entre estes indivíduos seria Marcello Caetano, quer pelo seu currículo e ligação ao IICA e à sua Secção Portuguesa, quer pelo facto de, pela sua mão, alguns destes jovens técnicos terem entrado no aparelho de Estado, como sucederia com Motta Veiga. Além de ter produzido os estudos mais aturados sobre a situação, deficiências e possibilidades da Administração Pública portuguesa, o maior êxito do GT 14 seria a criação do SRA, o órgão central responsável pela reforma administrativa que vinha sendo solicitado há 15 anos. O facto da decisão política para a sua criação ter surgido em 1967, nas vésperas da entrada em vigor do III Plano de Fomento, não é assim de estranhar.

Os estudos e análises feitos pelo GT 14 plasmam o discurso desenvolvimentista que defendia um rumo diferente para o progresso do país. Discutir o desenvolvimento permitia discutir a sociedade e as suas estruturas. Contudo, o regime nunca seria colocado em causa. Os relatórios do GT 14, tal como o III Plano de Fomento, defendem a necessidade de uma “Administração para o Desenvolvimento” enquanto fator de sobrevivência do Estado Novo. Mas seria o próprio regime a limitar o sucesso desta empresa. A história do GT 14 seria pautada pelas mesmas dificuldades que marcariam o Plano Intercalar e o III Plano de Fomento e que passavam pela descoincidência entre os objetivos traçados e a sua implementação, entre as propostas dos técnicos e as decisões do poder político⁵¹. Sintomático desta situação é o facto da função consultiva

⁵¹ Carlos Gonçalves, *Emergência...*, cit., p. 636.

do GT 14 não ser reconhecida, não tendo sido o grupo ouvido no decurso dos trabalhos preparatórios do decreto-lei n.º 47137⁵² e da Lei de Meios para 1967⁵³, quando ambos se ocuparam de aspetos relacionados com a reforma da Administração Pública. O discurso tecnocrático e o projeto modernizante que este advogava acabariam por fracassar face às decisões do Governo e às suas respostas perante a conjuntura política, económica e social⁵⁴.

⁵² O decreto-lei n.º 47137 permitia ao Governo determinar a ulitimação dos estudos em curso para a Reforma Administrativa. *Diário do Governo* n.º 181/1966, Série I, 5 de agosto de 1966, p. 1339-1342.

⁵³ Lei n.º 2131, *Diário do Governo* n.º 298/1966, Série I, 26 de dezembro de 1966, p. 2317-2319.

⁵⁴ Maria Fernanda Rollo, “Marcelo Caetano. Política económica e modernização”, *Espacio, Tiempo y Forma*, 19 (2007), p. 128.